

Sección del Tribunal Constitucional**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

7735 *Pleno. Sentencia 128/2016, de 7 de julio de 2016. Recurso de inconstitucionalidad 3493-2015. Interpuesto por el Presidente del Gobierno en relación con diversos preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 3/2015, de 11 de marzo, de medidas fiscales, financieras y administrativas. Soberanía nacional, principios de autonomía y supremacía de la Constitución; competencias sobre urbanismo, energía, transporte ferroviario y meteorología: nulidad de los preceptos legales autonómicos que confiere al servicio de meteorología de Cataluña una función de apoyo a la navegación aérea, regulan la implantación de establecimientos comerciales en los puertos de titularidad pública, el plan director de la Administración tributaria de Cataluña, el catálogo de infraestructuras estratégicas y el plan director de los sectores de energía, telecomunicaciones, sistemas de información y transporte ferroviario; interpretación conforme de los preceptos relativos al inventario del patrimonio de las Administraciones públicas de Cataluña y de creación de la Agencia Catalana de Protección Social.*

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

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 3493-2015, interpuesto por el Presidente del Gobierno, contra los artículos 69 y 95, así como contra las disposiciones adicionales vigésima segunda a vigésima sexta de la Ley de Cataluña 3/2015, de 11 de marzo, de medidas fiscales, financieras y administrativas, publicada en el «Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña» núm. 6830, de 13 de marzo de 2015. Han intervenido y formulado alegaciones la Generalitat y el Parlamento de Cataluña. Ha sido Ponente el Magistrado don Santiago Martínez-Vares García, que expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Por escrito registrado en el Tribunal Constitucional el 15 de junio de 2015, interpuso el Abogado del Estado, en representación del Presidente del Gobierno, recurso de inconstitucionalidad contra los artículos 69 y 95, así como contra las disposiciones adicionales vigésima segunda a vigésima sexta de la Ley de Cataluña 3/2015, de 11 de marzo, de medidas fiscales, financieras y administrativas, publicada en el «Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña» núm. 6830, de 13 de marzo de 2015. De conformidad con el acuerdo de recurrir del Consejo de Ministros, se hizo expresa invocación del artículo 161.2. CE en relación con la Ley parcialmente impugnada y a los efectos del artículo 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), en orden a la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados.

Los hechos y fundamentos de Derecho que la demanda expone pueden resumirse como sigue:

a) Con carácter previo a su fundamentación jurídica, señala el Abogado del Estado que la impugnación de la Ley 3/2015 se desglosa en dos bloques de artículos. El primero de ellos es el que tiene por objeto la creación de estructuras de Estado dentro de un proceso de transición nacional para la «desconexión» del Estado y está integrado por las disposiciones adicionales vigésima segunda a vigésima sexta, en las que se encomienda a la Administración de la Generalitat de Cataluña diversas actuaciones: 1) la elaboración de dos planes directores, uno sobre la Administración tributaria de Cataluña (disposición adicional vigésima segunda) y otro sobre los sectores de la energía, telecomunicaciones, sistemas de información y de transporte ferroviario (vigésima sexta), planes que deben incluir una propuesta normativa y prever «una eventual asunción de nuevas funciones y competencias»; 2) la elaboración de un anteproyecto de Ley de creación de la Agencia Catalana de la Protección Social, en el que se deberá prever la asunción de las competencias que en el momento de entrada en vigor de esta Ley ejerce la Administración del Estado (vigésima quinta); 3) la elaboración de un inventario del patrimonio de las administraciones públicas de Cataluña y su valoración (vigésima tercera) y la elaboración de un catálogo de infraestructuras estratégicas y la creación de una comisión interdepartamental «que desarrollen las medidas oportunas para garantizar la continuidad del servicio y el funcionamiento de las infraestructuras estratégicas de Cataluña» (vigésima cuarta). El otro bloque de preceptos objeto de impugnación está formado por los artículos 69 y 95 de la Ley 3/2015, relativo, el primero, a competencias del Servicio Meteorológico de Cataluña y el segundo a equipamientos comerciales, preceptos, uno y otro, incursos en infracciones competenciales.

b) La fundamentación en Derecho de la demanda se inicia con unas consideraciones sobre la creación de estructuras de Estado para la «desconexión» del Estado. Observa el Abogado del Estado que, si bien es un hecho notorio, conviene contextualizar las disposiciones adicionales recurridas dentro del llamado, por el Gobierno catalán, «proceso de transición nacional», cuyo momento esencial habría sido fijado en las elecciones a convocar para el próximo 27 de septiembre, elecciones que, en palabras del Presidente de la Generalitat de Cataluña, tendrán carácter plebiscitario. Es también de conocimiento público —señala la demanda— que todas las actuaciones que en los últimos años están realizando las instituciones catalanas en el autodenominado proceso de transición nacional siguen las pautas y directrices de los informes elaborados por el denominado Consejo Asesor para la Transición Nacional de Cataluña. Dentro de tales pautas y directrices está —se dice— la creación de estructuras de Estado cuyo objeto es tener preparada la legislación y la estructura de la administración autonómica catalana para el momento de esa eventual independencia de Cataluña y de lo que sería «la desconexión» de Cataluña de España y, por tanto, de la legislación estatal y de las instituciones de la Administración General del Estado que en Cataluña gestionan los servicios y competencias estatales. El objeto de las disposiciones adicionales impugnadas no sería otro sino llegar a septiembre de 2015 con tales actuaciones preparatorias concluidas.

Otros pasos en el mismo sentido se habrían dado por parte de la Generalitat y así cita la demanda la creación del Comisionado para la Transición Nacional mediante Decreto 16/2015, de 24 de febrero, no impugnado en este proceso constitucional, pero cuyo objeto y funciones se citan por el Abogado del Estado; el plan ejecutivo para la preparación de las estructuras de Estado y el plan para garantizar el funcionamiento de las infraestructuras estratégicas, de febrero de 2015, aprobados ambos por el Consejo de Gobierno de 17 de febrero de 2015; la forma de actuación de las instituciones catalanas en el autodenominado proceso de transición nacional de Cataluña, respecto a lo cual se observa en la demanda que es notorio que dichas instituciones, a la hora de poner en marcha el plan de transición diseñado por el Consejo Asesor para la Transición Nacional de Cataluña, intentan disociar la realidad de la realidad jurídica y ésta, a su vez, partirla. Como ya se constató en el proceso de consulta llevado a cabo el 9 de noviembre de 2014, las instituciones catalanas omiten la formalización de determinados actos jurídicos, como fue en aquel caso la

convocatoria, con objeto de intentar dificultar su control por los Tribunales, pero a la vez usan los medios materiales de la Administración catalana para su consumación y realizan una clara y plena asunción posterior de la autoridad, citando al respecto la STC 138/2015, de 11 de junio. En esta fase del proceso —se añade— la actuación es la misma; así, por ejemplo, se sabe que el plan ejecutivo para la preparación de las estructuras de Estado y el plan para garantizar el funcionamiento de las infraestructuras estratégicas de febrero de 2015 han sido aprobados por el Gobierno de la Generalitat. Así lo anunció su Presidente en rueda de prensa y así aparece en la página *web* del Gobierno catalán, pero no han querido aportar, pese a ser requeridos para ello, el acuerdo adoptado por el Gobierno. Lo mismo ocurre con las encomiendas realizadas al Gobierno de la Generalitat por la Ley aquí impugnada. Su contenido es evidentemente inconstitucional al atribuirse funciones de planificación y de promoción legislativa en materias que exceden de su competencia y que se integran materialmente en un proceso de reforma constitucional por la vía de hecho, pero, en un intento de dificultar su control, omiten referencia alguna al proceso de transición nacional en la exposición de motivos, aunque así se expuso en la tramitación parlamentaria y buena constancia de ello es el informe emitido por el Consejo de Garantías Estatutarias sobre las disposiciones ahora impugnadas.

c) Considera después la demanda los procedimientos de reforma constitucional y los principios por los que debe regirse, afirmando la existencia de una vía de hecho, vulneradora de los artículos 1.2, 2, 9.1 y 168 CE. Señala al respecto que las disposiciones aquí impugnadas se integran como actos preparatorios de la transición nacional y tienen por finalidad la preparación de la legislación catalana y de la administración de Cataluña para la «desconexión» del Estado y son, por tanto, actuaciones unilaterales materialmente de reforma constitucional para lo que carecen de competencia las instituciones catalanas, ello con independencia del *nomen iuris* que se quiera asignar a dichas actuaciones, a cuyo efecto se cita la STC 31/2015. Recuerda el Abogado del Estado que la Constitución no recoge el modelo de «democracia militante», de modo que es lícito plantear alternativas a la actual configuración de nuestro Estado, pero que dicho planteamiento debe hacerse mediante los procedimientos establecidos al efecto y aplicando los principios constitucionales que deben regirlos para evitar incurrir en vías de hecho, citando las SSTC 42/2014 y 103/2008. La elaboración de planes, catálogos, inventarios y propuestas legislativas cuya finalidad es la «desconexión» del Estado no sólo excede del ámbito competencial catalán y son materialmente parte de una vía de hecho de reforma constitucional, sino que, al ser planteado de forma unilateral, fuera de todo procedimiento de diálogo y cooperación, infringe, además, los principios que deben regir cualquier planteamiento o alternativa a la actual configuración del Estado y vulneran el principio democrático sobre el que se aprobó la Constitución.

Se señala, a continuación, que en la contestación al requerimiento efectuado por la Administración del Estado frente al Decreto por el que se aprueba el Comisionado para la Transición Nacional, la Generalitat señala que la planificación en sí no tiene efectos jurídicos y que no se puede sancionar con la inconstitucionalidad simples proyectos de normas o la sola intención de producir normas, porque entonces el cambio y la reforma serían imposibles. Pero, a diferencia del asunto resuelto por el ATC 135/2004, aquí nos encontramos con disposiciones legales aprobadas por el Parlamento catalán que encomiendan a la Administración catalana la elaboración de planes, inventarios, catálogos y propuestas legislativas en materias que no son de su competencia y para la «desconexión» del Estado. Esto es, atribuyen a la Administración de Cataluña la potestad de planificación y de promoción legislativa sobre materias que no son de su competencia y sin que quepa una competencia implícita para ello, como tampoco para la preparación de la transición nacional. Se hace notar, a este respecto, que las funciones de planificación y promoción legislativa las realiza una Administración pública, la catalana, y que no se trata de estudios o informes elaborados por universidades, fundaciones o centros de investigación. Ni siquiera se trata de estudios o informes elaborados en el seno de alguna comisión del Gobierno catalán que quiera estudiar una propuesta de reforma constitucional. Son actuaciones de planificación y promoción legislativa efectuadas por una Administración

pública sin tener competencias para ello. Para ilustrar lo dicho, plantea la demanda la hipótesis de si sería constitucional que el Ministerio del Interior elaborara y presentara una planificación para la asunción por las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado de todas las competencias sobre seguridad pública en Cataluña, omitiendo la realidad del marco estatutario y legal en que se distribuyen las competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

d) Examina la demanda, a continuación, cada una de las disposiciones adicionales impugnadas, reiterando que sus previsiones deben ponerse en relación con los proyectos de planes aprobados por el Gobierno de la Generalitat el 17 de febrero de 2015, cuya documentación se incorpora en anexos.

Por lo que se refiere, en primer lugar, a la disposición adicional vigésima segunda (plan director de la Administración tributaria de Cataluña), y tras transcribir su contenido, se señala en la demanda que este precepto se dirige a crear un plan director que haga posible «la Administración tributaria de Cataluña» a la que se ha referido el Presidente de la Generalitat en varias de sus declaraciones —una de ellas aportada ahora como anexo—, así como otros portavoces y que se plasma en el informe del Consejo Asesor para la Transición Nacional de Cataluña, igualmente incorporado como anexo, según el cual, la «administración tributaria del estado propio» gestionaría todos los impuestos catalanes, incluidos los que recaen sobre el tráfico exterior. Esta es la voluntad del precepto impugnado, cuyo inciso final dice que debe incluirse la propuesta de la normativa tributaria de Cataluña, obviando que su Parlamento no dispone de la capacidad de modificar la legislación tributaria española, más allá del ejercicio de las competencias normativas en materia de tributos propios y cedidos y que, por tanto, la Generalitat no puede desarrollar una política fiscal propia, ni tiene tampoco competencias para aprobar una ley general tributaria. Tras citar los apartados 1 y 2 del artículo 133 CE, se recuerda que el Tribunal Constitucional ha reconocido las competencias de las Comunidades Autónomas para regular sus haciendas, pero afirmando que dicha competencia viene limitada por las normas básicas estatales contenidas en la Ley general tributaria y en la Ley general presupuestaria (se citan al efecto las SSTC 14/1986, 13/1992, 4/1981 y 135/1992). Luego de invocar los artículos 157.1 CE y 202 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC), se observa que el poder tributario de las Comunidades autónomas no está exento de límites y que, conforme al artículo 133 CE, la potestad tributaria de las mismas halla sus límites no sólo en los principios constitucionales sino, además, en las leyes que dicte el Estado en el ámbito de sus propias competencias y en desarrollo de las previsiones constitucionales. Invoca la demanda, asimismo, el artículo 157.3 CE, en cuanto remite a una ley orgánica la regulación de las competencias financieras de las Comunidades Autónomas, precepto que ha de ponerse en relación con los artículos 133 y 149.1.14 CE, lo que determina, con cita de la STC 129/2000, que el Estado sea competente para regular no sólo sus propios tributos, sino también el marco general de todo el sistema tributario y la delimitación de las competencias financieras de las Comunidades Autónomas respecto del propio Estado. La ley orgánica a la que se refiere el artículo 157 CE es la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), que configura, en el marco de la Constitución, el espacio competencial de la potestad tributaria autonómica, que se integra en el bloque de constitucionalidad y que, según lo dispuesto en el artículo 28.1 LOTC, ha de ser tomada en cuenta por el Tribunal Constitucional para apreciar la conformidad o disconformidad con la Constitución de una ley o acto con fuerza de ley del Estado o de las Comunidades Autónomas. Expuesto lo anterior, se refiere la demanda al distinto alcance de las competencias normativas sobre los tributos, según sean estos propios de la Comunidad Autónoma, cedidos por el Estado o, por último, no cedidos, refiriéndose, en especial, al marco jurídico regulador de la cesión de tributos [artículo 157.1 a) y 3 CE, artículos 10 y 11 LOFCA y preceptos de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, de financiación de las Comunidades Autónomas]. Pero el proceso de cesión no acaba con la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas, siendo precisa una ley específica para cada Comunidad en orden a la delimitación de competencias, norma que en el caso de la

Comunidad Autónoma de Cataluña es la Ley 16/2010, de 16 de julio, del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de Cataluña y de fijación del alcance y condiciones de la cesión.

Así delimitado el régimen jurídico aquí aplicable, la competencia normativa de las Comunidad Autónoma no puede ir más allá y, por tanto, el mandato de la disposición legal controvertida para dimensionar la organización administrativa y elaborar una propuesta normativa tributaria de Cataluña, más allá del ámbito competencial que le corresponde, no es sino manifestación de una extralimitación competencial. Si bien es cierto que, en la tramitación parlamentaria, se ha omitido la expresión «soportados en Cataluña», que figura en la versión inicial de la enmienda que introdujo esta disposición, sus términos equívocos dan a entender que se refiere a todos los tributos, como se deduce especialmente del último inciso, relativo a las propuestas normativas, que no distingue entre las diversas figuras tributarias y que puede afectar a los tributos del Estado no cedidos que se recaudan en Cataluña. No tiene sentido que se pretenda constituir una agencia de estas características sólo para la elaboración de proyectos normativos de los impuestos propios de la Comunidad Autónoma, que se limitaría a impuestos que no sean incompatibles con los creados por el Estado y a sus propias tasas. El sentido de la norma impugnada ha de verse, también en este caso, en el contexto de las declaraciones de las autoridades de la Generalitat, a cuyo efecto la demanda se remite a la documentación incorporada en anexos y cita lo que figura en la página *web* de la Generalitat de Cataluña junto con la reseña de los acuerdos adoptados el 17 de febrero de 2015. Es evidente —se concluye— que el propósito de la disposición impugnada es la planificación de una agencia tributaria catalana encargada de administrar la totalidad de los tributos soportados en Cataluña en orden a alcanzar la «soberanía fiscal» a la que se refiere el documento citado. Además, se fija un plazo para la elaboración de este informe de cinco meses tras la entrada en vigor de la Ley. Resultan así vulnerados los artículos 133, 149.1.14 y 157 CE, la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas, como parte del bloque de la constitucionalidad, la Ley 22/2009, de Financiación de las Comunidades Autónomas, la Ley 16/2010, del Régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de Cataluña y de fijación del alcance y condiciones de la cesión y los artículos 1.2, 2, 9.1 y 168 CE. En el contexto en el que se dicta la norma y por los antecedentes que han servido para su elaboración, la finalidad es asumir las competencias tributarias del Estado cuando se produzca la secesión de Cataluña de España. En ningún momento se considera que tal resultado únicamente podría obtenerse, en su caso, a través de una reforma completa de la Constitución, siguiendo el procedimiento previsto en el artículo 168 CE. Es por ello que está más que justificada la impugnación, que no puede considerarse como prematura, puesto que los trabajos van a iniciarse y no por un órgano de reflexión académico sino por los servicios administrativos de la Generalitat. Carece de sentido y es inconstitucional que se dediquen medios personales y materiales para la ejecución de este plan que persigue la asunción del conjunto de la competencia tributaria por la Generalitat de Cataluña. Este hecho, el carácter formal y oficial del diseño de una Administración tributaria catalana que excede notoriamente de sus competencias, en los términos ya expuestos, es el que es inconstitucional. La STC 42/2014 y la reciente STC 138/2015 no ponen objeción a las iniciativas de reforma constitucional, pero siempre que se hagan por los cauces previstos constitucionalmente, no fuera de la norma fundamental.

e) Por lo que se refiere a la disposición adicional vigésimo tercera, relativa al inventario del patrimonio de las administraciones públicas de Cataluña, señala la demanda que nada cabría objetar, en principio, a que la Generalitat elaborase tal inventario sobre su patrimonio, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 32.1 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del patrimonio de las Administraciones públicas. El problema surge con el sentido equivoco de la formulación de la disposición, que se refiere no solo a la Administración de la Generalitat, sino, en general, «a las Administraciones Públicas de Cataluña». Esta mención parece comprender, en el contexto en que se elabora la norma, un inventario que abarca no sólo a la Generalitat, sino también a las entidades locales y al propio Estado, en la medida en que su Administración general está desplegada en

Cataluña. Dicho contexto es el informe número 7 del Consejo Asesor para la Transición Nacional de Cataluña, relativo a «la distribución de activos y pasivos» que se acompaña como documentación a la demanda y al que se ha referido, además, el ya mencionado dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias. Dicho informe aborda diversos aspectos de la sucesión de Estados en materias de bienes y deudas y estudia los aspectos más importantes de la transferencia de activos y deudas del Estado español, caso de secesión de Cataluña. Su finalidad es establecer los criterios aplicables para determinar los activos y obligaciones que deben ser transmitidos, abordándose la independencia de Cataluña a partir del supuesto de que es planteada por la comunidad internacional como caso de secesión sin terminación de la personalidad jurídica del Estado español. Dicho lo anterior, la demanda detalla las conclusiones del dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias antes aludido y que se emitió con ocasión de la tramitación de la Ley 3/2015. Tras esta referencia, observa el Abogado del Estado que es cierto que la formulación final de la disposición ha sido modificada respecto del proyecto originario y no se explicita que la elaboración del inventario lo sea «con la finalidad de proceder a la división y la reasignación de sus activos y pasivos, en caso de que el Reino de España ratificara la Convención de Viena de 1983, sobre sucesión de estados en materia de bienes, archivos y deudas del Estado», lo que sería claramente inconstitucional. Esto no obstante, la indefinición del texto y el contexto en el que ha sido dictado plantean la fundada duda de que el inventario que se ordena hacer afecte tanto a los bienes de las entidades locales como a los del Estado, para lo que la Generalitat carece de competencias. En primer lugar, porque su redacción literal finalmente aprobada se extiende a la Administración General del Estado, que puede ser también considerada Administración pública de Cataluña. Lo mismo cabe decir del patrimonio de las entidades locales, aunque la Generalitat haya asumido su tutela financiera. No necesita mucha fundamentación explicar que la Comunidad Autónoma carece de competencia para inventariar los bienes del Estado, lo que atenta al artículo 149.1.14 CE. Además, el precepto está en contradicción con la Ley 33/2003, antes citada, de patrimonio de las Administraciones públicas, que tiene carácter básico conforme a su disposición final segunda, incurriendo en inconstitucionalidad con carácter mediato. El artículo 3 de esta Ley define el patrimonio de las Administraciones públicas y el inventario referido en la disposición adicional vigésima tercera, con notoria pretensión de globalidad, de «patrimonio, activos y pasivos» excede del contenido técnico de aquel precepto legal que, con alcance más limitado, excluye de manera expresa «los valores, créditos y demás recursos financieros de su hacienda, así como los recursos que constituyen su tesorería», de modo que la elaboración del mismo no tendría amparo en la legislación patrimonial ni en las competencias de desarrollo de la normativa básica que la Comunidad Autónoma podría tener en esta materia. Ahora bien, la relevancia de esta disposición adicional vigésima tercera obedece a la circunstancia de que, al figurar la noción de «pasivos» de «las administraciones públicas de Cataluña» en un precepto que alude además a la valoración de activos y pasivos en un plazo de seis meses, no resulta posible interpretar la alusión a los activos como relativa o sinónima a bienes y derechos patrimoniales exclusivamente. Por tanto, estas actuaciones se extienden no sólo a la descripción del patrimonio de titularidad autonómica o local «perfeccionada», sino también a los activos y pasivos en términos contables que, en virtud de cualquier concepto, se entienda deban corresponder a las mismas, al margen de la vigente normativa reguladora en materia contable y vinculadas estas actuaciones a la elaboración de un inventario y a su valoración. La verdadera finalidad de la disposición es una identificación y valoración de activos y pasivos de la Generalitat, entidades locales y Administración General del Estado en Cataluña ante un eventual proceso de independencia unilateral de Cataluña, citando la demanda a este respecto determinado pasaje del dictamen, antes referido, del Consejo de Garantías Estatutarias. Tras subrayar el plazo de seis meses en el que la Ley ordena se realice el inventario, se concluye en cuanto a este punto que han sido vulneradas las competencias estatales de los artículos 149.1.18 (bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas) y 149.1.14 (hacienda general y deuda del Estado), así como los artículos 1.2, 2, 9.1 y 168, todos ellos de la Constitución.

f) Se examina, a continuación, la disposición adicional vigésima cuarta, relativa a catálogo de infraestructuras estratégicas, previsión que debe también relacionarse con distintos contenidos del «Libro Blanco para la Transición Nacional», con el denominado plan de infraestructuras estratégicas, décimo de los aprobados por el Consejo de Gobierno de la Generalitat el 17 de febrero de 2015, así como con la exposición de su contenido realizada por el Presidente de la Generalitat en su comparecencia del mismo día. Tras reproducir pasajes de aquel plan y de la comparecencia ulterior del Presidente de la Generalitat, observa el Abogado del Estado que en lo así previsto no se excluyen los aeropuertos y puertos de interés general o las telecomunicaciones y todo ello para garantizar la continuidad del servicio y el funcionamiento de las infraestructuras estratégicas de Cataluña caso de una desconexión legal con el Estado, lo que se entiende resulta inconstitucional. Tratándose de infraestructuras estatales, la Comunidad Autónoma no puede elaborar tal plan. Señala el Presidente de la Generalitat, en tal sentido, que el plan no podrá ejecutarse hasta que la Generalitat no haya asumido dichas competencias y es claro, por tanto, que tales actuaciones no corresponden a las competencias de la Generalitat de Cataluña y que las facultades de planificación han de considerarse adjetivas a las competencias correspondientes que se tienen por no asumidas. Además, según ya se ha señalado, la condición prevista para la implementación de estas actuaciones planificadas es contraria al orden constitucional en los términos expuestos. Se refiere a este respecto la demanda al repetido dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias, del que parcialmente discrepa el Abogado del Estado. Primero, porque no le corresponden a la Generalitat de Cataluña las competencias para realizar estas actuaciones ni siquiera desde la perspectiva de la protección civil, dado que al afectar al funcionamiento de todas y cada una de las infraestructuras estratégicas de competencia estatal de forma simultánea exceden manifiestamente del interés autonómico. Esas actuaciones han de adoptarse al amparo de la competencia sectorial correspondiente e incluso en los aspectos de las mismas que se vinculan a la seguridad pública de forma prevalente resultarían competencia del Estado por exceder de manera manifiesta de las facultades relativas a la actuación de cada uno de los cuerpos de las fuerzas de seguridad en sus ámbitos competenciales propios (que en el caso de los de competencia autonómica y local tampoco podrían extenderse al conjunto de dichas infraestructuras), como se desprende del bloque de la constitucionalidad y de la jurisprudencia constitucional aludida en el propio dictamen al que se viene haciendo referencia. La Ley Estatal 8/2011, de 28 de abril, por la que se establecen medidas para la protección de las infraestructuras críticas, las define de forma análoga a como lo hace la Directiva 2008/114/CE del Consejo, de 8 de diciembre de 2008; el artículo 4 de esta Ley 8/2011 prevé el catálogo nacional de infraestructuras estratégicas del que será responsable el Ministerio del Interior a través de la Secretaría de Estado de Seguridad y su apartado segundo dispone que la competencia para clasificar una estructura como estratégica y, en su caso, como infraestructura crítica o infraestructura crítica europea, así como para incluirla en el catálogo nacional de infraestructuras estratégicas corresponderá al Ministerio del Interior a través de la misma Secretaría de Estado, incluidas las propuestas, en su caso, del órgano competente de las Comunidades Autónomas y ciudades con Estatuto de Autonomía que ostenten competencias estatutariamente reconocidas para la protección de personas y bienes y para el mantenimiento del orden público en relación con las infraestructuras ubicadas en su demarcación territorial. Ello quiere decir que constituye competencia estatal la elaboración del catálogo, que una Comunidad Autónoma no puede elaborar de manera unilateral y que el precepto mencionado prevé la colaboración de las Comunidades Autónomas. Es más, el artículo 10 de la misma Ley 8/2011 sí que prevé, a diferencia de la disposición impugnada, la colaboración de las Comunidades Autónomas y ciudades con Estatuto de Autonomía que ostenten competencias para la protección de personas y bienes y para el mantenimiento del orden público, que podrán desarrollar sobre las infraestructuras ubicadas en su demarcación territorial las facultades que reglamentariamente se determinen respecto a su protección, sin perjuicio de los mecanismo de coordinación que se establezcan. En todo caso, dichas Comunidades Autónomas participarán en el proceso

de declaración de una zona como crítica, en la aprobación del plan de apoyo operativo que corresponda y en las reuniones del grupo de trabajo interdepartamental, siendo miembros, asimismo, de la comisión para la protección de las infraestructuras críticas. Transcribe la demanda, a continuación, los artículos 3 y 4 del Reglamento de esta Ley, aprobado por Real Decreto 704/2011, de 20 de mayo, así como artículo 14 de la propia Ley 8/2011, tras de lo cual señala que el Estado, en ejercicio de su competencia exclusiva sobre seguridad pública (art. 149.1.29 CE), y como sub materia protección civil, ha previsto tanto un catálogo de infraestructuras estratégicas como un plan para su protección, instrumentos ambos en los que se da cabida a la participación de las Comunidades Autónomas, especialmente, como es el caso de Cataluña, a las que disponen de competencias sobre seguridad. Por ello no puede sino reputarse como inconstitucional que el legislador catalán haya previsto un plan de infraestructuras estratégicas con la finalidad de garantizar la continuidad del servicio y el funcionamiento de las infraestructuras estratégicas de Cataluña, de modo absolutamente unilateral, sin coordinación alguna con el Estado y sin establecer ningún mecanismo de colaboración. La Ley 8/2011, conforme a su disposición final primera, se dicta al amparo de la competencia del Estado ex art. 149.1.29 CE en materia de seguridad pública, y la disposición final segunda prevé que lo dispuesto en dicha Ley se entienda sin perjuicio de lo que establezca la normativa autonómica en materia de protección civil, de acuerdo con las competencias correspondientes a cada territorio en virtud de lo dispuesto en los correspondientes Estatutos de Autonomía. Es claro que la materia en la que se encuadra esta regulación se inserta en el título competencial de seguridad pública, caracterizado por la doctrina constitucional como competencia exclusiva del Estado (STC 86/2014, de 29 de mayo). Por su parte, el artículo 164 EAC señala la competencia sobre «seguridad pública» y reconoce a la Generalitat, de acuerdo con lo dispuesto en la legislación estatal, la planificación y regulación del sistema de seguridad pública de Cataluña y la ordenación de las policías locales. Desde la perspectiva de la competencia sobre protección civil, cita la demanda la doctrina establecida en la STC 155/2013, de 10 de septiembre, y añade que, en cuanto a las competencias autonómicas en este ámbito, se ha de estar al artículo 132.1 EAC, que atribuye a la Generalitat competencias exclusivas en materia de protección civil, respetando lo establecido por el Estado en el ejercicio de sus competencias en materia de seguridad pública, y recuerda al respecto la doctrina establecida en la STC 31/2010, de 28 de junio (FJ 78).

