

SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

5806 *Pleno. Sentencia 36/2022, de 10 de marzo de 2022. Recurso de inconstitucionalidad 4814-2017. Interpuesto por el presidente del Gobierno en relación con la Ley del Parlamento de Cataluña 21/2017, de 20 de septiembre, de la Agencia Catalana de Protección Social. Competencias sobre Seguridad Social; estructuras de Estado: interpretación conforme con la Constitución de los preceptos legales autonómicos relativos a la función recaudatoria de la Agencia Catalana de Protección Social y a la consideración de los fondos allegados.*

ECLI:ES:TC:2022:36

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por el magistrado don Pedro José González Trevijano, presidente; los magistrados don Juan Antonio Xiol Ríos, don Santiago Martínez-Vares García, don Antonio Narváez Rodríguez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Cándido Conde-Pumpido Tourón; la magistrada doña María Luisa Balaguer Callejón; los magistrados don Ramón Sáez Valcárcel y don Enrique Arnaldo Alcubilla, y las magistradas doña Concepción Espejel Jorquera y doña Inmaculada Montalbán Huertas, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 4814-2017, interpuesto por el presidente del Gobierno contra la Ley del Parlamento de Cataluña 21/2017, de 20 de septiembre, de la Agencia Catalana de Protección Social. Han sido parte la Generalitat de Cataluña y el Parlamento de Cataluña. Ha sido ponente la magistrada doña María Luisa Balaguer Callejón.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el registro de este tribunal el 3 de octubre de 2017, el abogado del Estado, en representación del presidente del Gobierno, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 21/2017, de 20 de septiembre, de la Agencia Catalana de Protección Social (en adelante, Ley 21/2017), publicada en el «Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya» núm. 7460, de 22 de septiembre de 2017. El abogado del Estado invocó los arts. 161.2 CE y 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), solicitando que se produjera la suspensión de la aplicación de la norma impugnada.

El recurso se fundamenta, en síntesis, en las siguientes alegaciones:

A) Se impugna la totalidad de la ley, basando su inconstitucionalidad *in toto* en la finalidad a la que se destina la norma, que es, a juicio del recurrente, crear una estructura de Estado que pueda ponerse al servicio de una eventual república independiente de Cataluña, propósito de ruptura con la Constitución que se proyectaría a la totalidad de los preceptos de la Ley 21/2017.

La finalidad de la norma es deducida, por el abogado del Estado, del contexto que rodea la aprobación de la norma y que la demanda describe ampliamente, vinculándolo

al proceso soberanista y enmarcándolo en el conjunto de disposiciones normativas diseñadas por la Generalitat de Cataluña con tal fin. Afirma el recurso que la idea de crear una agencia catalana de protección social es un propósito anterior a la ley impugnada, y estrechamente vinculado con la «hoja de ruta», y la creación de estructuras de Estado con virtualidad sustitutoria de las actualmente vigentes en el sistema estatal. En el contexto descrito, adquieren particular relevancia la cita del discurso del presidente de la Generalitat, fechado el 28 de septiembre de 2016, en el que se refirió al diseño de las estructuras de Estado; y la del art. 23 de la Ley 20/2017, de transitoriedad jurídica y fundacional de la república de Cataluña, como una previsión específica en materia de protección social. En esa misma línea, se hace referencia en la demanda, al dictamen del Consejo de Estado de 28 de septiembre de 2017, que, reseñando también al contexto en que la norma se aprueba, advierte que esta tiene por finalidad crear una estructura de Estado para la gestión de las competencias y recursos que corresponden al sistema estatal de seguridad social, estableciendo un sistema alternativo de protección social, con el propósito de asumir progresivamente funciones que anidan en el espectro competencial del Estado.

Con cita de la STC 128/2016, de 7 de julio, en la que se hizo una interpretación conforme del número 2 de la disposición adicional vigesimoquinta de la Ley del Parlamento de Cataluña 3/2015, de 11 de marzo, de medidas fiscales, financieras y administrativas (Ley 3/2015), en la que se preveía la creación de la Agencia Catalana de Protección Social, el recurso de inconstitucionalidad recuerda el reparto competencial, en materia de protección social, en el marco constitucional vigente, haciendo especial hincapié en la competencia en materia de seguridad social consagrada a favor del Estado en el art. 149.1.17 CE, y la imposibilidad de que las comunidades autónomas puedan establecer una regulación que interfiera en el régimen económico unitario de la Seguridad Social. Junto a ello, se recuerda la competencia del art. 149.1.16 CE en materia de sanidad y su incidencia sobre la decisión de quiénes deban ser beneficiarios de las prestaciones y cuáles han de ser estas.

B) Acto seguido se detallan los vicios de inconstitucionalidad que el recurrente atribuye a la ley impugnada, en su totalidad, al ir dirigida a la creación de una estructura de Estado, vicios que se pueden sintetizar como sigue:

a) La ley, que crea la Agencia Catalana de Protección Social, invoca la competencia exclusiva de la Generalitat ex art. 150 Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC) para regular sus instituciones de autogobierno, pero no tiene presente que para regular una estructura administrativa es preciso definir también las funciones que se le atribuyen (con cita del dictamen 526-2013, del Consejo de Estado), y que deben responder a las competencias efectivas de la administración correspondiente (con invocación de la STC 77/2017, FJ 4), por lo que hay que considerar las funciones que se atribuyen a la agencia para determinar si su creación se encuentra dentro del ámbito de actuación reservado a la Generalitat por el Estatuto de Autonomía de Cataluña. En ese sentido, el escrito de interposición del recurso de inconstitucionalidad recuerda la interpretación contenida en el fundamento jurídico 9 C) de la STC 128/2016 respecto de la disposición adicional vigesimoquinta de la Ley del Parlamento de Cataluña 3/2015, que, reconociendo la posibilidad de que la Comunidad Autónoma de Cataluña se dote de una agencia de protección social, excluye que la misma pueda asumir competencias que son del Estado, e interpreta la atribución de funciones a dicha agencia entendiendo que la misma ha de llevarse a cabo bajo la condición de respetar las competencias propias del Estado y que se ciña a las competencias que la Generalitat ostenta de manera efectiva en virtud del Estatuto de Autonomía.

b) A pesar de que la norma impugnada se relaciona con las competencias en materia de servicios sociales asumidas por la Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo previsto en el artículo 166 EAC, la Ley 21/2017 solo hace referencia al art. 150 EAC como sustento competencial de la disposición normativa. No se mencionan en la ley las competencias que le atribuye el art. 166 del Estatuto de Autonomía sobre servicios sociales, ni el art. 165 del mismo Estatuto en materia de protección social (especialmente

en cuanto a regulación y ordenación de prestaciones económicas con finalidad asistencias y reconocimiento y gestión de las pensiones no contributivas). La falta de referencia expresa en la norma impugnada, tanto a la Constitución como a los preceptos del Estatuto de Autonomía atinentes al caso, así como al reparto competencial que opera en estas materias sobre las que incide la norma cuestionada, y la omisión de cualquier otra referencia al ordenamiento jurídico vigente, conducen, amén del contexto en el que se dicta la norma y la existencia de distintos preceptos dentro de la misma que abonan tal interpretación, a la conclusión de que la norma pretende crear una estructura de Estado al servicio de la futura república de Cataluña, y es, por tanto, en su conjunto, inconstitucional.

c) La Ley impugnada adolece de los mismos vicios que condujeron a la impugnación de la Ley 19/2017, del referéndum de autodeterminación de Cataluña, y de la Ley 20/2017, de transitoriedad jurídica y fundacional de la república. En particular, se relaciona con esta última, que atribuye al nuevo Estado que se pretende crear las competencias en materia de protección social. Los arts. 3.1 b), c) y h) y disposición transitoria tercera de la Ley 21/2017, se refieren al desarrollo de la función de la agencia, en el marco de las competencias que en cada momento sean de la Generalitat, o que en el futuro le sean atribuidas, así como a la elaboración de un pacto nacional por la protección social, menciones que obvian las competencias estatales en las materias afectadas. El recurrente entiende que, en particular, la disposición transitoria tercera pretende construir un sistema de seguridad social catalán, al margen del existente en el Estado español.

d) La mayor y más grave vulneración que comete la norma es la de servir para la ruptura del Estado al servicio de un eventual estado independiente bajo la forma de república, para el que se anticipan ya infraestructuras básicas, en detrimento de la soberanía nacional que la Constitución residencia en exclusiva en el pueblo español, y rompiendo de manera frontal el marco constitucional en el que se insertan el Parlamento y el Gobierno de la Generalitat, máximas instituciones de Cataluña, que han auspiciado y aprobado dichas normas. No debe olvidarse que, desde su propio preámbulo, la norma impugnada señala que el ente que se crea «debe poder asumir progresivamente esta visión integral de la protección social mediante las competencias que puedan corresponder en cada momento a la Generalitat», especificando como tales «las competencias actuales y las que puedan ser asumidas por la Generalitat en materia de protección social en el marco del proceso político actual». A la luz de lo previsto en las Leyes del Parlamento de Cataluña 19/2017 y 20/2017, que son el marco jurídico en el que se sustenta el aludido «proceso político», no puede sino concluirse que, mediante esta ley, en unión de otras que han sido objeto de impugnación, se está creando una estructura de Estado, que permita operar a la república independiente de Cataluña desde su proclamación.

C) La inconstitucionalidad de la norma se ve reflejada con especial intensidad en algunos de sus preceptos, que incurren en una vulneración directa e inmediata de las competencias estatales.

a) El art. 2.3 establece que «la Agencia Catalana de Protección Social goza de la reserva de nombre y de los beneficios, las excepciones y las franquicias de cualquier naturaleza que la legislación atribuye a las entidades públicas responsables de la protección social». Esto es interpretado, en el recurso, como una garantía de homologación de la agencia con las entidades de la Seguridad Social, una vez operada la sustitución del sistema estatal que el proceso de independencia se propone, con lo que el precepto podría comprometer los recursos públicos correspondientes al ámbito estatal, y no solo al ámbito autonómico. En efecto, al no acotarse la posibilidad de asunción de nuevas competencias al vigente marco competencial de la Generalitat en materia de protección social, dejaría implícitamente abierta la vía a la asunción de competencias sobre seguridad social que ejerce la administración del Estado.

b) El art. 3, que recoge las funciones de la agencia catalana, conculca en sus apartados 1 d) y h) y 2, la competencia estatal exclusiva en materia de legislación básica y régimen económico de la seguridad social, habida cuenta de la descripción de las competencias de la Generalitat que realiza el art. 165 EAC. En particular el art. 3.1 h) invade las competencias en materia de «asistencia social interna» al sistema de Seguridad Social (la relativa a pensiones no contributivas y asistenciales, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional), y por tanto la competencia del Estado en la materia amparada en el art. 149.1.17 CE.

c) Los apartados 1 c) y 2 del art. 3 prevén la asunción de competencias que se atribuyan en el futuro a la Agencia, lo que, en la medida en que no se ciña a las competencias estatutarias actuales o a funciones en el ámbito de prestaciones sociales que puedan reconducirse a las competencias estatutarias de la Comunidad Autónoma, en los términos expuestos por la STC 128/2016, resultaría inconstitucional.

d) El art. 5, referido a los principios generales de actuación de la Agencia, se refiere a la predictibilidad afirmando en su apartado tercero que «se concreta en una aplicación coherente de las normas. Los derechos y los deberes de los ciudadanos deben estar bien definidos, y las políticas y las normas deben ejecutarse con criterios constantes y con la máxima transitoriedad posible cuando sea necesario realizar cambios en las obligaciones contributivas, en la configuración del derecho de acceso o en una prestación, o en sus características, y, en general, en los derechos de los ciudadanos». De esta redacción deduce el abogado del Estado, a partir de la jurisprudencia constitucional en la materia, la ruptura de la caja única del sistema, que se asocia a la competencia exclusiva estatal en materia de régimen económico de la Seguridad Social (cotización y recaudación).

e) El art. 14.3, que establece cuales son los recursos económicos de la Agencia Catalana de Protección Social, y, en particular, menciona su párrafo b), que para el abogado del Estado también sería inconstitucional, por vulneración de la competencia exclusiva del Estado en materia de régimen económico de la Seguridad Social (art. 149.1.17 CE), al incluir entre los recursos de la Agencia los derivados del ejercicio de la función recaudadora de las contribuciones al sistema de protección social que puedan definirse en el marco de las competencias que en cada momento tenga atribuidas la Generalitat; y ello tanto en lo concerniente al régimen económico de la Seguridad Social, como en cuanto a la gestión de los recursos económicos y la administración financiera del sistema en aplicación de los principios de solidaridad financiera y caja única. Asimismo, se entiende que el precepto invade la denominada «asistencia social interna» al sistema de Seguridad Social, a lo que se añade que la ley acepta tácitamente que en materia de contribuciones y recaudación la Generalitat no ostenta en este momento competencia alguna, y lo difiere a un momento futuro, lo que permite afirmar que el precepto se encuadra en el proceso de «construcción de estructuras de Estado».

f) La disposición adicional primera, que excluye la función de gestión de las prestaciones sanitarias de las competencias de la Agencia, pero le atribuye el reconocimiento del derecho de acceder a dichas prestaciones o de obtener un reembolso de gastos, vulneraría la competencia estatal en materia de bases y coordinación general de la sanidad del art. 149.1.16 CE. El escrito de interposición del recurso recuerda las SSTC 136/2012 y 139/2016, conforme a las cuales, el reconocimiento del derecho a acceder a las prestaciones sanitarias formaría parte del ámbito material reservado al Estado, que es el competente para decidir quiénes han de ser beneficiarios de tales prestaciones y cuáles sean estas.

g) La disposición transitoria primera establece en su apartado 1 que «deben determinarse, mediante decreto, las funciones que deben incorporarse progresivamente a la Agencia Catalana de Protección Social y, si procede, la correlativa supresión o modificación de las unidades administrativas afectadas», lo que refuerza la convicción de que, bajo una apariencia respetuosa con las competencias del Estado en materia de seguridad social se está creando una estructura organizativa con vocación de ser un

instrumento al servicio de la futura asunción de competencias al margen del vigente marco constitucional. Además, el precepto vulnera la competencia exclusiva contenida en el art. 149.1.17 CE sobre la legislación básica y el régimen económico de la seguridad social, sin perjuicio de que la disposición no pueda entenderse sino como un paso más en el camino de creación de una Seguridad Social propia y separada de la existente en España.

h) Por último, la disposición transitoria tercera, referida al ya citado «pacto nacional», sin la mención de las competencias estatales en las materias afectadas (que se olvidan en toda su redacción), coloca la ley en el marco del «proceso» y permite entender que el precepto tiene por finalidad construir un sistema de seguridad social al margen del existente en el Estado español y, por tanto, inconstitucional.

El recurso concluye solicitando que se declare la inconstitucionalidad y nulidad de la Ley 21/2017, de 20 de septiembre, de la Agencia Catalana de Protección Social, y que se declare en suspenso, desde la interposición del recurso, la vigencia y aplicación de la ley impugnada, al haberse invocado los arts. 161.2 CE y 30 LOTC.

Junto con la demanda se acompañan certificación de la vicepresidenta del Gobierno y ministra de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales, acreditativa del previo acuerdo adoptado al efecto por el Consejo de Ministros en sesión celebrada el 29 de septiembre de 2017, en el que se acuerda solicitar al presidente del Gobierno la promoción de recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 21/2017, de 20 de septiembre, de la agencia catalana de protección social. Asimismo, se adjunta el oficio dirigido por el presidente del Gobierno al abogado general del Estado, comunicándole su decisión de interponer el recurso de inconstitucionalidad, con expresa invocación de los arts. 161.2 CE y 30 LOTC, así como el dictamen emitido por la comisión permanente del Consejo de Estado el 28 de septiembre de 2017.

2. Por providencia de 17 de octubre de 2017, el Pleno del Tribunal Constitucional, a propuesta de la Sección Segunda, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad, dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus presidentes, así como al Gobierno y al Parlamento de Cataluña, por conducto de sus presidentes, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaran pertinentes; 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 la ley impugnada, desde la fecha de interposición del recurso –3 de octubre de 2017– para las partes del proceso, y desde el día en que aparezca publicada la suspensión en el «Boletín Oficial del Estado» para los terceros, lo que se comunicará a los presidentes del Gobierno de Cataluña y del Parlamento de Cataluña. Por último, también se ordenó publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya». El recurso se publicó en el «Boletín Oficial del Estado», núm. 258, de 26 de octubre de 2017.

3. Por escritos registrados en este tribunal los días 2 y 13 de noviembre de 2017, el presidente del Senado y la presidenta del Congreso de los Diputados comunicaron los acuerdos de las mesas de las respectivas cámaras de personarse en este procedimiento y ofrecer su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

4. Mediante escrito registrado en este tribunal el 7 de noviembre de 2017, el letrado del Parlamento de Cataluña comunicó el acuerdo de la mesa de la Cámara de personarse en el procedimiento, y solicitó una prórroga del plazo concedido para formular alegaciones. Por providencia de 8 de noviembre de 2017, el Pleno de este Tribunal acordó tenerle por personado en nombre de dicha Cámara y prorrogarle en ocho días más el plazo inicialmente concedido.

5. Por providencia de 15 de noviembre de 2017, el Pleno de este tribunal, con el fin de evitar un eventual conflicto en la defensa de los intereses del Estado y de la Comunidad Autónoma de Cataluña, acordó suspender el plazo para que el Gobierno de Cataluña pudiera personarse y formular alegaciones, en tanto el Consejo de Ministros, de conformidad con el art. 5 del Real Decreto 944/2017, de 27 de octubre, ejerciera las funciones y competencias que corresponden al Consejo de Gobierno de la Generalitat de Cataluña.

6. El 27 de noviembre de 2017 tuvo entrada en el registro general de este tribunal el escrito de alegaciones del letrado del Parlamento de Cataluña, que solicitó la íntegra desestimación del recurso de inconstitucionalidad, con fundamento en los argumentos que se resumen a continuación.

a) En primer lugar, y frente a la alegación del recurso de que la finalidad de la Ley es crear una estructura de Estado, aduce el letrado del Parlamento que, de acuerdo con lo establecido por el Tribunal Constitucional (con cita de la STC 128/2016, FJ 5), el juicio de constitucionalidad de las leyes tiene carácter abstracto y objetivo, determinando la adecuación de la norma a la Constitución, sin que puedan ser objeto de control las intenciones o los objetivos políticos en cuyo contexto se aprueben. La propia cita del dictamen del Consejo de Estado que se recoge en el recurso denota que, en realidad, este no se plantea contra una norma contraria a la Constitución, sino contra la eventual aplicación contraria a la Constitución de una norma inocua desde la perspectiva constitucional y que, además, se ajusta plenamente a las competencias de la Generalitat de Cataluña.

b) En segundo lugar, afirma el letrado del Parlamento que la Ley 21/2017 respeta el reparto competencial entre el Estado y la Generalitat de Cataluña, a pesar del argumento del abogado del Estado de que solo se justifica competencialmente en el art. 150 EAC. En el preámbulo se manifiesta la necesidad de avanzar hacia un modelo de protección social que entienda el derecho a las prestaciones sociales como un derecho vinculado al mantenimiento de la vida, garantizando el sostenimiento de la capacidad económica de los ciudadanos. También da cuenta de la complejidad administrativa que supone el amplio abanico de prestaciones sociales que se llevan a cabo en Cataluña, a la que se habían referido distintas iniciativas parlamentarias pidiendo actuaciones en el ámbito organizativo. La evolución normativa en este ámbito (sustantivo y organizativo) pone de manifiesto que la actuación pública de la Generalitat de Cataluña sobre asistencia y servicios sociales ha sido prolija y se ha sustentado en un completo y consolidado sistema de servicios sociales, destacando las normas vigentes de su regulación, con cuya relación se quiere remarcar la complejidad del sistema de servicios que se incluyen en la protección social en Cataluña desde un ámbito de exclusiva competencia de la Generalitat, y la necesidad apreciada libremente por el legislador catalán, dentro de su ámbito competencial (ex art. 150 EAC) para adoptar las estructuras organizativas que mejor respondan a dicha complejidad. Ya la Ley 3/2015, de 11 de marzo, previó en su disposición adicional vigésima quinta la creación de la Agencia Catalana de Protección Social, sobre la que se pronunció la STC 128/2016, de 7 de julio, que el legislador ha tenido en cuenta escrupulosamente.

Se afirma en el escrito de alegaciones que el objetivo principal de la ley es la organización de los servicios y las prestaciones que gestiona la Generalitat en el ámbito de la protección social, razón por la que en el preámbulo se cita como norma competencial el art. 150 EAC, lo que en el recurso se significa, indicando que es necesario definir también las funciones que se atribuyen a la estructura administrativa que se crea, y afirmando que se pueden crear los departamentos y unidades administrativas que se estimen convenientes en orden al adecuado ejercicio de sus competencias, siempre que no se interfiera en las propias del Estado. Sorprenden al letrado del Parlamento tales afirmaciones, porque las funciones de la agencia vienen establecidas en el art. 3 de la ley, y en el preámbulo queda establecido que dichas funciones se proyectan sobre las competencias de la Generalitat. Sobre este particular

se recuerda la doctrina constitucional que considera la más genuina expresión de la autonomía política de las nacionalidades y regiones la capacidad de autoorganizarse libremente, extremo reconocido en cuanto a la creación de una Agencia Catalana de Protección Social en la STC 128/2016, FJ 9. Es cierto que la competencia de autoorganización ha de proyectarse sobre las competencias materiales de la comunidad autónoma, pero, en este caso, la creación de la agencia ya estaba prevista en la Ley 3/2015, sobre la que se pronunció la STC 128/2016, que analizó detalladamente el alcance de la expresión protección social y de las competencias que la Generalitat de Cataluña ostenta en la materia de acuerdo con los arts. 165 y 166 EAC.

Ni la Constitución ni el Estatuto definen el concepto de protección social, sino que solo incluyen mandatos expresos dirigidos a los poderes públicos en este ámbito de actuación (arts. 39.1 CE y 40.2 EAC) y hacen referencia a los términos de «seguridad social» y de «servicios sociales». Sin embargo, en la práctica legislativa más reciente se va imponiendo el concepto de protección social, porque es cada vez más utilizado en el ámbito de la Unión Europea (art. 3 del Tratado de la Unión Europea), siendo recomendable emplear terminología homogénea, y porque esa noción es más amplia y comprende todos los elementos o las fórmulas mediante las cuales los poderes públicos atienden las distintas situaciones de necesidad de las personas. En definitiva, el ámbito material de la protección social pivotaría sobre dos títulos competenciales que ostenta la Generalitat en virtud del Estatuto: la competencia compartida en materia de seguridad social prevista en el art. 165 EAC, y la competencia exclusiva sobre servicios sociales del art. 166 EAC. Así lo ha entendido el Tribunal Constitucional en la STC 128/2016, cuando ha reconducido la regulación por parte de la Generalitat en materia de protección social a ambos títulos competenciales, en el primer caso con respeto de las competencias exclusivas del Estado, y, en el segundo, sin perjuicio de las competencias que el Estado pueda desplegar con arreglo a los títulos propios ex art. 149.1 CE, habiendo admitido el Tribunal una posible intervención al amparo del art. 149.1.1 CE, competencia que, no obstante, ha sido objeto de una interpretación restrictiva.

La competencia sobre seguridad social del art. 165 EAC es compartida con la del Estado (art. 149.1.17 CE), correspondiendo a este, según la jurisprudencia constitucional, la legislación básica con el objetivo de garantizar un régimen único y uniforme en el conjunto del territorio. Sin embargo, en cuanto al régimen económico de la seguridad social, la compartición tendría una intensidad diferente, pues incluiría el ejercicio de competencias ejecutivas por el Estado, a fin de preservar los principios de unidad económica, igualdad y solidaridad financiera, si bien la Generalitat es competente para la gestión del régimen económico de la seguridad social, con un amplio abanico de facultades, según el Estatuto, que tiene atribuidas con carácter general, si se tiene en cuenta lo establecido en el art. 165.2 EAC. En cuanto a la competencia en materia de servicios sociales prevista en el art. 166 EAC, la Generalitat ejerce tanto la potestad legislativa plena como la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, incluyendo la actividad de fomento y las actuaciones de naturaleza organizativa, inspectora y sancionadora que lleve aparejadas.

Así pues, la Ley 21/2017, considerada en su conjunto, no puede ser tenida por inconstitucional desde una perspectiva objetiva, ya que se enmarca en la competencia de autoorganización del art. 150 EAC y se proyecta sobre un ámbito material en el que la Generalitat de Cataluña ostenta competencias (arts. 165 y 166 EAC). La falta de referencia expresa a algún artículo concreto de la Constitución o del Estatuto de Autonomía no puede ser la causa determinante de una eventual declaración de inconstitucionalidad ni conlleva la conclusión única de que la razón de ser de la Ley sea la creación de una estructura de Estado al servicio de una futura república de Cataluña, afirmación que se contradice con el texto de la Ley, a pesar de los reproches genéricos y tendenciosos que se realizan en el recurso referidos a algunos aspectos que se consideran invasores de las competencias del Estado, siendo así que se refieren a extremos que no implican necesariamente una ampliación del ámbito competencial, que no se ve alterado.

c) Aborda a continuación el escrito de alegaciones la constitucionalidad de determinados preceptos concretos puesta en duda en el recurso, comenzando por el art. 2.3. Señala el letrado del Parlamento de Cataluña que en el recurso se arguye que al no acotar el precepto la posibilidad de asunción de nuevas competencias al vigente marco competencial, dejaría implícitamente abierta la vía a la asunción de competencias sobre seguridad social que ejerce la administración del Estado, y considera que debe haber un error de transcripción porque no puede entender qué relación tiene tal argumento con el art. 2.3, de modo que tan solo puede señalar la incongruencia del argumento con el precepto que se impugna.

Por lo que se refiere al art. 3, relativo a las funciones de la agencia catalana de protección social, se cuestionan las letras c), d) y h) del apartado primero y el apartado segundo. Por lo que respecta a la letra c) –y también al apartado 2–, se afirma que el argumento del recurso tiene un carácter netamente preventivo. La STC 128/2016 ya se pronunció sobre este aspecto, remarcando que tal asunción de funciones futuras debe hacerse, como resulta de una interpretación constitucional de la norma cuestionada, al amparo de las competencias que la Generalitat tiene atribuidas en los arts. 165 y 166 EAC, por lo que no puede considerarse inconstitucional que la ley asigne al ente eventualmente también funciones que pueda asumir en un futuro, pues el objetivo de la ley no es ampliar su base competencial; son funciones que, según la sentencia indicada, podrían reconducirse a las competencias estatutarias de la comunidad autónoma, una vez que se proveyera, por ejemplo, a los correspondientes traspasos de servicios. En cuanto se refiere a las letras d) y h) del apartado 1, y, asimismo, al apartado 2, no se acaba de entender el argumento del abogado del Estado, y no se comparte la interpretación que el mismo hace de la doctrina de la STC 239/2002 sobre el alcance de lo que el Tribunal denomina «asistencia social interna al sistema de Seguridad Social», y ello porque tal doctrina no está interpretando el alcance del art. 149.1.17 CE, sino el art. 41 CE, y en este sentido lo que vendría a reconocer es una cierta concurrencia en la competencia de asistencia social, por lo que no se entiende la relación de la letra h) del apartado 1 con la doctrina establecida en dicho pronunciamiento, ni en qué consiste la invasión competencial denunciada. En todo caso, el tenor literal del precepto desmiente cualquier injerencia competencial, ya que la recaudación por la Agencia de los medios y recursos a que se refiere se llevará a cabo «en el marco de competencias que tiene atribuidas en esta materia la Generalidad», sin que el hecho de que se emplee terminología habitualmente utilizada en el ámbito de la Seguridad Social implique vulneración competencial por sí sola, máxime cuando ambas materias –seguridad social y protección social– están conectadas y presentan zonas de confluencia y terminología común. Por lo que se refiere a la letra d), se afirma que no presenta ninguna objeción de inconstitucionalidad, porque lo único que se atribuye a la Agencia es la función de relacionarse con otras instituciones y organismos a la hora de ejercer sus competencias, función necesaria para que pueda desarrollar sus tareas con eficacia, y deseable en un marco de colaboración interadministrativa. En este sentido, el art. 3.1 d) se complementa con el art. 20 de la misma ley, relativo a la colaboración institucional en materia de protección social. En definitiva, es una norma que claramente da cumplimiento a los principios de coordinación entre las distintas administraciones y de integración de las políticas públicas. Por último, el apartado 2 del art. 3 es un precepto de carácter neutro, una cláusula de cierre que figura habitualmente en las normas atributivas de funciones a cualquier entidad o institución, estando redactada de forma cuidadosa y precisa, al contener las distintas vías posibles por las que la agencia puede asumir nuevas funciones, según cuál sea su naturaleza.

En cuanto a la cita del art. 5.3, invasor de las competencias del Estado en materia de régimen económico de la Seguridad Social, se argumenta que el art. 5 establece los principios de funcionamiento de la Agencia, y que su apartado 3 incluye el principio denominado de predictibilidad, considerándose de contrario que la simple alusión a «obligaciones contributivas» implica una invasión competencial, sin tener en cuenta el contexto. Defiende que el principio, tal como lo define la ley, trata de la aplicación

coherente de las normas, y es evidente que no interfiere en la unidad del sistema económico de la Seguridad Social ni en la unidad de su regulación jurídica, ni supone la adopción de una política distinta de seguridad social en Cataluña.

Con respecto a la impugnación del art. 14.3 b), se remarca que nada impide que la Agencia Catalana de Protección Social se organice y se vaya perfilando progresivamente en consideración a una posible y futura asunción de funciones que la Generalitat aún no ejerce plenamente, pero que le corresponden positivamente de acuerdo con el Estatuto, o bien que se le atribuyan en virtud de los mecanismos constitucionales y estatutarios previstos legítimamente con esta finalidad. Se reitera lo dicho en relación con el art. 3.1 h), y si los recursos a que se refiere el art. 3 se encuadran «en el marco de las competencias que tiene atribuidas en esta materia la Generalidad», está claro que son estos y no otros los que se integran entre los recursos económicos de la Agencia, lo cual no interfiere en absoluto las competencias estatales en materia de seguridad social.