Así pues, tanto de las previsiones constitucionales y estatutarias como de la doctrina constitucional en la materia se deriva que, en materia de protección civil, por su propia naturaleza, y dado que su finalidad estriba en la preservación de personas y bienes en situaciones de emergencia, se produce una situación de encuentro o concurrencia de las competencias de las diferentes instancias territoriales (SSTC 123/1984, de 18 de diciembre, FJ 4; 133/1990, de 19 de julio, FJ 6; 118/1996, de 27 de junio, FJ 20, y 118/1998, de 4 de junio, FJ 13), lo que obliga a coexistir las competencias estatales en materia de seguridad pública con las autonómicas relacionadas con la protección civil. Se cita al respecto la STC 155/2013.

A todo lo alegado se uniría que la elaboración de un plan en materia tan sensible como la de infraestructuras estratégicas —cuyo catálogo tiene la configuración formal de secreto— entorpece y menoscaba, desde el punto de vista competencial y material, las competencias del Estado tal y como están reguladas en la Ley 8/2011 y el Reglamento dictado en su desarrollo, en la medida que supone una actuación coincidente sobre la misma materia e incompatible con la del Estado. Es un caso claro en el que el ejercicio inconstitucional de competencias por la Comunidad Autónoma afecta, dificultando cuando menos, el ejercicio de una competencia exclusiva del Estado. Finalmente, en los términos expuestos por el Presidente de la Generalitat, la finalidad que se pretende es garantizar, «para el caso de que llegue una desconexión legal con el Estado», hasta el último milímetro cómo se ha de garantizar el funcionamiento de todas estas estructuras estratégicas. Se vulneran así las competencias sectoriales aplicables a cada una de las

infraestructuras de competencia estatal en Cataluña, además de las reservadas en materia de seguridad pública al Estado por el art. 149.1.129 CE. También resultan vulnerados los artículos 1.2, 2, 9.1 y 168 CE.

g) Ya en cuanto a la disposición adicional vigésima quinta, relativa a la creación de la Agencia Catalana de Protección Social, se observa que se pretende aprobar un plan director con la previsión de incorporar competencias que ejerce la Administración del Estado. La literalidad del precepto determina su inconstitucionalidad.

Según el informe número 15 del Consejo Asesor para la Transición Nacional titulado «la seguridad social catalana» y que se incorpora como anexo, un Estado catalán debería disponer desde el primer momento de su creación de un sistema de seguridad social capaz de realizar, de acuerdo con los estándares internacionales y europeos, las funciones propias de esta institución básica del Estado del bienestar. Cita también la demanda el repetido acuerdo de 17 de febrero de 2015, que, incorporado como anexo, serviría como criterio de interpretación de la Ley.

Cuando la disposición controvertida establece que «la estructura de la Agencia debe prever una eventual asunción de las competencias que en el momento de entrada en vigor de esta ley ejerce la Administración del Estado», o cuando, respecto del plan director de la protección social, prevé que sea «un instrumento de planificación estratégica del futuro modelo de gestión de las prestaciones sociales en Cataluña», está implícitamente refiriéndose también a las competencias sobre Seguridad Social que ejerce la Administración del Estado, así como a las prestaciones de la Seguridad Social, ya que se refiere a las prestaciones sociales en Cataluña y entre éstas están las de la Seguridad Social. Del acuerdo adoptado por el Gobierno el 17 de febrero de 2015 se comprueba inequívocamente que esta es la finalidad. Además, se encomienda esta misión a los servicios administrativos de la Generalitat para que sea elaborada en cinco meses desde la entrada en vigor de la Ley.

Así entendida, esta disposición adicional es contraria al orden constitucional de distribución de competencias en materia de Seguridad Social y asistencia social. Los títulos competenciales en juego son, por parte del Estado, los enunciados en los artículos 149.1.17 y 149.1.1 CE y, por parte de la Comunidad Autónoma de Cataluña, los artículos 165 y 166 EAC. El Tribunal Constitucional ha precisado que el régimen público de la Seguridad Social ha de ser único y unitario (STC 195/1996, FJ 6) y que su atribución como función exclusiva del Estado trata de garantizar la unidad del sistema de la Seguridad Social y no solo la unidad de su regulación jurídica, impidiendo diversas políticas territoriales de seguridad social en cada una de las Comunidades Autónomas (STC 124/1989, FJ 3). Sobre la base de la jurisprudencia constitucional (STC 239/2002), son de delimitar tres zonas donde se despliega la actividad prestacional en cumplimiento del mandato del artículo 41 CE: la zona prestacional de la Seguridad Social de carácter contributivo, que es de competencia estatal para mantener el régimen unitario en los términos expuestos; la zona prestacional asistencial «externa» al sistema de la Seguridad Social, que es de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas y, en fin, la zona prestacional asistencial «interna» del sistema de la Seguridad Social, en la que confluyen tanto la actividad prestacional del sistema de la Seguridad Social como la de las Comunidades Autónomas por constituir lo que el Tribunal califica de «franja común». Es en esta última donde puede confluir la actividad prestacional autonómica con la del sistema de la Seguridad Social. En definitiva, es una exigencia del Estado social de Derecho (art. 1 CE) que quienes no tengan cubiertas sus necesidades mínimas por la modalidad no contributiva del sistema de la Seguridad Social puedan acceder a otros beneficios o ayudas de carácter o naturaleza diferente, habida cuenta de que esta zona asistencial interna al sistema coincide con el título competencial del artículo 148.1.20 CE. Ahora bien, conforme a lo dicho en la STC 239/2002 (FJ 7), tal posibilidad de actuación por las Comunidades Autónomas referida a esa zona asistencial exige que la Comunidad Autónoma aprecie una situación real de necesidad en la población beneficiaria de las ayudas asistenciales de la Seguridad Social y además encuentra su límite en que no interfiera ni en el régimen jurídico básico de la Seguridad Social ni en su régimen económico (art. 149.1.17 CE).

Finalmente, el Presidente de la Generalitat señaló en su comparecencia de 17 de febrero de 2015 que, entre otros proyectos, se pondrá también el acento en un plan y diseño de la Administración de la seguridad social catalana que es complicado de implementar por un problema de orden competencial, pero todo lo que sea definir el modelo de seguridad social catalana lo haremos en los próximos meses.

Estas previsiones son inconstitucionales por vulnerar las competencias estatales del artículo 149.1.17 CE, además de los artículos 1.2, 2, 9.1 y 168 de la misma norma fundamental.

h) Se examina, a continuación, la disposición adicional vigésima sexta, sobre el plan director relativo a los sectores de la energía, telecomunicaciones, sistemas de información y transporte ferroviario. Tras transcribir el precepto, se dice en la demanda que el mismo se ha de poner en relación con el «Libro Blanco de la Transición de Cataluña», así como con el dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias, ya aludido, con ocasión de la tramitación de la Ley 3/2015, que en este particular se transcribe en la demanda. Se advierte, a continuación, que aunque en la versión definitiva de la disposición impugnada se omite la atribución a la Autoridad Catalana de la Competencia de funciones reguladoras, esta omisión no otorga validez constitucional al texto impugnado, pues es evidente que ninguna regulación corresponde constitucionalmente a la Generalitat en materia de telecomunicaciones, energía, o transportes en los términos unilaterales y omnicomprensivos con que está formulado el precepto, ni para establecer un «modelo de políticas de competencia y de regulación de los sectores de la energía, de las telecomunicaciones y los sistemas de información y el transporte ferroviario, así como de un marco normativo que se inspire en las determinaciones de la Unión Europea». Tras citar un pasaje de la STC 108/2014, de 26 de junio (FJ 6), se concluyó señalando que se vulneran las competencias estatales en cada uno de los sectores aludidos, además de las reservadas al Estado por el artículo 149.1.13 CE. Igualmente resultan vulnerados los artículos 1.2, 2, 9.1 y 168 de la misma norma fundamental.

i) Se fundamenta, a continuación, la inconstitucionalidad del artículo 69 de la Ley, precepto que modifica el artículo 4 de la Ley 15/2001, de 14 de noviembre, del Servicio Meteorológico de Cataluña, añadiendo a la lista de funciones del citado servicio la de «prestar servicios de abastecimiento de información meteorológica de apoyo a la navegación aérea». Este apartado atribuye a la Generalitat el ejercicio de una competencia que no le corresponde, pues el artículo 149.1.20 CE otorga en exclusiva al Estado el control del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo, servicio meteorológico y matriculación de aeronaves, competencia que tampoco ha asumido la Generalitat, pues el artículo 144.5 EAC establece que corresponde a la misma el establecimiento de un servicio meteorológico propio, el suministro de información meteorológica y climática, incluyendo el pronóstico, el control y el seguimiento de las situaciones meteorológicas de riesgo, así como la investigación en estos ámbitos y la elaboración de la cartografía climática. Al vincularse la competencia del modificado artículo 4 de la Ley 15/2001 directamente con la de control de la navegación aérea, incide en extralimitación, pues esta competencia se halla atribuida en exclusiva al Estado ex artículo 149.1.20 CE. No puede haber dos competencias concurrentes sobre control meteorológico coincidentes o superpuestas en el mismo espacio aéreo, pues las Comunidades Autónomas, como administraciones territoriales que son, carecen de competencias más allá de su propio ámbito territorial. Esta competencia del Estado se desdobra en dos aspectos íntimamente relacionados: el propio de la competencia para la regulación del servicio meteorológico general de ámbito estatal y, por otra parte, la relación con la competencia estatal de carácter exclusivo para el control de la navegación aérea. La competencia de la Generalitat, conforme al artículo 144.5 EAC, para establecer un sistema meteorológico pleno restringido al territorio de la Comunidad Autónoma no afecta a las competencias del Estado, ni las limita, para disponer de un sistema meteorológico en todo el territorio ni para poder tomar las medidas normativas o aplicativas necesarias, incluso si acude en apoyo físico en el territorio de la Comunidad Autónoma. Se cita al respecto la STC 31/2010.

En ejercicio de la competencia exclusiva del Estado se dictó en su momento la vigente Ley 21/2003, de 7 de julio, de seguridad aérea, cuyo artículo 7 a) atribuye al Ministerio de Medio Ambiente las competencias del Estado relativas al ejercicio de la autoridad meteorológica aeronáutica en el territorio nacional, a través de la Dirección General del Instituto Nacional de Meteorología. Posteriormente, la normativa reglamentaria de desarrollo atribuye las competencias de suministro de información de apoyo a la navegación aérea a la Agencia Estatal de Meteorología (Real Decreto 186/2008, de 8 de febrero). El suministro de tal información está en la más estrecha conexión con la seguridad en el transporte y la navegación aéreas, materia de competencia estatal (art. 149.1.20 CE).

Se señala, asimismo, que de acuerdo con el Reglamento (CE) 550/2004, de 10 de marzo, de prestación de servicios de navegación aérea en el cielo único europeo, los Estados miembros podrán designar un proveedor de servicios meteorológicos en exclusividad en todo o en parte de su espacio aéreo (art. 9) y que la prestación de todos los servicios de navegación aérea en la Comunidad (incluidos los meteorológicos) estará sujeta a la certificación del proveedor por los Estados miembros, certificación que correspondería expedir —si fuese el caso— a la Agencia Estatal de Seguridad Aérea (art. 7).

Es doctrina constitucional pacífica (SSTC 124/2013, de 23 de mayo, y 161/2014, de 7 de octubre) que la competencia específica en relación con la navegación aérea de ámbito territorial, nacional e internacional se halla reconocida de modo exclusivo al Estado. Tras citar determinados pasajes de la segunda sentencia constitucional mencionada, señala la demanda que no cabe una hipotética «interpretación conforme» del precepto impugnado en su conjunto, pues sería sólo la meteorología, como ámbito separado, la que podría ser competencia compartida, si bien no concurrente, en la medida en que, como dice la STC 31/2010, el criterio determinante de la atribución de la titularidad y ejercicio de la competencia es que la actuación o ámbito sectorial sobre el que se ejercite o trate de regularse exceda o no, en cada caso, del territorio de la Comunidad Autónoma. Pero, en todo caso, la navegación aérea propiamente dicha, y todo aquello que afecta a su control y seguridad, es competencia exclusiva del Estado, no compartida, y por consiguiente, si se presenta el caso de tener que ejercitarse la competencia en relación con la navegación aérea, el ejercicio de la misma es sólo atribución propia de la autoridad estatal competente, sin intervención autonómica.

En conclusión, se estima que el artículo 69 de la Ley 3/2015, que modifica el artículo 4 de la Ley 15/2001, es inconstitucional en su nuevo apartado *k bis* —«prestar servicios de abastecimiento e información meteorológica de apoyo a la navegación aérea»—, por afectar al título competencial del artículo 149.1.20 CE e invadir competencias exclusivas del Estado en materia de navegación aérea.

j) Se argumenta, acto seguido, la inconstitucionalidad del artículo 95 de la Ley 3/2015, que añade una disposición adicional, duodécima, al Decreto-ley 1/2009, de 22 de diciembre, de ordenación de los equipamientos comerciales (incurriéndose además, se observa, en un error en la numeración, puesto que ya existe una disposición adicional duodécima). La inconstitucionalidad radica en que se establecen restricciones injustificadas a la libertad de establecimiento, ya que se impide el establecerse en una zona concreta a un determinado formato de establecimiento comercial frente a otros a los que sí se les está permitido. Los grandes establecimientos comerciales ven imposibilitado ejercer su actividad en esas zonas, sin que dicha restricción se motive de ninguna manera ni se justifique por razones imperiosas de interés general. Por ello, el precepto es contrario a la legislación básica estatal y, en concreto, a los artículos 5 y 10 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, de libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio; al artículo 6 de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de ordenación del comercio minorista y a los artículos 3 y 5 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado. La modificación que se impugna reproduce la discusión competencial ya planteada respecto de la instalación de grandes establecimientos fuera de la trama urbana consolidada en Cataluña, discusión cuyos antecedentes se exponen para —se dice— poner de manifiesto la reiteración y contumacia en la infracción en la que se vuelve a incidir. Se citan al respecto el artículo 4.1 de la Ley 18/2005, de 27 de diciembre, de equipamientos comerciales; la

Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 24 de marzo de 2011, en el asunto C-400/08; el Decreto-ley 1/2009, de 22 de diciembre, de ordenación de equipamientos comerciales de Cataluña; la Ley 9/2011, de 29 de diciembre, de promoción de la actividad económica de Cataluña y, en fin, la STC 193/2013, de 21 de noviembre, que declaró inconstitucionales los apartados 3 y 4 del artículo 9 del Decreto-ley 1/2009 en la redacción dada a los mismos por el artículo 114 de la Ley 9/2011. Tras citar pasajes de la referida Sentencia constitucional y luego de invocar, asimismo, la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre, relativa a los servicios de mercado interior, la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre libre acceso a las actividades de servicio y su ejercicio, por la que aquélla se traspuso, y la Ley 1/2010, de 1 de marzo, que dio nueva redacción a algunos preceptos de la Ley 7/1996, de 5 de enero, de ordenación del comercio minorista, se concluye observando que el Tribunal Constitucional entiende que las normas autonómicas de desarrollo de la legislación básica estatal no pueden imponer restricciones a la ubicación de establecimientos comerciales conectados con su tamaño o con la población del municipio, pues ello supone excepcionar la regla general de libertad de acceso a una actividad de servicio como es la distribución comercial por motivos económicos que quedan prohibidos por la legislación básica de contraste. Las únicas excepciones que caben a esta regla general son las que atiendan a razones urbanísticas, de ordenación territorial y de protección ambiental, siempre que estén debidamente justificadas y motivadas en la parte expositiva de las normas.

Se añade que la Ley 2/2014, de 27 de enero, de medidas fiscales, administrativas, financieras y del sector público de Cataluña, vino a modificar, a la vista de la STC 193/2013, el régimen jurídico de los equipamientos comerciales en Cataluña, al aprobar una disposición adicional vigésima séptima del Decreto-ley 1/2009, previsión legal que parecía recoger un pronunciamiento del Tribunal Constitucional. Sin embargo, la misma Ley 2/2014 aprobó, a la vez, una disposición transitoria octava que venía a mantener la prohibición de establecimiento de grandes superficies comerciales fuera de la trama urbana de los municipios, sin mayor consideración a otros posibles requisitos. El efecto que produjo esta disposición transitoria octava fue, por tanto, la imposibilidad de instalación de establecimientos comerciales medianos y grandes fuera de la trama urbana consolidada de municipios de menos de 5.000 habitantes o asimilables o que sean capital de comarca y la imposibilidad de instalación de grandes establecimientos comerciales fuera de la trama urbana consolidada de municipios de más de 50.000 habitantes o asimilables o que sean capital de comarca en ningún caso, lo que reforzaba la prohibición basada en criterios de población y económico, contraria a la legislación básica. Por tanto, al establecer esa disposición transitoria octava una «suspensión» legislativa de la inconstitucionalidad declarada por la STC 193/2013, seguía manteniendo la vulneración de la normativa básica al continuar supeditando el acceso y ejercicio de una actividad de servicios a restricciones cuantitativas y territoriales, sin justificación del concurso de razones imperiosas de interés general. En el momento actual, con la Ley 3/2015, se produce la enésima modificación legislativa de la materia, que no respeta tampoco la regulación contenida en la legislación básica estatal, pues vuelve a añadir una disposición adicional al Decreto-ley 1/2009 que sigue limitando la implantación de grandes establecimientos comerciales en las tramas urbanas consolidadas sin establecer las razones imperiosas de interés general que con arreglo a la normativa básica, que traspone la Directiva europea, habrían de justificar la prohibición.

Por último, desde la perspectiva de la unidad de mercado, la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, reconoce en su artículo 3.1 a todos los operadores económicos los mismos derechos en todo el territorio nacional y con respecto a todas las autoridades competentes sin discriminación alguna por razón del lugar de residencia o establecimiento, en tanto que el artículo 5.1 de la misma Ley dispone que las autoridades competentes que establezcan límites al acceso a una actividad económica o a su ejercicio motivarán su necesidad en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicio y su ejercicio, precepto este que ya se dijo impide supeditar el ejercicio de una actividad económica de servicios a

motivos de carácter territorial o de población, al contrario de lo que ocurre con la modificación introducida por el impugnado artículo 95, precepto que sigue la línea de las anteriores modificaciones legislativas de la Comunidad Autónoma de Cataluña, imponiendo restricciones injustificadas a la libertad de establecimiento, lo que resulta contrario a la distribución de competencias en los términos señalados por el Tribunal Constitucional.

Se concluyó con la súplica de que se tuviera por interpuesto recurso de inconstitucionalidad contra los artículos 69 y 95 y contra las disposiciones adicionales vigésima segunda a vigésima sexta de la Ley de Cataluña 3/2015, de 11 de marzo, y que se dictara en su día sentencia en la que se declararan inconstitucionales y nulas las disposiciones impugnadas. En otrosí se pidió que, con arreglo a lo previsto en los artículos 161.2 CE y 30 LOTC, se declararan suspendidas la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados desde la fecha de interposición del recurso.

2. Por providencia de 25 de junio de 2015, el Pleno del Tribunal, a propuesta de la Sección Segunda, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno contra los artículos 69 y 95 y las disposiciones adicionales vigésima segunda a vigésima sexta de la Ley de Cataluña 3/2015, de 11 de marzo, de medidas fiscales, financieras y administrativas; dar traslado de la demanda y documentos presentados (art. 34 LOTC) al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, así como a la Generalitat y al Parlamento de Cataluña, por conducto de sus Presidentes, para que en el plazo de 15 días pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes; tener por invocado por el Presidente del Gobierno el artículo 161.2 CE, lo que, a su tenor y conforme dispone el artículo 30 LOTC, produce la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados desde la fecha de interposición del recurso, 15 de junio de 2015, para las partes del proceso y desde el día en que aparezca publicada la suspensión en el «Boletín Oficial del Estado» para los terceros, comunicándose así a los Presidentes de la Generalitat y del Parlamento de Cataluña. Se acordó, por último, publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diari Oficial de la Generalitat de Cataluña».

3. Mediante escrito registrado en el Tribunal Constitucional el 9 de julio de 2015, el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó el acuerdo de la Mesa de la Cámara en orden a que se diera por personado al Congreso en el procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del artículo 88.1 LOTC, remitiendo a la Dirección de Estudios, Análisis y Publicaciones y a la asesoría jurídica de la Secretaría General.

4. Mediante escrito registrado en el Tribunal Constitucional el 9 de julio de 2015, el Presidente del Senado comunicó el acuerdo de la Mesa de la Cámara en orden a que se diera por personado al Senado en el procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del artículo 88.1 LOTC.

5. Mediante escrito registrado el 23 de julio de 2015, los Abogados de la Generalitat de Cataluña formularon, en representación de su Gobierno, alegaciones en oposición a la demanda. Pueden resumirse como sigue:

a) Como consideración previa, y tras referirse, en síntesis, al objeto y a los motivos del recurso de inconstitucionalidad, se dice que la demanda ha invertido el orden con el que la Ley 3/2015 ordena sus preceptos, pues se relega a un segundo plano la impugnación de disposiciones legales con eficacia inmediata para terceros (artículos 69 y 95) y se anteponen, con clara intencionalidad política, la impugnación de las disposiciones adicionales vigésima segunda a vigésima sexta, en las que se contienen simples mandatos del Parlamento de Cataluña al Gobierno de la Generalitat, mandatos que no tienen eficacia jurídica alguna para terceros. Pero en este proceso de inconstitucionalidad no cabe juzgar la política, ni proyectos o ideas políticas, sino solo la ley, con arreglo a la Constitución. Por ello señala esta representación que se alegará, en primer lugar, sobre la constitucionalidad de los artículos 69 y 95, por su mayor relevancia y su eficacia inmediata en el ordenamiento, considerando después la constitucionalidad de las disposiciones adicionales impugnadas.

b) Se afirma que el artículo 69 de la Ley 3/2015 no lesiona las competencias que el artículo 149.1.20 CE atribuye al Estado sobre el control del espacio aéreo y del servicio meteorológico. Tras resumir los argumentos de la demanda frente a este precepto, se observa que los mismos parten de una errónea interpretación de su alcance, ya que el mismo no atribuye al Servicio Meteorológico de Cataluña competencias sobre la navegación aérea o sobre el servicio meteorológico que el artículo 149.1.20 CE reserva al Estado, sino que, de forma mucho más modesta, contiene una habilitación al organismo autonómico para que pueda operar como prestador de servicios meteorológicos de apoyo a la navegación aérea en los términos establecidos en el Derecho comunitario y en el interno.

Se pasa a considerar, expuesto lo anterior, el ámbito material de la navegación aérea y su marco normativo. Abarca dicha navegación un ámbito muy amplio de funciones y actividades, que pueden desdoblarse en dos. De una parte, la navegación aérea propiamente dicha, referida a las condiciones de navegabilidad de las aeronaves y a la idoneidad del personal de vuelo; y de otro lado, la circulación o tráfico aéreo, que incluye las operaciones y movimientos aéreos cuya ordenación y control resultan necesarios para garantizar que se lleven a cabo en condiciones de fluidez y de seguridad. Con ello no se agota todo lo necesario para la navegación aérea, que requiere también infraestructuras idóneas y servicios de protección del vuelo. Estos servicios de apoyo al vuelo están definidos en el artículo 2.4 del Reglamento (CE) 549/2004, del Parlamento europeo y del Consejo, de 10 de marzo (Reglamento marco para la creación del cielo único europeo) que incluyen en los mismos los «meteorológicos destinados a la navegación aérea». La navegación y el tráfico aéreos no se rigen sólo por el ordenamiento jurídico nacional, pues su régimen jurídico está integrado también por el Derecho comunitario, que forma parte del ordenamiento español y cuyas disposiciones son aplicables frente a cualesquiera otras de orden interno en virtud del principio de primacía, del que deriva su efecto directo y la capacidad de las normas de la Unión Europea de desplazar a otras. En punto a la navegación aérea, el Derecho comunitario está conformado por un conjunto de Reglamentos aprobados todos el 10 de marzo de 2004 con la finalidad de crear un cielo único europeo. Tras referirse esta representación a dichos Reglamentos, observa que el modelo de cielo único europeo diseñado en ellos se caracteriza por la segregación de las funciones de regulación del tráfico aéreo, así como de las de supervisión de cumplimiento de la normativa europea y de la prestación de los servicios de navegación aérea, reservadas a las autoridades nacionales, de aquellas otras funciones de carácter operativo, referidas a la prestación de servicios para la navegación aérea, que pueden ser ejercidas por entidades públicas o privadas, de conformidad con el Reglamento de prestación de servicios. En concordancia con el Convenio de Chicago de 1944, sobre aviación civil internacional, la reglamentación comunitaria parte de que corresponde a los Estados miembros el control sobre el respectivo espacio aéreo, la regulación de ese tráfico y la gestión de los servicios de tránsito aéreo, en los términos del artículo 2.11 del Reglamento marco para la creación del cielo único europeo. Por otra parte, el artículo 4 del Reglamento europeo encomienda las funciones de verificación del cumplimiento de las medidas que adopten los Estados miembros a unos órganos de supervisión independientes de los proveedores de servicios de navegación aérea.

En cambio, la prestación de servicios de navegación aérea, entre los que se encuentran los meteorológicos, está abierta a cualquier entidad pública o privada (art. 2.5 del Reglamento marco para la creación del cielo único europeo, considerando 6 y artículos 7 y 18 *bis* del Reglamento de prestación de servicios y art. 2.15 del Reglamento de ejecución 1035/2011). Estos servicios meteorológicos comprenden, según el artículo 2.29 del Reglamento marco para la creación del cielo único europeo, «las instalaciones y servicios que proporcionan a las aeronaves pronósticos, informes y observaciones meteorológicos, así como cualquier otra información y datos meteorológicos facilitados por los Estados para el uso aeronáutico». El artículo 6 del Reglamento de prestación de servicios determina los requisitos comunes para la prestación de servicios de navegación aérea y su artículo 7 establece un sistema común de certificación para definir los derechos y obligaciones de los

proveedores de tales servicios. Dicha certificación o autorización sólo puede sujetarse a condiciones justificadas objetivamente y ser no discriminatorias, proporcionadas, transparentes y compatibles con las normas internacionales pertinentes (considerando 12 y art. 7.6 y 8 del Reglamento de prestación de servicios) y debiendo organizarse los referidos servicios con arreglo a condiciones de mercado. Ello en el bien entendido de que la obtención de la certificación es condición necesaria, pero no suficiente, para prestar los servicios meteorológicos de apoyo a la navegación aérea, ya que es precisa también su designación, según resulta del artículo 9 del Reglamento de prestación de servicios, que reserva a los Estados miembros la designación de un proveedor de servicios meteorológicos para suministrar la totalidad o parte de los datos meteorológicos en régimen de exclusividad en todo o en parte del espacio aéreo de su responsabilidad. La adaptación del Derecho interno al nuevo modelo liberalizado se ha realizado a través del Real Decreto 931/2010, de 23 de julio, por el que se regula el procedimiento de certificación de proveedores civiles de servicios de navegación aérea y por la Orden del Ministerio de Medio Ambiente MAM/1792/2006, de 5 de junio, por la que se regula el procedimiento de certificación de proveedores de servicios meteorológicos de apoyo a la navegación aérea. La citada Orden permite a cualquier organización con actividad principal o sede en territorio español presentar una solicitud de certificación para operar como proveedor de servicios meteorológicos de apoyo a la navegación aérea (arts. 1 y 2). El artículo 1.3 del Real Decreto 186/2008, de 8 de febrero, por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Estatal de Meteorología incluye en sus atribuciones el desarrollo, implantación y prestación de los servicios meteorológicos de competencia del Estado y su artículo 8 b) le faculta para la provisión de servicios meteorológicos de apoyo a la navegación aérea, atribución de funciones que no puede interpretarse, según parece postular la demanda, como una asignación a dicho organismo estatal de la competencia exclusiva para prestar los servicios meteorológicos de apoyo a la navegación aérea, sino como una mera habilitación para que pueda ejercer tal actividad, análoga a la que, en virtud del impugnado artículo 69, se otorga al Servicio Meteorológico de Cataluña, previa la obtención de la correspondiente certificación de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente, certificación que a la Agencia Estatal de Meteorología le fue concedida el 21 de diciembre de 2006.