La función de la disposición adicional primera es la exclusión expresa de la gestión de las prestaciones sanitarias por parte de la Agencia. No se trata de un precepto que establezca competencia sobre el reconocimiento del derecho de acceder a dichas prestaciones o de obtener un reembolso de gastos. El argumento del abogado del Estado pretende una unicidad en el sistema de salud que contradice la regulación del mismo, recordándose que la ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del sistema nacional de salud, modificada por el Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, regula la cartera común de servicios del sistema nacional de salud, que se articula en torno a tres modalidades, y que puede ser complementada por una cartera de servicios complementarios de las comunidades autónomas, de manera que estas pueden incorporar en sus carteras de servicios una técnica, tecnología o procedimiento no contemplado en la cartera común del sistema nacional de salud, para lo cual deben establecer los recursos adicionales necesarios, ya que, de acuerdo con la ley 16/2003, las comunidades autónomas deben asumir, con cargo a sus propios presupuestos, todos los costes de aplicación de la cartera de servicios complementaria a quienes sean asegurados o beneficiarios, pero ello no incluye necesariamente a las personas a que se refiere el art. 3.5 de la citada ley (los no asegurados o beneficiarios del sistema). Evidentemente si los servicios complementarios son de cargo exclusivo de la comunidad autónoma, la autorización para acceder a los mismos, con la percepción de la contraprestación, debe corresponder a la misma comunidad autónoma. Por consiguiente, la disposición adicional cuestionada no excluye ni menoscaba competencias del Estado, sino que organiza las propias dentro del marco constitucional y estatutario.

De acuerdo con todo lo expuesto, se concluye que ni el conjunto de la Ley 21/2017 ni los preceptos especialmente señalados por el abogado del Estado contradicen el actual marco competencial de la Generalitat de Cataluña y no vulneran la constitución, por lo que se solicita la desestimación del recurso.

7. Por providencia de 25 de enero de 2018, al estar próximo a finalizar el plazo de cinco meses que establece el artículo 161.2 CE desde que se produjo la suspensión de la ley impugnada en este recurso de inconstitucionalidad, el Pleno acordó oír a las partes personadas para que en el plazo de cinco días expusieran lo que consideraran conveniente acerca del mantenimiento o levantamiento de la suspensión.

Evacuando el trámite conferido, el Gobierno de la Nación presentó el 5 de febrero de 2018 escrito de alegaciones, interesando el mantenimiento de la suspensión del último inciso del párrafo undécimo (*sic*, quiere decir décimo) del preámbulo, y del artículo 3.1, letras c), segundo inciso, d) y h) de la Ley 21/2017, de 20 de septiembre, de la Agencia Catalana de Protección Social. Por su parte, en escrito registrado el 7 de febrero de 2018, el Parlamento de Cataluña presentó sus alegaciones, solicitando el levantamiento de la suspensión de la ley.

El Tribunal acordó en el ATC 32/2018, de 21 de marzo, «[m]antener la suspensión del artículo 3.1, apartados c) –segundo inciso–, d) y h), de la Ley del Parlamento de Cataluña 21/2017, de 20 de septiembre, de la Agencia Catalana de Protección Social»,

así como levantar la suspensión del resto de la Ley. Esta decisión fue publicada en el «Boletín Oficial del Estado» núm. 75, de 27 de marzo de 2018.

8. Perdida la vigencia del Real Decreto 944/2017, de 27 de octubre, conforme a lo previsto en su disposición adicional segunda, el Pleno de este tribunal acordó en providencia de 5 de junio de 2018 alzar la suspensión del plazo acordada en atención a lo dispuesto en el art. 5 de aquella norma, y, en consecuencia, dar traslado al Gobierno de la Generalitat de Cataluña, por conducto de su presidente, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudiera personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimara convenientes.

9. Con fecha 12 de junio de 2018 tuvo entrada en este tribunal el escrito de alegaciones que formula la abogada de la Generalitat, en la representación que legalmente ostenta, instando la íntegra desestimación del recurso por las razones que se exponen a continuación.

A) En primer lugar, se refiere al objeto del recurso, señalando que, aunque se dirige contra la totalidad de la Ley 21/2017, sin embargo, el reproche competencial solo se refiere a determinados artículos de esta. Afirma que la Ley crea la Agencia Catalana de Protección Social, en uso de las competencias que sobre protección social y organización de su administración corresponden a la Generalitat (arts. 166 y 150 EAC), determinando su composición, organización y funciones, e incluyendo las autorizaciones para la aprobación de sus estatutos por el Gobierno y para la aprobación de las normas precisas para el desarrollo de la ley. En cuanto a los reproches que el abogado del Estado dirige contra la ley, indica que, por un lado, se considera inconstitucional *in toto* por tener por finalidad la creación de una estructura de Estado al servicio de una eventual república de Cataluña, y, por otro, se mencionan vulneraciones competenciales específicas, dirigidas contra preceptos concretos. Advierte la abogada de la Generalitat que ya en el ATC de 21 de marzo de 2018, pese a tratarse de un incidente cautelar, este tribunal se pronuncia sobre si la ley supone una creación de las estructuras de Estado, descartándolo de conformidad con lo dispuesto en la STC 128/2016, de 7 de julio, de la cual se recoge lo afirmado en cuanto a la previsión de la creación de la Agencia Catalana de Protección Social [FJ 5 A) a)].

La abogada de la Generalitat considera relevante distinguir los dos tipos de reproches del recurso, pues el primero se refiere a un contexto normativo declarado inconstitucional y nulo, y que no puede servir de parámetro interpretativo, y a un contexto político asociado a una legislatura disuelta, en el que se adopta la ley recurrida. En cambio, el segundo, relativo a determinados preceptos, sí se refiere a la conculcación de normas del bloque de la constitucionalidad relativas a la distribución de competencias. Entiende que en ambos casos no se produce conculcación constitucional alguna. La previsión de la creación de una agencia de protección social se contenía en la disposición adicional vigésima quinta de la Ley 3/2015, sobre la cual se pronunció el Tribunal Constitucional en la STC 128/2016, de 7 de julio, estableciendo una interpretación conforme de los apartados 2 y 3 de la misma en el fundamento jurídico 9, apartados A) c) y C), de acuerdo con la argumentación que se reproduce en el escrito de alegaciones, ajustada a los límites que la doctrina constitucional impone al principio de interpretación conforme.

Del texto literal de la Ley 21/2017 no se desprende ninguna contravención de la Constitución, sino que, antes al contrario, son los reproches de inconstitucionalidad los que se basan en argumentos ajenos al texto literal de la ley. Al igual que se admitió una interpretación conforme de la disposición adicional vigésima quinta de la Ley 3/2015, lo mismo cabe afirmar para la efectiva creación de la Agencia en virtud de la Ley 21/2017 que ahora se analiza, que no contiene referencia alguna que merezca un reproche de inconstitucionalidad.

B) A continuación, se refiere el escrito de alegaciones a la distribución de competencias en materia de protección social, resaltando que la Ley 21/2017 tiene por

objeto la creación de un organismo autónomo de carácter administrativo para concentrar las competencias desarrolladas hasta ahora por diversos órganos en materia de protección social. Se ejerce, pues, una competencia meramente organizativa, amparada por lo previsto en el art. 150 EAC. Insiste en que la Ley no tiene un contenido sustantivo, sino que se trata de la creación de un organismo autónoma administrativo, con los aspectos necesarios para su funcionamiento: naturaleza jurídica, funciones, estructura orgánica, régimen económico y jurídico. En cualquier caso, de acuerdo con la STC 128/2016, la norma constitucional que ha de servir para determinar la validez de la norma impugnada es el art. 149.1.17 CE, sobre competencias estatales en materia de seguridad social, habiendo reconocido dicha sentencia la competencia de la Generalitat para organizar su propia administración (arts. 71 y 150 EAC) en el ámbito de la protección social, de acuerdo con lo previsto en los arts. 165 y 166 EAC.

También se menciona el dictamen 10/2017, de 24 de agosto, del Consejo de Garantías Estatutarias, sobre la proposición de ley de la Agencia Catalana de Protección Social, que considera que esta no pretende abordar una regulación sustantiva en materia de protección social, y que puede incardinarse de forma natural en el ámbito competencial de los arts. 165 y 166 EAC, descartando que incurra en un exceso competencial.

Por todo lo anterior, defiende la abogada de la Generalitat que la Ley 21/2017 es plenamente conforme con el bloque de la constitucionalidad y no menoscaba las competencias estatales en materia de seguridad social.

C) En cuanto a las específicas vulneraciones que se dirigen contra determinados preceptos, a los que se achaca la vulneración de las competencias estatales, se analizan pormenorizadamente las tachas de inconstitucionalidad que se dirigen contra cada uno de ellos.

a) Por lo que se refiere al art. 2.3, se indica que el reproche de inconstitucionalidad que se le efectúa es que podría interpretarse como una garantía de homologación de la agencia con las entidades de la Seguridad Social, una vez operada la sustitución del sistema estatal que el proceso de independencia se propone. Considera la abogada de la Generalitat que se trata de una interpretación que nada tiene que ver con el encaje de este precepto en el bloque de la constitucionalidad, por lo que es evidente la falta de fundamentación de la vulneración competencial.

b) Tras reproducir el art. 3 de la Ley, se identifican los apartados impugnados, que el recurrente considera contrarios a las competencias estatales por asumir la Agencia funciones y recursos que suponen la atribución de competencias que actualmente corresponden al Estado. Sostiene la representante de la Generalitat que esas previsiones deben ser interpretadas de conformidad con lo establecido en la STC 128/2016, y que, por tanto, se proyectaría sobre las competencias ejercidas actualmente por el Estado, pero que podrían reconducirse a las competencias estatutarias de la Generalitat, previo su traspaso mediante el correspondiente procedimiento de transferencia [FJ 9 B) c)].

c) En cuanto al art. 5.3, al que se imputa la invasión de la competencia estatal en materia de régimen económico de la Seguridad Social, se aduce que el principio de predictibilidad recogido en el mismo se proyecta sobre las competencias estatutarias en materia de protección social, entre las que se incluyen las establecidas con carácter compartido en el art. 165 EAC, con respeto de los principios de unidad económico-patrimonial y solidaridad financiera, tal y como interpretó el Tribunal Constitucional en el fundamento jurídico 9 A) de la STC 128/2016. Por tanto, el principio de predictibilidad se aplica, en todo caso, a las competencias compartidas que puedan corresponder a la Generalitat en materia de régimen económico de la Seguridad Social, y, con toda naturalidad, a las prestaciones asistenciales cubiertas por la competencia en materia de servicios sociales.

d) En relación con el art. 14.3 b), respecto del cual se denuncia un exceso competencial en el recurso, la abogada de la Generalitat entiende que son trasladables las consideraciones efectuadas con respecto al art. 3, es decir, que se refiere a

competencias ejercidas actualmente por la administración del Estado, pero que, en virtud de la oportuna transferencia, podrían reconducirse a las competencias estatutarias de la Generalitat.

e) La disposición adicional primera, según el recurso, conculcaría las competencias estatales sobre bases y coordinación general de la sanidad del art. 149.1.16 CE. Frente a ello se aduce que, pese a la no muy afortunada redacción de la norma, esta se refiere a la competencia sobre coordinación de las actuaciones del sistema sanitario vinculadas a las prestaciones de la Seguridad Social, que corresponden a la Generalitat en virtud del art. 165.1 c) EAC.

Por todo lo anterior, se concluye que del tenor literal de la Ley 21/2017 no se desprende ninguna contravención directa de la Constitución, y los reproches de inconstitucionalidad que se le dirigen se basan en argumentos ajenos al tenor literal de la ley, correspondiéndose con el contexto en el que esta se elaboró. Y al igual que la STC 128/2016, partiendo de la presunción de constitucionalidad de la ley, formuló una interpretación de la Ley 3/2015, que previó la creación de la Agencia Catalana de Protección Social, conforme a la Constitución, igual deferencia debe concederse a la Ley 21/2017.

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

11. Por providencia de 9 de marzo de 2022, se señaló para deliberación y votación de la presente sentencia el día 10 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presidente del Gobierno de la Nación impugna la Ley del Parlamento de Cataluña 21/2017, de 20 de septiembre, de la Agencia Catalana de Protección Social. En la demanda, el abogado del Estado censura, en primer lugar, el conjunto de la Ley porque su finalidad es la creación de una estructura de Estado, vinculada con la «hoja de ruta» del proceso soberanista, adoleciendo de una serie de vicios de inconstitucionalidad que afectan a la totalidad de la Ley. Por otra parte, se dirige el recurso contra determinados preceptos, que incurrirían en una vulneración de las competencias estatales. En concreto, se trataría de los arts. 2.3; 3, apartados 1, párrafos c), d) y h), y 2; 5; y 14.3; disposición adicional primera; y disposiciones transitorias primera y tercera, que atentarían, principalmente, contra la competencia del Estado sobre legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social del art. 149.1.17 CE.

Se han opuesto al recurso y han solicitado su desestimación el letrado del Parlamento de Cataluña y la abogada de la Generalitat de Cataluña, que, con apoyo en la STC 128/2016, de 7 de julio, alegan que no pueden ser objeto de control las intenciones o los objetivos políticos en el contexto de los cuales se haya aprobado la Ley 21/2017, que no supone la creación de una estructura de Estado y que resulta respetuosa con el reparto competencial entre el Estado y la Generalitat, planteándose el recurso, realmente, contra la eventual aplicación contraria a la Constitución de una norma que es inocua constitucionalmente.

2. Como se ha expuesto y ha quedado recogido de manera detallada en los antecedentes de esta resolución, el recurso de inconstitucionalidad sigue dos líneas de impugnación: una de ellas se refiere al conjunto de la Ley 21/2017, denunciando su inconstitucionalidad *in toto*, y la otra denuncia los excesos competenciales en los que incurrirían determinados preceptos. Siguiendo un orden lógico, hemos de comenzar aquí por el examen de la tacha que se imputa al conjunto de la ley.

El abogado del Estado, que al igual que las representaciones del Parlamento y de la Generalitat de Cataluña invoca diversos pronunciamientos de este tribunal, y, especialmente, la STC 128/2016, de 7 de julio, basa su denuncia de inconstitucionalidad referida a la integridad de la Ley en que esta solo hace referencia a la competencia autonómica del art. 150 EAC, sobre instituciones de autogobierno, pero es preciso considerar las funciones que se atribuyen a la Agencia Catalana de Protección Social para ver si se encuadran en el ámbito de actuación de la Generalitat. A su juicio, el hecho de que, pese a relacionarse con la materia de servicios sociales, no se mencionen ni las competencias de los arts. 165 y 166 EAC ni las normas de la Constitución respecto al reparto competencial en la materia, abonan la conclusión de que se pretende crear una estructura de Estado al servicio de la futura república de Cataluña, sirviendo para la ruptura del Estado y del marco constitucional, en detrimento de la soberanía nacional, que la Constitución residencia en el pueblo español. Para el abogado del Estado la Ley 21/2017, adolece de los mismos vicios que la Ley 19/2017, de 6 de septiembre, del referéndum de autodeterminación, y que la Ley 20/2017, de 8 de septiembre, de transitoriedad jurídica y fundacional de la república, pretendiéndose construir un sistema de seguridad social propio, al margen del existente, e ignorando las competencias del Estado. En cambio, los letrados autonómicos niegan la premisa de que la Agencia tenga la condición de «estructura de estado» que la demanda le atribuye, alegando que el parámetro normativo que invoca el abogado del Estado no puede ser tenido como elemento interpretativo, ya que fue declarado inconstitucional y nulo, y que la norma responde estrictamente al ámbito de las competencias organizativas y en materia de servicios sociales de la Generalitat de Cataluña.

Como se puede observar, los argumentos del abogado del Estado para sustentar la inconstitucionalidad de la totalidad de la Ley 21/2017 descansan, fundamentalmente, sobre la finalidad que presuntamente se persigue con la aprobación de dicha ley, basándose, en definitiva, en un juicio sobre las intenciones que subyacen detrás de ella, tacha que pasamos a responder a continuación.

A) La creación de la Agencia Catalana de Protección Social ya se encontraba prevista en la disposición vigésima quinta de la Ley del Parlamento de Cataluña 3/2015, de 11 de marzo, de medidas fiscales, financieras y administrativas, que ordenaba al Gobierno de la Generalitat la elaboración de un anteproyecto de ley de creación de la misma, estableciendo las reglas esenciales en cuanto a su configuración en lo referido a competencias y actuaciones, limitándose el preámbulo de dicha ley a indicar sobre las disposiciones adicionales vigésima primera a vigésima sexta que «determinan la elaboración de varios planes directores y demás instrumentos de planificación». Es de significar que la mencionada Ley 3/2015 fue objeto del recurso de inconstitucionalidad núm. 3493-2015, interpuesto por el presidente del Gobierno, resuelto por la STC 128/2016, de 7 de julio, que la declaró inconstitucional en parte, si bien la mencionada disposición adicional vigésima quinta fue considerada constitucional en el fundamento jurídico 9 de la sentencia, aunque, en lo relativo a sus apartados 2 y 3, lo hizo interpretándolos en los términos, respectivamente, de los apartados B) c) y C) del mismo fundamento jurídico. En el primero de ellos dijimos que la mencionada disposición adicional se refiere, «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 esta, y no otra es la interpretación que así permite el mantenimiento de la ley en este extremo».

Por su parte, el fundamento jurídico 9 C), al analizar el apartado 3 de la disposición adicional, según el cual el plan director de la protección social ha de constituir el instrumento de «planificación estratégica del futuro modelo de gestión de las prestaciones sociales en Cataluña», precisó que «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».

El mandato de la disposición adicional vigésima quinta de la Ley 3/2015 se plasma en la Ley 21/2017, que crea la Agencia Catalana de Protección Social (art. 1), establece su naturaleza jurídica como organismo autónomo administrativo, con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar y de organizarse (art. 2), sus funciones y el ejercicio de estas (arts. 3 y 4), los principios generales de actuación (art. 5). El capítulo II de la Ley (arts. 6 a 13) se destina a regular su organización, composición y régimen de funcionamiento, conteniéndose en el capítulo III su régimen económico y jurídico, dentro del cual destacan las normas relativas a sus medios y recursos económicos y presupuesto (arts. 14 y 15), a su régimen contable y su fiscalización (art. 17), a su personal (art. 18) y a su régimen jurídico (art. 19). El preámbulo de la Ley destaca la importancia del sistema de protección social, que «debe ser uno de los sistemas del estado del bienestar, junto con el de salud y el de educación y las actuaciones públicas dirigidas al empleo y la vivienda, y tiene el objetivo de garantizar las necesidades básicas de los ciudadanos y promover sus capacidades y su autonomía personales en un marco de respeto por la dignidad de las personas, a fin de que la igualdad y la no discriminación sean efectivas». Asimismo, junto con los demás instrumentos de protección vinculados al sistema de la Seguridad Social actualmente gestionados por el Estado, «es y debe seguir siendo, una de las principales garantías para asegurar una renta digna y suficiente a las personas que, por razones diversas y ajenas a su voluntad, no pueden percibir ingresos derivados del trabajo. Este sistema incluye actualmente prestaciones económicas, tanto contributivas como no contributivas, por jubilación, incapacidad temporal o permanente, viudedad, orfandad y maternidad, paternidad e hijos a cargo, entre otros. El actual catálogo de prestaciones no debería limitarse, sino ensancharse, compactarse y flexibilizarse, tanto en la vertiente contributiva como en la asistencial, para

garantizar una cobertura social suficiente y adaptada a las nuevas realidades sociales y fortalecer, así, el concepto de una economía al servicio de las personas». La aspiración es avanzar hacia un modelo de protección social «que entienda el derecho a las prestaciones sociales como un derecho vinculado al mantenimiento de la vida», garantizando «el mantenimiento de la capacidad económica de los ciudadanos mediante unos ingresos suficientes ante las diferentes situaciones vitales que pueden llevar a la exclusión o la desprotección sociales, como por ejemplo la infancia en riesgo, el envejecimiento, la enfermedad, los accidentes, la discapacidad, los cambios en la familia, la violencia machista o la pérdida del trabajo o la vivienda». En definitiva, se trata de garantizar una vida digna a quienes pierden la capacidad de ser económicamente autosuficientes.

Tras hacer referencia al panorama de las prestaciones propias de la protección social en Cataluña, en función de las personas beneficiarias, de las administraciones implicadas y de los tipos de prestaciones, se destaca la complejidad administrativa que ello supone, a la que se han referido varias iniciativas parlamentarias (moción 60/X, de 21 de noviembre de 2013, sobre la renta mínima de inserción; moción 119/X, de 12 de junio de 2014, que instaba al Gobierno a crear un único órgano gestor del conjunto de prestaciones orientadas a la integración social y laboral; moción 210/X, de 7 de mayo de 2015, que instaba al ejecutivo a crear una estructura de dirección unificada de las prestaciones de protección social y de activación laboral ejercidas por varios departamentos de la Generalitat). A ello se unen los debates generados acerca de la necesidad de vertebrar políticas integrales en materia de protección social y de la necesidad de que «dichas políticas se ejecuten desde la proximidad a los ciudadanos y a las realidades socioeconómicas que los rodean». Señala el preámbulo también que es preciso que las distintas intervenciones, públicas y de la sociedad civil, se estructuren de manera coherente, reservando al sector público «la gestión directa de determinadas prestaciones y la coordinación general del sistema». Teniendo en cuenta estas premisas, y los posibles modelos organizativos que presenta la protección social, la ley 21/2017 opta por el modelo de «agencias diferenciadas de los departamentos, con personalidad jurídica propia, capacidad patrimonial, suficiencia financiera y plena autonomía para cumplir sus funciones». Se crea así la Agencia Catalana de Protección Social, «un necesario organismo autónomo administrativo que debe gestionar las prestaciones de protección social de las que la Generalidad tenga en cada momento la competencia y ejecutar las prestaciones que los diferentes entes responsables de cada uno de los ámbitos de la protección social prescriban».

Como señala el ATC 95/2021, de 7 de octubre, FJ único, los preámbulos de las leyes al carecer de valor normativo no pueden ser objeto de un recurso de inconstitucionalidad [SSTC 36/1981, de 12 de noviembre, FJ 7; 150/1990, de 4 de octubre, FJ 2; 173/1998, de 23 de julio, FJ 4; 99/ 2012, 8 de mayo; 116/1999, de 17 de junio, FJ 2; 104/2015, de 28 de mayo, FJ 3; 114/2017, de 17 de octubre, FJ 2 A b); 51/2019, de 11 de abril, FJ 2; 158/2019, de 12 de diciembre, FJ 4; 81/2020, de 15 de julio, FJ 12; 131/2020, de 22 de septiembre, FJ 6 a), y 37/2021, de 18 de febrero, FJ 2 a)]. «La doctrina citada únicamente admite que en aquellos casos en los que “los conceptos y categorías que se contienen en el preámbulo de una ley se proyecten sobre su articulado posterior, la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de uno o varios de los preceptos impugnados de la misma ley prive al párrafo o apartado del preámbulo que glose dicho precepto del valor jurídico interpretativo que le es característico, pues un preámbulo no puede producir ese efecto desde el momento en que la interpretación que acoge ha sido declarada constitucionalmente inadmisibles por este tribunal” [STC 51/2019, FJ 2 a), en el mismo sentido SSTC 36/1981, FJ 7, y 31/2010, FJ 7]». Y, en este caso, el preámbulo de la Ley 21/2017, en conexión con la estructura de su articulado, pone de relieve la preocupación del legislador catalán por estructurar un adecuado modelo de protección social que responda al objetivo de garantizar las necesidades básicas de los ciudadanos, dotando al sistema de protección social de una apropiada organización, centrada en una agencia que concentre las funciones desarrolladas hasta el momento por distintos

departamentos, gestionando y ejecutando las prestaciones de protección social en el ámbito de competencias de la Generalitat. Esta es la visión que, *a priori*, y sin perjuicio de lo que pueda resultar del examen de los preceptos contra los que se dirige concretamente el recurso de inconstitucionalidad, nos ofrece la lectura del preámbulo de la Ley.

B) No se puede ignorar que, como afirma el abogado del Estado, en el último inciso del párrafo décimo del preámbulo se contiene una mención que podría arrojar alguna duda sobre el objetivo de la Ley: «En este sentido, las competencias actuales y las que puedan ser asumidas por la Generalidad en materia de protección social en el marco del proceso político actual deben ser asumidas por la agencia que se crea con la presente ley». En primer lugar, tal afirmación ha de ser valorada en relación con las conclusiones que se alcancen respecto a los concretos preceptos que han sido impugnados por vulnerar las competencias estatales y teniendo en cuenta las precisiones que, sobre el alcance de las atribuciones autonómicas en estas materias ya se formularon en la citada STC 128/2016, FJ 9. En segundo lugar, a pesar de que ese inciso pueda revelar alguna intencionalidad de índole política, que es en la que fundamenta el abogado del Estado su pretensión de inconstitucionalidad de la totalidad de la Ley, por referencia al contexto político en el que la aprobó el Parlamento de Cataluña, ello no puede conducir a la declaración de inconstitucionalidad pretendida en el recurso, pues, aunque las referencias al contexto político en el que se ha aprobado la Ley impugnada son legítimas desde la posición procesal que ostenta el abogado del Estado en el recurso planteado, pretender analizar o inferir los verdaderos motivos del modelo organizativo que aquí se discute es llevar el debate al campo de las «intencionalidades políticas». En un proceso de estas características, en el que lo que se ventila es la infracción de las competencias estatales en materia de sanidad y sobre seguridad social (art. 149.1.16 y 17 CE), que se denuncia en el recurso, la norma impugnada debe ser interpretada y enjuiciada en atención a su propio sentido y tenor literal, en lo que tiene de atribución de competencias o de vulneración de las ajenas, no a partir de la concreta política que, con esta organización, pretenda materializarse o el contexto político que la demanda trae a colación referido a su utilización como una eventual «estructura de estado», pues esa apreciación se basa en la intención que se atribuye a la norma catalana, no en su literalidad [SSTC 128/2016, de 7 de julio, FJ 5 A); y 77/2017, de 21 de junio, FJ 4]. Sentido y tenor literal de las disposiciones impugnadas que fueron las que llevaron a este tribunal a declarar, en la STC 128/2016 la inconstitucionalidad y nulidad de las disposiciones adicionales vigésima segunda, vigésima cuarta y vigésima sexta de la mencionada Ley 3/2015, y la constitucionalidad de su disposición adicional vigésima quinta, de la que trae causa la Ley que aquí nos ocupa.

Es preciso recordar, asimismo, que este tribunal ha rechazado ya en ocasiones anteriores pretensiones similares a la que ahora se formula [SSTC 128/2016, FJ 5 A); 90/2017, de 5 de julio, FJ 2; 139/2017, de 29 de noviembre, FJ 2 c); 142/2018, de 20 de diciembre, FJ 3, y 65/2020, de 18 de junio, FJ 2 C)]. En todos los casos, el Tribunal ha destacado que el control que desarrolla en su enjuiciamiento es exclusivamente de constitucionalidad, de carácter jurídico, no político, ni de oportunidad, ni de calidad técnica, ni de idoneidad, de modo que las intenciones del legislador, su estrategia política o su propósito último no constituyen objeto de nuestro enjuiciamiento, que ha de circunscribirse a contrastar con carácter abstracto y, por lo tanto, al margen de su posible aplicación práctica, los concretos preceptos impugnados y las normas y principios constitucionales que integran en cada caso el parámetro de constitucionalidad [por todas, SSTC 118/2016, FJ 1 d); 185/2016, de 3 de noviembre, FJ 7 a), y 90/2017, de 5 de julio, FJ 10 c)]. Por ello, la norma impugnada, cuya supuesta inconstitucionalidad se ventila, debe ser interpretada y enjuiciada en atención a su estricto tenor y no a partir de la finalidad que le asigna el recurso como instrumento para la ruptura del Estado al servicio de una eventual república independiente de Cataluña.

C) Por otra parte, el hecho de que la ley solo haga referencia en su preámbulo al art. 150 EAC y no mencione ni las competencias de los arts. 165 y 166 EAC, ni las

estatales establecidas en la Constitución, no es motivo para declarar la inconstitucionalidad de la Ley.

a) Hay que comenzar por descartar que el error o la insuficiencia en la mención del título que ampare la norma sea motivo determinante de su inconstitucionalidad. Este tribunal ha dicho, por referencia al legislador estatal –aunque el razonamiento es trasladable al legislador autonómico–, que no solo «es libre para determinar el título competencial en el que funda sus decisiones, siendo lo único relevante que responda a un legítimo ejercicio de las competencias estatales, sino que, en todo caso, corresponde a este tribunal identificar si finalmente el título competencial concreto que ofrezca –cuando proceda– da cobertura al precepto impugnado» (STC 59/2016, de 17 de marzo, FJ 5, y también SSTC 18/2016, de 4 de febrero, FJ 10, y 37/2016, de 3 de marzo, FJ 5). A mayor abundamiento, hemos afirmado de manera reiterada que del principio de seguridad jurídica «no se deriva para el legislador la obligación de invocar expresamente el título competencial que ampara sus leyes» (por todas, SSTC 36/2013, de 14 de febrero, FJ 5, y 182/2013, de 23 de octubre, FJ 14), y que los títulos competenciales «son indisponibles e irrenunciables, tanto para el legislador del Estado como para el de las comunidades autónomas; operan *ope Constitutionis*, con independencia de que uno u otro legislador hagan invocación explícita de las mismas, o de que estos incurran en una eventual “selección errónea del título que, por otra parte, en modo alguno puede vincular a este tribunal” (STC 179/1985, de 19 de diciembre, FJ 4)» (STC 65/2020, de 18 de junio, FJ 6).

Por tanto, la circunstancia de que el preámbulo de la Ley 21/2017 solo mencione el art. 150 EAC, aun cuando esta indicación resultara errónea o insuficiente, no afecta de ninguna manera a la constitucionalidad de la ley, siempre y cuando su contenido responda a efectivas competencias autonómicas. En todo caso, la mención de dicho precepto no puede tacharse de incorrecta, puesto que atribuye a la Generalitat la competencia exclusiva en cuanto a su organización administrativa, incluyendo «las distintas modalidades organizativas e instrumentales para la actuación administrativa» [párrafo b)]. Como nos recuerda la STC 77/2017, de 21 de junio, FJ 4, «[l]a “potestad de autoorganización” de la comunidad autónoma (STC 204/1992, de 26 de noviembre, FJ 5) supone la potestad para crear, modificar y suprimir los órganos, unidades administrativas o entidades que configuran la respectiva administración autonómica o dependen de ella (STC 55/1999, de 6 de abril, FJ 3, y las que allí se citan) que nuestra doctrina ha identificado con la competencia autonómica en materia de régimen de organización de su autogobierno, esto es, de decidir cómo organizar el desempeño de sus propias competencias. Resulta de lo anterior que la comunidad autónoma puede “conformar libremente la estructura orgánica de su aparato administrativo” (STC 165/1986, de 18 de diciembre, FJ 6), creando los departamentos o unidades que estime convenientes en orden al adecuado ejercicio de las competencias que le han sido atribuidas, siempre y cuando con ello no interfiera en las que son propias del Estado».