El año 2013 el Servicio Meteorológico de Cataluña inició los trámites para obtener la certificación de proveedor de servicios meteorológicos de apoyo a la navegación aérea, solicitando el 28 de febrero de 2014 a la Secretaría de Estado de Medio Ambiente que le fuera expedida la referida certificación, solicitud desestimada por resolución de 29 de julio del mismo año, con la motivación de que el Servicio Meteorológico de Cataluña no cumpliría con todos los requisitos que el Reglamento de ejecución (UE) 1035/2011 exige al efecto, señalándose en dicha resolución, entre otros extremos, que la organización «no tiene asignadas la prestación de servicios meteorológicos de navegación aérea entre sus funciones, por lo que no se puede garantizar que el servicio se preste de forma segura y continuada». Así pues, según esta resolución desestimatoria, la concesión de la certificación interesada requería, entre otras condiciones, que la normativa asignara expresamente la función de prestador de servicios meteorológicos de apoyo a la navegación aérea, de manera que, para reiniciar el procedimiento de obtención de la repetida certificación, el Parlamento de Cataluña incluyó en el artículo 69 de la Ley 3/2015, aquí impugnado, la incorporación en el artículo 4 de la Ley 15/2001 de una nueva letra k bis para atribuir tal condición al Servicio Meteorológico de Cataluña. Tal incorporación, en suma, no hizo sino cumplir una de las condiciones exigidas por la Secretaría de Estado de Medio Ambiente.

Por lo expuesto, el artículo 69 no ha incurrido en la lesión competencial aducida en la demanda, pues no atribuye al Servicio de Meteorología de Cataluña ninguna competencia de control de la navegación aérea, materia que, efectivamente, el artículo 149.1.20 CE reserva en exclusiva al Estado, sino que se limita a especificar que al amparo de la competencia que el artículo 144.5 EAC atribuye a la Generalitat sobre el servicio meteorológico (competencia que, según la STC 31/2010, FJ 88, es compatible con la estatal) se habilita al Servicio Meteorológico de Cataluña para que pueda ejercer la

prestación de los servicios meteorológicos de apoyo a la navegación aérea. Es claro que la posibilidad de tal prestación, previa a la correspondiente certificación emitida por la Secretaría de Estado de Medio Ambiente, no interfiere ni limita las competencias estatales sobre la navegación aérea y los servicios meteorológicos, habiendo regulado el Estado, al amparo de dichas competencias y con base en la regulación comunitaria, los requisitos y procedimientos para que entidades públicas o privadas, como el Servicio de Meteorología de Cataluña, puedan ser autorizadas como proveedoras de dichos servicios.

c) Tampoco el artículo 95 de la Ley 3/2015 es inconstitucional, pues no vulnera la legislación básica del Estado relativa a la libertad de establecimiento y de acceso de prestación de servicios y su ejercicio consagradas por el Derecho comunitario. Tras resumir los argumentos de la demanda sobre este precepto, se advierte que, en todo caso, no cabe afirmar, como la demanda hace, una contumaz voluntad autonómica de ignorar la normativa europea y estatal básica sobre libertad de establecimiento y de acceso a las actividades de servicio y su ejercicio, pues no existe aún un pronunciamiento expreso ni del Tribunal de Justicia de la Unión Europea ni de este Tribunal Constitucional sobre las prescripciones relativas a la implantación territorial de los equipamientos comerciales fundamentadas en razones imperiosas relacionadas con la protección del medio ambiente, la ordenación territorial y urbanística y la defensa de los consumidores que en su día estableció el Decreto-ley 1/2009 en términos opuestos a la ordenación de los equipamientos comerciales basada en criterios económicos y de formatos comerciales que había previsto la Ley 18/2005, de 27 de diciembre, declarada contraria al Derecho europeo por Sentencia del Tribunal de Justicia de 24 de marzo de 2011 (asunto C-400/09). Dicha Sentencia condenó al Reino de España porque tanto la legislación básica estatal entonces vigente (artículo 6 de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de ordenación del comercio minorista) como la de Cataluña (Ley 18/2005, de 27 de diciembre, de equipamientos comerciales) imponían restricciones territoriales basadas en criterios de carácter económico, pero admitió expresamente la posibilidad de que dichas restricciones se basaran en razones imperiosas de interés general relacionadas con la ordenación del territorio y la protección del medio ambiente. El Decreto-ley 1/2009, de 22 de diciembre, de ordenación de los equipamientos comerciales, aprobado antes de que se pronunciara la referida Sentencia, tuvo como finalidad adaptar la Ley 18/2005 a la Directiva 2005/123/CE, de 12 de diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior, como por lo demás hizo también el legislador estatal mediante la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades y servicios y su ejercicio, así como la Ley 1/2010, de 11 de marzo, de modificación de la Ley de ordenación del comercio minorista. La conformidad de la regulación de los equipamientos comerciales contenida en el Decreto-ley 1/2009 a la Directiva relativa a los servicios en el mercado interior, así como a las leyes estatales básicas de trasposición de dicha Directiva, fue admitida tanto por la Comisión Europea como por el Estado en el procedimiento de ejecución de la citada Sentencia del Tribunal de Justicia de 24 de marzo de 2011. Por otro lado, la STC 193/2013, que declaró la inconstitucionalidad del artículo 114 de la Ley 11/2009, en ningún momento manifestó que las limitaciones territoriales a la implantación de establecimientos comerciales fuesen contrarias a la legislación básica estatal de trasposición de la Directiva de servicios en el mercado interior, sino que se limitó a declarar la inconstitucionalidad de aquel precepto por imponer una restricción a la libertad de establecimiento sin haber justificado que estuviera fundamentada en razones imperiosas de interés general, a cuyo efecto se transcribe un pasaje del FJ 7 de dicha STC 193/2013.

Hechas estas precisiones, se aborda el examen del régimen competencial en materia de comercio, observándose que el artículo 149.1.10 CE atribuye al Estado competencia en materia de comercio exterior, y que, por ello, al amparo del artículo 149.3 CE, la Generalitat tiene competencia exclusiva en materia de comercio, lo que incluye la planificación territorial de los equipamientos comerciales [art. 121.1.d) EAC]. Esta competencia no excluye la proyección de la competencia del Estado sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE), competencia esta acerca de cuyo carácter y alcance, conforme a la jurisprudencia constitucional, se extiende el escrito. Sobre la base del artículo 149.1.13 CE, el legislador estatal ha dictado los

artículos 5, 15, 10 y 11 de la Ley 17/2009, el artículo 6 de la Ley de ordenación del comercio minorista y los artículos 3 y 5 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, preceptos básicos que, según la demanda, habrían sido vulnerados por la disposición adicional duodécima del Decreto-ley 1/2009, añadida por el artículo 95 de la Ley 3/2015. Se advierte que no todos los preceptos básicos invocados como parámetro para la declaración de inconstitucionalidad que se pide están exentos de dudas sobre su constitucionalidad y que, por otra parte, aun admitiendo dialécticamente su constitucionalidad, tales preceptos no habrían sido infringidos por la disposición controvertida pues, como se dirá, la norma no somete a autorización ni establece ninguna restricción al acceso y ejercicio de la actividad comercial, sino que regula la implantación de establecimientos comerciales en instalaciones portuarias, si bien con sujeción a unas condiciones de superficie justificadas por la singularidad de esos espacios marítimos y la necesidad de no interferir los usos portuarios.

Transcribe el escrito, a continuación, los artículos 5, 10 y 11 de la Ley 17/2009, el artículo 6 de la Ley de ordenación del comercio minorista y los artículos 3 y 5 de la Ley de garantía de la unidad de mercado para concluir que no existe contradicción entre las prescripciones contenidas en ellos y la disposición adicional duodécima controvertida, contradicción que, por lo demás, no ha sido argumentada suficientemente por la demanda. La nueva disposición adicional duodécima del Decreto-ley 1/2009 no es una norma restrictiva que imponga una prohibición a la implantación territorial de los establecimientos comerciales, sino una norma que amplía tales posibilidades de implantación, al prever que puedan también emplazarse dentro de las instalaciones de los puertos de titularidad pública situados en los entornos de la trama urbana consolidada del municipio y cuenten con un informe favorable de la autoridad portuaria, si bien, dada la singularidad de los espacios portuarios, se restringe esa ubicación a los establecimientos de menores dimensiones. La posibilidad de ubicar usos comerciales en las instalaciones portuarias está prevista en el artículo 72 d) de la Ley de puertos del Estado y de la marina mercante (texto refundido aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre), en el artículo 49 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas, y en el artículo 30.2 de la Ley 5/1998, de 17 de abril, de puertos de Cataluña. Conforme a esta legislación sectorial, corresponde al plan especial urbanístico que debe desarrollar el sistema general portuario establecer la ordenación de los usos en la zona de servicio del puerto y la disposición adicional controvertida no hace más que abundar en estas posibilidades, estableciendo un límite a la superficie de los establecimientos comerciales al amparo de las competencias autonómicas [artículos 121.1 d), 140.1 d) y 149.5 EAC], medida razonable y proporcionada. Lo dicho sería suficiente para rechazar esta imputación de inconstitucionalidad, si bien interesa añadir que tampoco puede tacharse de discriminatorio el tratamiento dado a los distintos formatos comerciales en atención a su superficie, pues el principio de igualdad (art. 14 CE) se predica de los ciudadanos, no de los «formatos» comerciales, que no son sujetos jurídicos, sino simples formas de materialización de la actividad comercial y, desde esta perspectiva, la limitación de superficie impuesta se aplica por igual a todos los comerciantes, sea cual sea su personificación jurídica y su nacionalidad. Por otro lado, la discriminación se da cuando se dispensa un trato distinto a situaciones iguales o la inversa y en ello no se ha incurrido aquí, pues se parte de unos supuestos de hecho distintos y se discierne entre ellos en atención a lo que se estima compatible a los usos portuarios.

d) Se entra, a continuación, en el examen de la impugnación de las disposiciones adicionales vigésima segunda a vigésima sexta de la Ley 3/2015, a cuyo efecto hace esta representación unas consideraciones generales sobre el sentido de todas estas reglas. Tanto el dictamen del Consejo de Estado 461/2015 como la demanda pretenden extraer de la STC 42/2014, que resolvió la impugnación de la resolución del Parlamento de Cataluña 5/X, de 23 de enero de 2013, por la que se aprobó la Declaración de soberanía y del derecho a decidir del pueblo de Cataluña, una declaración de inconstitucionalidad de todo el proceso para hacer efectivo el ejercicio de tal derecho a decidir. Pero la Sentencia declaró sólo la inconstitucionalidad del principio primero de aquella resolución, no la de los otros ocho principios e interpretó de conformidad a la Constitución las referencias al

«Derecho a decidir de los ciudadanos de Cataluña» contenidas en el título, parte inicial, y en los principios segundo, tercero, séptimo y noveno, párrafo segundo. El recurso pretende deducir de aquel pronunciamiento constitucional la inconstitucionalidad del denominado «proceso de transición nacional» y extender, por contaminación, la presunta inconstitucionalidad a cuantas disposiciones y actuaciones aparezcan citadas o relacionadas con este proceso en declaraciones públicas, informes o documentos políticos en los que se manifiestan las aspiraciones de autogobierno del pueblo de Cataluña. Pero el objeto del recurso son las disposiciones adicionales de la Ley 3/2015, enjuiciamiento que no puede hacerse atendiendo ante todo a unos antecedentes históricos o legislativos, o a realidades sociales y políticas coetáneas, sino que se ha de atender en primer lugar al sentido propio de las palabras, al propio texto de los preceptos legales, que son los únicos que tienen eficacia jurídica. Lo que puede juzgarse en este recurso no son los criterios de oportunidad política desde los que se quiere servir a las aspiraciones de mayor autogobierno para Cataluña, sino solo si los preceptos impugnados contravienen o no la Constitución. Todas estas disposiciones adicionales tienen origen en unas enmiendas presentadas durante la tramitación parlamentaria del proyecto de ley respecto de las que se solicitó dictamen al Consejo de Garantías Estatutarias, que lo emitió con el número 3/2015, de 26 de febrero. El texto final de las disposiciones adicionales difiere muy sustancialmente del de aquellas enmiendas, por lo que no cabe proyectar sobre él los reproches de inconstitucionalidad que pudieran formularse contras las enmiendas originales ni fundar este recurso en aquel dictamen, puesto que se trata de textos sustancialmente distintos.

Estas disposiciones adicionales, atendido el sentido propio de su texto, no sólo no producen una vulneración actual y presente de la Constitución, sino que pueden ser perfectamente interpretadas conforme a ella. Su efecto se agota en el orden interno de la Generalitat, sin efectos jurídicos para terceros ni modificación del ordenamiento jurídico. Tampoco se inscriben en un procedimiento de reforma constitucional, por lo que el recurso no es más que una impugnación meramente preventiva que debería ser objeto de inadmisión por el Tribunal Constitucional. Las disposiciones adicionales impugnadas expresan una relación interna de la Generalitat, que bien pudo haberse vehiculado mediante mociones o resoluciones del Parlamento dirigidas al Gobierno. El hecho de haberse incluido en una ley no altera en absoluto la verdadera naturaleza de las obligaciones que el Parlamento impone al Gobierno, que se inscriben en la función de impulso de la acción política y de gobierno y cuya efectividad se circunscribe a la relación fiduciaria entre ambas instituciones, pues, a pesar de haberse incorporado esos mandatos a una norma legal, su incumplimiento no tiene sanción y una reclamación en tal sentido no podría plantearse más que ante el propio Parlamento. Además, su impugnación en este recurso sólo puede tener por objeto el mandato mismo del Parlamento y no las actuaciones, planes, inventarios, catálogos y anteproyectos que puede llevar a cabo el Gobierno y la Administración de la Generalitat. Estos planes, inventarios, catálogos o proyectos son esencialmente anteproyectos, actuaciones de recopilación y sistematización de información que afectan a elementos organizativos del ámbito interno de la Administración, carentes de eficacia jurídica para terceros y que no modifican el ordenamiento jurídico, siendo simple programación de hipotéticas futuras actuaciones o medidas, que sólo podrán llevarse a cabo o ser efectivas en el contexto constitucional y legal de futuros escenarios en los que finalmente puedan concretarse las legítimas aspiraciones políticas de mayor autogobierno para Cataluña. Se cita el FJ 3.b) de la STC 42/2014, que admitió la legitimidad de las aspiraciones políticas de Cataluña a las que se llegue mediante un proceso ajustado a la legalidad constitucional. Desde el momento en que se admite que no existe un núcleo inaccesible a la reforma constitucional, y que la iniciativa para ella se puede formular desde la Generalitat (arts. 166 y 87.2 CE), es preciso admitir también una labor previa de los órganos de la Comunidad Autónoma dirigida a la preparación de ese proyecto o iniciativa, pues una reforma constitucional en ese sentido requiere una labor previa de preparación y ha de venir precedida de un análisis profundo, sólido y riguroso del proyecto. Además, ante una posible iniciativa de ese tenor, tales estudios y análisis, y la

propia planificación o programación, cumplen al mismo tiempo una función de contraste, examen y evaluación del propio anteproyecto de iniciativa a fin de decidir, en su caso, emprender o no una reforma que pueda culminar en la conformación de un estatus constitucional distinto para Cataluña. Tras citar los estudios, informes y debates que precedieron a las reformas y ampliaciones de competencias proyectadas o promovidas por la Generalitat desde 1977 y, entre ellos, los informes elaborados en 2013 y 2014 por el Consejo Asesor para la Transición Nacional de Cataluña, creado por el Decreto, no impugnado, 113/2013, de 12 de febrero, se observa que sería absurdo pensar que la Constitución impide el estudio y preparación de una iniciativa de reforma constitucional antes de su formulación por el procedimiento que fija el título X de la propia norma fundamental. Los mandatos que el Parlamento de Cataluña dirige al Gobierno de la Generalitat pueden enmarcarse en ese proyecto de estudio y no han producido ninguna infracción de la soberanía nacional ni de la unidad de España. Por más que la demanda quiera destacar únicamente las referencias que en el orden político se han hecho a una hipotética declaración unilateral de independencia y a la desconexión de Cataluña respecto del Estado, es evidente que la Constitución reconoce a la Generalitat iniciativa legislativa (art. 87.2) y de reforma o revisión constitucionales (art. 166) y que a buena parte de los escenarios de incremento del acervo competencial en los que podrían cobrar efectividad las previsiones de las disposiciones adicionales impugnadas también podría llegarse por los procedimientos previstos en la Constitución. El recurso dice que estas iniciativas parlamentarias siguen pautas previstas en los informes del Consejo para la Transición Nacional, pero se recuerda que, según consta en la recopilación de los mismos («Libro Blanco para la Transición Nacional»), si bien se analizan medidas a adoptar a la hora de construir un Estado propio para Cataluña, muchas de ellas serían aplicables en reformas de la Constitución que dieran lugar a formas de Estado confederales o federales. Por tanto, presumir que se va a conducir al incumplimiento de la Constitución es invertir el principio que resulta del artículo 9.1 CE y partir de una presunción de actuación de la Generalitat en contra de la propia Constitución, lo que hace patente el carácter preventivo del recurso. Toda norma jurídica viene precedida por largos procedimientos y trabajos preparatorios dirigidos a la elaboración de anteproyectos que se suelen preparar desde los propios servicios de las Administraciones públicas y la intervención en estos trabajos de órganos administrativos no permite cuestionar la constitucionalidad de los mismos, lo que supondría una impugnación preventiva, en contra de la jurisprudencia constitucional que se cita. Tras hacer mención del ATC 135/2004 [FJ 6 b)], se observa que el propio Gobierno del Estado en ningún momento ha impugnado los informes del Consejo para la Transición Nacional que profusamente cita la demanda. Ni siquiera se impugnó la creación del citado Consejo por el Decreto 113/2013.

En definitiva, las disposiciones adicionales impugnadas no atribuyen potestades a la Administración de la Generalitat que no tuviera antes por efecto de su propio acervo competencial. Expresan simples mandatos del Parlamento al Gobierno y a la Administración para disponer de bases informativas, programar futuras posibles actuaciones y adaptar sus estructuras orgánicas para asumir en el futuro un eventual incremento de competencias. Nada de ello comporta una efectiva, actual o presente vulneración del orden de competencias ni infringe los artículos 1.2, 2, 166 y 168 CE.

e) Por lo que se refiere, ya de manera singular, a la disposición adicional vigésima segunda («Plan director de la Administración tributaria de Cataluña»), la interpretación del alcance de este precepto que hace la demanda no resulta de su propio texto. Es doctrina consolidada del Tribunal Constitucional la de que todas las normas se han de interpretar de conformidad con la Constitución y que no cabe reconstruir el texto de normas no explicitadas en las leyes, de modo que la posible ambigüedad del texto de la ley o la duda acerca de si en el futuro pudiera hacerse una aplicación contraria a la Constitución, no puede ser nunca motivo bastante para declarar su inconstitucionalidad, pues el Tribunal, conforme a la jurisprudencia que se cita, no hace pronunciamientos preventivos.

Esta disposición solo prescribe la elaboración de un plan director de la Administración tributaria de Cataluña como instrumento de planificación para una eventual asunción de

nuevas funciones y competencias tributarias. Se trata, por tanto, de una norma que expresa la potestad de organización inherente a la competencia asumida en el artículo 150 EAC. El artículo 204 EAC dispuso la creación de la Agencia Tributaria de Cataluña y la STC 31/2010 avaló la constitucionalidad de este precepto (FJ 132). La Ley de Cataluña 7/2007, de 17 de julio, creó efectivamente dicha Agencia tributaria, sin que hasta la fecha el Estado haya cuestionado ni su existencia ni sus funciones. Que la disposición impugnada establezca que la Administración tributaria de Cataluña ha de contar con una planificación estratégica y prevea la eventualidad de futuros incrementos de funciones y competencias significa solo que ha de preparar sus estructuras y procedimientos internos para hacerlos compatibles con posibles futuros desarrollos y ampliaciones. La Generalitat dispone de iniciativa legislativa (art. 87.2 CE) y para la reforma o revisión constitucional (art. 166 CE). Además, el título VIII CE prevé procedimientos e instrumentos para una amplia delegación o atribución de nuevas competencias a la Generalitat en materia tributaria y es perfectamente lícito que la Generalitat prepare propuestas normativas que puedan conducir a esos escenarios futuros. La interpretación del ordenamiento y, por tanto, también de esta disposición adicional ha de partir de la presunción de constitucionalidad de las normas. Bajo ese entendimiento, la disposición adicional vigésima segunda no merece tacha alguna de inconstitucionalidad.

f) En cuanto a la disposición adicional vigésima tercera (inventario del patrimonio de las administraciones públicas de Cataluña), y tras resumir la impugnación en este punto de la demanda, se observa que la finalidad imputada al precepto, identificar y valorar activos y pasivos ante un eventual proceso de independencia unilateral de Cataluña, no aparece explicitada en la Ley 3/2015 y que el dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias, que la demanda también cita, se emitió sobre un texto muy distinto. Para enjuiciar la constitucionalidad del precepto no caben presunciones ni conjeturas acerca de futuras intenciones de los operadores jurídicos ni de hipotéticas aplicaciones contrarias al ordenamiento constitucional, siendo preciso atender al tenor de lo que el texto dispone.

Es una práctica habitual en Cataluña utilizar la expresión «administraciones públicas de Catalunya» para referirse a la de la Generalitat y los entes locales, en tanto que se reserva la expresión «administraciones públicas en Catalunya» para referirse a todas las que tienen implantación en el territorio, incluida la del Estado. Con esa advertencia podrían quedar disipadas las dudas manifestadas en la demanda y reconocer la constitucionalidad de la disposición que se impugna. La Generalitat tiene competencia para elaborar un inventario de sus propios bienes y de los de los entes locales de Cataluña, puesto que, conforme al artículo 159.1 a) y 6 EAC, puede legislar respecto del régimen jurídico de las administraciones públicas catalanas, que incluyen los medios necesarios para ejercer las funciones administrativas, incluyendo el régimen de los bienes de dominio público y patrimoniales, que ha de ejercer con respecto a la autonomía local. De conformidad con el artículo 218.5 EAC ha asumido también el ejercicio de la tutela financiera sobre los gobiernos locales, respetando su autonomía. Por ello, puede la Generalitat establecer los instrumentos precisos para conocer la situación patrimonial de los entes locales de Cataluña y, por tanto, su inventario de bienes, su activo y pasivo. Pero incluso si se entendiera que esta disposición adicional comprende también el patrimonio de la Administración del Estado en Cataluña, cabría admitir su constitucionalidad, en la medida en que se trataría de una información inherente a las relaciones patrimoniales derivadas de los procedimientos de transparencia y para prevenir y resolver posibles conflictos de legalidad ordinaria sobre titularidad de bienes, lo que obligaría a disponer de una delimitación precisa de la Administración a la que corresponde la titularidad de cada bien.

Por lo que se refiere a la inclusión en el inventario del patrimonio de los activos y pasivos, si bien puede dar a entender un alcance más general que el puro concepto estricto de patrimonio que resulta del artículo 3 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de patrimonio de las Administraciones públicas, se observa que el preámbulo de esta Ley ya señala a objetivos como una política patrimonial definida por la globalidad de su alcance y la mejora de la gestión y protección de los patrimonios públicos mediante la identificación y control a través de inventarios o registros. Para ello, su artículo 32.4 prescribe que el

inventario patrimonial de las Comunidades Autónomas, entidades locales y entidades de Derecho público incluirá «al menos» los bienes inmuebles y los derechos reales sobre los mismos. Este precepto, dictado en ejercicio de la competencia estatal establecida en el artículo 149.1.18 CE, exige, pues, un contenido mínimo a los inventarios de las Comunidades Autónomas y entidades locales, pero no impide que, en ejercicio de su competencia de desarrollo legislativo, la Generalitat añada contenidos adicionales a su inventario del patrimonio de las Administraciones públicas de Cataluña. En definitiva, la legislación básica estatal no impide al legislador catalán prescribir como contenido del inventario el patrimonio, activos y pasivos, por lo que no cabe aducir vicio alguno de inconstitucionalidad contra esta disposición adicional vigésima tercera.

g) Por lo que atañe a la disposición adicional vigésima cuarta (catálogo de infraestructuras estratégicas), y tras referirse a lo argumentado frente a ella en la demanda, se dice que, conforme a su tenor literal, no se ha encargado al Gobierno la elaboración de un «plan», sino de un mero «catálogo», de infraestructuras estratégicas, es decir, se encarga confeccionar una relación ordenada, descriptiva, y no propiamente un modelo sistemático de la actuación pública que permita dirigirla y encauzarla.

Es claro que la materia en la que se encuadra esta disposición es la seguridad pública, en sus dos vertientes de protección de personas y bienes con la finalidad de garantizar la tranquilidad y el orden ciudadanos y de protección civil. El Tribunal Constitucional ha interpretado el contenido de la competencia del Estado ex artículo 149.1.29 CE por referencia a las actividades dirigidas a la protección de personas y bienes con la finalidad de garantizar la tranquilidad y orden ciudadanos, principalmente mediante la actividad policial propiamente dicha, así como otras de naturaleza administrativas inherentes a aquellas actividades (STC 86/2014 FJ 4). No obstante el carácter exclusivo de esta competencia, el mismo precepto prevé la asunción de competencias en la materia por las Comunidades Autónomas que se doten de cuerpos policiales propios. A su vez, el art. 164 EAC reconoce competencias a la Generalitat en materia de seguridad pública, de acuerdo con lo que disponen la legislación estatal, para «a) La planificación y la regulación del sistema de seguridad pública de Cataluña y la ordenación de las policías locales». La jurisprudencia constitucional ha delimitado el alcance de estas competencias autonómicas sobre la base de dos criterios: 1) que el ámbito competencial para la creación de las policías autonómicas tiene un carácter no sólo orgánico, sino también funcional y 2) que determinadas facultades administrativas complementarias de la seguridad ciudadana no son susceptibles de ser segregadas de las tareas propias de las fuerzas y cuerpos de seguridad, por su incidencia en la prevención e investigación de hechos delictivos y el mantenimiento del orden ciudadano [SSTC 104/1989, FJ 4; 154/2005, FFJJ 5 a) y 8, y 86/2014, FJ 4]. Además, el art. 132 EAC reconoce a la Generalitat competencia exclusiva en materia de protección civil y el Tribunal Constitucional ha delimitado las competencias estatales autonómicas en este ámbito hasta la reciente STC 155/2013, en la que ha reconocido que, dado que la finalidad de la protección civil está en la preservación de las personas y bienes en situaciones de emergencia, se produce una situación de encuentro o concurrencia de las competencias de las diferentes instancias territoriales que obliga a coherencia las competencias estatales en materia de seguridad pública con las autonómicas relacionadas con la protección civil.

Se cita la Directiva 2008/114/CE, sobre identificación y designación de infraestructuras críticas europeas y evaluación de la necesidad de mejorar la protección. Asimismo, la Ley 8/2011, de 28 de abril, por la que se establecen medidas para la protección de las infraestructuras críticas, y el Real Decreto 704/2011, de 20 de mayo, que aprueba el Reglamento de protección de tales infraestructuras, disposiciones, estas últimas, que han procedido a la transposición de aquella Directiva y que han añadido otra categoría más amplia, la de infraestructura estratégica. En atención a las previsiones de la Ley 8/2011 (art. 10) y del Real Decreto 704/2011 (arts. 9 y 10) la Generalitat, en tanto que dispone de competencias para la protección de las personas y bienes y para el mantenimiento del orden público, puede participar en la implantación de los diferentes planes de protección específicos e intervenir en la de los planes de apoyo operativo respecto de las

infraestructuras críticas o infraestructuras críticas europeas existentes en su territorio, proponer la declaración de zona crítica y custodiar la información sensible sobre protección de infraestructuras estratégicas de las que dispone. Todo ello sin perjuicio de sus competencias sobre seguridad pública y protección civil (arts. 164 y 132 EAC).