Y el examen del articulado de la Ley 21/2017 permite apreciar que es una norma eminentemente organizativa de una entidad administrativa que va a ser la encargada de gestionar y ejecutar las prestaciones de protección social, si bien se observa, desde el mismo preámbulo, la existencia de un substrato de naturaleza sustantiva, en consideración al modelo de protección social en el que se inserta la Agencia Catalana de Protección Social, que no es sino una manifestación de la potestad de autoorganización de la Comunidad Autónoma. Lo relevante, en cualquier caso, no es que se hayan dejado de citar las competencias en ejercicio de las cuales va a actuar la Agencia Catalana de Protección Social, sino que la comunidad autónoma ostente efectivamente dichas competencias, de acuerdo con el bloque de la constitucionalidad. Y este interrogante ya recibió respuesta en la STC 128/2016 que, al analizar la constitucionalidad de la disposición adicional vigésima quinta de la Ley 3/2015, precedente de la Ley 21/2017, determinó que la Comunidad Autónoma de Cataluña cuenta con competencias en los arts. 165 y 166 EAC que habilitan a la Generalitat para dotarse, en ejercicio de las que ostenta para organizar su administración (art. 150 EAC), con la Agencia Catalana de la

Protección Social, extremo que no mereció reproche y en el que no se apreció indicio de inconstitucionalidad. Así lo concluyó en el fundamento jurídico 9 A), en términos que conviene reproducir aquí, puesto que habrán de servir de guía para resolver las demás cuestiones que plantea el recurso de 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].»

b) Por lo que se refiere a la ausencia de mención de las competencias que ostenta el Estado en la materia *ex constitutione*, aparte de que esa carencia no es totalmente cierta, porque el preámbulo de la Ley se refiere expresamente a las competencias que ejerce el Estado en materia de seguridad social, tampoco resulta imprescindible dicha mención para que la Ley sea considerada constitucional, porque la Constitución y el bloque de la constitucionalidad rigen, por su propia primacía, con independencia de su mención expresa en la legislación estatal o autonómica [STC 65/2020, de 18 de junio, FJ 8 C) a)]. Además, es doctrina constante de este tribunal que, al igual que el Estado, las comunidades autónomas, al ejercer sus competencias normativas, no vienen constitucionalmente obligadas a hacer expresa reserva de las competencias estatales

mediante la inclusión de una cláusula de salvaguardia (STC 182/2013, de 23 de octubre, FJ 9). Y es que resulta contrario al principio de conservación de las normas entender que una norma rebasa el ámbito propio de competencia de quien la dicta si nada se dice en ella sobre el particular y nada se alega, además, sobre acto alguno que pueda justificar tal interpretación (STC 176/1999, de 30 de septiembre, FJ 4). En último término, la aplicación o no de la normativa estatal no está a la disponibilidad de lo que pueda establecer la comunidad autónoma sino a lo que derive de la Constitución y del bloque de la constitucionalidad, sin necesidad de cláusulas de salvaguardia [SSTC 173/1998, de 23 de julio, FJ 14 a), y 135/2006, de 27 de abril, FJ 6]. Y el silencio de la ley autonómica sobre la aplicación de la legislación estatal no puede significar nunca la exclusión de esta si su aplicación viene exigida por el bloque de la constitucionalidad, como ya se ha señalado [STC 65/2020, de 18 de junio, FJ 8 C) a)].

Las consideraciones hasta aquí expuestas deben conducir, en suma, a la desestimación de la tacha de inconstitucionalidad que el abogado del Estado dirige contra la totalidad de la Ley 21/2017.

3. Una vez desechada la queja articulada contra la Ley en su conjunto, hemos de proceder al examen de las que imputan a determinados preceptos la vulneración de las competencias estatales, comenzando por el art. 2.3, cuyo tenor es el siguiente:

«La Agencia Catalana de Protección Social goza de la reserva de nombre y de los beneficios, las excepciones y las franquicias de cualquier naturaleza que la legislación atribuye a las entidades públicas responsables de la protección social.»

Según se alega en el recurso, este precepto es una garantía de homologación de la agencia con las entidades de la Seguridad Social, una vez operada la sustitución del sistema estatal, lo que podría comprometer los recursos públicos estatales, porque no se acota la posibilidad de asunción de nuevas competencias al vigente marco competencial de la Generalitat. Las representaciones del Parlamento de Cataluña y de la Generalitat no encuentran relación entre el argumento del recurso y el contenido del precepto o su encaje en el bloque de la constitucionalidad.

La impugnación de este precepto descansa en la misma premisa que la queja dirigida contra la totalidad de la Ley 21/2017: se trata de la creación de una estructura de Estado al servicio de una eventual república independiente, que pretende asumir las competencias del Estado en materia de seguridad social. Frente a ello solo cabe ofrecer la misma respuesta que hemos dado en el fundamento anterior, esto es, que nuestro enjuiciamiento es exclusivamente de constitucionalidad y no político, de modo que las intenciones del legislador, su estrategia o su propósito último no constituyen objeto de control, debiendo limitarnos a contrastar con carácter abstracto y, por lo tanto, al margen de su posible aplicación práctica, los concretos preceptos impugnados y las normas y principios constitucionales que integran en cada caso el parámetro de constitucionalidad, atendiendo al tenor literal y sentido propio de aquellos.

En este caso, el sentido de la norma no es otro que el de definir, dentro del artículo referido a su naturaleza jurídica, el estatus de la Agencia Catalana de Protección Social, como organismo autónomo administrativo encargado del desarrollo de las funciones que se enumeran en el art. 3 de la Ley. No es, por tanto, un precepto que delimite competencias ni en el que se pueda apreciar algún exceso en ese ámbito que implique la invasión de las competencias estatales.

Por otra parte, nos encontramos ante una impugnación preventiva o hipotética, vedada en nuestra doctrina (por todas, SSTC 204/2011, de 15 de diciembre, FJ 8, y 195/2012, de 31 de octubre, FJ 4), puesto que descansa sobre la hipótesis de que la Agencia pueda venir a sustituir el sistema estatal de Seguridad Social, que puedan comprometerse los recursos públicos estatales o que se puedan asumir por aquella nuevas competencias no previstas en el actual marco competencial de la Generalitat, posibilidades que no se derivan del tenor literal del precepto analizado. Lo que el recurso plantea, en suma, es un eventual abuso de la norma, con la intención de conculcar el

vigente orden constitucional de competencias, en atención al contexto político en el que se adoptó, situación que este tribunal no puede presumir. Como señaló la STC 238/2012, de 13 de diciembre, FJ 7, «la mera posibilidad de un uso torticero de las normas no puede ser nunca en sí misma motivo bastante para declarar la inconstitucionalidad de estas, pues aunque el Estado de Derecho tiende a la sustitución del gobierno de los hombres por el gobierno de las leyes, no hay ningún legislador, por sabio que sea, capaz de producir leyes de las que un gobernante no pueda hacer mal uso (STC 58/1982, de 27 de julio, FJ 2, en el mismo sentido SSTC 132/1989, de 18 de julio, FJ 14; 204/1994, de 11 de julio, FJ 6; 235/2000, de 5 de octubre, FJ 5, y 134/2006, de 27 de abril, FJ 4)».

En consecuencia, debe desestimarse la queja dirigida contra el art. 2.3.

4. El recurso dirige también sus quejas de inconstitucionalidad respecto de los apartados 1, párrafos c), d) y h), y 2 del art. 3. Para un más adecuado estudio de dichas quejas, es conveniente reproducir íntegramente el precepto, sin perjuicio de destacar en cursiva los concretos apartados que son objeto de impugnación:

«Artículo 3. *Funciones.*

1. Son funciones de la Agencia Catalana de Protección Social:

a) Realizar el desarrollo ejecutivo del sistema de protección social de Cataluña, entendido como el conjunto de elementos vinculados a la protección social que son competencia de la Generalidad.

b) Gestionar de forma centralizada las prestaciones que integran los instrumentos de protección social que en cada momento sean competencia de la Generalidad y los que le atribuye la presente ley, sin perjuicio de las funciones prescriptoras de los entes y departamentos de la Generalidad con competencia material en las distintas vertientes de la protección social.

c) Organizar y gestionar los recursos que integran el sistema de servicios sociales y los que en un futuro le sean atribuidos.

d) Relacionarse con organismos equivalentes y otras administraciones públicas para la mutua colaboración y gestionar las prestaciones en que sea necesario tener en cuenta cambios de residencia o a períodos de carencia o de acreditación transcurridos en otros lugares.

e) Fomentar la investigación y la formación en materia de protección social en colaboración con los organismos responsables, centros de investigación, universidades y otras organizaciones especializadas.

f) Proporcionar apoyo técnico a los estudios, proyectos y propuestas normativas que mejoren la extensión o la eficiencia de los niveles de protección social.

g) Representar, en materia de protección social, al Gobierno en las instituciones internacionales de este ámbito.

h) Recaudar, tanto por la vía ordinaria como ejecutiva, todo tipo de contribuciones, recursos, cuotas u otras cantidades que deban ser pagadas por conceptos relacionados con la protección social en el marco de las competencias que tiene atribuidas en esta materia la Generalidad, sin perjuicio de que puedan establecerse convenios de colaboración o participar con otros entes para hacer más eficientes los procesos administrativos de recaudación, en especial los relativos a la vía ejecutiva.

2. Sin perjuicio de las funciones establecidas por el apartado 1, corresponden a la Agencia Catalana de Protección Social las demás funciones que el Parlamento, el Gobierno o el departamento competente en materia de protección social le atribuyan mediante los instrumentos jurídicos oportunos en cada caso».

El abogado del Estado agrupa sus impugnaciones en dos bloques, en función de los argumentos que sustentan la tacha de inconstitucionalidad: uno referido al apartado 1,

párrafos d) y h), y al apartado 2, y el otro centrado en los apartados 1 c) y 2. Vamos a enjuiciarlas siguiendo la misma estructura del recurso.

A) En cuanto a las funciones de la agencia que se enuncian en los párrafos d) y h) del apartado 1 y en el apartado 2, se alega la vulneración de la competencia estatal exclusiva sobre legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, a la vista de las competencias autonómicas recogidas en el art. 165 EAC. En particular, el apartado 1 h) invadiría la competencia estatal en materia de «asistencia social interna» al sistema de Seguridad Social. Por su parte, la Generalitat defiende, en general, que las previsiones del art. 3 se deben interpretar de conformidad con la STC 128/2016, mientras que la representación del Parlamento de Cataluña discute la impugnación porque el párrafo d) solo atribuye a la agencia la función de relacionarse con otros organismos e instituciones en el ejercicio de sus competencias, y, en cuanto al párrafo h), no comparte la interpretación de la doctrina de la STC 239/2002 sobre la «asistencia social interna al sistema de Seguridad Social», desmintiendo el tenor literal cualquier injerencia competencial, ya que la recaudación de los medios y recursos se llevará a cabo en el marco de las competencias atribuidas a la Generalitat. Por lo que se refiere al apartado 2, alega que se trata de una cláusula de cierre que tiene carácter neutro.

a) Como bien señala el letrado del Parlamento de Cataluña, el párrafo d) enuncia una función de relación y colaboración de la Agencia Catalana de Protección Social con organismos similares y con otras administraciones públicas, que es un trasunto de dos principios esenciales del Estado de las autonomías: el principio de territorialidad de las competencias y el de colaboración entre las distintas administraciones del conjunto del Estado.

Este tribunal ha reiterado que el principio de territorialidad de las competencias es algo implícito al propio sistema de autonomías territoriales (por todas, STC 40/1998, de 19 de febrero, FJ 45), y significa que las competencias autonómicas deben tener por objeto fenómenos, situaciones o relaciones radicadas en el territorio de la propia comunidad autónoma (STC 118/2017, de 19 de octubre, FJ 5). Como nos indica la STC 79/2017, de 22 de junio, en su FJ 13 a), «el alcance territorial de las competencias autonómicas viene impuesto por la organización territorial del Estado en comunidades autónomas (art. 137 de la Constitución) y responde a la necesidad de hacer compatible el ejercicio simultáneo de las competencias asumidas por las distintas comunidades (STC 44/1984, de 27 de marzo, FJ 2)», de forma que el territorio autonómico «se configura como un elemento definidor de las competencias de cada comunidad autónoma en su relación con las demás comunidades autónomas y con el Estado, y permite localizar la titularidad de la correspondiente competencia, en atención al ámbito en que se desarrollan las oportunas actividades materiales».

Ahora bien, ello no implica necesariamente –como precisa la STC 194/2011, de 13 de diciembre, en su fundamento jurídico 5– «que cuando el fenómeno objeto de las competencias autonómicas se extiende a lo largo del territorio de más de una comunidad autónoma, estas pierdan en todo caso y de forma automática la competencia y la titularidad de la misma deba trasladarse necesariamente al Estado, sin que deba justificarse la necesidad de este traslado lo que supondría, en definitiva, la utilización del principio de supraterritorialidad como principio delimitador de competencias fuera de los casos expresamente previstos por el bloque de la constitucionalidad». En tal sentido, este tribunal ha distinguido entre el ejercicio de las competencias autonómicas, que debe limitarse, como regla general, al ámbito territorial correspondiente, y los efectos del ejercicio de dichas competencias, los cuales pueden manifestarse fuera de dicho ámbito [STC 242/1999, de 21 de diciembre, FJ 18, reiterada en la STC 126/2002, de 20 de mayo, FJ 9 a)]. Y, con carácter general, «estas consecuencias supraterritoriales son el resultado lógico de “la unidad política, jurídica, económica y social de España” que “impide su división en compartimentos estancos”, por lo que “la privación a las comunidades autónomas de la posibilidad de actuar cuando sus actos pudieran originar consecuencias más allá de sus límites territoriales equivaldría necesariamente a

privarlas, pura y simplemente, de toda capacidad de actuación" [STC 37/1981, de 16 de noviembre, FJ 1; doctrina luego reiterada en las SSTC 44/1984, de 27 de marzo, FJ 2, y en la ya mencionada STC 291/2005, de 10 de noviembre, FJ 3 b)]. Así, la limitación territorial de la eficacia de las normas y actos autonómicos no puede significar que esté vedado a los órganos autonómicos, en uso de sus competencias propias, adoptar decisiones que puedan producir consecuencias en otros lugares del territorio nacional o internacional siempre que no se condicione o enerve el ejercicio de competencias estatales propias» [STC 80/2012, de 18 de abril, FJ 7 b)].

Así pues, no se encuentran proscritas por el ordenamiento constitucional las actuaciones ejecutivas autonómicas por el hecho de que generen consecuencias más allá del territorio de las comunidades autónomas que hubieren de adoptarlas por estar así previsto en sus estatutos de autonomía, y ese efecto supraterritorial no determina que las competencias reviertan al Estado, pues semejante traslado de la titularidad, que ha de ser excepcional, solo puede producirse cuando «no quepa establecer ningún punto de conexión que permita el ejercicio de las competencias autonómicas o cuando además del carácter supraautonómico del fenómeno objeto de la competencia, no sea posible el fraccionamiento de la actividad pública ejercida sobre él y, aun en este caso, siempre que dicha actuación tampoco pueda ejercerse mediante mecanismos de cooperación o de coordinación y, por ello, requiera un grado de homogeneidad que solo pueda garantizar su atribución a un único titular, forzosamente el Estado, y cuando sea necesario recurrir a un ente supraordenado con capacidad de integrar intereses contrapuestos de sus componentes parciales [...] (STC 102/1995, de 26 de junio, FJ 8)» (SSTC 194/2004, de 4 de noviembre, FJ 7, y 194/2011, de 13 de diciembre, FJ 5).