Atendido todo ello, es palmaria la constitucionalidad de los mandatos formulados en la disposición adicional vigésima cuarta. En cuanto a la encomienda al Gobierno para que elabore un catálogo sobre las «infraestructuras estratégicas» [categoría más amplia, distinta y de menor relevancia que la de «infraestructuras críticas»: art. 2 d) y e) de la Ley 8/2011], es evidente que requiere del Gobierno y de la Administración de la Generalitat una actuación eminentemente ejecutiva, imprescindible para el ejercicio de sus funciones en las materias de seguridad pública y protección civil y de conformidad con los preceptos de la legislación estatal ya citada. La existencia de ese catálogo no perturba ni entorpece ni impide el «Catálogo nacional de infraestructuras estratégicas» del que dispone el Estado ni cabe presumir que en su elaboración la Generalitat vaya a seguir criterios dispares ni incompatibles con los que ya ha seguido cuando a través de sus servicios y de su policía ha participado en planes de protección específicos y en la implantación de los planes de apoyo operativo respecto de las infraestructuras críticas o infraestructuras críticas europeas existentes en su territorio, además de proponer la declaración de zonas críticas y custodiar la información sensible antes dicha. De igual modo, y al amparo de sus competencias funcionales y organizativas en materia de cuerpos de seguridad y policías y de protección civil (arts. 132 y 164, en relación con los arts. 71.6 y 150, todos del Estatuto de Autonomía de Cataluña), es evidente que puede la Generalitat crear una comisión interdepartamental que coordine las actuaciones en las que deban intervenir sus propios servicios relacionados con tráfico, transportes, urgencias sanitarias, energía, etc.

En conclusión, la disposición adicional vigésima cuarta de la Ley 3/2015 no es contraria al artículo 149.1.29 CE ni al artículo 164.5 EAC.

h) Por lo que se refiere a la disposición adicional vigésima quinta (creación de la Agencia Catalana de la Protección Social), se observa que el punto 1 de este precepto expresa solo el mandato del Parlamento al Gobierno de la Generalitat de preparar un anteproyecto de ley, en tanto que el punto 2 se refiere a las competencias que deberá asumir la Agencia y que su estructura deberá prever una eventual asunción de las competencias que ejerce la Administración del Estado. El punto 3 ordena al Gobierno aprobar un plan director de la protección social como instrumento de planificación estratégica del modelo futuro de gestión de las prestaciones sociales en Cataluña. Que el Parlamento requiera al Gobierno a preparar proyectos de ley forma parte de la relación ordinaria de la Cámara y el ejecutivo dentro del sistema institucional de la Generalitat, como en todo sistema parlamentario de gobierno, por lo que mal puede reprochársele vulneración competencial alguna. Que el anteproyecto deba referirse a la creación de una Agencia tampoco resulta extraño, tanto en el ámbito de la Administración General del Estado como en el de las Comunidades Autónomas. Tampoco es lesivo de las competencias estatales ni de otros preceptos de la Constitución que la materia sea protección social, pues la Generalitat, además de haber asumido competencias sobre servicios sociales, voluntariado, menores y protección de las familias (art. 166 EAC), las tiene también en materia de Seguridad Social (art. 165 EAC), entre las que figura la organización y gestión del patrimonio y de los servicios sociales del sistema de Seguridad Social en Cataluña, el reconocimiento y la gestión de las pensiones no contributivas y la organización y administración de los servicios relacionados con todo ello. Es preciso además tener en cuenta que, a partir del ejercicio de competencias en otras materias, la Generalitat ofrece también determinadas prestaciones que pudieran entenderse comprendidas en un concepto amplio de protección social (becas comedor, ayudas al alquiler social y otras medidas en caso de desahucio, etc.).

Los efectos de esta disposición adicional no son inmediatos, pues se otorga al Gobierno un plazo de cinco meses para preparar el anteproyecto de ley, que debe prever, para cuando se acabara aprobando como ley, que la Agencia asumiría de manera inmediata las competencias que gestionan actualmente diversos departamentos del

Gobierno catalán, incluyendo las prestaciones de protección social propias de la Generalitat o las que ya han sido transferidas por el Estado, así como las prestaciones o mejoras que eventualmente decidan incorporar la Generalitat al amparo de los artículos 165 y 166 EAC. Se dispone también que la estructura de la Agencia que se ha de articular en el proyecto de ley que ha de preparar el Gobierno debe prever una eventual asunción de las competencias que en el momento de entrar en vigor de esta ley ejerce la Administración del Estado, de modo que el proyecto reconoce actualmente que el Estado es titular y ejerce en Cataluña determinadas competencias en materia de protección social y una eventual asunción de esas competencias, a cuyo efecto se observa que la Constitución permite la transferencia, delegación o atribución del ejercicio de esas competencias estatales a la Generalitat y que no cabe presumir que tal eventual asunción competencial vaya a producirse por procedimientos ajenos o contrarios a los previstos en la Constitución. Por otro lado, esta disposición ni da unilateralmente eficacia a esa transferencia, delegación o atribución ni la contempla como un hecho cierto, sino simplemente como una futura eventualidad que, por tanto, en modo alguno altera, menoscaba ni afecta a las competencias del Estado.

También se ordena al Gobierno aprobar un plan director de la protección social, a cuyo efecto se recuerda que la Generalitat es competente para planificar su propio modelo de gestión de las prestaciones sociales, por lo que las imputaciones de inconstitucionalidad formuladas en la demanda carecen de todo fundamento y no expresan más que meras sospechas o especulaciones ajenas al texto de esta disposición legal.

i) En cuanto a la disposición adicional vigésima sexta (plan director relativo a los sectores de la energía, de las telecomunicaciones y los sistemas de información y del transporte ferroviario), la demanda no infiere la inconstitucionalidad que afirma del texto del precepto, ni de su sentido propio o contexto legal. Aludiendo a los informes del Consejo Asesor para la Transición Nacional y reproduciendo el dictamen 3/2015 del Consejo de Garantías Estatutarias sobre un texto distinto (la enmienda 431 del proyecto de ley), que ni se corresponde con la disposición adicional vigésima sexta ni tiene su mismo objeto, sentido y alcance, reproduce parcialmente la STC 108/2014 y concluye en la vulneración de los arts. 149.1.13, 1.2, 2, 9.1 y 168 CE sin un razonamiento lógico fundado en Derecho.

Esta disposición adicional expresa el encargo del Parlamento al Gobierno para elaborar el plan director en el que se plantee un modelo de políticas de competencia y de regulación, encargo que no consiste en llevar a cabo un plan ejecutivo, ni en adoptar medidas de eficacia inmediata, sino un plan que prevea para un futuro escenario inspirado en el Derecho de la Unión Europea un modelo teórico de esas políticas. Este encargo en nada se parece al que expresaba la enmienda 431 presentada al proyecto de ley, que proponía la preparación de un proyecto de ley de modificación de la Ley 2/2009, de 12 de febrero, de la Autoridad Catalana de la Competencia, para prever la asunción de funciones reguladoras en el ámbito de la garantía de acceso a esos sectores del mercado. No cabe discutir la doctrina de la STC 108/2014, pero ni el encargo formulado por el Parlamento a través de esta enmienda ni el plan director que pueda aprobar el Gobierno alteran la titularidad de las competencias que el Tribunal reconoció al Estado, pues el plan encargado se completará en el diseño de un modelo teórico y futuro. La Generalitat tiene competencias en el ámbito de la energía, infraestructuras del transporte y de las comunicaciones, transportes, medios de comunicación social y servicios de contenido audiovisual, planificación, ordenación y promoción de la actividad económica de Cataluña y promoción y defensa de la competencia (arts. 133, 140, 169, 146, 152, y 154 EAC), por lo que es indiscutible que su Administración ha de servir con objetividad el interés general cuando actúa en uno de estos sectores y, de acuerdo con los principios de eficacia y buen gobierno, ser proactiva en el estudio y propuesta de mejora del ordenamiento jurídico en el que enmarca sus potestades y funciones. La Generalitat dispone también de iniciativa legislativa e incluso de iniciativa para la reforma de la Constitución (arts. 87.2 y 166 CE). En consecuencia, el encargo formulado por el Parlamento mediante la disposición adicional vigésima sexta no excede del acervo de competencias de la Generalitat, ni

mucho menos puede subvertir el procedimiento de reforma constitucional ni vulnerar la soberanía ni la unidad de España.

Se concluyó con la solicitud de que se desestimara el recurso planteado y se declarara que los preceptos impugnados son plenamente conformes a la Constitución.

En primer otrosí se argumentó en pro del levantamiento inmediato de la suspensión de los preceptos impugnados y se solicitó que así se acordara.

6. Mediante escrito que tuvo entrada en el Tribunal Constitucional el 24 de julio de 2015, los Letrados del Parlamento de Cataluña presentaron, en la representación que les es propia, escrito de alegaciones. Se pueden resumir como sigue:

a) Se afirma, en primer lugar, que el artículo 69 de la Ley 3/2015 no desborda las competencias estatales sobre control del espacio aéreo. Conforme al artículo 144.5 EAC, corresponde a la Generalitat el establecimiento de un servicio meteorológico propio, el suministro de información meteorológica y climática, incluyendo el pronóstico el control y el seguimiento de las situaciones meteorológicas de riesgo, la investigación en estos ámbitos y la elaboración de la cartografía climática. Tras citar un pasaje del fundamento jurídico 88 de la STC 31/2010, que enjuició aquel precepto, se sostiene que la competencia exclusiva del Estado sobre el servicio meteorológico (art. 149.1.20 CE) no excluye la correlativa de la Generalitat, en perfecta concurrencia. Con el artículo 69 se pretende habilitar al Servicio Meteorológico de Cataluña para actuar como proveedor de servicios meteorológicos de apoyo a la navegación aérea y hacer posible así que pueda obtener la certificación exigida por el Reglamento (CE) 550/2004 del Parlamento y del Consejo, de 10 de marzo de 2004 y el Reglamento (CE) 2096/2005 de la Comisión, de 20 de diciembre de 2005, citándose también la Orden Ministerial MAM/1792/2006, de 5 de junio. El Servicio Meteorológico de Cataluña solicitó tal certificación, que le fue denegada por resolución de la Secretaría del Estado de Medio Ambiente, de 29 de marzo de 2014, entre otros motivos por el hecho de que entre las funciones de dicho Servicio no figuraba la de servicios meteorológicos de apoyo a la navegación aérea. El artículo 69 se centra en los servicios de abastecimiento de información meteorológica «de apoyo» a la navegación aérea, materia que no puede quedar desvirtuada por el simple criterio finalista de quién sea el usuario de esa información. Es decir, no afecta al núcleo del control del espacio aéreo, sino que se circunscribe a la observación y predicción meteorológicas y a proporcionar dicha información a aeródromos ya sea por designación o por concurso público cuando la normativa europea en tramitación lo contemple. No se desborda, por tanto, la competencia estatal de control del espacio aéreo.

b) La regulación en materia de implantación comercial introducida por el impugnado artículo 95 es plenamente constitucional, por tener su fundamento en razones imperiosas de interés general. Mediante este precepto no se restringen los criterios de implantación de los establecimientos comerciales, sino que se amplía el régimen actual de localización y ordenación de los equipamientos comerciales, pues se permite que los pequeños y medianos establecimientos puedan implantarse en las instalaciones de puertos de titularidad pública que estén situados en los entornos de la trama urbana consolidada. Este precepto no contraviene la legislación básica estatal y se funda en las competencias de la Generalitat sobre comercio interior y sobre consumo [arts. 121 y 123 a) EAC], ejercidas aquí teniendo en cuenta los intereses públicos concernidos, el principio de proporcionalidad y no discriminación y, sobre todo, los parámetros de la Directiva 2006/123 CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios de mercado interior. Tras referirse por extenso a lo argumentado al respecto en la demanda, se cita la STC 193/2013, de 21 de noviembre, y se dice que en ella se reconoció que la limitación de la implantación de establecimientos comerciales fuera de las tramas urbanas consolidadas establecidas en el Decreto-ley 1/2009 antes de la reforma llevada a cabo por el artículo 114 de la Ley de Cataluña 9/2011 se fundamentaba en razones imperiosas de interés general de carácter medioambiental, de ordenación territorial y urbanística, a cuyo efecto se reproducen pasajes de la exposición de motivos del referido Decreto-ley y de la mencionada Sentencia constitucional (FFJJ 6 y 7). De la lectura de esta STC 193/2013 se

desprende que puede establecerse una regulación de excepcionalidad a la implantación de determinados establecimientos comerciales fuera de las tramas urbanas consolidadas, siempre que la misma se fundamente en razones imperiosas de interés general y sean proporcionadas, no discriminatorias y adecuadas para perseguir los objetivos medioambientales y de ordenación urbanística y estén suficientemente motivadas, fundamentación que aparece en la exposición de motivos del Decreto-ley 1/2009. Tras citar la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 24 de mayo de 2011, se afirma que la regulación básica del Estado y la comunitaria no prohíben las limitaciones a la implantación comercial. La Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios del mercado interior (Directiva de servicios), traspuesta por la Ley 1/2010, de 1 de marzo, de ordenación de comercio minorista, establece como regla general la abolición de la autorización previa para el libre establecimiento de los prestadores de servicio, pero no se puede afirmar que establezca en términos absolutos la libertad de establecimiento proclamada en el artículo 43 del Tratado de la Comunidad Europea. Su artículo 9 permite el sometimiento de las actividades de servicio y su ejercicio a autorización cuando el régimen de ésta no sea discriminatorio, esté justificado por una razón imperiosa de interés general y sea proporcionado, citándose el artículo 4.8 de dicha Directiva, su Considerando 40 y sus artículos 10.1 y 2, 14, 15.2, concluyéndose de todo ello en que las medidas de ordenación de los equipamientos comerciales que efectúa el precepto impugnado se vinculan a criterios de política territorial y urbana, además de a la necesidad de conseguir un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio, vinculación de la que constituiría un claro ejemplo el Decreto-ley 1/2009, en punto a protección de medioambiente y del entorno urbano, y que se reitera y justifica en el preámbulo del Decreto-ley 7/2014, de 23 de diciembre. Se destaca, a mayor abundamiento, que el artículo 4.2 del Decreto-ley 1/2009 establece cuáles son los objetivos principales a seguir con las disposiciones reguladoras del emplazamiento de los equipamientos comerciales, objetivos que son también de aplicación a los supuestos contemplados en la disposición adicional duodécima, añadida por el impugnado artículo 95. En definitiva, todo un conjunto de razones de carácter territorial, urbanístico, medioambiental y de protección de los derechos de los consumidores admitidos por los artículos 5, 10 y 11.1 a) de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio. Se afirma que la disposición adicional duodécima del Decreto-ley 1/2009 no añade nuevas restricciones a la implantación de establecimientos comerciales fuera de la trama urbana consolidada respecto de las ya establecidas en el artículo 9.3 y 4 del Decreto-ley 1/2009, consideradas acordes con la legislación básica estatal por la STC 193/2013. Por todo ello, la repetida disposición adicional duodécima es respetuosa con lo establecido en la citada Sentencia constitucional y en la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 24 de marzo de 2011, respondiendo a razones imperiosas de interés general vinculadas a la necesidad de proteger el impacto en el territorio, el entorno, el medioambiente y la movilidad, lo que es plenamente aceptado por la Directiva de servicios (art. 15.2) y por la Ley 17/2009 (arts. 3.11 y 11.2). En definitiva, el precepto impugnado es plenamente constitucional por tener cabida su regulación dentro de los supuestos establecidos en la Ley de ordenación de comercio minorista (art. 6), en la Ley 17/2009 (arts. 5 y 10) y en la Ley 20/2013 (arts. 3 y 5) y, en consecuencia, ser plenamente acorde con la legislación básica del Estado, no ser discriminatoria y ser proporcionada a las razones imperiosas de interés general invocadas en el Decreto- Ley 1/2009.

c) En cuanto a las disposiciones adicionales vigésima segunda a vigésima sexta, se aduce, en primer lugar, la improcedencia de las consideraciones políticas y preventivas de la demanda. Tras citar el artículo 3.1 del Código civil, se viene a sostener que el recurso está contaminado por valoraciones políticas y que esta controversia constitucional se debe afrontar solo con criterios jurídicos. Se observa, asimismo, que estas disposiciones adicionales provienen de enmiendas de un grupo parlamentario que sufrieron cambios y modificaciones a lo largo del procedimiento y sobre las que dictaminó el Consejo de Garantías Estatutarias que las mismas eran, con una excepción, contrarias al ordenamiento jurídico. Tras este dictamen, dichas enmiendas fueron modificadas.

El recurso quiere impugnar no la Ley en sí misma, sino el contexto político en que surge, pero ello excede claramente de lo admisible, pues significaría asumir que la Ley pueda ser declarada inconstitucional por mera precaución o prevención ante su posible mal uso, lo que no cabe en el control abstracto de la ley ni se acomoda a la presunción de legitimidad de la misma.

Con cita del fundamento jurídico 4 c) de la STC 42/2014, se afirma la legitimidad de planteamientos que modifiquen el orden legal y constitucional, la inexistencia de un núcleo inaccesible a los procedimientos de reforma constitucional y que la iniciativa para esta corresponde también a la Generalitat (arts. 87.2 y 166 CE), para lo cual es preciso admitir también una labor previa de los órganos de la Comunidad Autónoma para la preparación de ese proyecto o iniciativa. Se añade que los planes y actuaciones previstos en las disposiciones adicionales recurridas no comportan la puesta en marcha de un proceso de reforma constitucional y que, si acaso, servirán como material preparatorio para posteriormente llevarla a cabo. Pero el tenor literal de estas disposiciones no prefigura las actuaciones a realizar o el procedimiento a seguir por el Gobierno de la Generalitat o por el Parlamento de Cataluña. La Constitución establece diversas vías (arts. 150.1, 150.2, 167 y 168) y otros cambios se pueden conseguir por la reforma de leyes como la LOFCA. Es evidente que una reforma constitucional ha de venir precedida de un análisis profundo y riguroso del proyecto y resultaría absurdo pensar que la Constitución impide el estudio y preparación de una iniciativa de reforma constitucional antes de su formulación por el procedimiento que fija el título X de la propia Constitución. Tras citar el fundamento jurídico 6 b) del ATC 135/2004, se dice que la demanda parte de un planteamiento político que quiere expulsar del marco constitucional y del juego democrático la defensa de una idea política y cualquier vía que pueda servir para expresarla dentro del marco de la Constitución. Esta premisa no puede ser asumida y por ello el debate debe resolverse con criterios jurídicos y no políticos, teniendo como marco de referencia lo que expresa la Ley impugnada y no imaginando y aislando una hipotética y futura aplicación de la misma.

La parte actora parece afirmar que no puede estudiarse un cambio legislativo o constitucional, pero si el pensamiento no delinque, las alternativas, hipótesis o estudios tampoco. Un Gobierno autonómico puede estudiar un ámbito para solicitar al Gobierno o a las Cortes Generales que les sea transferido, ya a través de una reforma constitucional, ya mediante una de las figuras del art. 150 CE. Los estudios u otros instrumentos de preparación no tienen efectos jurídicos ni vinculación para las instituciones o los ciudadanos. Son simples disposiciones organizativas, de programación y de preparación de futuras resoluciones que podrán o no adoptarse. Los mandatos del Parlamento al Gobierno de la Generalitat de emprender proyectos, catálogos, o de crear órganos, son medidas que no prejuzgan por qué vía se puede llegar a producir una modificación del bloque de la constitucionalidad. Las alternativas al vigente ordenamiento jurídico no sólo deben existir en el plano de la hipótesis, sino también en el del estudio, la prospectiva o el proyecto. Si no se pudieran realizar actividades de proyección o de intención en materias que no son competencias autonómicas se desvirtuaría el artículo 150 CE, sobre delegación y transferencia de competencias estatales, y los artículos 167 y 168 CE, quedaría anulada la dirección política del Gobierno y se falsearía el propio sentido evolutivo del Estado social y democrático de Derecho.

d) Se añade que las disposiciones adicionales impugnadas son susceptibles de interpretaciones acordes a la Constitución y que no tienen la pretensión de innovar el ordenamiento jurídico, teniendo mitigada, si no excluida, la eficacia y vinculación jurídicas a terceros. Además, las actuaciones dirigidas a la preparación y confección de planes, inventario y catálogo no exceden de las competencias de la Generalitat, pues son simplemente instrumentos preparatorios de futuras propuestas de cambios del ordenamiento vigente, a nivel constitucional o legal.

e) Por lo que se refiere, en particular, a la disposición adicional vigésima segunda, se citan los arts. 203.4 y 204 EAC, señalando que este último precepto fue declarado conforme a la Constitución por la STC 31/2010 (FJ 132). Según la doctrina constitucional y conforme a los artículos 133.1 y 149.1.14 CE y a lo dispuesto en la LOFCA, el Estado es

titular de las competencias normativas inherentes a todos sus tributos, si bien respecto a los tributos cedidos puede atribuirlos a las Comunidades Autónomas (arts. 10 y 19 LOFCA y art. 45 de la Ley 22/2009). Por ello, el régimen legal de los tributos cedidos es sustancialmente diferente en función de la figura tributaria de la que se trata (SSTC 161/2012, de 12 de septiembre, FJ 3, y 204/2011, FJ 8). La Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias, determina en qué supuestos las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias normativas para la regulación de los procedimientos de gestión, recaudación, liquidación e inspección de los tributos susceptibles de cesión, posibilidad que la Generalitat ya ejerce con relación a diversos tributos. Dicho lo anterior, la disposición impugnada establece un mandato al Gobierno para que elabore un instrumento de planificación estratégica («plan director») con unos contenidos mínimos y considera que la atribución de nuevas funciones es «eventual», pues el Estado puede delegar o transferir competencias en virtud del artículo 150 CE o se podría realizar directamente una reforma de la Constitución. Incluso se podría simplemente ampliar la capacidad normativa sobre los tributos cedidos mediante las oportunas reformas legales. Esta disposición adicional no usa la expresión «tributos soportados en Cataluña» que constaba en la redacción originaria de la enmienda 426 y que el Consejo de Garantías Estatutarias consideró contraria a los artículos 133.1, 149.1.14 y 157.3 CE y sin amparo en el art. 203 EAC. En consecuencia es plenamente constitucional por contener un simple mandato al Gobierno de la Generalitat que no introduce cambios en el ordenamiento jurídico y por declarar que la asunción de nuevas funciones es una eventualidad.

f) En cuanto a la disposición adicional vigésima tercera, se citan el artículo 132.1 CE y los artículos 215 y 159.1 a) EAC, así como el artículo 149.1.18 de la norma fundamental y la doctrina constitucional sobre el mismo (SSTC 94/2013, de 23 de abril, FJ 4, y 162/2009, de 29 de junio, FJ 4). Se señala que la normativa reguladora del régimen jurídico del patrimonio de la Generalitat se ha desarrollado por el Decreto legislativo 1/2002, de 24 de diciembre, que aprueba el texto refundido de la Ley de patrimonio de la Generalitat y por el Decreto 323/1983, de 14 de julio, que aprueba el Reglamento ejecutivo de la Ley 11/1981, de 7 de diciembre, de patrimonio de la Generalitat. La demanda señala el «sentido equívoco» de la expresión «administraciones públicas de Cataluña», observándose ahora que la enmienda original se refería a «las administraciones públicas con presencia actual en Cataluña o con implicación en Cataluña», de ahí que se puede afirmar que la redacción actual no incluye a la Administración del Estado o a la de la Comisión Europea. Dicho esto, se señala que el actual marco constitucional y estatutario habilita al Gobierno de la Generalitat para realizar el inventario de la propia Generalitat, entendida como el conjunto de administraciones públicas «de» Cataluña y, por lo tanto, sobre todas aquellas administraciones incluidas en el artículo 2 EAC y recogidas actualmente en el art. 3 de la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las administraciones públicas de Cataluña. Al amparo de los arts. 159, 160 y 218.5, en conexión con el artículo 2, todos del Estatuto de Autonomía de Cataluña, la Generalitat puede ejercer las opciones normativas que considere oportunas sobre el régimen jurídico de todas las instituciones y administraciones que la componen como sistema institucional, incluidos los entes locales. Conforme al art. 2 EAC, la Generalitat no engloba sólo las instituciones autonómicas de ámbito territorial catalán, sino también el resto de instituciones y órganos públicos presentes en Cataluña, lo que entronca con la jurisprudencia constitucional (SSTC 214/1989, de 21 de diciembre, y 109/1998, de 21 de mayo). Por ello, en el ejercicio de las funciones de tutela financiera, corresponde a la Generalitat conocer la situación patrimonial de los Ayuntamientos y, por lo tanto, su inventario de bienes, su pasivo y su activo.

Se afirma, pues, la plena constitucionalidad de esta disposición adicional, que circunscribe su ámbito a los inventarios que el Gobierno catalán puede realizar, según la normativa vigente, de los entes y administraciones públicas encuadradas en el concepto de «Generalitat».

g) Por lo que se refiere a la disposición adicional vigésima cuarta (catálogo de infraestructuras estratégicas), se cita el artículo 2 de la Directiva 2008/114/CE del Consejo, de 8 de diciembre, y se afirma que es claro que la materia en la que se encuadra esta disposición adicional se inserta en el título competencial de la seguridad pública, caracterizado como competencia exclusiva del Estado ex artículo 149.1.29 CE (STC 86/2014, de 29 de mayo, FJ 4), si bien la norma fundamental prevé la asunción de competencias por parte de las Comunidades Autónomas que se doten en sus respectivos Estatutos de Autonomía de cuerpos policiales propios. Tras citar el artículo 164 EAC, se señala que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha delimitado el alcance de las competencias autonómicas sobre las base de dos criterios: primero, que el ámbito correspondiente a la creación de las policías autonómicas no sólo tiene un carácter orgánico, sino también funcional; segundo, que determinadas facultades administrativas complementarias de la seguridad ciudadana no son susceptibles de ser segregadas de las tareas propias de las fuerzas y cuerpos de seguridad (SSTC 104/1989, de 8 de junio, FJ 4, 154/2005, de 9 de junio. FFJJ 5 a 8, y 86/2014, FJ 4). La Directiva citada ha sido traspuesta por el Estado mediante la Ley 8/2011, de 28 de abril, desarrollada por el Real Decreto 704/2011, de 20 de mayo. La referida Ley define las estructuras críticas y las distingue de la categoría más amplia que son las estratégicas [art. 2.d) y e)], siendo de remarcar que esta Ley 8/2011 se ampara en el artículo 149.1.29 CE y que no tiene incidencia en el ámbito de la protección civil (disposiciones finales primera y segunda).

A diferencia de la primera parte de la enmienda 428, suprimida durante la tramitación parlamentaria, la disposición adicional vigésima cuarta no encarga al Gobierno de la Generalitat la elaboración de una regulación legal, sino que pretende que haga un catálogo, actuación eminentemente instrumental y ejecutiva. Por ello, pese a que el Estado es titular de la competencia exclusiva sobre seguridad pública (art. 149.1.29 CE) y puede adoptar su propio catálogo, se puede estimar que, respetando los parámetros que establezca la normativa estatal para la categorización de estas infraestructuras y observando la debida colaboración en este ámbito, el Gobierno de la Generalitat podría elaborar, caso de considerarlo conveniente, un catálogo con las infraestructuras estratégicas de su territorio y sería extraño, por ejemplo, que no tuviera listadas las centrales nucleares presentes en Cataluña. De la misma manera, al amparo de sus competencias funcionales y organizativas en materia de cuerpos de seguridad y policía (arts. 164, 71.6 y 150 EAC), la Generalitat también podría crear la comisión interdepartamental a la que esta disposición adicional se refiere. En todo caso, el ejercicio de esta facultad debería apoyarse en un marco de acuerdo con el Estado que previera los mecanismos de colaboración y de inserción de la actuación de la Generalitat en el sistema que prefiguran la Directiva europea y la Ley estatal.

Es posible, por ello, realizar una interpretación de esta disposición adicional conforme a la Constitución, pues las medidas a las que hace referencia pueden ser el establecimiento de procedimientos de cooperación o coordinación con el Estado.

h) En cuanto a la disposición adicional vigésima quinta (creación de la Agencia Catalana de la Protección Social) se citan los artículos 166 (servicios sociales) y 165 (seguridad social) EAC y se señala que el primero de estos preceptos incluye el conjunto de actividades y programas dedicados a mejorar el bienestar de las personas y de los grupos o también de aquellas actividades de ayuda humana, técnica e incluso material demandada por la población en situaciones de necesidad. Tras citar la STC 239/2002, de 11 de diciembre (FJ 5) en punto a la noción de «asistencia social», se subraya que el carácter exclusivo de la competencia de la Generalitat en materia de servicios sociales deriva del doble hecho de que esta competencia no aparece mencionada en el art. 149.1 CE y de que se considera expresamente reservada a la asunción estatutaria por el artículo 148.1.20. Respecto de la competencia de seguridad social, se cita el artículo 165 EAC y la jurisprudencia constitucional que ha delimitado las competencias en este ámbito precisando que corresponde al Estado la competencia sobre la legislación básica y a las Comunidades Autónomas su desarrollo reglamentario y ejecución (STC 124/1989, de 7 de julio, FJ 3).

La Agencia Catalana de la Protección Social asumiría un haz de competencias en dos momentos: de forma inmediata, las que gestionan actualmente los diversos departamentos del Gobierno catalán, incluyendo las prestaciones de protección social, propias o transferidas por el Estado, como también las prestaciones o mejoras que eventualmente decida incorporar la Generalitat al amparo de sus competencias ex artículos 165 y 166 EAC; y, eventualmente, las demás competencias que, por ser de titularidad estatal, requieren que se lleve a cabo previamente el correspondiente proceso de transferencia (art. 150.2 CE).

La Generalitat tiene plena capacidad para concentrar las actuaciones relacionadas con prestaciones sociales en un solo organismo y por tanto nada se opone a que, al amparo de sus competencias sustantivas (arts. 165 y 166 EAC) y de organización y gestión de los servicios públicos (arts. 71.6 y 150 EAC), se prevea la creación de una entidad que actúe con personalidad jurídica propia, autonomía administrativa y económica y plena capacidad de obrar, todo ello de acuerdo con las tendencias organizativas más recientes del sector público e incluso con la previsión establecida en la disposición adicional séptima de la Ley 27/2011.

Con relación a las prestaciones de la Seguridad Social, se invoca el artículo 165.2 EAC y se recuerda que las facultades en él previstas ya han estado siendo ejercidas por el Instituto Catalán de Asistencia y Servicios Sociales. Se añade que el hecho de que el anteproyecto de ley al que hace referencia esta disposición adicional deba dotar a la Agencia de una estructura suficiente para hacerse cargo de la eventual asunción de competencias que ejerce la Administración del Estado no supone inconstitucionalidad ni antiestatutaria, pues se puede entender que la futura ley no se erige en norma de asunción directa de competencias, posibilidad que sólo puede operar conforme el art. 150.2 CE. Por todo ello, la disposición no es contraria a la Constitución.

i) En cuanto a la disposición adicional vigésima sexta (plan director relativo a los sectores de la energía, de las telecomunicaciones y los sistemas de información y del transporte ferroviario), se cita la STC 208/1999, en la que se declaró que la defensa de la competencia no estaba atribuida expresamente al Estado por la Constitución y que podría corresponder a las Comunidades Autónomas en virtud de sus Estatutos (FJ 5), si bien la misma Sentencia reconoció la intervención del Estado en la materia en virtud del título ex art. 149.1.13 CE (FJ 6). Tras hacer mención de la Ley 1/2002, de 21 de febrero, de coordinación de las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia de la defensa de la competencia y citar el art. 154 EAC, se afirma que la disposición adicional vigésima sexta no es inconstitucional, pues no se cuestionan las competencias estatales en materia de regulación de los servicios de red, otorgadas a partir de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. Esta disposición adicional simplemente insta al Gobierno de la Generalitat a la elaboración de un plan director que plantee un modelo de políticas de competencias y de regulación desde un punto de vista teórico y sin ninguna modificación normativa o nueva legislación que permita ponerlo en práctica. La parte actora basa sus argumentos en el dictamen 3/2015 del Consejo de Garantías Estatutarias, que versó sobre la enmienda 431, con un contenido muy diferente de lo que acabó siendo esta disposición adicional. No se comprende la cita en la demanda de la STC 108/2014, pues la Comisión Nacional de los Mercados y la competencia y los demás organismos reguladores han ido aplicando las competencias estatales sin ningún impedimento u obstrucción por parte de las autoridades catalanas y no parece que la redacción de esta disposición adicional pueda limitar tales competencias en ningún sentido. Se citan, adicionalmente, las competencias de la Generalitat sobre energía y minas, infraestructuras de transporte y de las comunicaciones, medios de comunicación social y servicios de contenido audiovisual, planificación, ordenación y promoción de la actividad, transportes y auto organización (arts. 133, 140, 146, 152, 169 y 71 EAC). Por ello, la disposición adicional vigésima sexta es acorde al marco constitucional.

Se concluyó solicitando que se dictara Sentencia en la que se declarara la plena constitucionalidad de los preceptos impugnados.

7. El Pleno, por providencia de uno de septiembre de 2015, acordó incorporar a los autos los escritos presentados por los Abogados de la Generalitat de Cataluña y los Letrados del Parlamento de Cataluña, en representación del Gobierno de Cataluña y de dicha Cámara, y en cuanto a la solicitud que formula la representación de la Generalitat sobre el levantamiento de la suspensión de los preceptos objeto del recurso acordó oír al Abogado del Estado y al Parlamento de Cataluña para que, en el plazo de cinco días, expusieran lo que estimasen procedente sobre el levantamiento o mantenimiento de dicha suspensión. Sólo presentó alegaciones al respecto, mediante escrito de 9 de septiembre de 2015, el Abogado del Estado, pidiendo el mantenimiento de las suspensión de todos los preceptos impugnados.

Por Auto de 3 de noviembre de 2015, acordó el Pleno mantener la suspensión del art. 69 y de las disposiciones adicionales vigésima segunda a vigésima sexta de la Ley del Parlamento de Cataluña 3/2015, de 11 de marzo, de medidas fiscales, financieras y administrativas, y levantar la suspensión del art. 95 de la misma Ley.

8. Por providencia de 5 de julio de 2016 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 7 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Impugna el Presidente del Gobierno, mediante este recurso, los artículos 69 y 95, así como las disposiciones adicionales vigésima segunda a vigésima sexta, de la Ley de la Comunidad Autónoma de Cataluña 3/2015, de 11 de marzo, de medidas fiscales, financieras y administrativas. A unos y a otros preceptos imputa la demanda del Abogado del Estado, en los términos que han quedado dichos, determinadas infracciones competenciales y a las mentadas disposiciones adicionales, además, una vulneración de los artículos 1.2, 2, 9.1 y 168 CE, por el designio común a todas ellas de crear, habilitar o preparar lo que identifica la demanda como «estructuras de Estado», tacha ésta, a cuya denuncia dedica el recurso la parte primera y más extensa de sus razonamientos. Nuestro enjuiciamiento seguirá, como de ordinario, la secuencia de unas reglas y otras en la Ley parcialmente recurrida.

2. El primero de los preceptos de la Ley 3/2015 que se impugna es el artículo 69, que, bajo la rúbrica «Modificación de la Ley 15/2001 (Servicio Meteorológico de Cataluña)», dice así:

«Se añade una letra, la *k bis*, al artículo 4 de la Ley 15/2001, de 14 de noviembre, de meteorología, con el siguiente texto:

k bis) Prestar servicios de abastecimiento de información meteorológica de apoyo a la navegación aérea.»

Para la mejor inteligencia de esta modificación normativa se ha de tener presente que la Ley 15/2001, así parcialmente reformada, creó el servicio meteorológico de Cataluña «como entidad de derecho público de la Generalidad», servicio adscrito al «departamento competente en materia de medio ambiente», con la condición de «medio propio instrumental y de servicio técnico de la Administración de la Generalidad de Cataluña y de los entes, organismos y entidades que dependen de la misma o están vinculados a ella» (números 1, 3 y 4 de su artículo 1) y cuyas funciones se relacionan en el artículo 4; más concretamente en su número 2, apartado que es en el que se inscribe el nuevo enunciado introducido por el artículo que aquí se impugna.

Imputa la demanda a este artículo 69 la invasión de la competencia exclusiva del Estado sobre «control del espacio aéreo», «tránsito y transporte aéreo» y «servicio meteorológico» (art. 149.1.20 CE), ámbitos estos que, examinado en conjunto, estarían sustraídos a la competencia de la Generalitat, lo que determinaría la inconstitucionalidad denunciada. Advierte la demanda que la modificación de la Ley 15/2001 se vincula directamente con la competencia, exclusiva del Estado, sobre control de la navegación

aérea, siendo así que no puede haber dos competencias concurrentes sobre control meteorológico «coincidentes o superpuestas en el mismo espacio aéreo, pues las Comunidades Autónomas, como Administraciones territoriales que son, carecen de competencias más allá de su propio ámbito territorial».

Las representaciones de la Generalitat y del Parlamento de Cataluña han defendido, en los términos expuestos en los antecedentes, la constitucionalidad del precepto impugnado con cita del art. 144.5 del Estatuto de Autonomía (EAC), precepto que determinaría que en orden a la meteorología se estaría, por lo dicho en la STC 31/2010, de 28 de junio, ante una situación de «perfecta concurrencia» competencial entre el Estado y la Comunidad Autónoma. Más allá de esta invocación, ambas representaciones han argumentado la validez del mismo sobre la base de las disposiciones del Derecho comunitario que ordenan la figura de los proveedores de servicios de navegación aérea y, en especial, de servicios meteorológicos.

Se traba así la controversia entre las partes. Su resolución no solo requiere la previa identificación de los títulos competenciales en litigio, sino, a la vista de las alegaciones, la aclaración de cuál ha de ser la medida normativa para nuestra decisión.

El juicio sobre la constitucionalidad de la ley lo debe realizar el Tribunal, exclusivamente, sobre la base de las disposiciones que forman el bloque de la constitucionalidad, en el que, para impugnaciones competenciales, como es el caso, integran solo la Constitución y, subordinados a ella, los Estatutos de Autonomía, junto a «las Leyes que, dentro del marco constitucional, se hubieran dictado para delimitar las competencias del Estado y las diferentes Comunidades Autónomas o para regular o armonizar el ejercicio de las competencias de éstas» [art. 28.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC)]. Algo tan común en nuestra doctrina no sería de recordar ahora si no fuera porque en las alegaciones en defensa del precepto impugnado se aducen normas que, como las del Derecho europeo, ni son canon de constitucionalidad de las leyes, estatales o autonómicas, ni predeterminan el reparto interno de competencias en orden al desarrollo o ejecución de la normativa comunitaria; ello sin perjuicio de que esta última normativa se pueda tomar como elemento interpretativo útil para encuadrar materialmente la cuestión debatida ante nosotros (entre otras, y según el orden de las referencias, SSTC 161/2014, de 7 de octubre, FJ 3; 58/2015, de 18 de marzo, FJ 3, y 103/2015, de 28 de mayo, FJ 3).

Es ya posible, a partir de lo anterior, examinar los títulos competenciales en presencia y apreciar si la nueva función atribuida por la norma impugnada al Servicio Meteorológico de Cataluña lo ha sido, o no, de conformidad con la Constitución y con el Estatuto de Autonomía de Cataluña.

El apartado k *bis*) del artículo 4.2 de la Ley 15/2001 tiene por objeto un aspecto singular de la genérica función meteorológica asignada al Servicio creado y regulado por dicha norma legal, pero lo que se ha de decidir ahora es si tal objeto, para la concreta regla impugnada, es, reconducible, a efectos competenciales, a la materia «servicio meteorológico» sobre la que el Estado ostenta una competencia exclusiva que cabe sin embargo conciliar, atendidas las reservas y límites señalados en nuestra STC 31/2010, con la atribución a las Comunidades Autónomas, por sus respectivos Estatutos, de la posibilidad de dotarse de servicios análogos. Dijimos en aquella Sentencia —con ocasión, precisamente, del enjuiciamiento del artículo 144.5 EAC— que semejante atribución estatutaria era constitucionalmente lícita siempre que la competencia autonómica se restringiera al respectivo territorio y a condición, junto a ello, de que no se limitara la plena competencia estatal en la totalidad del territorio español, lo que incluye la adopción de cualquier medida normativa y aplicativa con apoyo físico en todo el territorio del Estado (FJ 88). De este pasaje jurisprudencial se podría deducir que el servicio meteorológico es, para las Comunidades Autónomas que lo que tengan atribuido en sus Estatutos, una competencia concurrente con la que el Estado ostenta en virtud del artículo 149.1.20 CE. Semejante conclusión solo tendría una validez de principio, acotada a la posible institución, por las Comunidades Autónomas, de organismos con responsabilidades en este ámbito, pues la meteorología puede incidir sobre una pluralidad de sectores de actividad y no hay que excluir que ello imponga la identificación, con efectos jurídico-constitucionales, de

subsectores determinados dentro de ese ámbito meteorológico cuyo régimen competencial deba tener en cuenta títulos distintos del que tiene por objeto la meteorología [STC 53/2016, de 17 de marzo, FJ 2 c)].

Así habría de afirmarse, por ejemplo, para la meteorología al servicio de la defensa y de las Fuerzas Armadas (art. 149.1.4 CE) y así hemos de advertirlo ahora en lo que afecta a su aplicación en apoyo de la navegación aérea, que constituye un sector material inescindible del régimen jurídico, en general, de esa misma navegación y, de manera singular, de las competencias exclusivas que al Estado corresponden para el control del espacio aéreo y en orden al tránsito y el transporte aéreos (art. 149.1.20 CE y STC 68/1984, de 11 de junio, FJ 6). La intersección que así se produce entre las genéricas competencias estatales sobre servicio meteorológico (que, aisladamente consideradas, no impedirían —con las reservas dichas— la existencia de análogos servicios de competencia autonómica) y las que al mismo Estado le corresponden sobre la navegación aérea determinan que no pueda una Comunidad Autónoma atribuir funciones en este ámbito a organismos propios al amparo de su competencia, igualmente genérica, para dotarse de un servicio meteorológico, siendo del todo claro que estas últimas competencias del Estado no pueden ser desconocidas o condicionadas mediante el ejercicio por las Comunidades Autónomas —ejercicio irregular, entonces— de las que estatutariamente les corresponden sobre ámbitos distintos (STC 161/2004, FJ 6). Así se ha hecho mediante el impugnado artículo 69, lo que impone declararlo contrario al artículo 149.1.20 CE y al propio artículo 144.5 EAC.

3. Se ha impugnado, asimismo, el artículo 95 de la Ley 3/2015, precepto que, bajo la rúbrica «Modificación del Decreto ley 1/2009 (Equipamientos comerciales)», dispone lo siguiente:

«Se añade una disposición adicional, la duodécima, al Decreto ley 1/2009, de 22 de diciembre, de ordenación de los equipamientos comerciales, con el siguiente texto:

Duodécima. Excepciones a los criterios de localización y ordenación del uso comercial.

“Los pequeños y medianos establecimientos comerciales, individuales o colectivos, pueden implantarse dentro de las instalaciones de los puertos de titularidad pública, con gestión directa o indirecta, siempre y cuando estén situados en los entornos de la trama urbana consolidada del municipio, no perjudiquen el uso portuario y así se justifique mediante un informe favorable del departamento competente en materia de puertos. Estos establecimientos comerciales no pueden configurar, en ningún caso, un gran establecimiento comercial o gran establecimiento comercial territorial, sin perjuicio de los establecimientos comerciales singulares regulados por el artículo 6 b).”»

El impugnado artículo 95 introduce en el Decreto-ley 1/2009 una disposición adicional «duodécima» (ordinal erróneo, como todas las partes han constatado) cuyo contenido es tildado de inconstitucional en la demanda por cuanto impondría unas restricciones a la libertad de establecimiento que, a decir de la parte actora, no se motivan de ninguna manera ni se justifican por razones imperiosas de interés general, lo que sería contrario a la legislación básica del Estado por referencia al artículo 6 de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de ordenación del comercio minorista (cuyo artículo 5 enuncia aquel principio de «libertad de establecimiento comercial»), a los artículos 5 y 10 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (que incorporó a nuestro Derecho la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior) y a los artículos 3 y 5 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado. En unos y otros preceptos se sienta y garantiza el referido principio de libertad de establecimiento y se limita la posibilidad de sujetar a un régimen de autorización o a determinados requisitos el acceso, en general, a actividades de servicios y la apertura de establecimientos comerciales, posible sujeción que —de nuevo en términos generales— queda condicionada

a las exigencias sustantivas de unas normas y otras y, en todo caso, a su motivación o justificación, por la ley que la establezca, en «razones imperiosas de interés general» — exclusión no motivada, subraya la demanda— de los «grandes establecimientos comerciales» y de los «grandes establecimientos comerciales territoriales».

Los Abogados de la Generalitat y los Letrados del Parlamento de Cataluña han alegado que el precepto impugnado se adoptó en legítimo ejercicio de competencias correspondientes a la Comunidad Autónoma y que el mismo se acomoda a aquella Directiva 2006/123/CE, tesis en cuya corrección o incorrección no entraremos, pues, con arreglo a constante jurisprudencia de este Tribunal, el Derecho europeo no es canon de constitucionalidad de las leyes estatales o autonómicas (por todas, STC 84/2015, de 30 de abril, FJ 6). Las competencias estatutarias invocadas por estas representaciones son la relativa a «comercio y ferias» reconocida en el artículo 121 EAC, la defensa de los derechos de los consumidores y usuarios enunciada en el artículo 123 a) EAC, invocación a la que la representación de la Generalitat añade la de las competencias declaradas en los artículos 140.1 d) (para la delimitación de la zona de servicios de los puertos y la determinación de los usos, equipamientos y actividades complementarias dentro del recinto de aquéllos) y 149.5 EAC, en materia de urbanismo.

Así planteada la contradicción entre las partes, procede ya identificar los títulos competenciales en liza; examinar la normativa estatal que la demanda aduce como básica y contrastar con ella, de ser así procedente, el precepto recurrido para determinar si al adoptarlo se ha infringido aquella normativa y, a su través, las disposiciones del bloque de la constitucionalidad que serían aquí de tener en consideración.

A) El artículo 95 de la Ley 3/2015 disciplina un aspecto parcial, *ratione territorii*, del régimen de implantación de establecimientos comerciales, objeto de ordenación éste que, a efectos competenciales, resulta reconducible al título enunciado en el artículo 121.1 d) EAC y conforme al cual corresponde a la Generalitat «la clasificación y la planificación territorial de los equipamientos comerciales y la regulación de los requisitos y del régimen de instalación ... de los establecimientos». Esta específica competencia en materia de comercio es la que ejerció aquí —correctamente o no— el Parlamento de Cataluña, sin que los demás títulos citados en defensa de la norma impugnada, sean de pertinente consideración para la resolución del caso. No lo es la competencia ex artículo 123 a) EAC para la defensa de los derechos de unos consumidores a quienes en nada se refiere y para nada afecta, en tanto que destinatarios de productos ofrecidos por empresas, el precepto controvertido (por todas, STC 26/2012, de 1 de marzo, FFJJ 10 y 11). Tampoco resulta procedente la cita de la competencia autonómica sobre «puertos», y ello porque en las competencias sobre puertos no se comprenden cualesquiera actividades, distintas de las portuarias, que puedan desarrollarse en ellos (STC 40/1998, de 19 de febrero, FJ 33). Y no cabe compartir que el artículo 95 se haya dictado en ejercicio de la competencia sobre urbanismo ex artículo 149.5 EAC.

La condición de «exclusiva» que el artículo 121.1 d) EAC atribuye a esta competencia autonómica sobre comercio no impide que incidan en su mismo ámbito material, limitándola, las que el Estado ostenta en virtud de sus propios títulos y, específicamente, la enunciada en el ya citado artículo 149.1.13 CE en orden a las bases y a la coordinación de la planificación general de la actividad económica. Así lo hemos reconocido en no pocos pronunciamientos (por todos, STC 170/2012, de 4 de octubre, FJ 8).

Así identificada la competencia autonómica y la estatal hemos de considerar si las normas legales que la demanda invoca como básicas lo son efectivamente.

B) Se aduce por el Abogado del Estado que el artículo 95 de la Ley 3/2015 ha contrariado lo dispuesto, con el carácter de normas básicas, por los artículos 6 de la Ley 7/1996, de ordenación del comercio minorista; 5 y 10 de la Ley 17/2009, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, y 3 y 5 de la Ley 20/2013, de garantía de la unidad de mercado, conculcación que se argumenta con la afirmación de que el precepto recurrido establece una restricción a la libertad de establecimiento (enunciada y

garantizada en los artículos 5 de la Ley 7/1996 y 4 de la Ley 17/2009, así como en el capítulo II, en general, de la Ley 20/2013); limitación que, se dice, «no se motiva de ninguna manera, ni se justifica por razones imperiosas de interés general».

a) Que las disposiciones de las leyes citadas se presentan, por expresa calificación del legislador, con el carácter de básicas es algo que ha sido puntualizado para todas y cada una de ellas (disposición final única de la Ley 7/1996, disposición final primera de la Ley 17/2009 y disposición final cuarta de la Ley 20/2013). Unos y otros preceptos son reconocibles como básicos a la luz del artículo 149.1.13 CE, y a efectos del enjuiciamiento que aquí nos corresponde es algo para lo que resulta de la mayor relevancia lo declarado en el fundamento jurídico 5 de la STC 26/2012, de 1 de marzo, y, de manera especial, en el fundamento jurídico 4 de la ya varias veces citada STC 193/2013, reiterativa, en lo sustancial, de la doctrina sentada por la anterior y a las que nos debemos remitir.

Es cierto que los artículos 6 de la Ley 7/1996 y 5 de la Ley 17/2009, así considerados básicos en pronunciamientos anteriores de este Tribunal, han sido objeto, recaídas ya aquellas Sentencias, de algunas modificaciones legislativas por obra, en cuanto al primero de dichos preceptos, de la ya citada Ley 18/2014 (art. 6) y, respecto del segundo, de la disposición final 2.1 de la Ley 20/2013. A lo anterior habría que añadir que las nuevas versiones de los artículos 6 de la Ley 7/1996 y 5 de la Ley 17/2009, han sido objeto entre otras impugnaciones, de los recursos de inconstitucionalidad 283-2015 y 1411-2014, citados, en la demanda.

Las advertencias que acaban de hacerse no conducen a que deba ahora este Tribunal, para resolver la actual controversia, examinar si los preceptos alegados como básicos en la demanda —no idénticos ya en todo a los confirmados como tales en pronunciamientos anteriores— muestran o no esa condición, examen que conllevaría una cierta anticipación del juicio constitucional pendiente sobre algunos de ellos. Tal examen preliminar no es ahora preciso, pues las SSTC 26/2012 y 193/2013 afirmaron en su día el carácter básico de concretas determinaciones del repetido artículo 6 de la Ley 7/1996 que no han sido objeto de ulterior modificación legal ni de las impugnaciones dichas, aunque tales modificaciones y recursos sí afecten a otros enunciados del mismo precepto. Aquellos pronunciamientos constitucionales constataron, como hemos recordado, que la exigencia de que la ley motivara suficientemente «en razones imperiosas de interés general» el régimen de autorización al que se pudiera someter la apertura de establecimientos comerciales (artículo 6.1 de la Ley 7/1996, en su anterior redacción) tenía, entre otras determinaciones legales, la condición de exigencia básica a la luz del artículo 149.1.13 CE, de modo que, no discutida ni en el presente recurso ni en otros pendientes de sentencia tal principio, en sí mismo, de motivación legal, y no modificada sustancialmente la redacción del repetido artículo 6, bastará partir de los enunciados que hoy lo reiteran, con expresiones análogas, en dicho precepto (últimos incisos de sus apartados 1 y 2) como exigencias básicas y, en cuanto tales, medida de validez de la disposición impugnada, a la que la demanda reprocha haber establecido una prohibición de implantación de ciertos formatos de establecimiento comercial sin expresar las razones imperiosas de interés general que pudieran justificar tal limitación (En el mismo sentido STC 73/2016, de 14 de abril FJ 6).

Análogo requerimiento de motivación legal establece el artículo 5 de la Ley 17/2009, considerado básico, junto a otros preceptos, por la STC 26/2012 (FJ 5) y que, no modificado ni impugnado después en cuanto a tal exigencia genérica, hemos de tomar también como referencia para enjuiciar la constitucionalidad, a efectos competenciales, de la disposición recurrida y sin que ello prejuzgue la resolución final a dictar, sobre otros extremos de la regulación legal, en los recursos de inconstitucionalidad pendientes de sentencia.

b) Llegados a este punto podemos afirmar que no se atempera el precepto recurrido a las exigencias básicas y de principio recién consideradas. En modo alguno puede aceptarse la prohibición o exclusión que la norma hace y en virtud de la cual deviene imposible la implantación, en los puertos públicos, de establecimientos comerciales de determinada naturaleza (grandes establecimientos comerciales y grandes establecimientos comerciales territoriales), interdicción que —una vez abierto el espacio portuario a la

actividad comercial— se configura como una restricción a la libertad de establecimiento que debió haber sido objeto de justificación o motivación suficiente por el legislador con arreglo a la normativa básica que le vincula. Pero ni el preámbulo de la Ley 3/2015 dice cosa alguna en este punto, ni su artículo 95 aporta nada a los mismos efectos.

El legislador que introdujo esta restricción debió haber sido el que diera razón de ella, de modo que nada dice en defensa de esta inmotivada restricción legal lo alegado por los Letrados del Parlamento de Cataluña con cita de los «objetivos» perseguidos, en su día, por el Decreto-ley 1/2009 (art. 4.2), parcialmente reformado por este artículo 95. Las razones imperiosas de interés general no han de identificarse *aliunde*, sino exponerse en la propia norma (aquí, la Ley 3/2015) que constriña o excepcione la libertad de establecimiento.

El artículo 95 de la Ley 3/2015 es, por cuanto antecede, contrario al artículo 149.1.13 CE, así como al artículo 121.1 d) EAC.

4. La primera y más extensa parte de la demanda se dedica a argumentar la inconstitucionalidad de las disposiciones adicionales vigésima segunda a vigésima sexta de la Ley 3/2015, cada una de las cuales incorpora un determinado mandato al Gobierno de la Generalitat en orden, respectivamente, a la aprobación de un plan director de la Administración tributaria de Cataluña (disposición adicional vigésima segunda); a la elaboración de un inventario del patrimonio de las administraciones públicas de Cataluña (vigésima tercera) de un catálogo de infraestructuras estratégicas (vigésima cuarta); la elaboración de un anteproyecto de ley de creación de la Agencia Catalana de Protección Social y a la aprobación de un plan director de protección social (vigésima quinta) y a la presentación de un plan director relativo a los sectores de la energía, de las telecomunicaciones y los sistemas de información y del transporte ferroviario (vigésima sexta). Estas encomiendas deberían cumplimentarse por el Gobierno de la Comunidad Autónoma, a tenor de unas y otras de las normas referidas, en un cierto plazo, fijado siempre en meses.

Reprocha la demanda a estas disposiciones adicionales dos órdenes de infracciones constitucionales. De una parte, la contradicción de determinados preceptos del bloque de la constitucionalidad relativos a la distribución y articulación de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma sobre los ámbitos materiales en cada caso afectados. De la otra, la vulneración de lo prescrito en los artículos 1.2, 2, 9.1 y 168 CE, pues las disposiciones impugnadas se orientarían, atendido el contexto en que han sido adoptadas, a la creación de unas «estructuras de Estado», en el marco de un «autodenominado proceso de transición nacional» para la «eventual independencia de Cataluña», y supondrían, por lo mismo, actuaciones unilaterales que serían, «materialmente», de reforma constitucional. Unas y otras tachas de inconstitucionalidad han sido negadas por las representaciones de la Generalitat y del Parlamento de Cataluña, alegando que se sale al paso de las concretas censuras por exceso e infracción competenciales formuladas, contra cada una de esas disposiciones adicionales, así como a los demás argumentos que se oponen frente a ellas, o frente a algunos de los argumentos de alcance general que se plantean, objeciones que importa recordar ahora. Se aduce que las disposiciones impugnadas deben ser interpretadas y enjuiciadas en atención a su propio sentido y tenor literal, no a partir del contexto político que la demanda trae a colación; que las mismas incorporan «simples mandatos» al Gobierno (mandatos internos, se puntualiza) sin efectos jurídicos para terceros, y que no producen una vulneración actual y de presente de la Constitución, de modo tal que su impugnación debiera ser, por preventiva, «objeto de inadmisión»; y, en fin, que tales mandatos «pueden enmarcarse» en un proceso de «estudio y preparación» de una hipotética iniciativa de reforma constitucional a instancia de la propia Comunidad Autónoma (se citan los artículos 87.2 y 166 CE) o de modificación, también a su solicitud, de otras normas del ordenamiento para un «eventual incremento» de las competencias autonómicas, todo lo cual conduciría ahora a la necesaria interpretación conforme a la Constitución de las reglas impugnadas y al rechazo, también en cuanto a ellas, del recurso de inconstitucionalidad.

Con carácter previo a la impugnación y defensa específicas de cada una de las disposiciones recurridas, la contradicción entre las partes tiene, como bien se ve, un alcance general o de conjunto ante el que son procedentes, también, algunas consideraciones preliminares.