Esta última precisión nos conduce a enlazar con el principio de colaboración que, como ha declarado este tribunal, es un principio esencial del marco constitucional (STC 116/2017, de 19 de octubre, FJ 3), particularmente necesario para la ordenación y el ejercicio de las respectivas potestades, que «se encuentra implícito en la propia esencia de la forma de organización territorial del Estado», y es consustancial «al modelo del Estado de las autonomías» (SSTC 18/1982, de 4 de mayo, FJ 14, y 152/1988, de 20 de julio, FJ 6, entre otras). Como recordamos en la STC 78/2017, de 22 de junio, FJ 6, la consolidación y el correcto funcionamiento del Estado de las autonomías dependen en buena medida de la estricta sujeción de uno y otras a las fórmulas racionales de cooperación, consulta, participación, coordinación, concertación o acuerdo previstas en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía. Y, en este caso, el art. 115.2 EAC establece que «[l]a Generalitat, en los casos en que el objeto de sus competencias tiene un alcance territorial superior al del territorio de Cataluña, ejerce sus competencias sobre la parte de este objeto situada en su territorio, sin perjuicio de los instrumentos de colaboración que se establezcan con otros entes territoriales o, subsidiariamente, de la coordinación por el Estado de las comunidades autónomas afectadas».

De acuerdo con las consideraciones hasta aquí expuestas, podemos concluir que la previsión del párrafo d) cuestionado se limita a contemplar un supuesto de colaboración interadministrativa, esencial en el Estado de las autonomías, que encuentra amparo en el referido art. 115.2 EAC, así como, de manera especial, en lo dispuesto en el art. 174 EAC, que se refiere a las relaciones de colaboración de la Generalitat con el Estado (apartado 1) y con las comunidades autónomas (apartado 2), en este último caso, dirigidas a «la fijación de políticas comunes, para el ejercicio eficaz de sus competencias y para el tratamiento de los asuntos de interés común, especialmente cuando tengan un alcance supraterritorial», añadiéndose que la Generalitat «debe prestar la ayuda necesaria a las demás comunidades autónomas para el ejercicio eficaz de sus competencias». Junto a ello, los arts. 175 a 178 EAC establecen las reglas precisas conforme a las cuales se habrán de desenvolver las relaciones de colaboración con el Estado y con otras comunidades autónomas. Por consiguiente, la norma legal discutida cuenta con el debido respaldo dentro del bloque de la constitucionalidad, sin que se aprecie la denunciada vulneración de la competencia estatal exclusiva sobre legislación

básica y régimen económico de la Seguridad Social, que se muestra, más bien, como una impugnación meramente preventiva del precepto.

b) El párrafo h) del art. 3.1 prevé la competencia de la Agencia Catalana de Protección Social para recaudar todo tipo de contribuciones, recursos, cuotas u otras cantidades que deban ser pagadas por conceptos relacionados con la protección social, en el marco de las competencias que tiene atribuidas en esta materia la Generalitat. Como ya se ha expuesto, la representación del Estado le achaca el mismo vicio de inconstitucionalidad que al párrafo d), y, además, que invade las competencias en materia de asistencia social interna al sistema de Seguridad Social.

Para dar respuesta a esta impugnación, hay que partir del carácter complejo de la materia «protección social», tan central en un Estado social como el nuestro (STC 146/1986, de 25 de noviembre, FJ 5), que puede desenvolverse, como ya se ha adelantado anteriormente, al citar la STC 128/2016, de 7 de julio, FJ 9 A), tanto en el ámbito de la Seguridad Social como en el de la asistencia social, sobre los cuales ostenta competencias la Generalitat de Cataluña en virtud de lo dispuesto en los arts. 165 y 166 EAC, aunque sea con distinto alcance.

En relación con la noción material de «asistencia social» hemos declarado que «no está precisada en el texto constitucional, por lo que ha de entenderse remitida a conceptos elaborados en el plano de la legislación general, que no han dejado de ser tenidos en cuenta por el constituyente. De la legislación vigente se deduce la existencia de una asistencia social externa al sistema de Seguridad Social y no integrada en él, a la que ha de entenderse hecha la remisión contenida en el art. 148.1.20 CE, y, por tanto, competencia posible de las comunidades autónomas [...] Esta asistencia social aparece como un mecanismo protector de situaciones de necesidad específicas, sentidas por grupos de población a los que no alcanza aquel sistema y que opera mediante técnicas distintas de las propias de la Seguridad Social. En el momento actual –con independencia de que la evolución del sistema de Seguridad Social pueda ir en la misma dirección– es característica de la asistencia social su sostenimiento al margen de toda obligación contributiva o previa colaboración económica de los destinatarios o beneficiarios» (STC 76/1986, de 9 de junio, FJ 7). Por ello, como se concluye en la STC 239/2002, de 11 de diciembre, FJ 5, es claro que tanto las actuaciones de la Seguridad Social como las de asistencia social persiguen la atención de situaciones de necesidad, si bien, desde una perspectiva histórica que condiciona las primeras a la previa contribución de sus beneficiarios y no así a las de asistencia social.

Esta nota diferenciadora permitiría, *prima facie*, excluir la previsión del art. 3.1 h) del ámbito de la competencia que, en materia de asistencia social, atribuye a la Generalitat el art. 166 EAC, a la que sería extraña la función recaudadora que se contempla en el precepto, si bien los términos de este presentan una formulación tal que no permiten circunscribirlo a las contribuciones de los beneficiarios de las prestaciones, pues se refieren de forma muy amplia a contribuciones, recursos, cuotas u otras cantidades «que deban ser pagadas por conceptos relacionados con la protección social», enunciado en el que puede tener cabida una amplia panoplia de posibilidades no necesariamente ligadas a las contribuciones que son propias de nuestro sistema de seguridad social. Así, el art. 33.1 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, establece que «[l]os beneficiarios de las prestaciones de dependencia participarán en la financiación de las mismas, según el tipo y coste del servicio y su capacidad económica personal». En relación con la previsión de este último precepto hemos dicho en la STC 27/2017, de 16 de febrero, FJ 3 a) que es reflejo de que el sistema para la autonomía y atención a la dependencia es universal pero no financiado exclusivamente con cargo a los presupuestos generales estatales y autonómicos, por lo cual el art. 33 de la Ley 39/2006 «prescribe el deber de contribuir de los usuarios de los servicios públicos asistenciales integrados en el catálogo del sistema para la autonomía y atención a la dependencia sufragando parte de su coste, instaurándose así el sistema del “copago” en la financiación de los servicios del sistema para la autonomía y atención a la dependencia.

De esta forma, parte del coste de estos servicios será de aportación o financiación individual o privada». Lo que importa, a nuestros efectos, es que el legislador estatal puede regular, al amparo del art. 149.1.1 CE, las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el establecimiento y la regulación de las tasas por prestación de servicios de atención asistencial incluidos en el catálogo de servicios del sistema para la autonomía y atención a la dependencia (contenido en el art. 15 de la Ley 39/2006), en las que se instrumentaliza el «copago» de tales servicios, entendiendo que esas condiciones básicas hacen referencia «al contenido primario [...] del derecho, a las posiciones jurídicas fundamentales (facultades elementales, límites esenciales, deberes fundamentales, prestaciones básicas, ciertas premisas o presupuestos previos [...])» [FJ 3 b)]. Ahora bien, como precisamos en esa misma sentencia, la comunidad autónoma que ha asumido la competencia exclusiva en materia de servicios sociales en su Estatuto de Autonomía (en el caso de Cataluña, art. 166.1 EAC) «tiene la competencia financiera para la creación y regulación de las tasas por prestación de los servicios de atención asistencial del catálogo del sistema para la autonomía y atención a la dependencia en la [comunidad autónoma] al ser precisamente la competente para prestar tales servicios públicos» en virtud de su Estatuto de Autonomía. «Y adicionalmente, es el propio legislador estatal el que, en el art. 14.2 de la Ley 39/2006, ha atribuido a las comunidades autónomas la prestación de los servicios públicos del sistema para la autonomía y atención a la dependencia a través de su red de servicios sociales» (STC 27/2017, FJ 4).

Por tanto, de acuerdo con la legislación estatal, hay una posibilidad innegable de que existan contribuciones, recursos, cuotas u otras cantidades que deba recaudar la Agencia Catalana de Protección Social, derivadas del ejercicio por parte de la comunidad autónoma de sus competencias exclusivas en materia de servicios sociales. Y esa posibilidad resulta también refrendada por el art. 66 de la Ley del Parlamento de Cataluña 12/2007, de 11 de octubre, de servicios sociales, referido a la participación del usuario o usuaria en la financiación de las prestaciones, cuyo apartado 1 dispone que «[e]n las prestaciones de servicios garantizadas no gratuitas, la Generalidad debe establecer en la Cartera de servicios sociales el módulo social y la participación económica de los usuarios en su coste», determinándose en el art. 67 los criterios para el establecimiento de la participación de los usuarios. Es decir, que tanto la legislación estatal como la autonómica en materia de servicios sociales contemplan el copago por los usuarios en cuanto a determinados servicios y prestaciones, lo cual justifica de manera indudable, desde la perspectiva constitucional, la previsión del art. 3.1 h) de la Ley 21/2017.

En todo caso, con independencia de lo anterior, no podemos soslayar que, además de la competencia indicada en materia de servicios sociales, el art. 165 EAC asigna a la Generalitat la competencia compartida en materia de seguridad social, «respetando los principios de unidad económico-patrimonial y solidaridad financiera de la Seguridad Social», que incluye, entre otras funciones, «[l]a gestión del régimen económico de la Seguridad Social» [apartado 1 b)]. Ahora bien, ello no permite entender que corresponda a la Generalitat directamente la gestión íntegra de ese régimen económico, como ya ha precisado este tribunal al delimitar el alcance de esa competencia de gestión económica en relación con la que al Estado reserva el art. 149.1.17 CE, entre otros pronunciamientos, en la STC 124/1989, de 7 de julio, cuya doctrina ha sido reiterada, entre las más recientes, en las SSTC 7/2016, de 21 de enero, FJ 4; 133/2019, de 13 de noviembre, FJ 5, y 158/2021, de 16 de septiembre, FJ 4.

Ya dijimos en el fundamento jurídico 3 de la STC 124/1989 que del art. 149.1.17 CE no puede extraerse la apresurada conclusión de que en materia de régimen económico de Seguridad Social el Estado retenga solo potestades normativas, sino que puede comportar igualmente la atribución de competencias de gestión o ejecución del régimen económico de los fondos de la Seguridad Social (en el mismo sentido, STC 195/1996, de 28 de noviembre, FJ 6). Y es que «[e]l designio perseguido con el acantonamiento del “régimen económico” dentro de la competencia exclusiva del Estado no ha sido otro, con

toda claridad, que el de preservar la unidad del sistema español de Seguridad Social y el mantenimiento de “un régimen público”, es decir, único y unitario de Seguridad Social para todos los ciudadanos (art. 41 de la Constitución), que garantice al tiempo la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y deberes en materia de seguridad social (art. 149.1.1 de la Constitución)». Como puede deducirse de los antecedentes y de los debates parlamentarios que culminaron en la aprobación del texto del art. 149.1.17 CE, «la mención separada del “régimen económico” como función exclusiva del Estado trataba 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. En su dimensión o expresión jurídica, el principio de unidad presupuestaria de la Seguridad Social significa la unidad de titularidad y por lo mismo la titularidad estatal de todos los fondos de la Seguridad Social, puesto que si faltara un único titular de los recursos financieros del sistema público de aseguramiento social, tanto para operaciones presupuestarias como extrapresupuestarias, no podría preservarse la vigencia efectiva de los principios de caja única y de solidaridad financiera, ni consecuentemente la unidad del sistema. No basta, por tanto, con la reserva de las competencias normativas para, desde las mismas, disponer la solidaridad financiera, mediante el establecimiento de reglas para la transferencia de fondos, a través de la tesorería, de una a otra comunidad autónoma, en función de las disponibilidades financieras de cada momento. La Constitución no se ha limitado a establecer esa solidaridad interterritorial, sino que, partiendo de la misma, ha establecido e impuesto el carácter unitario del sistema y de su régimen económico, la estatalidad de los fondos financieros de la Seguridad Social y, por ende, la competencia exclusiva del Estado no solo de normación sino también de disponibilidad directa sobre esos fondos propios» (STC 124/1989, FJ 3).

En consecuencia, «la gestión del régimen económico de la Seguridad Social», que se encuentra contemplada en el art. 165.1 b) EAC, no puede ser entendida en un sentido extensivo, que comprenda toda actividad de gestión de dicho régimen económico, sino que está condicionada intrínsecamente por la propia noción del sistema de seguridad social, pues «las concretas facultades que integran la competencia estatutaria de gestión del régimen económico de la Seguridad Social serán solo aquellas que no puedan comprometer la unidad del sistema o perturbar su funcionamiento económico uniforme, ni cuestionar la titularidad estatal de todos los recursos de la Seguridad Social o engendrar directa o indirectamente desigualdades entre los ciudadanos en lo que atañe a la satisfacción de sus derechos y al cumplimiento de sus obligaciones de seguridad social. Tales facultades autonómicas deben, en suma, conciliarse con las competencias exclusivas que sobre la gestión del régimen económico la Constitución ha reservado al Estado, en garantía de la unidad y solidaridad del sistema público de seguridad social» (SSTC 124/1989, de 7 de julio, FJ 3, y 133/2019, de 13 de noviembre, FJ 5).

De lo hasta aquí expuesto podría llegar a deducirse que no todas las funciones recaudatorias a que se refiere el precepto discutido estén residenciadas actualmente en la administración de la Generalitat. No obstante, como señalamos en la STC 128/2016, de 7 de julio, en relación con el apartado 2 de la disposición adicional vigésima quinta de la Ley del Parlamento de Cataluña 3/2015, de 11 de marzo, precedente de la Ley de la Agencia Catalana de Protección Social que ahora examinamos, cabe entender el precepto «en el sentido de que alude no tanto a competencias que sean, 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 traspasos 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» [FJ 9 B) c)]. En suma, así entendido el precepto y la referencia que en el mismo se contiene «a las competencias que tiene atribuidas en esta materia la Generalidad», debe ser considerado conforme a la Constitución por no invadir las competencias estatales, interpretación de conformidad que se llevará al fallo.

Por otra parte, como ya se expuso antes, el abogado del Estado sostiene que el art. 3.1 h) invade la competencia del Estado en materia de «asistencia social interna». Ya nos hemos referido más arriba al alcance de la materia «asistencia social» que, atendiendo a las pautas de algunos instrumentos internacionales como la Carta social europea, en sentido abstracto, abarca a una técnica de protección situada extramuros del sistema de la Seguridad Social, con caracteres propios, que la separan de otras afines o próximas a ella. Se trata de un mecanismo protector de situaciones de necesidad específicas, sentidas por grupos de población a los que no alcanza el sistema de Seguridad Social y que opera mediante técnicas distintas de las propias de esta, pues su sostenimiento se realizaría al margen de toda obligación contributiva o previa colaboración económica de los destinatarios o beneficiarios, y su dispensación la llevarían a cabo entes públicos u organismos dependientes de entes públicos. De esta forma, la asistencia social vendría conformada como una técnica pública de protección, lo que la distingue de la clásica beneficencia, en la que históricamente halla sus raíces (STC 36/2012, de 15 de marzo, FJ 4).