5. Lo expuesto en la demanda y en las alegaciones frente a ella, requiere, para fijar con corrección el objeto de nuestro enjuiciamiento, de las siguientes puntualizaciones:

A) En lo que hace a la demanda, conviene tanto determinar ahora el alcance jurídico-constitucional, que para el presente proceso tienen sus referencias —legítimas desde la posición procesal que ostenta en el recurso— al contexto político en el que se adoptaron por el Parlamento de Cataluña las disposiciones que impugna, como fijar cuáles deban ser, de entre las invocadas, las normas del bloque de la constitucionalidad que han de ser aquí referencia de nuestro juicio.

a) Por lo que a la primera de estas cuestiones se refiere, importa recordar que estamos ante un recurso de inconstitucionalidad y que en este tipo de procedimiento el Tribunal «garantiza la primacía de la Constitución y enjuicia la conformidad o disconformidad con ella de las Leyes, disposiciones o actos impugnados» (art. 27.1 LOTC). Se trata de un control «en abstracto» de la norma impugnada, desvinculado de cualquier consideración concreta sobre su aplicación a un específico supuesto de hecho, y también de un control «objetivo», pues la regla controvertida ha de ser enjuiciada en atención a su sentido propio, sin que —de nuevo para este específico proceso— sean objeto de nuestro control las intenciones del legislador, su estrategia política o su propósito último; ello sin perjuicio de que pueda este Tribunal, a la hora del enjuiciamiento, tomar en consideración el preámbulo de la ley como pauta de interpretación de una u otra de sus normas (por todas, STC 14/2015, de 5 de febrero, FJ 4; en términos análogos, SSTC 15/2015, de igual fecha, FFJJ 2 y 4, y 197/2014, de 4 de diciembre, FFJJ 1 y 5).

Sobre el designio último de las disposiciones adicionales vigésima segunda a vigésima sexta, impugnadas, el preámbulo de la Ley 3/2015 se limita a afirmar que «determinan la elaboración de varios planes directores y demás instrumentos de planificación», mientras que el mismo preámbulo cuando trata del resto de las disposiciones, de la primera a la vigésima primera, se extiende en ocho párrafos precedentes en explicar el por qué y la finalidad de cada una de ellas. Ese proceder suscita las legítimas dudas aducidas por el Abogado del Estado sobre cuál es la voluntad del legislador autonómico al eludir expresar de este modo el alcance de las mismas, que la Cámara de la que emanan no podía desconocer en relación con el denominado proceso de desconexión del Estado, iniciado por el Parlamento y la Generalitat de Cataluña.

Pese a ello, y sin ignorar esa realidad jurídico política, y como ya anticipamos, desde el enjuiciamiento constitucional que al Tribunal le corresponde cuando resuelve un recurso de inconstitucionalidad, atenderemos tan solo al enunciado y al contenido de esas disposiciones adicionales, que no pueden ser integrados, a efectos de su interpretación y control jurídicos, por referencia a manifestaciones, declaraciones o informes como los mencionados en la demanda, puesto que son formalmente ajenos al procedimiento parlamentario al cabo del cual se aprobaron esas normas, dejando de lado cualquier otra consideración que no sea la de su conformidad o no con la Constitución. El Tribunal enjuicia disposiciones, finalmente adoptadas por la Cámara, no los textos que, en el procedimiento legislativo, estuvieron en su origen. Dicho queda con ello que tampoco han de ser relevantes para este control de constitucionalidad las consideraciones que la demanda expresa sobre la redacción inicial de las enmiendas que dieron lugar a las disposiciones recurridas, disposiciones cuyos enunciados no coinciden ya con el texto de aquellas enmiendas.

b) Estas disposiciones adicionales son tachadas de inconstitucionales en el recurso, tanto por conculcar normas del bloque de constitucionalidad relativas a la distribución y articulación de competencias, como por pugnar con lo prescrito en los artículos 1.2, 2, 9.1 y 168 CE; reproches, estos últimos, que se vinculan en la demanda a sus denuncias —ya

referidas— sobre la inserción de las reglas impugnadas en el llamado «proceso de transición nacional» de Cataluña para su «secesión» del Estado y en lo que las mismas supondrían, por ello, de actuaciones, «materialmente», de reforma constitucional. Las observaciones hechas sobre los límites del control jurídico-constitucional nos obligan a excluir esos preceptos constitucionales como pauta específica del concreto enjuiciamiento a realizar.

Los artículos 1.2 y 2 CE proclaman mandatos esenciales de nuestro ordenamiento constitucional, como son, respectivamente, la atribución al pueblo español, del que emanan los poderes del Estado, de la soberanía nacional y la fundamentación de la propia Constitución en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, así como la garantía —por la Constitución— del derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que integran España y la solidaridad entre todas ellas. Sobre estas decisiones básicas del Constituyente tiene este Tribunal una constante y bien conocida jurisprudencia, que ahora es de reiterar (por todas, STC 42/2014, de 25 de marzo, FJ 3, y resoluciones allí citadas), como también la tiene sobre la imposibilidad constitucional de equiparar la autonomía garantizada a nacionalidades y regiones por el artículo 2 CE con la soberanía nacional que, con arreglo al artículo 1.2 de la Constitución, reside en el pueblo español («autonomía no es soberanía»: SSTC 4/1981, de 2 de febrero, FJ 3; 100/1984, de 8 de noviembre, FJ 3, y, entre otras, 42/2014, FJ 4). Ocurre, sin embargo, que las disposiciones adicionales impugnadas en este recurso no contienen determinación alguna que afecte o entre en colisión expresa con estos principios estructurales del ordenamiento y sin que pueda este Tribunal presumir tal ánimo de afectación o de conculcación en atención al contexto político en que se han adoptado las normas recurridas. Normas que, por lo demás, no supondrían infracción directa de los invocados artículos 1.2 y 2 CE tan solo porque, al dictarlas, se hubiese incurrido, como la demanda aduce, en vicio de incompetencia. Estaríamos entonces, estrictamente, ante un posible exceso competencial del Parlamento de la Comunidad Autónoma, del que no necesariamente se sigue una conculcación de aquellos principios constitucionales.

Otro tanto se ha de decir respecto del invocado artículo 9.1 CE, con arreglo al cual, en lo que ahora importa, «todos los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico». No es este genérico deber de obediencia a la Norma fundamental y al Derecho (STC 122/1983, de 16 de diciembre, FJ 5) el conculcado, de modo directo, cuando una ley incurre en una concreta vulneración de la Constitución — como aquí podrían ser, de nuevo, las denunciadas infracciones competenciales—, pues el artículo 9.1 CE solo es norma de referencia procedente si se está objetivamente ante un abierto o expreso desafío a la fuerza de obligar de la Constitución o del ordenamiento que sobre ella se levanta.

Invoca también la demanda el artículo 168 CE, que, dentro de su título X, prevé y regula la revisión total de la Constitución o la parcial que pudiera afectar a los títulos que menciona el número primero de este precepto. La cita de esta disposición constitucional se hace de la mano del reproche de que, con las reglas impugnadas, se habría procedido a una reforma encubierta («material», dice la demanda) de la propia Constitución; pero es lo cierto que «la aprobación de una norma acaso inconstitucional no convierte a ésta en una reforma del texto constitucional, cuyas disposiciones no se verían modificadas, alteradas, ni derogadas como consecuencia de dicha aprobación, sino en la mera aprobación de una norma contraria a la Constitución, susceptible, por tanto, de expulsión del ordenamiento jurídico mediante la activación por los sujetos legitimados de los procedimientos para ello establecidos» (ATC 85/2006, de 15 de marzo, FJ 7). El hecho de que el contenido, acaso inconstitucional, de cierta regla legal hubiera resultado válido de haberse adoptado por otra fuente de producción del Derecho no supone que tal posible inconstitucionalidad lo sea por contraste con el procedimiento de creación de la norma que pudo haberse seguido y al que, sin embargo, no se acudió (en tal sentido, STC 40/1998, de 19 de febrero, FJ 3). Tampoco el artículo 168 CE ha de ser aquí medida de nuestro

enjuiciamiento, para el cual consideraremos solo las normas del bloque de la constitucionalidad, citadas en la demanda, atinentes a la distribución y articulación de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Cataluña.

B) Las alegaciones expuestas en defensa de las disposiciones adicionales impugnadas, requieren, igualmente, de algunas precisiones previas.

a) Ninguna duda puede haber sobre la eficacia jurídica —la propia de la Ley— de las disposiciones impugnadas, eficacia que no queda ensombrecida por lo que en las alegaciones se aduce en orden a su «verdadera naturaleza» como ejercicio de la llamada «función de impulso» del Parlamento sobre el Gobierno de la Generalitat o a su condición de no innovadoras o modificadoras del ordenamiento. Los mandatos al Gobierno que estas normas incorporan pudieran haber sido acaso, según se alega, articulados a través de otros instrumentos (como las mociones parlamentarias), pero si se ha optado por la forma de ley, con su fuerza y rango propios, es evidente que ni cabe cuestionar su carácter vinculante ni negar su virtualidad innovadora, ello con independencia de si los cometidos encargados en estas normas pudieran o no haber sido asumidos motu proprio por el Gobierno de la Generalitat en ejercicio de las potestades que tiene estatutaria y legalmente atribuidas.

b) Para un extremo ligado al anterior, pero a no confundir con él, las representaciones de la Generalitat y del Parlamento de Cataluña han enfatizado el carácter cautelar o preventivo de la impugnación de unas normas que, a su decir, agotan sus efectos en el «orden interno» de la Generalitat, sin deparar —por su carácter abierto a diferentes «posibles futuras situaciones»— una vulneración presente y actual de la Constitución; apertura o indefinición a la que se vincula la necesaria interpretación de estas reglas de conformidad a la Constitución, pues los mandatos al Gobierno que expresan bien podrían entenderse como dirigidos a estudiar o preparar una eventual reforma de la Constitución (que el Parlamento de la Comunidad Autónoma puede solicitar o proponer: arts. 87.2 y 166 CE) o una propuesta de modificación de otras normas infraconstitucionales por las que se propiciase una atribución de nuevas competencias a la Comunidad Autónoma con el consiguiente incremento o potenciación de su actual autogobierno.

La impugnación de las disposiciones adicionales vigésima segunda a vigésima sexta de la Ley 3/2015 no es cautelar, ni merece, por tanto, el rechazo ab initio que así se pide. Nuestra doctrina es constante en cuanto a la improcedencia de utilizar el recurso de inconstitucionalidad «con la finalidad de obtener declaraciones preventivas o previsoras ante eventuales agravios competenciales» o interpretaciones «que pongan a cubierto de aplicaciones contrarias al orden de competencias» constitucional y estatutario (por todas, STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 2, y resoluciones allí citadas), pero no es esto lo que el recurso demanda. En lo que tiene de tacha de inconstitucionalidad, en él se aduce que cada una de estas disposiciones adicionales establece un mandato al Gobierno de la Generalitat que, por la materia a la que afecta y por su contenido, se proyecta sobre ámbitos ajenos a la competencia, definida por su Estatuto, de la Comunidad Autónoma; y es lo cierto que, si así fuera, el Parlamento de Cataluña habría incurrido en una inconstitucionalidad actual y efectiva, no meramente hipotética, pues al disciplinar tales ámbitos mediante mandatos de hacer dirigidos al Gobierno habría llevado a cabo una genuina afirmación competencial contraria a la Constitución y al propio Estatuto de Autonomía de Cataluña. Una tal afirmación legislativa de competencias con las que no se cuenta supondría, a no dudarlo, un ilícito constitucional (en general, SSTC 71/1982, de 30 de noviembre, FJ 5, y 101/1995, de 26 de junio, FJ 7, entre otras); ilícito consumado, si así fuera, que alejaría enteramente el actual caso del resuelto por nuestro ATC 135/2004 —que las alegaciones citan en este punto—, pues en esta última resolución advertimos y dejamos dicho, con alcance general, que la inconstitucionalidad («antijuridicidad») no podía predicarse de «simples proyectos de normas o, antes aun, de la sola intención de producir cambios», sino de «normas definitivamente instaladas en el ordenamiento» [FJ 6 b)]. Esto último es lo que se pretende aquí por el recurso al impugnar reglas incorporadas ya al ordenamiento, no meros proyectos o proposiciones.

Tampoco cabe tildar de preventiva esta impugnación con el solo argumento de que, al promoverla, no se habría reparado en que los mandatos impuestos al Gobierno por las disposiciones recurridas podrían, una vez cumplidos, servir de base, como «estudios», para que el Parlamento promoviera, por vía de solicitud o de propuesta, una hipotética reforma de la Constitución (arts. 87.2 y 166 CE); reforma para la que nuestra norma fundamental no fija límites sustantivos (art. 168.1 CE) y a favor de la cual cabría ejercer, siempre que fuera en el respeto a la legalidad constitucional y a los derechos de todos, la más irrestricta libertad, pues la primacía de la Constitución no debe confundirse con una exigencia de adhesión positiva a la misma (STC 42/2014, FJ 4, y resoluciones allí citadas; también STC 122/1983, de 16 de diciembre, FJ 5). Pero al margen de que lo que así se alega, nada diría respecto de los concretos mandatos, aquí también controvertidos, para que el Gobierno actúe sin ulterior propuesta a la Cámara (disposiciones adicionales vigésima tercera y vigésima cuarta); es patente que de tal hipotética previsión de una iniciativa en pro de la reforma de la Constitución, o de otras normas a ella subordinadas, no hay indicio alguno ni en los preceptos impugnados ni en el preámbulo de la propia Ley 3/2015, y ya hemos dicho que el respeto a la propia Constitución impone que los proyectos de revisión del orden constituido se sustancien «abierta y directamente» por la vía al efecto prevista (SSTC 103/2008, FJ 4, y 178/2015, de 11 de junio, FJ 3) o que se invoquen expresamente en las normas legales que quisieran preparar una eventual iniciativa de reforma constitucional. Nada de ello resulta de los preceptos impugnados, disposiciones en las que la Cámara ha ejercido en plenitud su potestad legislativa —y, con ella, las discutidas competencias autonómicas— sin referencia alguna, ni explícita ni implícita, a la hipotética voluntad de preparar una futura solicitud o propuesta de reforma de la Constitución o de otras normas del bloque de la constitucionalidad, voluntad que tampoco le atribuyen ahora los defensores de la ley. Bien se comprende que no hay nada que justifique tachar de preventivo al recurso y pedir que anticipemos frente al mismo una genérica interpretación conforme de las disposiciones controvertidas que no encontraría en su texto apoyo alguno. La interpretación de las leyes de conformidad con la Constitución tiene sus límites y, entre ellos, la preservación de la seguridad jurídica (art. 9.3 CE) y la no conversión en legislador positivo a esta jurisdicción (por todas, respectivamente, SSTC 198/1991, de 17 de octubre, FJ 3, y 14/2015, FJ 5).

Es ya posible, a partir de cuanto antecede, entrar en el examen de las concretas disposiciones adicionales impugnadas.

6. La disposición adicional vigésima segunda es la primera de ellas. Bajo la rúbrica «Plan director de la Administración tributaria de Cataluña», dice así:

«El Gobierno, en el plazo de cinco meses a contar desde la entrada en vigor de la presente ley, debe aprobar un plan director de la Administración tributaria de Cataluña, que debe ejecutarse en un plazo de doce meses. Este plan debe constituir el instrumento de planificación estratégica de una administración tributaria preparada para una eventual asunción de nuevas funciones y competencias tributarias; debe determinar las adaptaciones organizativas, la estructura institucional, funcional y de personal, el régimen económico, de contratación y patrimonial de esta administración; debe tener en cuenta las soluciones tecnológicas, las necesidades de los sistemas de información y la colaboración social y con otras administraciones, y debe incluir la propuesta de normativa tributaria de Cataluña.»

La demanda reprocha a esta norma una «extralimitación competencial» que habría deparado la vulneración de los artículos 149.1.14 (competencia exclusiva del Estado, en lo que aquí vendría al caso, sobre hacienda general), 133.1 y 2 (potestad originaria solo del Estado para establecer tributos mediante ley y posibilidad de que las Comunidades Autónomas, por lo que ahora interesa, los establezcan y exijan de acuerdo con la Constitución y las leyes) y 157.1 y 3 CE [determinación, en los apartados a) y b) del primero de estos números, de que los recursos de las Comunidades Autónomas estarán integrados por impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado, recargos sobre

impuestos estatales y otras participaciones en los ingresos del Estado, así como por los propios impuestos, tasas y contribuciones especiales de aquéllas; y previsión, en el número 3, de que una ley orgánica pueda regular, entre otros extremos, el ejercicio de dichas competencias financieras y las del resto que relaciona el número 1].

La norma estatal a la que remite este artículo 157.3 CE es hoy la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), cuyos artículos 10.2 y 3 y 11, a decir del Abogado del Estado, habrían sido también infringidos por la disposición recurrida, como asimismo lo habrían sido diversos preceptos de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias (arts. 30 a 44, 46.1, 48.1, 49.1, 50.1, 51, 52.1 y 53) y, sin mayor precisión en la demanda, de la Ley 16/2010, de 16 de julio, del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de Cataluña y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión. Se afirma también la conculcación del Estatuto de Autonomía de Cataluña, del que la demanda cita su artículo 202, y los artículos 1.2, 2, 9.1 y 168 CE; denuncia, esta última, que se formula frente a todas y cada una de estas disposiciones adicionales y en la que, por las razones ya expuestas, no entraremos.

La inconstitucionalidad aducida vendría dada porque la norma impugnada pretendería modificar la «legislación tributaria española», siendo su propósito organizar o planificar la administración, por la Comunidad Autónoma, de todos los tributos soportados en Cataluña y ello en orden a alcanzar la propia «soberanía fiscal» cuando se produzca, advierte la demanda, la «secesión de Cataluña de España». Hay que recordar que el designio que así aprecia el Abogado del Estado en la norma impugnada resultaría de documentos, enmiendas, manifestaciones políticas o informes —su contexto, según la demanda— que permitirían llegar a tal conclusión, pero que no tomaremos aquí como criterios para la interpretación de una disposición legal que ha de ser juzgada, al igual que cualquier otra, por su enunciado, no a partir de los propósitos adelantados por quienes ni están jurídicamente autorizados para hablar por la Cámara ni son, en Derecho, autores de la norma. Autor único de la Ley es el Parlamento de Cataluña.

En defensa de la norma impugnada se han citado el artículo 156.2 CE, conforme al cual las Comunidades Autónomas podrán actuar como delegados o colaboradores del Estado para la recaudación, la gestión y la liquidación de los recursos tributarios de aquél, de acuerdo con las leyes y los Estatutos, y los artículos 150, 203.4 y 204 EAC. El primero de estos preceptos atribuye competencias a la Generalitat para la organización de su propia Administración, en tanto que el segundo lo hace en orden a la gestión, recaudación, liquidación e inspección de los tributos del Estado cedidos totalmente (y para las mismas funciones, en la medida en que se atribuyan, respecto a los cedidos parcialmente) de acuerdo con lo establecido en el siguiente artículo del Estatuto, relativo a la Agencia Tributaria de Cataluña, ente que fue creado y regulado por la Ley 7/2007, de 17 de julio. Se argumenta para ello que la asunción por la Generalitat de nuevas funciones y competencias se configura en la norma como mera eventualidad, cuya consumación podría venir dada ya mediante la reforma de la Constitución (que puede ser propuesta o solicitada, por la propia Comunidad Autónoma: arts. 87.2 y 166 CE), ya a través de las previsiones de su título VIII (del que se cita el artículo 150); vías respecto de las que sería «perfectamente lícito y conforme con la Constitución que desde la Generalitat de Catalunya se preparen propuestas normativas que puedan conducir a esos escenarios futuros».

Así recordados los términos de la impugnación y de las alegaciones, es ya posible entrar en el enjuiciamiento constitucional de esta disposición de ley.

a) La disposición recurrida incorpora, ante todo, un mandato al Gobierno de la Comunidad Autónoma, pero establece, además, un compromiso legal que hay que entender afecta al propio Parlamento de Cataluña. En cuanto a lo primero, se dispone que la Generalitat deberá aprobar, en determinado plazo (cinco meses), un «plan director de la Administración tributaria de Cataluña» con los contenidos que la norma dice y según los criterios que también imparte. En cuanto a lo segundo, la disposición adicional vigésima segunda prescribe que el plan director cuya elaboración y aprobación encomienda al

Gobierno «debe ejecutarse en un plazo de doce meses», previsión esta que se refiere a una actuación autonómica ulterior, aprobado ya aquel plan, actuación a cargo de órganos que la norma no identifica, pero entre los que en todo caso habría de estar el Parlamento catalán, si se repara en que los contenidos del plan a «ejecutar» afectan a materias (adaptaciones organizativas, estructura institucional, funcional y de personal, régimen económico, de contratación y patrimonial, soluciones tecnológicas, necesidades de los sistemas de información y colaboración social y con otras administraciones) que están — en parte, al menos— sustraídas a las potestades del Ejecutivo y a su potestad reglamentaria. Que la disposición compromete también al legislador para «ejecutar» el plan —por impropia que resulte esta expresión aquí y por discutible que sea la vinculación jurídica de semejante compromiso—, es algo cierto si se tiene en cuenta que el repetido plan a ejecutar debe «incluir la propuesta de normativa tributaria de Cataluña».

b) Ninguna duda puede haber sobre la exclusiva competencia de la Generalitat para organizar, en el respeto a la Constitución y al Estatuto de Autonomía de Cataluña, su propia Administración y su Administración tributaria (arts. 150, 204 y 205 EAC, relativo, el primero, a la organización de la Administración de la Generalitat, el segundo a la Agencia Tributaria de Cataluña y el último a los órganos económico-administrativos), siendo ahora de recordar que nuestra STC 31/2010 rechazó determinadas impugnaciones entonces deducidas contra los apartados 1 y 4 de aquel artículo 204 y contra el párrafo primero del también citado artículo 205 (FFJJ 132 y 133, en el primero de los cuales, al que procede ahora remitirse, consideramos conformes a la Constitución las previsiones del referido artículo 204.1 en orden a la gestión, recaudación, liquidación e inspección por la mentada Agencia de los tributos propios de la Generalitat y, por delegación estatal, de los tributos del Estado cedidos en su totalidad; véanse, también, las SSTC 48/2010, de 9 de septiembre, FJ 4, y 138/2010, de 16 de diciembre, FJ 9). Tampoco puede ser objeto de discusión que la Comunidad Autónoma ostenta o, según los casos, puede ejercer competencias normativas en el orden tributario y ello tanto respecto de los tributos que cree, competencia *in proprio* (arts. 133.3 CE y 203.5 EAC), como por lo que se refiere a los que le hayan sido cedidos por el Estado total o parcialmente, si bien tal potestad normativa lo será sólo «en su caso» —esto es, de conformidad con lo que disponga la legislación del Estado— para los tributos objeto de cesión parcial [art. 157.1 a) CE, apartados a) y b) del artículo 203.2 EAC, arts. 10 y 19 LOFCA y art. 2 de la también ya citada Ley 16/2010]. Siendo esto así ninguna objeción merecerían en principio —a reserva de lo que después se dirá— las previsiones de la disposición adicional vigésima segunda en orden a que por el Gobierno se preparara y programara, mediante un plan director, una reorganización de la Administración tributaria de la Comunidad Autónoma y se propusiera según la norma dice *in fine*, la «normativa tributaria de Cataluña». Reorganización y normas que habrían de sujetarse en su día, en cualquier caso, a lo que imponen la propia Constitución y las demás normas que integran, bajo su imperio, el bloque de la constitucionalidad, cuestión esta sobre la que nada más se ha de decir aquí.

c) El problema jurídico-constitucional no reside, sin embargo en que el Parlamento de la Comunidad Autónoma pueda requerir del Gobierno, mediante ley, que prepare la reordenación de su actual Administración tributaria o que elabore y haga llegar a la Cámara una propuesta de normativa tributaria, encomiendas, ambas, que serían perfectamente legítimas, desde la perspectiva de la constitucionalidad, siempre que versaran sobre competencias estatutarias. La cuestión es si resulta igualmente inocuo, desde tal perspectiva, que semejante mandato legal se deba cumplir por el Gobierno, como la norma quiere, en atención a «una eventual asunción de nuevas funciones y competencias tributarias», criterio del todo indeterminado en cuanto a su contenido —en cuanto a los concretos términos en que deba plantearse la reordenación a programar y la propuesta normativa a realizar—, pero no en cuanto a su objeto, ya que con este inciso la norma muestra, muy a las claras, que está refiriéndose a unas «funciones y competencias» con las que no cuenta la Comunidad Autónoma y sobre las que su Parlamento dispone aquí; pues disponer no es sólo —a los efectos competenciales que ahora importan— ordenar inmediatamente cierto ámbito o sector de la realidad, sino atribuir sobre el mismo tareas o

cometidos a un tercero. Tareas o cometidos que aquí se encargan al Gobierno de la Generalitat y que no dejan de ser tales por el mero hecho de que consistan en labores de programación que sólo después, eventualmente, darían lugar a actos o preceptos jurídicos. Lo trascendente ahora no es cuál sea la actuación futura, y por lo mismo incierta, de quien así recibe este mandato legal, sino el mandato mismo o, más precisamente, el acto ya verificado de disposición —y de afirmación competencial, por tanto— en orden a unas funciones y competencias tributarias que no tienen más definición en la norma (pero esta basta para reconocer el problema jurídico-constitucional) que el de ser «nuevas», esto es, ajenas, hoy, al elenco competencial de la Comunidad Autónoma y de responsabilidad del Estado, al que la Constitución atribuye, como es notorio, «la competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía» (art. 149.3 CE).

La Constitución no consiente afirmaciones competenciales de este género —aquí, a través de un mandato normativo— sobre ámbitos que se reconocen, por quien las realiza, ajenos a la propia competencia, pues tal proceder pone en entredicho la articulación de la distribución del poder público entre el Estado y las Comunidades Autónomas y menoscaba la posición constitucional del Estado, en este caso- a cuyas competencias o atribuciones se sobrepone así, sin fundamento alguno, la acción de un órgano —el Parlamento de la Comunidad Autónoma— que decide no ya solo sobre ámbitos jurídicamente sustraídos a su competencia, sino, con daño mayor para la Constitución, sobre la definición misma de la articulación de unas y otras competencias, función ésta reservada en exclusiva a la propia Constitución y, con sujeción a la misma, a los Estatutos de Autonomía y a las demás normas que componen el bloque de la constitucionalidad.

Lo alegado en defensa de proceder tan anómalo no puede matizar o excluir la censura de inconstitucionalidad que aquí se impone. Se aduce por las representaciones de la Generalitat y del Parlamento de Cataluña que el inciso de la disposición adicional vigésima segunda que aquí consideramos, sería susceptible de una interpretación acorde con la Constitución si se repara en que este precepto no excluye, en orden a la «eventual asunción de nuevas funciones y competencias tributarias» que en él se anuncia, una previa reforma de la norma fundamental o la utilización de los cauces ex artículo 150.1 y 2 CE para la ampliación de competencias autonómicas (ampliación, en este último caso) o la modificación de la legislación del Estado prevista en los artículos 156.2 y 157.3 CE. Esta argumentación no puede compartirse. No es solo que el propio dictado de la disposición enjuiciada excluya —tácita, pero inequívocamente— tales hipotéticas mediaciones, constitucionales o legales, para la asunción de las repetidas nuevas funciones y competencias (el plan director ha de ser ejecutado en un determinado plazo, cuyo respeto no es cosa que pudiera imponerse a los órganos del Estado). Se trata de que aquí estamos ante una ordenación legal que ha de ser juzgada a la luz de la Constitución vigente, no a la de cualquiera otra hipotética por venir. Tampoco argumentaría a favor de la validez de la norma impugnada, el que se pudiera reconocer implícito en ella una supeditación o un condicionamiento a la previa modificación de cualesquiera normas de ley cuya adopción correspondería al Estado. Carecería de sentido remitirse a lo que en ocasión anterior llamamos ante sugerencia análoga «normas imaginarias o inexistentes» (STC 154/1989, de 5 de octubre, FJ 7), ello con independencia de que «nunca un legislador autonómico puede disponer nada acerca del ámbito legislativo propio del legislador estatal» (SSTC 46/1990, de 15 de marzo, FJ 4; 132/1998, de 18 de junio, FJ 12, y 168/2009, de 9 de julio, FJ 3).

Una Comunidad Autónoma no puede asumir más potestades, competencias en sentido propio o funciones, sobre las ya recogidas en su Estatuto en vigor, si no es mediante modificaciones normativas que quedan extramuros de su capacidad de decisión. No puede tampoco ni pretender tal asunción por la sola autoridad de sus órganos ni anticipar en sus normas, como aquí se ha hecho, los resultados de una tal hipotética modificación competencial. Sí puede siempre la Asamblea de una Comunidad Autónoma ejercer la atribución que confiere a todas el artículo 86.2 CE para proponer, o solicitar se proponga, la adopción por las Cortes Generales de determinada legislación o, incluso, la revisión misma de la Constitución (art. 166 CE), todo ello con independencia del específico procedimiento establecido en cada Estatuto de Autonomía para su propia reforma. Pero

esa atribución para instar se dé inicio al procedimiento legislativo o al de revisión constitucional no ampararía nunca el que se anticipara su resultado, incierto por definición, en actuaciones o en normas.

En efecto, el plan director previsto en la referida Disposición Adicional Vigésima Segunda es un plan que no tiene por objeto simplemente la reestructuración o modernización de la Administración tributaria de Cataluña actualmente existente, sino precisamente dotar a esa Administración tributaria de todos los medios para asumir y gestionar unas competencias que esa Comunidad Autónoma no tiene.

El inciso «preparada para una eventual asunción de nuevas funciones y competencias tributarias» de la disposición adicional vigésima segunda de la Ley 3/2015 es contrario, por todo ello, a los artículos 133.1 y 2, 149.1.14 y 157.1 [apartados a) y b)] CE, así como a los artículos 203.2, 3, 4 y 5, y 204.1 y 2 EAC, y por tanto inconstitucional; inconstitucionalidad, que genera la de esta disposición en su integridad, apreciada su inescindible unidad de sentido y la improcedencia, a la vez, de segregar de este precepto —alterando así lo querido por el legislador— un fragmento sin el cual la norma pasaría a ser otra.

7. La disposición adicional vigésima tercera también impugnada, lleva por título «Inventario del patrimonio de las administraciones públicas de Cataluña», y establece lo siguiente:

«El Gobierno, en el plazo de seis meses a contar desde la entrada en vigor de la presente ley, debe elaborar un inventario del patrimonio, activos y pasivos de las administraciones públicas de Cataluña y su valoración.»

Entiende la demanda que este precepto contradice lo dispuesto en los apartados 1.14 y 1.18 del artículo 149 CE, además de vulnerar, también, sus artículos 1.2, 2, 9.1 y 168, reproches, estos últimos, en los que, por las razones ya expuestas, no entraremos aquí. Aquellas infracciones de la Constitución provendrían, según el Abogado del Estado, de dos de las determinaciones de esta disposición adicional. En primer lugar del propio enunciado «administraciones públicas de Cataluña» del que la ley se sirve aquí, sintagma que tiene un «sentido equívoco» y que —atendido el contexto de adopción de la norma— suscita la «fundada duda» de si en él se comprende no sólo la Administración de la propia Generalitat, sino también la de las entidades locales y la Administración General del Estado desplegada en Cataluña, siendo así que la Comunidad Autónoma carece de competencia para «inventariar los bienes del Estado». Señala en segundo lugar la demanda que el propio dictado «activos y pasivos» del precepto impugnado contraría la noción legal de «patrimonio» del artículo 3 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de patrimonio de las Administraciones públicas, infracción que pone también en relación con la que sería «verdadera finalidad» del precepto (ante un «eventual proceso de independencia unilateral de Cataluña»), visto el tenor de la enmienda parlamentaria que estuvo en el origen de la norma. Como en fundamentos anteriores ha quedado dicho, nuestro enjuiciamiento constitucional atenderá a lo que esta regla dispone, sin proyectar sobre ella antecedentes, declaraciones, dictámenes o informes que no son, en Derecho, de imputar a la Cámara.

Los Abogados de la Generalitat y los Letrados del Parlamento de Cataluña defienden la validez constitucional de esta disposición con invocación de los artículos 159.1 a) y b), 215 y 218.5 EAC, relativos, respectivamente, a las competencias de la Generalitat en materia de régimen jurídico y procedimiento de las «Administraciones públicas catalanas», al patrimonio de la Generalitat y a la tutela financiera que le corresponde sobre los gobiernos locales, «respetando la autonomía que les reconoce la Constitución». Cita también, la segunda de estas representaciones, el Decreto Legislativo 1/2002, de 24 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de patrimonio de la Generalitat, y argumentan sobre todo, ambas, que la expresión «administraciones públicas de Cataluña» que figura en esta disposición adicional no debe recibir la interpretación que la demanda expone, de modo que el mandato al Gobierno para realizar este inventario no afectaría al patrimonio de la Administración General del Estado radicada en el territorio de

la Comunidad Autónoma, por más que los Abogados de la Generalitat no dejen de señalar que, incluso si así se entendiera, tampoco el precepto merecería censura jurídica, y ello en mérito al principio de «transparencia» y para mejor resolver «posibles conflictos de legalidad ordinaria» entre administraciones.

Procede ya entrar a resolver la controversia así trabada.

A) El motivo principal de la impugnación parte del alcance de la expresión «administraciones públicas de Cataluña», a cuya «indefinición» atribuye la demanda la extralimitación competencial que denuncia, toda vez que el Gobierno de la Generalitat no podría inventariar —como le impondría la norma— ni el patrimonio del Estado ni el de los entes locales. Examinaremos por separado un extremo y otro:

a) Es de todo punto evidente que esta disposición adicional sería contraria a la Constitución si en su mención a las «administraciones públicas de Cataluña» hubiera de entenderse comprendida la Administración General del Estado con presencia en Cataluña o, expresado en términos constitucionales y legales, «la Administración del Estado en el territorio de la Comunidad Autónoma» (art. 154 CE) o los «órganos territoriales» de aquella (capítulo II del título II de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado). Una Comunidad Autónoma no puede, sin incurrir en incompetencia manifiesta, disponer cosa alguna sobre órganos, agencias o servicios de las instituciones generales del Estado, puesto que «desde la perspectiva competencial, la Administración estatal goza de libertad en la configuración del régimen jurídico de los bienes que integran el patrimonio del Estado, sin necesidad de un título competencial específico y por la simple aplicación de su potestad de autoorganización» (STC 94/2013, de 23 de abril, FJ 3, con cita del artículo 133.3 CE). Dicha «libertad» quedaría menoscabada si el mandato legal que aquí se impugna lo fuera para inventariar, también, el patrimonio del Estado en Cataluña, sin que la inconstitucionalidad de tal proceder pudiera quedar paliada por lo que en este punto arguye el Abogado de la Generalitat en referencia a lo que pudieran requerir las relaciones entre unas administraciones y otras. Como recordamos en la Sentencia recién citada, dentro de la exclusiva competencia estatal ex artículo 149.1.18 CE «ha de entenderse comprendida la regulación de las relaciones entre las distintas Administraciones» (FJ 5).

Ocurre, sin embargo, que la interpretación que la demanda sugiere y que determinaría la inconstitucionalidad del precepto, no sólo no es la única posible, sino que no queda de ninguna manera autorizada si se repara en lo dispuesto, con palabras idénticas, en otras normas de rango igual o superior al del precepto impugnado. Por lo pronto, y como invocan las alegaciones, la fórmula cuyo sentido aquí se controvierte es la utilizada, precisamente, en la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las administraciones públicas de Cataluña, cuyo artículo 3 relaciona las así denominadas sin referencia alguna a órganos, entidades o servicios de la Administración General del Estado. Pero lo que tiene un valor interpretativo superior, y determinante para excluir el entendimiento expansivo que la demanda apunta, es que el propio Estatuto de Autonomía de Cataluña emplee idéntica fórmula para referirse, en términos de plena sinonimia, a lo que en otros preceptos llama «administraciones públicas catalanas» (arts. 30.3 y 159.1, 2 y 3); administraciones entre las que no cuenta la norma a la periférica del Estado, sí englobada, por contraste, en el enunciado «administraciones públicas en Cataluña» del que, a otros efectos, se sirve también el Estatuto de Autonomía de Cataluña (art. 33.1). Esta disposición adicional, en suma, debe interpretarse, como cualquier otra norma, a la luz del bloque de la constitucionalidad [véase, para una controversia en cierto modo análoga, STC 149/1991, de 4 de julio, FJ 5 c)]. En conclusión, la mención a «administraciones públicas de Cataluña» que contiene esta disposición es constitucional una vez entendido que no se refiere a órganos, entidades o servicios de la Administración General del Estado.

b) También da a entender la demanda, que la disposición adicional vigésima tercera sería inconstitucional en la medida en que el inventario a «elaborar» por el Gobierno de la Generalitat habría de comprender, asimismo, los bienes que integran el patrimonio de las

entidades locales de Cataluña. Que este mandato legislativo afecta a tales patrimonios puede compartirse, como consideración de principio, pues en la dicción legal «administraciones públicas de Cataluña» se comprenden, con arreglo al artículo 3 de la ya citada Ley 26/2010, las «entidades que integran la Administración local», así como la «Administración propia de Arán» [apartados b) y c)]. Así entendido el alcance del precepto, el Tribunal no puede hacer suya esta tacha de inconstitucionalidad.

Es claro que el artículo 149.1.18 CE habilita al Estado para dictar la normativa básica común a todas las Administraciones públicas —incluidas, por tanto, las locales— en materia de régimen patrimonial (STC 94/2013, de 23 de abril, FJ 3; en términos análogos, STC 162/2009, de 29 de junio, FJ 4). También lo es que, en legítimo ejercicio de aquella competencia, el artículo 32.1 de la antes citada Ley 33/2003, de patrimonio de las Administraciones públicas, prescriba, en determinación declarada básica por la propia ley (disposición final segunda, número 5) que «las Administraciones públicas están obligadas a inventariar los bienes y derechos que integran su patrimonio»; imperativo legal que, para las entidades locales, enuncia, el artículo 86 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local cuando establece que las entidades locales «están obligadas a formar inventario valorado de todos los bienes y derechos que les pertenecen» y que reitera, en el ámbito de Cataluña, el artículo 222 del Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la ley municipal y de régimen local de Cataluña, al indicar que los entes locales «tienen que llevar un inventario de sus bienes». El deber de elaboración del inventario —que es, al tiempo, un poder— que así establece la legislación básica ex artículo 149.1.18 CE para todos los entes locales de España (también para los de Cataluña) no queda desvirtuado por el mandato legal que aquí consideramos, pues siendo atribución propia, exclusiva y excluyente, de los entes locales la elaboración del inventario, la misma resulta incompatible con la encomienda del Parlamento de la Comunidad Autónoma al Gobierno de la Generalitat de la elaboración de un inventario patrimonial en el que se integren, también, los bienes de los entes locales. El ya mentado artículo 86 del Real Decreto Legislativo 781/1986 prescribe que del inventario de las entidades locales «se remitirá copia a las Administraciones del Estado y de la Comunidad Autónoma», remisión indispensable para que la Generalitat ejerza en plenitud y con eficacia la tutela financiera sobre los entes locales que le atribuye, en el respeto a la autonomía que la Constitución les reconoce, el artículo 218.5 EAC (sobre esta atribución, por todas, SSTC 120/2012, de 5 de junio, FJ 5, y 171/2014, de 23 de octubre, FJ 6). Por ello la disposición impugnada debe ser interpretada conforme al artículo 149.1.18 CE y a la garantía institucional de la autonomía local (arts. 137, 140 y 141.2 CE), en el sentido de que no contempla la elaboración de inventario del patrimonio, activos y pasivos de los entes locales de Cataluña, ni de su valoración, sino que requiere se le remitan anualmente por los entes locales de Cataluña el inventario actualizado de su patrimonio para su conocimiento, y siempre que se renueve la corporación.

B) La disposición adicional vigésima tercera impone al Gobierno de la Generalitat la elaboración, en cierto plazo, de «un inventario del patrimonio, activos y pasivos de las administraciones públicas de Cataluña y su valoración», y esa concreta mención a los «activos y pasivos» ha sido censurada también en la demanda como inconstitucional con el argumento de que la misma desbordaría el concepto legal de «patrimonio» fijado en el artículo 3 de la antes citada Ley 33/2003 (precepto declarado básico por el apartado 5 de la disposición final segunda de la propia Ley), y con arreglo a cuyo número 1, el patrimonio está constituido por el conjunto de «bienes y derechos» de cualquier Administración pública, no incluyéndose en el mismo, conforme al número 2 del mismo artículo, «el dinero, los valores, los créditos y los demás recursos financieros de su hacienda ni, en el caso de las entidades empresariales y entidades análogas dependientes de las Comunidades Autónomas o corporaciones locales, los recursos que constituyen su tesorería». Este concepto legal de «patrimonio» se impone, por su carácter básico ex artículo 149.1.18 CE, a todas las Administraciones públicas y también, por ello, a la de la Generalitat y a las de los entes locales de Cataluña, sin que pueda el legislador autonómico desfigurarlo, como

ocurriría si en el inventario patrimonial a realizar aquí por el Gobierno se incluyeran activos y pasivos financieros, desfiguración que afectaría, por lo demás, a la definición estatutaria del patrimonio de la Generalitat (art. 215.1 EAC y, en su desarrollo, arts. 1 y 4 del también ya citado Decreto Legislativo 1/2002). Pero la disposición de ley controvertida no impone, al menos no inequívocamente, la inclusión dentro del conjunto de bienes y derechos del «dinero, los valores, los créditos y los demás recursos financieros de su hacienda ni, en el caso de las entidades empresariales y entidades análogas dependientes de las Comunidades Autónomas o corporaciones locales, los recursos que constituyen su tesorería». Por tanto, la disposición impugnada debe ser interpretada en el sentido de que no contempla dentro del concepto de patrimonio a los referidos bienes y derechos.

La disposición adicional vigésima tercera no es, así interpretada, contraria a la Constitución ni al Estatuto de Autonomía de Cataluña.

8. Enjuiciaremos en este fundamento la constitucionalidad de la disposición adicional vigésima cuarta, cuyo texto, bajo la rúbrica «Catálogo de infraestructuras estratégicas», es el siguiente:

«El Gobierno, en un plazo de nueve meses a contar desde la entrada en vigor de la presente ley, debe elaborar el catálogo de infraestructuras estratégicas de Cataluña y poner en funcionamiento una comisión interdepartamental que desarrolle las medidas oportunas para garantizar la continuidad del servicio y el funcionamiento de las infraestructuras estratégicas de Cataluña.»

La demanda reprocha a esta disposición la vulneración de lo dispuesto en el artículo 149.1.29 CE en punto a la exclusiva competencia estatal sobre seguridad pública (sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos de Autonomía en el marco de lo que disponga una ley orgánica), así como la conculcación de lo establecido en los artículos 1.2, 2, 9.1 y 168 CE, censuras, estas últimas, que, con arreglo a lo ya dicho, no procede examinar aquí. Estima el Abogado del Estado que las actuaciones así encomendadas al Gobierno de la Generalitat «exceden manifiestamente del interés autonómico», habrían de adoptarse al amparo de la «competencia sectorial correspondiente» y entrarían en contradicción con lo disciplinado en la Ley estatal 8/2011, de 28 de abril, por la que se establecen medidas para la protección de las infraestructuras críticas, pues en esta ley (por la que se incorpora a nuestro Derecho la Directiva 2008/114/CE, del Consejo, de 8 de diciembre, sobre la identificación y clasificación de infraestructuras críticas europeas y la evaluación de la necesidad de mejorar su protección) se crea un catálogo nacional de infraestructuras estratégicas dependiente del Ministerio del Interior (art. 4) y se ordena (títulos II y III) todo un sistema de protección de infraestructuras críticas, en el que tienen presencia y participación las Comunidades Autónomas, catálogo y sistema que resultarían desvirtuados o perturbados —y, con ellos, la competencia estatal ex artículo 149.1.29 CE— por las previsiones de la disposición que se impugna. Disposición cuyo contenido se enmarca en la demanda en un contexto que, en atención a razones ya expuestas, no aporta criterio alguno para su interpretación jurídica.

Las representaciones de la Generalitat y del Parlamento de Cataluña coinciden en que la «materia» —a efectos competenciales— sobre la que se proyecta esta disposición adicional es la «seguridad pública», ámbito en el que, recuerdan, el artículo 149.1.29 CE prevé la posible creación por las Comunidades Autónomas de cuerpos policiales propios y la correspondiente asunción de funciones, citando al efecto lo prevenido en el artículo 164 EAC («Seguridad pública»). Invocan también las competencias de la Comunidad Autónoma sobre emergencias y protección civil (art. 132 EAC), así como las normas estatutarias relativas a las potestades de la Generalitat para organizar su Administración (arts. 71 y 150); previsiones todas a cuya luz la norma impugnada no podría ser tachada de contraria a la Constitución, pues el catálogo que prevé no menoscabaría la existencia y funciones del creado por la Ley 8/2011 y las tareas encargadas a la comisión a constituir por el

Gobierno de la Generalitat podrían conciliarse con las previsiones sobre cooperación y coordinación establecidas en este ámbito por dicha Ley del Estado. Ni una ni otra representación oponen tacha alguna a esta Ley 8/2011, ni discuten el título competencial que se invoca en su disposición final primera (art. 149.1.29 CE).

Esta es una controversia de carácter competencial y para resolverla hemos de identificar, ante todo, el ámbito material sobre el que se ha trabado y los títulos en presencia para determinar, después, si el orden constitucional y estatutario de competencias ha sido o no violentado por la disposición que se impugna.

A) No se ocupa esta disposición de unas infraestructuras estratégicas concretas, sino de todas ellas en el territorio de Cataluña, de modo que es claro que no han de ser traídas aquí a colación, frente a lo que la demanda aduce, las respectivas competencias «sectoriales» del Estado y de la Comunidad Autónoma sobre específicos ámbitos de actividad, económica o de otro carácter. A través del catálogo que encomienda elaborar y de la comisión que ordena constituir, la disposición adicional vigésima cuarta pretende «garantizar la continuidad del servicio y el funcionamiento de las infraestructuras estratégicas de Cataluña», propósito que sitúa al precepto en el ámbito de la seguridad pública, función sobre la que la Constitución atribuye al Estado competencia exclusiva, sin perjuicio de la recordada previsión en orden a la posible creación, conforme a los Estatutos de Autonomía y en el marco de lo que disponga una ley orgánica, de policías autonómicas. A reserva de esto último, y de lo que señalaremos en punto a las competencias sobre protección civil, la norma es, inequívocamente, una regla sobre seguridad pública, actividad dirigida a la protección de bienes y personas con la finalidad de garantizar la tranquilidad y el orden ciudadanos (por todas, STC 86/2014, de 29 de mayo, FJ 4, y jurisprudencia allí citada). Bienes, estos últimos, que quedarían sin duda comprometidos y en riesgo si no se protegieran debidamente unas infraestructuras estratégicas que son definidas por el artículo 2 d) de la Ley 8/2011 como «las instalaciones, redes, sistemas y equipos físicos y de tecnología sobre las que descansa el funcionamiento de los servicios esenciales».

Esta caracterización *ratione materiae* del precepto recurrido es la que merece también, en su conjunto, la referida Ley del Estado, sin que constatarlo así suponga ahora anticipación alguna del juicio de constitucionalidad que se nos pide. Ya se reseñó que la Ley se dictó al amparo de la competencia establecida en el artículo 149.1.29 CE (disposición final primera) y la seguridad pública aparece invocada desde su inicio: «Esta Ley tiene por objeto establecer las estrategias y estructuras adecuadas que permitan dirigir y coordinar las actuaciones de los distintos órganos de las Administraciones Públicas en materia de protección de infraestructuras críticas, previa identificación de las mismas, para mejorar la prevención, preparación y respuesta de nuestro Estado frente a atentados terroristas u otras amenazas que afecten a infraestructuras críticas. Para ello se impulsará, además, la colaboración e implicación de los organismos gestores y propietarios de dichas infraestructuras, a fin de optimizar el grado de protección de éstas contra ataques deliberados de todo tipo, con el fin de contribuir a la protección de la población» (art. 1.1). Importa reseñar que dentro del *genus* «infraestructuras estratégicas», objeto del catálogo nacional, están, según la Ley, las infraestructuras «críticas» y también, con arreglo a la Directiva 2008/114, las denominadas «críticas europeas». Las primeras son aquellas «cuyo funcionamiento es indispensable y no permite soluciones alternativas, por lo que su perturbación o destrucción tendría un grave impacto sobre los servicios esenciales»; las segundas, aquellas —calificadas previamente de «críticas»— cuya perturbación o destrucción «afectaría gravemente al menos a dos Estados miembros» de la Unión Europea [apartados e) y f) del artículo 2].

Tanto la disposición recurrida como la Ley estatal invocada en la demanda se sitúan en el ámbito propio de la seguridad pública, ello con independencia de que una y otra hayan establecido una ordenación para cuya aplicación eficaz debieran también desplegarse, con arreglo a las correspondientes competencias, funciones de protección civil y policial. En cuanto a estas últimas, y con expresa mención de las policías autonómicas, en la Ley 8/2011 (arts. 9.3 y 10.1) y en su Reglamento de desarrollo (Real

Decreto 704/2011, de 20 de mayo: artículos 10.1 y 2 y 30.2). Por lo que a la protección civil se refiere, la Ley se dicta «sin perjuicio» de las competencias autonómicas en tal ámbito (disposición final segunda). Pero es necesario advertir ahora que, por entreveradas que estén con la seguridad pública, como a menudo así es, las funciones propias de la protección civil, la disposición adicional aquí controvertida no podría decirse adoptada, frente a lo que sus defensores también dan a entender, con fundamento en la competencia de la Generalitat sobre dichas tareas y servicios (art. 132 EAC). La protección civil tiene que ver con las reglas y protocolos dirigidos a regular la forma de actuación de las Administraciones públicas movilizandolos medios y servicios para hacer frente o dar respuesta a situaciones de emergencia (STC 155/2013, de 10 de septiembre, FJ 3), y es patente que el sentido declarado de la disposición adicional vigésima tercera (garantizar la continuidad del servicio y el funcionamiento de las infraestructuras estratégicas) no se contrae, en exclusiva, a tales hipótesis de verificación de emergencias.

La disposición recurrida, afecta de modo directo y principal a una «seguridad pública» sobre la que las Comunidades Autónomas no pueden asumir estatutariamente más competencias que las previstas, para la creación de cuerpos propios de policía, en el artículo 149.1.29 CE; competencias que la Generalitat ostenta con los contenidos funcionales definidos en el artículo 164 EAC y —para determinados efectos— «de acuerdo con lo dispuesto en la legislación estatal» o «en el marco de la legislación estatal» (funciones contempladas, respectivamente, en los números 1 y 3 de dicho artículo). En las alegaciones se ha citado este artículo 164, y específicamente su apartado 1.a) [«planificación y regulación del sistema de seguridad pública de Cataluña»] para dar razón competencial del precepto impugnado. Lo que hemos de considerar es, por consiguiente, si esta previsión estatutaria presta o no a la norma tal pretendido fundamento.

B) La respuesta no puede ser sino negativa. Ni en el artículo 164 EAC ni, en especial, en su apartado 1 a) cabe reconocer fundamento competencial para la disposición final vigésima cuarta. No es solo que esta disposición muestre un alcance que va más allá del que corresponde a la actividad policial en la que no se agota la seguridad pública (STC 86/2014, de 29 de mayo, FJ 4) y a la que no se contrae el amplio mandato de «garantizar la continuidad del servicio y el funcionamiento de las infraestructuras estratégicas de Cataluña». Lo determinante para nuestro juicio es que esta norma sobre seguridad pública sólo sería legítima, con arreglo a la Constitución y al propio Estatuto de Autonomía, si se hubiera dictado en el respeto a las competencias estatales ex artículo 149.1.29 CE y «de acuerdo —según requiere el ya citado artículo 164.1 a)— con lo dispuesto en la legislación estatal». No ha sido así y por ello esta disposición adicional contraviene directamente la propia normativa estatal sobre seguridad pública para este específico ámbito de las infraestructuras estratégicas:

a) No cabe duda que el Estado puede, sobre la base de su competencia exclusiva en orden a la seguridad pública, dictar una normativa específica para la protección de las infraestructuras estratégicas en la que se contemple un registro o catálogo común de las mismas, para todo el territorio, y se disponga un sistema integrado, también de alcance nacional, para su pleno aseguramiento. Así se ha hecho con la Ley 8/2011, norma cuyas prevenciones, en los extremos dichos, ni han sido discutidas en este proceso ni podrían haberlo sido, pues en el recurso no se aduce una posible inconstitucionalidad mediata o indirecta frente a la que cupiera reargüir con la afirmación de la eventual extralimitación competencial de una norma básica del Estado. Se sostiene que la regla recurrida es contraria a la Constitución (art. 149.1.29) por desvirtuar o negar, en lo que a Cataluña se refiere, el despliegue y aplicación de una normativa estatal que no requiere de «desarrollo», en el sentido constitucional del concepto, por parte de la Comunidad Autónoma, dictada como está en ejercicio de una competencia estatal —la de seguridad pública enunciada en aquel precepto constitucional— que no se articula con las autonómicas en tales términos de «bases» o «normas básicas» del Estado y «desarrollo» autonómico, sin perjuicio de lo que requieran la coordinación y el principio de colaboración entre administraciones. La

norma estatal no pide ni admite desarrollo alguno, pero sí el que no se entorpezca su aplicación irrestricta en todo el territorio. En ese entorpecimiento se ha incurrido al dictar la disposición adicional vigésima cuarta.

b) Así ha sido por lo que hace al primero de los mandatos que la norma incorpora. Si el legislador estatal ha previsto y ordenado, con fines de seguridad, un catálogo nacional de infraestructuras estratégicas (art. 4 de la Ley 8/2011), es claro que no pueden las Comunidades Autónomas dotarse, sobre igual objeto, de instrumentos análogos, so pena de dejar en lo inútil el registro estatal y de deparar, con ello, lo contrario a la seguridad pública que la norma procura. Ni siquiera en la materia de protección civil, sobre la que concurren competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas (STC 31/2010, FJ 78), hemos dejado de reconocer la exigencia de que la elaboración de un catálogo de actividades que pudieran dar origen a situaciones de emergencia correspondía a los órganos generales del Estado (al Gobierno, en aquel caso: STC 133/1990, de 19 de julio, FJ 9) y por ello lo afirmamos ahora, respecto de infraestructuras estratégicas que comprometen la seguridad pública, incluso más allá del propio territorio nacional (infraestructuras críticas europeas). Nada dice a favor de tal previsión legal la consideración, expuesta en las alegaciones, de que no cabría ahora presumir que para el catálogo autonómico se siguieran «criterios dispares» a los previstos en la normativa estatal, advertencia que, en la mejor de las hipótesis, más bien ilustraría sobre la redundancia entorpecedora, de gestionar un catálogo separado como el aquí controvertido.

c) En la misma inconstitucionalidad se ha incurrido al encomendar al Gobierno de la Generalitat el «poner en funcionamiento una comisión interdepartamental que desarrolle las medidas oportunas para garantizar la continuidad del servicio y el funcionamiento de las infraestructuras estratégicas de Cataluña». Desde luego que la Generalitat ostenta competencias para la organización de su propia Administración (arts. 71.6 y 150 EAC), pero la cuestión jurídico-constitucional no es ésta, sino la de las funciones atribuidas o reconocidas al organismo cuya constitución así se dispone. Vigente el sistema de protección de infraestructuras Críticas creado por la Ley 8/2011, estas funciones no pueden ya atribuirse ni desarrollarse, so pena de conculcación del artículo 149.1.29 CE, extramuros o a espaldas de dicho sistema como se ha hecho. Así se sobrentiende, en las alegaciones del Parlamento de Cataluña, que sugieren una interpretación conforme del precepto mediante la presunción de que las fórmulas de cooperación y coordinación (presentes en el articulado de la Ley 8/2011) estarían implícitas en las «medidas oportunas» a las que genéricamente el mismo se refiere. Pero aquí no estamos ante un caso de omisión, en una norma autonómica, de normas básicas del Estado (omisiones que no necesariamente deparan la inconstitucionalidad del precepto: por todas, STC 8/2012, de 18 de enero, FJ 5), sino ante una previsión legal que, por su sentido objetivo, vendría a sustituir o a desplazar, en el territorio de la Comunidad Autónoma, las prevenciones presentes, para todo el territorio nacional, en el sistema de protección de infraestructuras críticas de la Ley 8/2011. Siendo esto así, las exigencias de seguridad jurídica y certeza del Derecho (art. 9.3 CE), así como el mantenimiento de esta jurisdicción dentro de sus límites, impiden que el alcance omnicompreensivo e incondicionado del mandato legal en este punto pueda —como en general ya advertimos en el fundamento 5 *in fine*— reducirse por obra de nuestra Sentencia, cometido que correspondería, en su caso, al Parlamento de Cataluña.

Es obligado concluir, por cuanto antecede, que la disposición adicional vigésima cuarta de la Ley 3/2015 es contraria al artículo 149.1.29 CE, así como al artículo 164.1 a) EAC.