Ahora bien, tanto las actuaciones de la Seguridad Social como las de asistencia social persiguen la atención de situaciones de necesidad, respondiendo al mandato del art. 41 CE, según el cual, los poderes públicos «mantendrán un régimen público de seguridad social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo», añadiendo que «la asistencia y prestaciones complementarias serán libres». Como se señala en la STC 239/2002, de 11 de diciembre, este precepto consagra un sistema de protección social encomendado a los poderes públicos que tiene como eje fundamental, aunque no único, al sistema de Seguridad Social de carácter imperativo, el cual coexiste con otros complementarios, siendo por ello un precepto neutro desde la perspectiva de la distribución de competencias (FJ 6). En todo caso, según se indica en esa misma sentencia, «resulta legítimo constitucionalmente que la Seguridad Social, en cuanto función de Estado destinada a cubrir las situaciones de necesidad que puedan generarse, incluya en su seno prestaciones de naturaleza no contributiva. Pero ello no abona que tal expansión sobre el alcance que dicha materia tenía al aprobarse la Constitución merme o restrinja el ámbito propio de la “asistencia social”, pues esta tendencia, que, de profundizarse, incluso podría determinar el vaciamiento de esta última materia, con el consiguiente menoscabo de las competencias autonómicas, no ha sido querida por el constituyente, en la medida en que atribuye el apoyo a las situaciones de necesidad a todos los poderes públicos, de manera que cada cual actúe en su respectivo ámbito de competencias. Y ello, como antes afirmábamos, “con independencia de que el sistema de Seguridad Social pueda ir en la misma dirección” (STC 76/1986, FJ 7) que la llamada “asistencia social”. De este modo, una interpretación del art. 41 CE en el marco del bloque de constitucionalidad, permite inferir la existencia de una asistencia social “interna” al sistema de Seguridad Social y otra “externa” de competencia exclusiva de las comunidades autónomas» (FJ 5). Es de aclarar, no obstante, que, dado el carácter neutro que hemos asignado al art. 41 CE, esa asistencia social «interna» al sistema de seguridad social no es propiamente un título competencial, sino una esfera de actuación que se desarrolla dentro del campo de la Seguridad Social para dar cumplimiento al mandato del art. 41 CE, en la que se intervendrá tanto por parte del Estado como de las comunidades autónomas que cuenten con competencias en esa materia (como es el caso de Cataluña, que las tiene en virtud del art. 165 EAC), operando cada uno dentro de su respectivo ámbito competencial.

Aclarados los anteriores extremos, hay que rechazar que el art. 3.1 h) de la Ley de la Agencia Catalana de Protección Social invada las competencias estatales en materia de «asistencia social interna», que equivale a afirmar que no vulnera las competencias estatales del art. 149.1.17 CE en materia de seguridad social, pues, según ya se ha concluido, se mueve dentro de los títulos competenciales establecidos en los arts. 165 y 166 EAC, o, como precisa el precepto, «en el marco de las competencias que tiene atribuidas en esta materia [la protección social] la Generalidad».

En definitiva, no se advierte tacha alguna de inconstitucionalidad en el art. 3.1 h), por lo que debe desestimarse el recurso en relación con el mismo.

c) En cuanto al apartado 2, le imputa el recurso el mismo motivo de impugnación que a los párrafos d) y h) del apartado 1. La impugnación debe ser desechada, pues el precepto en cuestión contiene una cláusula de cierre que se limita a prever la posibilidad de que el Parlamento, el Gobierno o el departamento competente en materia de protección social puedan atribuir a la Agencia de Protección Social otras funciones en el futuro, mediante los instrumentos jurídicos oportunos. Carece, por tanto, de todo contenido competencial actual y específico, por lo que en modo alguno incurre en vulneración de las competencias estatales establecidas en el art. 149.1.17 CE. En este punto, la impugnación que formula el Estado es meramente preventiva y no puede ser atendida.

B) A los apartados 1 c) y 2 del art. 3 se les imputa que prevén la asunción de competencias que se atribuyan en el futuro a la Agencia, lo que, si no se ciñe a competencias actuales o a funciones que puedan reconducirse a competencias estatutarias de la comunidad autónoma, en los términos expuestos por la STC 128/2016, sería inconstitucional según mantiene el recurso. El Parlamento de Cataluña opone el carácter preventivo de la impugnación, y, al igual que la representación de la Generalitat, considera que su constitucionalidad resulta clara aplicando el criterio de la citada STC 128/2016.

El contenido del apartado 2 ya ha quedado expuesto en el punto anterior, y el apartado 1 c), en una línea similar, prevé que la Agencia Catalana de Protección Social organiza y gestiona los recursos que integran el sistema de servicios sociales «y los que en un futuro le sean atribuidos». Es decir, en ambos casos se contempla la posibilidad de que se le atribuyan en el futuro nuevos recursos o nuevas funciones, sin especificar cuáles puedan ser estos. Sin embargo, el abogado del Estado sostiene su inconstitucionalidad para el caso de que esas futuras atribuciones no tengan encaje en competencias autonómicas actuales o funciones que puedan encontrar ajuste con las previsiones del estatuto de autonomía. Este planteamiento no puede ser admitido, pues parte del perjuicio de que se va a hacer un uso desviado de esas previsiones legales para incurrir en excesos respecto del ámbito competencial delimitado por el Estatuto de Autonomía de Cataluña, con invasión de las competencias estatales, hipótesis de partida que no puede ser asumida por este Tribunal Constitucional. El control de constitucionalidad de las normas que corresponde efectuar a este tribunal no puede fundarse en presunciones sobre eventuales conductas arbitrarias de quienes están llamados por el ordenamiento jurídico a su aplicación, ni puede efectuar un enjuiciamiento abstracto sobre el pretendido resultado que necesariamente traerá consigo la aplicación del precepto (STC 215/2014, de 18 de diciembre, FJ 4). Este tribunal tiene declarado que «es constante la doctrina que insiste en que no será legítima la utilización del recurso de inconstitucionalidad con la finalidad de obtener declaraciones preventivas o previsoras ante eventuales agravios competenciales o interpretativas que pongan a cubierto de aplicaciones contrarias al orden de competencias establecidas en la [Constitución] y, dentro del marco constitucional, en los Estatutos de Autonomía (STC 49/1984, de 5 de abril, FJ 2)» (STC 142/2018, de 20 de diciembre, FJ 2).

En consecuencia, la impugnación de estos dos preceptos, que tiene un carácter estrictamente preventivo, debe ser desestimada.

5. El recurso se dirige a continuación contra el art. 5, regulador de los «[p]rincipios generales de actuación» de la Agencia, y, más específicamente, contra su apartado 3, en el que se recoge el principio de predictibilidad, en los siguientes términos: «Predictibilidad: se concreta en una aplicación coherente de las normas. Los derechos y los deberes de los ciudadanos deben estar bien definidos, y las políticas y las normas deben ejecutarse con criterios constantes y con la máxima transitoriedad posible cuando sea necesario realizar cambios en las obligaciones contributivas, en la configuración del derecho de acceso o en una prestación, o en sus características, y, en general, en los derechos de los ciudadanos».

En el recurso se argumenta que de esta referencia a la predictibilidad y del contenido del apartado 3 se deduce la ruptura de la caja única del sistema, que se asocia a la competencia exclusiva estatal en materia del régimen económico de la Seguridad Social. Discuten ese planteamiento las representaciones autonómicas. El Parlamento de Cataluña afirma que se trata de la aplicación coherente de las normas, siendo evidente que no interfiere en la unidad del sistema económico de la Seguridad Social ni en la unidad de su regulación jurídica, ni supone la adopción de una política distinta de la Seguridad Social en Cataluña. Por su parte, la abogada de la Generalitat sostiene que dicho principio se proyecta sobre las competencias estatutarias en materia de protección social, y que se aplica, en todo caso, a las competencias compartidas que puedan corresponder a la Generalitat en materia de régimen económico de la Seguridad Social, y a las prestaciones asistenciales cubiertas por la competencia en materia de servicios sociales.

Ante todo, conviene poner de relieve que lo que establece el art. 5.3 de la Ley 21/2017 es un principio de actuación de la Agencia Catalana de Protección Social, que, por tanto, queda restringido al ámbito ejecutivo, sin afectar al de la normación, y que, por otro lado, se refiere al modo en que ha de proceder aquella en el ejercicio de las funciones contenidas en el art. 3 que, *a priori*, de acuerdo con lo que se ha expuesto al examinar las impugnaciones dirigidas frente a dicho precepto, resultan acordes con el régimen de distribución de competencias resultante del bloque de la constitucionalidad, ya que encuentran encaje en las previsiones de los arts. 165 y 166 EAC, sin invadir las competencias que al Estado reserva el art. 149.1.17 CE. Por consiguiente, si ese principio se ha de aplicar en relación con el ejercicio de unas competencias autonómicas que encuentran amparo en el texto estatutario, el acomodo de la actuación de la agencia a ese principio difícilmente podrá dar lugar a la ruptura de la caja única ni afectar a la competencia exclusiva del Estado en relación con el régimen económico de la Seguridad Social.

En todo caso, lo que ese principio viene a imponer a la Agencia es una «aplicación coherente de las normas». La predictibilidad es un trasunto del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), que se traduce, como nos recuerda la STC 131/2020, de 22 de septiembre, FJ 6, entre otros aspectos, en la «certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable y los intereses jurídicamente tutelados», así como en «la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder en la aplicación del Derecho». De esta forma, el art. 5.3 impone a la Agencia una correcta definición de los derechos y deberes de los ciudadanos, así como la actuación con criterios constantes en la ejecución de las políticas y las normas en materia de protección social, exigiéndole que actúe con la máxima transitoriedad cuando se produzcan cambios en los derechos y obligaciones de los ciudadanos, lo que equivale a imponer a la Agencia que ejecute en el menor tiempo posible las variaciones normativas que se produzcan y que se refieran a los derechos, a las prestaciones y a las obligaciones contributivas de los ciudadanos. De acuerdo con lo que se ha expuesto al examinar las tachas dirigidas contra distintos apartados del art. 3, las funciones gestoras que, en relación con dichos extremos, realiza la Agencia, encuentran cobertura en las competencias que asignan a la comunidad autónoma los arts. 165 y 166 EAC, tanto si se refieren a prestaciones como a contribuciones, sin que el precepto aquí discutido

prejuzgue sobre cuál ha de ser el origen, estatal o autonómico, de las normas en cuya aplicación se habrá de actuar conforme al principio de predictibilidad.

No se aprecia, en suma, que la aplicación de dicho principio pueda producir una ruptura en la caja única del sistema ni afectar a la competencia exclusiva del Estado sobre el régimen económico de la Seguridad Social, por lo que el recurso debe ser desestimado también en cuanto al art. 5.3.

6. El siguiente precepto frente al que se solicita en el recurso la declaración de inconstitucionalidad es el art. 14.3 de la Ley 21/2017, referido a los recursos económicos de la Agencia Catalana de Protección Social. Más en concreto, la tacha se circunscribe al párrafo b) del precepto, cuyo tenor es el siguiente:

«Artículo 14. *Medios y recursos económicos.*

[...]

3. Los recursos económicos de la Agencia Catalana de Protección Social están constituidos por:

[...]

b) Los recursos derivados del ejercicio de la función recaudadora de las contribuciones al sistema de protección social que puedan definirse en el marco de las competencias que en cada momento tenga atribuidas la Generalidad».

En el recurso se afirma que dicha regla es inconstitucional por vulnerar la competencia exclusiva del Estado sobre régimen económico de la Seguridad Social, al incluir los recursos derivados de la función recaudadora de las contribuciones al sistema de protección social. También invadiría la asistencia social interna al sistema de seguridad social, aceptándose tácitamente que la Generalitat no ostenta en este momento competencia alguna en la materia, por lo que lo difiere al futuro. El letrado del Parlamento de Cataluña y la abogada de la Generalitat reiteran, en contra de ese planteamiento, los argumentos que expusieron al socaire de la impugnación del art. 3.

Como bien señalan las representaciones autonómicas, basta con remitirse a las consideraciones efectuadas en el fundamento jurídico 4 en relación con el art. 3 de la Ley 21/2017, especialmente las relativas al apartado 1 h), para rechazar esta impugnación, sin perjuicio de que deba extenderse también respecto de este precepto la interpretación de conformidad allí realizada, por la conexión existente entre ambos.

Por otra parte, el precepto impugnado establece una doble condición para que la agencia pueda nutrirse de los recursos procedentes de contribuciones al sistema de protección social: por una parte, que tengan lugar en el marco de las competencias que en cada momento tenga atribuidas la Generalitat, lo que implica que no será posible obtener recursos procedentes de contribuciones ajenas a ese marco competencial; y, por otra, que ese preciso marco competencial permita definir tales contribuciones, porque si no caben dentro del mismo, no será factible su establecimiento. Queda excluida, por consiguiente, la posibilidad de la invasión de las competencias estatales en virtud de la previsión del art. 14.3 b) de la Ley del Parlamento de Cataluña 21/2017.

7. El recurso de inconstitucionalidad también impugna la disposición adicional primera de la Ley, en la cual se establece lo siguiente:

«Disposición adicional primera. *Exclusión de la función de gestión de las prestaciones sanitarias.*

Queda expresamente excluida de las funciones de la Agencia Catalana de Protección Social la gestión de las prestaciones sanitarias, que corresponde al Servicio Catalán de la Salud, sin perjuicio de que el reconocimiento del derecho de acceder a

dichas prestaciones o de obtener un reembolso de gastos corresponda a la Agencia o a otros organismos especializados».

Se achaca a esta disposición que excluye de las competencias de la agencia la función de gestión de las prestaciones sanitarias, pero le atribuye el reconocimiento del derecho a acceder a dichas prestaciones o de obtener un reembolso de gastos, lo que vulneraría la competencia estatal del art. 149.1.16 CE. La abogada de la Generalitat defiende la constitucionalidad de la disposición, señalando que, pese a su no muy afortunada redacción, se refiere a la competencia que corresponde a la Generalitat sobre coordinación de las actuaciones del sistema sanitario vinculadas a las prestaciones de la Seguridad Social, en virtud del art. 165.1 c) EAC. Por su parte, el letrado del Parlamento de Cataluña sostiene que su principal función es la exclusión expresa de la gestión de las prestaciones sanitarias por parte de la agencia, y que no se establece una competencia sobre el reconocimiento del derecho de acceder a dichas prestaciones o de obtener un reembolso de gastos, y que, en todo caso, las comunidades autónomas pueden establecer servicios complementarios, costeados exclusivamente con cargo a sus presupuestos, solo para beneficiarios y asegurados, y que, en consecuencia, la autorización para que accedan a los mismos quienes no tengan esa condición, con la consiguiente contraprestación, debe corresponder a la misma comunidad autónoma, por lo que no se menoscaban competencias estatales.

El reconocimiento del derecho a acceder a las prestaciones sanitarias o la obtención de reembolsos serían actividades típicamente ejecutivas, que estarían amparadas dentro de la competencia compartida que reconoce a la Generalitat el art. 162.3 a) EAC sobre «[l]a ordenación, la planificación, la determinación, la regulación y la ejecución de las prestaciones y los servicios sanitarios, sociosanitarios y de salud mental de carácter público en todos los niveles y para todos los ciudadanos», o, en último término, en la que invoca la abogada de la Generalitat, en relación con «[l]a organización y la gestión del patrimonio y los servicios que integran la asistencia sanitaria y los servicios sociales del sistema de la Seguridad Social en Cataluña» [art. 165.1 c) EAC].

Además, en ambos casos, la intervención autonómica aparece contemplada por la propia legislación básica en materia sanitaria, lo que permite también excluir la vulneración competencial que se denuncia.

Así ocurre en el caso de los reembolsos, tanto si entendemos que se está refiriendo a los que debe percibir la administración por las prestaciones sanitarias en determinados supuestos, como a los que pueda corresponder obtener los titulares del derecho a la asistencia sanitaria.