9. El texto de la también impugnada disposición adicional vigésima quinta, cuya rúbrica reza «Creación de la Agencia Catalana de la Protección Social», es el siguiente:

«1. El Gobierno, en el plazo de cinco meses a contar desde la entrada en vigor de la presente ley, debe elaborar un anteproyecto de ley de creación de la Agencia Catalana de la Protección Social.

2. La Agencia Catalana de la Protección Social debe asumir las competencias sobre las prestaciones de protección social propias o transferidas por el Estado que en el

momento de entrada en vigor de la presente ley gestionan distintos departamentos del Gobierno, además de las prestaciones o mejoras que eventualmente se decida incorporar. La estructura de la Agencia debe prever una eventual asunción de las competencias que en el momento de entrada en vigor de esta ley ejerce la Administración del Estado.

3. El Gobierno, en el plazo de cinco meses a contar desde la entrada en vigor de la presente ley, debe aprobar un plan director de la protección social. Este plano (*sic*) debe constituir el instrumento de planificación estratégica del futuro modelo de gestión de las prestaciones sociales en Cataluña.»

Dice la demanda que los apartados 2 y 3 de este precepto están «implícitamente refiriéndose también a las competencias sobre Seguridad Social que ejerce la Administración del Estado, así como a las prestaciones de la Seguridad Social», lo que sería contrario a lo dispuesto en los artículos 149.1.1 y 149.1.17 CE. El primero de ellos —no citado después al término de esta parte de la demanda—, en cuanto atribuye competencia exclusiva al Estado para la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales; el segundo, porque en su virtud ostenta el Estado competencia, también exclusiva, sobre la legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio —advierte este artículo 149.1.17— de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas. También considera vulnerados los artículos 1.2, 2, 9.1 y 168 CE, en atención al contexto y circunstancias que rodearon la adopción de esta norma legal, pero ni en tales motivos de impugnación ni en el examen de informes o manifestaciones públicas no imputables a la Cámara entraremos ahora, conforme a lo expuesto en fundamentos anteriores. Considera el Abogado del Estado, en fin, que esta disposición adicional entra en contradicción con los artículos 165 y 166 EAC, relativo, el primero, a las competencias de la Generalitat en materia de Seguridad Social y el segundo a las que ostenta sobre servicios sociales.

Estos preceptos estatutarios se citan, también, en defensa de la norma impugnada, por las representaciones de la Generalitat y del Parlamento de Cataluña, en cuyas alegaciones se observa que la previsión que hace el apartado 2 de esta disposición adicional en orden a una «eventual asunción de competencias» ejercidas hoy por la Administración del Estado podría canalizarse mediante lo establecido en el artículo 150.2 CE, constituyendo, en todo caso, «una futura eventualidad» de la que no se seguiría menoscabo actual alguno de las competencias del Estado. Se dice junto a ello, que la Generalitat puede, en ejercicio de sus competencias para organizar su propia Administración (arts. 71 y 150 EAC), disponer la creación de esta Agencia, y concentrar en ella la gestión de todas las prestaciones sociales que son de su responsabilidad, siendo legítimo que se encomiende al Gobierno, número 3 de la disposición recurrida, la planificación de un modelo de gestión de tales prestaciones.

Antes de iniciar el enjuiciamiento constitucional planteado son procedentes dos aclaraciones: una, sobre las normas constitucionales que han de ser aquí medida para nuestro juicio y relativa, la otra, a los enunciados de esta disposición adicional que hemos de considerar controvertidos. La demanda invoca los apartados 1 y 17 del artículo 149.1 CE, pero solo el segundo posee transcendencia en cuanto a la validez o invalidez de la ley, pues la igualdad a preservar *ex* artículo 149.1.1 CE queda, en casos como este, subsumida y garantizada mediante unas u otras de las competencias básicas que el propio artículo 149.1 atribuye al Estado, esto es, para el caso actual, a través de las competencias estatales sobre Seguridad Social que el Estado ostenta en virtud del apartado 17 de dicho precepto (con carácter general, SSTC 137/2013, de 6 de junio, FJ 3; 211/2014, de 18 de diciembre, FJ 4, y 6/2015, de 22 de enero, FJ 2). La demanda impugna la totalidad de la disposición adicional vigésima quinta, pero es lo cierto que su argumentación se articula solo respecto de sus apartados 2 y 3, sin precisión crítica alguna sobre el número 1 del precepto, en el que se encomienda al Gobierno la elaboración de un anteproyecto de ley de creación de la Agencia Catalana de Protección Social. Una doctrina tan constante que su cita es ociosa recuerda que las impugnaciones han de ser fundamentadas; por ello, y porque es patente que la Generalitat cuenta con competencias para organizar su propia

Administración (arts. 71 y 150 EAC), este número 1 de la disposición adicional queda al margen de nuestro examen. Ello con independencia, de que las previsiones sobre la agencia, en el número 2, o sobre el modelo de gestión de prestaciones sociales, en el 3, se acomoden o no a la Constitución y a las competencias que, en orden a la Seguridad Social y a los servicios sociales, confieren a la Generalitat, respectivamente, los ya citados artículos 165 y 166 EAC. Esto es lo aquí se enjuicia.

Recordamos a continuación las competencias sobre Seguridad Social del Estado y de la Comunidad Autónoma de Cataluña, así como las que la Generalitat ostenta en punto a asistencia social, y consideraremos, después, si al dictar los apartados 2 y 3 de esta disposición adicional, se ha incurrido o no en inconstitucionalidad.

A) La Ley encomienda al Gobierno la elaboración de un anteproyecto para la constitución, también por ley del Parlamento, de una Agencia de Protección Social. Esta expresión («protección social»), que reiteran los apartados 2 y 3 de la disposición adicional vigésima quinta, tiene un alcance genérico, y asimismo lo tienen las fórmulas «prestaciones» o «prestaciones sociales» que figuran en aquellos números. Así lo han venido a sostener todas las partes del proceso y así es de reconocer ahora, pues, a falta de mayor concreción legal, la «protección social» y las «prestaciones sociales» podrían serlo ya en el ámbito de la Seguridad Social, ya en el correspondiente a la asistencia social, toda vez que sobre una y otra el Estatuto de Autonomía de Cataluña atribuye determinadas competencias a la Generalitat, en el respeto, claro es, de las exclusivas del Estado en orden a la legislación básica y al régimen económico de la Seguridad Social (art. 149.1.17); precepto este de la Constitución que también prevé que puedan las Comunidades Autónomas ejecutar los servicios de la Seguridad Social. En lo que a esta última institución se refiere, el ya mencionado artículo 165 EAC confiere diversas competencias, a título de compartidas, a la Comunidad Autónoma «respetando —dice su número 1— los principios de unidad económico-patrimonial y solidaridad financiera»: desarrollo y ejecución de la legislación estatal, excepto las normas que configuran el régimen económico; gestión del régimen económico de la Seguridad Social; organización y gestión del patrimonio y los servicios que integran la asistencia sanitaria y los servicios sociales del sistema de la Seguridad Social en Cataluña; ordenación y ejercicio de determinadas potestades administrativas sobre instituciones, empresas y fundaciones que colaboran con el sistema; reconocimiento y gestión de las pensiones no contributivas y, en fin, coordinación de las actuaciones del sistema sanitario vinculadas a las prestaciones de la Seguridad Social (sobre unas u otras de estas competencias y acerca de su ajuste con las exclusivas del Estado, véanse, de entre la más reciente jurisprudencia, las SSTC 211/2012, de 14 de noviembre, FJ 5; 104/2013, de 25 de abril, FJ 4; 33/2014, de 27 de febrero, FJ 5 y 39/2014, de 11 de marzo, FJ 8, a cuya doctrina, en general, procede remitirse ahora). Pero también cabe reconducir a la noción de «protección social» y a la genérica, de «prestaciones sociales» las que se establezcan y provean al amparo de la competencia de la Generalitat sobre «servicios sociales» (art. 166 EAC), competencia que se califica de «exclusiva», por más que ello, según se expresa con reiteración, no supone la exclusión de las que el Estado pueda, con arreglo a sus títulos propios ex artículo 149.1 CE, desplegar en este mismo ámbito (por todas, STC 154/2013, de 10 de septiembre, FJ 6).

Baste la referencia anterior para recordar que la Generalitat ostenta, por obra del Estatuto de Autonomía, determinadas competencias en orden a la protección social y, en concreto, para regular y ordenar prestaciones económicas con finalidad asistencial (Ley 13/2006, de 27 de julio, de prestaciones sociales de carácter económico) y para el reconocimiento y la gestión de las pensiones no contributivas de la Seguridad Social [arts. 165.1 a) y 165.1 f) EAC]. Competencias tales habilitan a la Generalitat para dotarse, en ejercicio de las que ostenta para organizar su Administración, con esta Agencia Catalana de la Protección Social, a cuyo efecto se ha encargado al Gobierno la preparación del correspondiente anteproyecto de ley. No hay en ello nada que merezca reproche, ni que muestre siquiera indicio de inconstitucionalidad. Como las partes han venido a reconocer —aunque con conclusiones contrarias—, el problema jurídico-constitucional se sitúa, más

bien, en determinados incisos o pasajes de los números 2 y 3 de esta disposición adicional en los que, para la demanda, se habría incurrido en infracción del artículo 149.1.17 CE y, por ello, de las exclusivas competencias del Estado sobre Seguridad Social. Es esto lo procede resolver.

B) El número 2 de esta disposición adicional vigésima quinta prescribe que la Agencia Catalana de Protección Social «debe asumir las competencias sobre las prestaciones de protección social propias o transferidas por el Estado que en el momento de entrada en vigor de la presente ley gestionan distintos departamentos del Gobierno, además de las prestaciones o mejoras que eventualmente se decida incorporar». En tanto este enunciado inicial remite a «prestaciones» gestionadas hoy por la Generalitat —que han de serlo con título jurídico bastante—, ninguna censura jurídico-constitucional merece, con independencia del sentido, ciertamente no meridiano, que tiene, en este contexto, la expresión de prestaciones «transferidas por el Estado» del que la norma se sirve. Este Tribunal no es juez de la mejor o peor técnica legislativa (por todas, STC 195/1996, de 28 de noviembre, FJ 4), de modo que nada hay que decir al respecto.

La norma, con todo, no concluye así. Se añade en ella que la estructura de la Agencia «debe prever una eventual asunción de las competencias que en el momento de entrada en vigor de esta ley ejerce la Administración del Estado» y es esta parte del mandato legal sobre la que polemizan la demanda y las alegaciones de contrario. Para la primera, este enunciado legal entraría en colisión con el artículo 149.1.17 CE. Para los defensores de la Ley no ha de verse en él sino la previsión de una mera eventualidad de futuro, a canalizar, acaso, por vía de lo previsto en el artículo 150.2 CE y que ningún daño depararía, en la actualidad, a las competencias del Estado en orden a la Seguridad Social en Cataluña. Planteada así la contradicción entre las partes son precisas las consideraciones siguientes:

a) Este mandato legislativo puede sin duda entenderse —y así lo hace la demanda— en términos de que por el Gobierno se elabore un anteproyecto de ley en el que la «estructura» de la Agencia se organice o disponga para asumir competencias que no son de la Generalitat de Cataluña —que son, como se reconocería, del Estado— lo que supondría, en esta comprensión de la norma, una afirmación competencial, por parte del Parlamento, sobre ámbitos respecto de los que la Comunidad Autónoma no ostenta poder alguno y en relación a los cuales no puede impartir —tampoco en el plano organizativo— encomienda o encargo de ningún género, por más que sea claro que la organización de los servicios o agencias de la Administración autonómica solo compete a la Generalitat en tanto que esa organización se aplique o proyecte sobre competencias propias, competencias que aquí, sin embargo, se reconocerían como ajenas. Si este fuera el único entendimiento posible de la norma, sería también cierto que esta inequívoca afirmación competencial resultaría en sí misma —con independencia del modo en que hubiera de articularse el encomendado proyecto y de cuál fuera su suerte final— lesiva de las actuales competencias del Estado sobre la Seguridad Social, sin que nada argumentara de contrario el alegato de que tales competencias siguen hoy, sin menoscabo, ejerciéndose en Cataluña. En nuestro Estado compuesto, las competencias ajenas pueden ser vulneradas o invadidas tanto por vaciamiento o menoscabo, como por «perturbación» (por todas, STC 162/2013, de 26 de septiembre, FJ 6), y no parece discutible que las del Estado quedarían aquí, de interpretarse así el precepto, cuando menos perturbadas y en entredicho, por obra de una disposición legal que ordenaría configurar una entidad administrativa para el potencial ejercicio de competencias que no corresponden a la Comunidad Autónoma. Pero no ya potencial, sino en acto cierto, sería la afirmación competencial que aquí habría hecho, sin título alguno para ello, el Parlamento de Cataluña.

b) Conclusión tan clara no podría quedar enervada por lo que en las alegaciones se aduce en orden a que la «eventual asunción de las competencias del Estado», en palabras de este apartado 2, bien podría canalizarse por el cauce previsto en el artículo 150.2 CE. No es solo que el enunciado que enjuiciamos nada diga al respecto, sino que mal podría haber incorporado, sin daño también para la Constitución, una previsión de ese orden a efectos de la organización de la Agencia Catalana de la Protección Social sobre ámbitos

propios de la competencia estatal. Como observamos en el fundamento jurídico 6, el legislador puede legítimamente disponer a partir de las competencias asignadas —al Estado o a unas u otras Comunidades Autónomas— por el bloque de la constitucionalidad, pero no en atención a cualquier hipotética Constitución futura o sobre la base de determinaciones que, en la vigente, escapan por entero a la disposición del ente respectivo, como ocurre, para las Comunidades Autónomas, en lo relativo a las previsiones del invocado artículo 150.2 CE. Este Tribunal ya declaró en la antes citada STC132/1998, para un caso en el que la ley recurrida declaraba «provisional» determinada competencia estatal, que «[l]os distintos legisladores que forman parte del Estado de las Autonomías pueden interpretar el alcance y los límites de su propia competencia, definida en la Constitución y en el respectivo Estatuto de Autonomía, cuando la ejercitan al aprobar las leyes que les corresponden. Pero, lo mismo que no pueden hacer una interpretación genérica y abstracta del sistema constitucional y estatutario de distribución de competencias (STC 76/1983, fundamento jurídico 4), tampoco pueden hacer una interpretación que condicione para el futuro las competencias ostentadas por las restantes instituciones generales y autonómicas del Estado, pues tanto en un caso como en otro —concluyó el Tribunal— se estarían subrogando en el ejercicio del poder constituyente, sin contar con una expresa previsión constitucional o estatutaria» (FJ 12 y resoluciones allí citadas).

c) La anterior no es, sin embargo, la única posible interpretación de este número 2 de la disposición adicional vigésimo quinta. Se refiere la misma, con expresión algo impropia, a «competencias que ... ejerce la Administración del Estado» y siendo patente que las competencias —correspondan a quien correspondan— se ostentan con título legítimo antes de ejercerse, bien puede entenderse este precepto en el sentido de que alude no tanto a competencias que sea, hoy, de titularidad estatal (supuesto en que la norma, ya se ha dicho, sería inconstitucional sin más), sino al eventual ejercicio por la Administración del Estado, al tiempo de adoptarse esta disposición legal, de algunas funciones en el ámbito de las prestaciones sociales que podrían, sin embargo, reconducirse a las competencias estatutarias de la Comunidad Autónoma, una vez que se proveyera, por ejemplo, a los correspondientes trasposos de servicios. Así entendido, el precepto no merecería reproche constitucional pues nada hay que objetar a que esta norma de ley disponga que la estructura de la Agencia Catalana de la Protección Social se organice en atención a una eventual asunción de funciones que la Comunidad Autónoma, si así fuera, aún no ejercería en plenitud, pero que se corresponderían, sin embargo con competencias que la Generalitat sí ostenta positivamente conforme al Estatuto de Autonomía de Cataluña. Siendo posible, sin forzar los términos del precepto, este entendimiento del mismo conforme a la Constitución, no procede declarar su inconstitucionalidad, aunque sí disponer en el fallo que ésta, y no otra es la interpretación que así permite el mantenimiento de la ley en este extremo.

C) Procede examinar ahora lo previsto en el apartado 3 de esta misma disposición adicional, de conformidad con el cual el Gobierno, en plazo de cinco meses, debe «presentar un plan director de la protección social», plan que —añade la norma— «debe constituir el instrumento de planificación estratégica del futuro modelo de gestión de las prestaciones sociales en Cataluña».

La expresión inespecífica de «protección social» (presente en la Constitución, tan sólo, en lo relativo a la familia: art. 39.1) consiente, sin dificultad mayor, un entendimiento del primero de estos enunciados acomodado a la Constitución y al Estatuto de Autonomía, pues ya hemos dicho que la norma fundamental permite que los Estatutos de Autonomía confieran a las Comunidades Autónomas competencias sobre asistencia social y también en lo relativo a la Seguridad Social (arts. 148.1.20 y 149.1.17), competencias que enuncia el Estatuto de Autonomía (arts. 165 y 166). Ceñido a estas competencias estatutarias el «plan director de la protección social», no merece censura jurídico-constitucional el mandato legislativo para su aprobación por el Gobierno.

Más problemático es, desde la perspectiva jurídico-constitucional, el enunciado final de este apartado 3, de conformidad con el cual tal plan ha de constituir el instrumento de

«planificación estratégica del futuro modelo de gestión de las prestaciones sociales en Cataluña». El alcance en apariencia omnicompreensivo de este enunciado («prestaciones sociales») permitiría ver en el mismo una referencia tanto a las de asistencia social como a las que son propia del sistema de la Seguridad Social; prestaciones, éstas últimas, «cuyo modelo de gestión», en palabras del precepto, está hoy en general regulado en las normas del capítulo V del título I del Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social, normas que, con arreglo a la disposición final primera del propio texto refundido, se dictaron al amparo de lo establecido en el artículo 149.1.17 CE, sin perjuicio, para las Comunidades Autónomas con competencias en la materia, de los aspectos relativos al modo de ejercicio de las competencias y a la organización de los servicios. El «modelo de gestión» de las prestaciones de Seguridad Social, al que así cabría entender que se refiere también la regla impugnada no puede ser definido por una Comunidad Autónoma, pues entra, de lleno, en la legislación básica sobre esta institución, que corresponde en exclusiva al Estado, como así se desprende, de nuestra doctrina (STC 84/2015, de 30 de abril, FJ 7). Un «modelo de gestión» de estas prestaciones de Seguridad Social en Cataluña no es algo que pueda ser —en los términos dichos— determinado por la Comunidad Autónoma y el mandato del Parlamento para que el Gobierno de la Generalitat lo planificara —de entenderse así la norma— no dejaría de afectar por ello, sin duda, a las competencias exclusivas del Estado en virtud del artículo 149.1.17 CE, pues supondría, tal mandato, una afirmación competencial que, con semejante alcance general, carece de fundamento en el Estatuto de Autonomía de Cataluña. No es este, sin embargo, un entendimiento inequívoco o concluyente de la regla enjuiciada, pues el mismo carácter inespecífico de la expresión «prestaciones sociales» consienten el ver ahora en la misma una referencia, estricta y exclusiva a las prestaciones «con finalidad asistencial», para las que la Generalitat es sin duda alguna competente [art. 166.1 a)], a reserva de cuando el Estado lo sea en virtud de títulos propios, competencia que, en el contexto de este mismo artículo 166, se extiende, también con claridad, a la planificación y definición de su « modelo de gestión». Así entendido el precepto, no procede declarar su inconstitucionalidad, pero sí precisar en el fallo que solo en virtud de esta interpretación conforme a la Constitución, la regla legal puede mantenerse en el Ordenamiento.

10. La disposición adicional vigésima sexta, última de las impugnadas, se intitula «Plan director relativo a los sectores de la energía, de las telecomunicaciones y los sistemas de información y del transporte ferroviario». Su texto es el siguiente:

«El Gobierno, en el plazo de cinco meses a contar desde la entrada en vigor de la presente ley, debe presentar un plan director que plantee un modelo de políticas de competencia y de regulación de los sectores de la energía, de las telecomunicaciones y los sistemas de información y del transporte ferroviario, así como de un marco normativo que se inspire en las determinaciones del derecho de la Unión Europea.»

La demanda pone en relación esta norma con lo que estima sería su contexto de adopción (en particular, la enmienda parlamentaria que estuvo en su origen) y afirma que «ninguna regulación corresponde constitucionalmente a la Generalidad de Cataluña» en los «sectores» a los que el precepto se refiere, vistos los términos «unilaterales y omnicompreensivos» de su formulación; regulación que tampoco podría adoptar para establecer, sobre dichos ámbitos, ni un «modelo de políticas de competencia y de regulación» ni el «marco normativo» al que esta disposición adicional se refiere. Concluye la demanda, luego de transcribir un pasaje de la STC 108/2014, de 26 de junio, con la afirmación de que la norma recurrida habría vulnerado las competencias estatales «en cada uno de los sectores aludidos», además de las contempladas en el artículo 149.1.13 CE. Dice también violados los artículos 1.2, 2, 9.1 y 168 CE, invocaciones, estas últimas, en las que, por consideraciones ya expuestas, no entraremos aquí.

Las representaciones de la Generalitat y del Parlamento de Cataluña han aducido en defensa de la norma impugnada las competencias de la Comunidad Autónoma sobre

«energía», «infraestructura del transporte y las comunicaciones», «medios de comunicación social y servicios de contenido audiovisual», «planificación y ordenación de la actividad económica», «promoción y defensa de la competencia» y «transportes» (arts. 133, 140, 146, 152, 154 y 169, respectivamente, del EAC), amén de invocar —los Letrados del Parlamento— el artículo 71 del mismo Estatuto en punto a las competencias de la Comunidad Autónoma para organizar su propia Administración. Ambas representaciones señalan que el mandato legal objeto de recurso lo es, tan sólo, para elaborar un modelo «teórico» y de futuro, sin menoscabo actual alguno de las competencias del Estado. Los Abogados de la Generalitat recuerdan que la Comunidad Autónoma puede proponer, o solicitar se proponga, la adopción de una ley por las Cortes Generales o, incluso, la reforma de la Constitución (arts. 86.2 y 166 CE).

Así expuestos los términos de la controversia entre las partes, es ya posible entrar en su resolución, no sin antes identificar cuál sea la «materia» sobre la que —a los efectos competenciales que aquí importan— se proyecta la disposición impugnada.

a) Este mandato legal impone al Gobierno «presentar» en cierto plazo (al Parlamento de Cataluña) un «plan director» que habrá de plantear un «modelo de políticas de competencia y de regulación» sobre determinados sectores de la actividad económica, así como un «marco normativo», que se inspire en las determinaciones del Derecho de la Unión Europea. El primero de estos dos encargos se inscribe sin duda, y así parece lo asumen todas las partes, en el ámbito material del Derecho de la competencia y, en concreto, de su defensa, tal y como este sector del ordenamiento ha sido, a efectos competenciales, identificado por una doctrina constitucional a la que nos referiremos de inmediato y sobre la que las partes no han dejado de argumentar, trayendo también a colación la disciplina legislativa en la materia (Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia; Ley 1/2002, de 21 de febrero, de coordinación de las competencias del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de defensa de la competencia, y, entre otras, Ley 1/2009, de 12 de febrero, de la Autoridad Catalana de la Competencia). Otro tanto se ha de decir respecto del segundo de los mandatos dirigidos aquí por Ley al Gobierno de la Generalitat, pues el encargo de plantear, también, un modelo de «marco normativo» (inspirado, asimismo, en las determinaciones del Derecho europeo) no parece pueda entenderse —dentro de la unidad del precepto— sino en relación con aquella primera encomienda en orden a unas «políticas» de competencia y regulación cuya plasmación en Derecho habría de partir del referido «marco normativo» a plantear, también como «modelo», por el Gobierno. Se quiere decir con ello que la «materia» que, a efectos competenciales, debemos tomar en consideración es la de defensa de la competencia y la regulación a ella asociada, no siendo otro el designio unitario del precepto en lo que tiene de mandato ya para plantear «políticas», ya para hacer lo propio respecto del «marco normativo» dentro del cual aquéllas habrían de adquirir, por obra del Parlamento, forma jurídica. No han de ser medida para nuestro enjuiciamiento las normas del bloque de la constitucionalidad —de la Constitución y del Estatuto de Autonomía de Cataluña— que asignan competencias al Estado y a la Generalitat sobre unos u otros de los concretos sectores económicos relacionados en esta disposición adicional (energía, telecomunicaciones, sistemas de información y transporte ferroviario), normas que ni siquiera la demanda individualiza —sólo invoca expresamente el artículo 149.1.13 CE— y a la que la representación del Parlamento se refiere «adicionalmente» a su argumentación en torno a la materia defensa de la competencia.

b) La defensa de la competencia no es «materia» expresamente atribuida al Estado por la Constitución, pero su relevancia para la libertad de empresa en el marco de la economía y la unidad de mercado ha llevado a este Tribunal a reconocer que la competencia estatal sobre las bases y ordenación de la actividad económica (art. 149.1.13 CE) se proyecta sobre ella (por todas, STC 208/1999, de 11 de noviembre, FJ 6), de forma que, en tanto que nos hallamos ante un elemento definitorio del mercado, corresponde al Estado ex artículo 149.1.13 CE, no solo dictar la norma, sino también toda la actividad ejecutiva que determine la configuración real del mercado único de carácter nacional (STC 26/2012, de 1 de marzo, FJ 10; en términos análogos, entre otras, STC 108/2014, de 26

de junio, FJ 4), Al margen ahora esta última referencia a determinadas funciones ejecutivas que puedan corresponder al Estado, no cabe en ningún caso hacer cuestión acerca de su exclusiva competencia, en mérito del citado precepto constitucional, para adoptar, en este ámbito, la legislación aplicable en todo el mercado nacional.

c) Recordado lo anterior, es claro que la disposición adicional aquí controvertida, ha incurrido en inconstitucionalidad. Sus mandatos al Gobierno para presentar un plan director que plantee un modelo de políticas de competencia y de regulación, así como un marco normativo sobre determinados sectores de la actividad económica, no encuentra fundamento en la competencia definida en el artículo 154.2 EAC y conculca abiertamente la que al Estado le corresponde ex artículo 149.1.13 CE en orden a la regulación general que garantice y discipline por igual, en todo el territorio del Estado, la libertad de competencia entre operadores económicos. Un tal «modelo de políticas», y de «marco normativo» para articularlas, no es cosa que le corresponda adoptar, por lo dicho, a una Comunidad Autónoma y al disponer sobre ello, mediante mandatos legales al Gobierno, el Parlamento de Cataluña ha consumado una afirmación competencial, actual e inequívoca, sobre competencias sin embargo ajenas, afirmación tanto más patente cuanto que la norma, con relegación manifiesta de las competencias estatales, no le impone al Gobierno otra pauta o directriz jurídica que la de inspirarse «en las determinaciones del derecho de la Unión Europea». Ello depara —cualquiera que pudiera llegar a ser el cumplimiento final de estos mandatos— la invalidez de la norma, invalidez que no podría quedar paliada, por lo que en su defensa se ha alegado con cita de los preceptos constitucionales que atribuyen potestad a la Cámara autonómica para ejercer, o solicitar se ejerza, la iniciativa legislativa, o incluso de reforma constitucional, ante las Cortes Generales (arts. 87.2 y 166). La reforma de la legislación y de la propia Constitución es una posibilidad siempre abierta —y, para esta última, sin más límites que los procedimentales y los del respeto a los derechos fundamentales—, pero lo que no cabe es invocar tal posibilidad —a la que ni indiciariamente se acoge la disposición impugnada— y anticipar al tiempo, en normas vinculantes, los eventuales resultados futuros de aquellas posibles reformas. Legislar con validez jurídica, como ya dijimos, es hacerlo en el respeto a las normas vigentes del bloque de la constitucionalidad, no en atención a otras, hipotéticas, que pudieran, acaso, ocupar un día su lugar.

La disposición adicional vigésima sexta es, por ello, contraria al artículo 149.1.13 CE y al artículo 154.2 EAC.

FALLO

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

Ha decidido

1.º Estimar, en parte, el presente recurso de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de los siguientes preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 3/2015, de 11 de marzo, de medidas fiscales, financieras y administrativas:

- a) Artículo 69.
- b) Artículo 95.
- c) Disposición adicional vigésima segunda.
- d) Disposición adicional vigésima cuarta.
- e) Disposición adicional vigésima sexta.

2.º Declarar que la disposición adicional vigésima tercera de la Ley del Parlamento de Cataluña 3/2015, de 11 de marzo, no es inconstitucional interpretada en los términos del fundamento jurídico 7 A) y B).

3.º Declarar que los números 2 y 3 de la disposición adicional vigésima quinta, no son inconstitucionales interpretados en los términos, respectivamente, de los apartados B) c) y C) del fundamento jurídico 9.

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

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