En efecto, en cuanto a la primera perspectiva, sin ánimo de exhaustividad, los reembolsos se contemplan en la legislación básica estatal tanto para el caso de los que debe percibir la administración por las prestaciones sanitarias a usuarios sin derecho a la asistencia sanitaria con cargo a fondos públicos [arts. 16, 46 d) y 83 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, general de sanidad y art. 3.3 de la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del sistema nacional de salud] como para las aportaciones o reembolsos de los usuarios que procedan en los casos de la cartera común suplementaria y de la cartera común de servicios accesorios del sistema nacional de salud, a que se refieren, respectivamente, los arts. 8 *ter* y 8 *quater* de la Ley 16/2003, o, incluso, en los supuestos de la cartera de servicios complementaria de las comunidades autónomas, prevista en el art. 8 *quinquies* de la misma Ley 16/2003.

Tampoco existe problema de constitucionalidad si entendemos referida la norma a los reembolsos que deban obtener los titulares del derecho a la asistencia sanitaria, pues hay diversos supuestos en los que, de acuerdo con la normativa básica estatal y la autonómica de desarrollo, hay lugar a ello. Así, en primer lugar, se pueden mencionar las situaciones de riesgo vital en las que se haya acudido a otros servicios sanitarios y se justifique que no se han podido utilizar los centros, establecimientos y servicios del sistema nacional de salud, propios o concertados. En tales casos de asistencia sanitaria urgente, inmediata y de carácter vital que hayan sido atendidos fuera del sistema nacional de salud, el art. 4.3 del Real Decreto 1030/2006, de 15 de septiembre, prevé el

reembolso de los gastos originados por aquella, una vez comprobado que no se pudieron utilizar oportunamente los servicios del sistema nacional de salud y que no constituye una utilización desviada o abusiva de esta excepción; reembolso al que deberán hacer frente las comunidades autónomas, según se desprende del art. 10.1 de la Ley de cohesión y calidad del sistema nacional de salud.

Otro supuesto que podría dar lugar al derecho a obtener un reembolso es el relativo a la cartera común suplementaria de prestación ortoprotésica, regulada por el Real Decreto 1506/2012, de 2 de noviembre, por cuanto de su régimen se desprende la existencia de un importe máximo financiable por las comunidades autónomas, estando sujeta tal cartera, como regla general, a aportación del usuario (art. 9.1).

No cabe entender, por consiguiente, que la inclusión en la disposición adicional primera de la Ley 21/2017 del reconocimiento del derecho a obtener un reembolso de gastos invada la competencia estatal del art. 149.1.16 CE, al encontrar acogida dentro de las competencias autonómicas en materia de sanidad, previstas en el art. 162 EAC.

En cuanto al reconocimiento del derecho a la prestación sanitaria con cargo a fondos públicos, ha de tenerse en cuenta lo dispuesto en el art. 3 bis de la Ley 16/2003, en la redacción dada por el Real Decreto-ley 7/2018, de 27 de julio, aplicable en virtud de nuestra consolidada doctrina del *ius superveniens*, en cuya virtud las controversias competenciales deben resolverse teniendo en cuenta el marco jurídico vigente en el momento de su resolución. Según este precepto «el reconocimiento y control del derecho a la protección de la salud y a la atención sanitaria con cargo a fondos públicos corresponderá al Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social con la colaboración de las entidades y administraciones públicas imprescindibles para comprobar la concurrencia de los requisitos a los que se refiere el artículo 3.2, en la forma en que se determine reglamentariamente (apartado primero, primer párrafo) y conforme a su apartado segundo «[u]na vez reconocido el derecho a la protección de la salud y a la atención sanitaria con cargo a fondos públicos, este se hará efectivo por las administraciones sanitarias competentes, que facilitarán el acceso de los ciudadanos a las prestaciones de asistencia sanitaria mediante la expedición de la tarjeta sanitaria individual».

La STC 33/2017, de 1 de marzo, FJ 4, al enjuiciar la reserva al Estado del ejercicio de las competencias relativas al reconocimiento y control de la condición de asegurado (introducida por el art. 1.2 del Real Decreto-ley 16/2012), indicó que esa reserva, al amparo de la competencia estatal de «coordinación general de la sanidad» del art. 149.1.16 CE, se refería únicamente a la facultad de coordinación de la información sobre cuya base las comunidades autónomas hacen efectivo el derecho a la asistencia sanitaria mediante la expedición de la correspondiente tarjeta sanitaria individual. En efecto, como indicamos allí, «lo que se atribuye en este precepto a los órganos estatales no es una facultad de naturaleza ejecutiva o de desarrollo de las bases estatales en materia de sanidad, sino, más propiamente, una función previa y coadyuvante al ejercicio por la comunidad autónoma de su competencia para el otorgamiento de la tarjeta sanitaria, que consiste en coordinar la información existente para hacer posible la acreditación de que el asegurado o beneficiario reúne en cada momento las condiciones subjetivas previstas en la legislación aplicable para tener acceso a las prestaciones contempladas en la norma». Así, «corresponde a las comunidades autónomas [...] hacer efectivo el derecho a la asistencia sanitaria, facilitando el acceso de los ciudadanos a las prestaciones, mediante el otorgamiento de la tarjeta sanitaria individual. En orden a garantizar dicho acceso en condiciones de igualdad a todos los ciudadanos incluidos en el ámbito subjetivo de la norma, con independencia de su lugar de residencia, se reconocen a los órganos estatales unas facultades que tienen por único objeto la coordinación de una información compleja, dirigida a verificar y acreditar [...] la concurrencia y permanencia de los requisitos legales habilitantes».

Resulta, así, que la competencia estatal para el reconocimiento de la prestación sanitaria, tal y como ha sido interpretada por la doctrina constitucional, no excluye la actuación autonómica en el reconocimiento del derecho a la prestación, sino que trata de

favorecer su ejercicio. En efecto, añade la STC 33/2017, en el mismo fundamento, que «[e]sta función coordinadora no interfiere en el ejercicio de las competencias autonómicas en materia de sanidad, limitándose a facilitar su ejercicio en relación a una multiplicidad de personas, que circulan por todo el territorio y cuyas circunstancias personales en relación al acceso al sistema pueden variar en el tiempo. Estamos, por tanto, ante lo que podemos calificar, en los términos utilizados por nuestra doctrina, como facultades de coordinación del sistema general de sanidad, con el fin de hacer posible la información recíproca y la homogeneidad técnica para el ejercicio conjunto de las competencias que corresponden a las autoridades estatales y autonómicas en esta materia».

La modificación del modo de determinar los beneficiarios de la asistencia sanitaria conforme a fondos públicos que ha llevado a cabo el Real Decreto-ley 7/2018, de 27 de julio, en nada altera las competencias del Estado en esta materia, con independencia de que la labor de coordinación a desarrollar sea más o menos compleja atendiendo a la previa decisión estatal respecto a la determinación de los beneficiarios del sistema. Y, sobre todo, desde la perspectiva de la existencia o no de competencias autonómicas, que es lo aquí relevante, la conclusión es que es la propia norma estatal la que las toma en consideración, en cuanto que llama a la colaboración autonómica (de forma particularmente intensa en el art. 3 *ter* de la Ley 16/2003) y presupone la existencia de tales competencias autonómicas en relación con el reconocimiento del derecho a la prestación sanitaria con cargo a fondos públicos. Lo cual basta para desestimar la queja que se ha planteado por el abogado del Estado.

Por tanto, de acuerdo con lo hasta aquí expuesto, la impugnación de la disposición adicional primera de la Ley de la Agencia Catalana de Protección Social ha de ser desestimada.

8. La disposición transitoria primera de la Ley de la Agencia Catalana de Protección Social, también impugnada, regula la incorporación progresiva de funciones. En concreto, el recurso se circunscribe a su apartado 1, conforme al cual «[d]eben determinarse, mediante decreto, las funciones que deben incorporarse progresivamente a la Agencia Catalana de Protección Social y, si procede, la correlativa supresión o modificación de las unidades administrativas afectadas».

El recurso denuncia la vulneración por este apartado de la competencia estatal del art. 149.1.17 CE, argumentando que esta disposición demuestra que, bajo una apariencia respetuosa con las competencias del Estado en materia de seguridad social, se está creando una estructura organizativa al servicio de la futura asunción de competencias al margen del marco constitucional vigente, como un paso más en el camino de creación de una Seguridad Social propia y separada de la actualmente existente en España.

El planteamiento del recurso en este punto se basa en la misma inferencia que la queja dirigida contra la totalidad de la Ley 21/2017: se trata de la creación de una estructura de Estado por medio de la cual se pretende crear una seguridad social propia, asumiendo las competencias que ostenta el Estado en la materia de seguridad social. Ante tal razonamiento, nuestra respuesta debe ser la misma que se dio en el fundamento 2 respecto a la impugnación general de la Ley. El enjuiciamiento que lleva a cabo este Tribunal Constitucional es exclusivamente de constitucionalidad, de carácter jurídico y no político, sin que las intenciones del legislador, su estrategia o su propósito último constituyan objeto de nuestro control, debiendo limitarnos a contrastar con carácter abstracto y, por lo tanto, al margen de su posible aplicación práctica, los concretos preceptos impugnados y las normas y principios constitucionales que integran en cada caso el parámetro de constitucionalidad, atendiendo al tenor literal y sentido propio de aquellos, dejando al margen la específica política que se pretenda materializar con esta norma organizativa o el contexto político que la demanda trae a colación referido a su utilización como una eventual «estructura de estado», pues esa apreciación se basa en la intención que se atribuye a la norma catalana, no en su literalidad [SSTC 128/2016, de 7 de julio, FJ 5 A), y 77/2017, de 21 de junio, FJ 4].

En último término, se trataría de una impugnación preventiva o hipotética que, como ya afirmamos anteriormente, nuestra doctrina no permite (por todas, SSTC 204/2011, de 15 de diciembre, FJ 8, y 195/2012, de 31 de octubre, FJ 4), y que descansa sobre la hipótesis de que la Agencia sustituya en el futuro el sistema estatal de Seguridad Social, posibilidad que en modo alguno se deduce del tenor literal de la disposición transitoria analizada, al cual debe ceñirse nuestro examen. En efecto, el apartado de la disposición transitoria primera que se cuestiona en el recurso se limita a establecer el modo en que se ha de proceder para la progresiva asunción de funciones por la Agencia Catalana de Protección Social, así como las consecuencias que debe producir la creación y puesta en funcionamiento de un organismo llamado a aglutinar funciones desarrolladas anteriormente por distintas unidades administrativas, previsiones en las que no se advierte tacha alguna de inconstitucionalidad, por lo cual, este motivo debe ser rechazado.

9. La última norma frente a la que se dirige el recurso es la disposición transitoria tercera de la Ley 21/2017, cuyo tenor es el siguiente:

«Disposición transitoria tercera. *Pacto nacional para la protección social.*

El Gobierno, en un plazo máximo de tres meses, debe convocar a los agentes económicos y sociales para elaborar un pacto nacional para la protección social que afronte los retos a corto y medio plazo en materia de protección social en Cataluña y establezca las bases del sistema catalán de protección social.»

Sostiene el abogado del Estado que, en cuanto referida al «pacto nacional», sin mención de las competencias estatales afectadas, esta disposición coloca a la ley en el marco del «proceso».

En primer lugar, ningún valor se puede atribuir a la falta de mención a las competencias estatales, ya que, de la misma forma que el Estado, al ejercer sus competencias normativas, no viene constitucionalmente obligado a hacer expresa reserva de las competencias de las comunidades autónomas mediante la inclusión de una cláusula de salvaguardia (STC 135/2020, de 23 de septiembre, FJ 2), esa regla también es predicable a la inversa, de manera que la ausencia de una reserva expresa de las competencias del Estado no determina la inconstitucionalidad de las normas impugnadas, pues, como recuerda la STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 73, «la incorporación expresa de cláusulas de salvaguardia de competencias estatales no es exigible en términos constitucionales», ni puede impedir el pleno y efectivo ejercicio de las competencias estatales exclusivas (STC 228/2016, de 22 de diciembre, FJ 6).

Por otra parte, la disposición cuestionada se dirige a promover la participación de los agentes económicos y sociales en la elaboración de un pacto nacional para la protección social, participación que se encuentra entre los principios rectores que deben promover los poderes públicos de Cataluña (art. 4.2 EAC), y cuyo fomento impone de manera específica el art. 43 EAC, a continuación del precepto que impele a promover políticas públicas «que fomenten la cohesión social y que garanticen un sistema de servicios sociales, de titularidad pública y concertada, adecuado a los indicadores económicos y sociales de Cataluña» (art. 42.1 EAC). Lo relevante es que las actuaciones de que se trate se desenvuelvan dentro del acervo competencial de la comunidad autónoma, pues no puede considerarse conforme con la Constitución la norma que pone una técnica administrativa al servicio de un fin no amparado en las propias competencias [STC 87/2019, de 20 de junio, FJ 10 b)].

En este caso, la disposición transitoria tercera de la Ley del Parlamento de Cataluña 21/2017 se centra en el ámbito de la «protección social». En relación con esta noción, al examinar la constitucionalidad de la disposición adicional vigésima quinta de la Ley del Parlamento de Cataluña 3/2015, de 11 de marzo, de medidas fiscales, financieras y administrativas –disposición que es el precedente de la ley que nos ocupa–, ya dijimos en la STC 128/2016, de 7 de julio, FJ 9 C), que «[l]a expresión inespecífica de

“protección social” (presente en la Constitución, tan solo, 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)». Y, en la medida en que la disposición no contiene objetivos vinculantes, concretos, que excedan de esas competencias estatutarias, el simple mandato dirigido al Gobierno de la Generalitat para proceder a convocar a los agentes económicos y sociales con el fin de elaborar ese «pacto nacional para la protección social», a través del cual se afronten los retos a corto y medio plazo en Cataluña en la materia y se establezcan las bases del sistema catalán de protección social, no puede merecer censura jurídico-constitucional, en cuanto no vulnera el orden constitucional de distribución de competencias.

Al igual que en el caso de la disposición transitoria primera, precedentemente analizada, las alegaciones del abogado del Estado descansan sobre un juicio de intenciones, prejuzgando que la finalidad que persigue la norma está ligada a la creación de un sistema de seguridad social catalán. Como ya hemos recordado más arriba, ni nuestro enjuiciamiento es de carácter político, sino estrictamente jurídico, ni las intenciones del legislador pueden constituir objeto de nuestro control, sin que corresponda a este tribunal «anticipar ni hacer hipótesis sobre los resultados» de una habilitación conferida por el legislador a la administración, ni hacer «pronunciamientos preventivos» sobre la aplicación o «uso torticero de las normas» objeto de recurso (STC 65/2018, de 7 de junio, FJ 4, con cita de otras).

Por consiguiente, también esta última tacha de inconstitucionalidad merece ser rechazada.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA, en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el presidente del Gobierno contra la Ley del Parlamento de Cataluña 21/2017, de 20 de septiembre, de la Agencia Catalana de Protección Social,

Ha decidido:

1.º Declarar que el art. 3.1 h) de la Ley del Parlamento de Cataluña 21/2017, de 20 de septiembre, no es inconstitucional interpretado en los términos del fundamento jurídico 4 A) b).

2.º Declarar que el art. 14.3 b) de la misma ley, no es inconstitucional interpretado en los términos del fundamento jurídico 6.

3.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a diez de marzo de dos mil veintidós.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Santiago Martínez-Vares García.—Antonio Narváez Rodríguez.—Ricardo Enríquez Sancho.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—María Luisa Balaguer Callejón.—Ramón Sáez Valcárcel.—Enrique Arnaldo Alcubilla.—Concepción Espejel Jorquera.—Inmaculada Montalbán Huertas.—Firmado y rubricado.