

**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
PLENO**

Núm. de registro: 3808-2015

Excmos. Sres.:

D. Francisco Pérez de los Cobos Orihuel
D^a. Adela Asua Batarrita
D^a. Encarnación Roca Trías
D. Andrés Ollero Tassara
D. Fernando Valdés Dal-Ré
D. Juan José González Rivas
D. Santiago Martínez-Vares García
D. Juan Antonio Xiol Ríos
D. Pedro González-Trevijano Sánchez
D. Ricardo Enríquez Sancho
D. Antonio Narváez Rodríguez

ASUNTO: conflicto positivo de competencia.

SOBRE: Decreto de la Generalitat de Cataluña 16/2015, de 24 de febrero, por el que se crea el Comisionado para la Transición Nacional; Plan Ejecutivo para la Preparación de las Estructuras de Estado y Plan de Infraestructuras Estratégicas; y previsiones y actuaciones desarrolladas en aplicación o al amparo de dicho Decreto o de los referidos planes o coincidentes con su finalidad.

AUTO

I. Antecedentes

1. Por escrito registrado en el Tribunal Constitucional el 26 de junio de 2015, el Abogado del Estado, en la representación que ostenta, promueve conflicto positivo de competencia contra el Decreto de la Generalitat de Cataluña 16/2015, de 24 de febrero, por el que se crea el Comisionado para la Transición Nacional (publicado en el Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña, de 26 de febrero de 2015); y contra los denominados respectivamente Plan Ejecutivo para la Preparación de las Estructuras de Estado y Plan de Infraestructuras Estratégicas; y contra las previsiones y las actuaciones desarrolladas en aplicación o al amparo de dicho Decreto o de los referidos planes o coincidentes con su finalidad.

El Abogado del Estado invocó el art. 161.2 CE y el art. 64.2 LOTC a fin de que se produzca la suspensión de la aplicación de las disposiciones y actuaciones impugnadas.

2. Por providencia de 7 de julio de 2015, el Pleno del Tribunal Constitucional, a propuesta de la Sección Segunda, acordó admitir a trámite el conflicto positivo de competencia y dar traslado de la demanda y documentos presentados al Gobierno de la Generalitat de Cataluña, por conducto de su Presidente, al objeto de que, en el plazo de veinte días y, por medio de la representación procesal que determina el art. 82.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), aportase cuantos documentos y alegaciones considerase convenientes. Asimismo, se tuvo por invocado por el Gobierno el art. 161.2 CE, lo que, a su tenor y conforme dispone el art. 64.2 LOTC, produce la suspensión de la vigencia y aplicación de las disposiciones y actuaciones impugnadas desde el día 26 de junio de 2015, fecha de interposición del conflicto, lo que se comunicó al Presidente del Gobierno de la Generalitat de Cataluña. Igualmente, se acordó comunicar la interposición del presente conflicto a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña por si ante la misma estuviere impugnado o se impugnasen las citadas disposiciones y actuaciones, en cuyo caso se suspenderá el curso del proceso hasta la decisión del conflicto, según dispone el art. 61.2 LOTC, así como publicar la incoación del conflicto en el “Boletín Oficial del Estado” y en el “Diari Oficial de la Generalitat de Cataluña”.

3. Mediante escrito registrado el 3 de agosto de 2015, el Abogado de la Generalitat de Cataluña, en nombre y representación del Gobierno de la Generalitat, presenta sus alegaciones frente a la demanda que plantea el conflicto positivo de competencia solicitando se dicte Sentencia en la que se desestime el conflicto positivo de competencia planteado y se declare que la competencia controvertida corresponde a la Generalitat de Cataluña y, mediante otrosí, solicita el levantamiento inmediato de la suspensión de vigencia de las disposiciones y actuaciones impugnadas.

Dejando a un lado, en este momento procesal, las alegaciones relativas a la oposición a la demanda que plantea el conflicto de competencia, el Gobierno de la Generalitat de Cataluña comienza recordando la consolidada doctrina constitucional tanto sobre la posibilidad de levantamiento anticipado de la suspensión, como sobre los criterios a considerar para levantar o mantener la misma y justifica su petición de levantamiento de la

suspensión en que no produciría perjuicios ni daría lugar a situaciones consolidadas e irreversibles. En este sentido se afirma que el Decreto 16/2015 es una norma organizativa de la Administración de la propia Generalitat de Cataluña, que encomienda al Comisionado para la Transición Nacional, las funciones de preparación, propuesta, impulso y coordinación de las medidas y actuaciones preparatorias, de planificación, de implementación y de seguimiento de la creación de las estructuras de Estado. En el desempeño de sus funciones, el Comisionado habrá de identificar unas actuaciones preparatorias de futuras medidas del llamado proceso de Transición Nacional, en el marco de la legalidad vigente, y ha de programar los estadios de su implementación. Además, ha de planificar, impulsar y coordinar las actuaciones que deberán llevar a cabo las unidades administrativas de la Generalitat durante los procesos preparatorio y de implementación y ha de seguir el cumplimiento de la programación establecida informando al Consejero de la Presidencia y elaborando un informe sobre el balance del proceso de implementación de las estructuras de Estado.

Se aduce que el Comisionado no aprueba normas jurídicas, ni planes ejecutivos, ni lleva a cabo actuaciones con eficacia jurídica frente a terceros, sino que se limita a prever y programar las futuras actuaciones que, en su caso, se hayan de llevar a cabo en el proceso de Transición Nacional, y cuando proceda hacer su seguimiento e informar de ellas. A ello se añade que el Decreto 16/2015, en su art. 2.a) determina que el ejercicio de sus actuaciones se inscribirá en el “marco de la legalidad vigente”. En consecuencia, según sostiene la Generalitat, no cabe presumir, en contra de la dicción propia de esta norma, que el Comisionado vaya a actuar al margen del orden constitucional establecido, ni que de su actuación vayan a resultar perjuicios para el interés general. En este sentido, alega el Abogado de la Generalitat que desde el día 26 de febrero de 2015, fecha de entrada en vigor del Decreto 16/2015 de creación del Comisionado y de su nombramiento, hasta el día 26 de junio de 2015, fecha en que se produjeron los efectos suspensivos por la presentación de este conflicto con invocación del art. 161.2 CE, el Comisionado ha estado desempeñando su labor, sin que ello haya generado efecto jurídico, perturbación ni menoscabo alguno, al pacífico y diario ejercicio por la Administración del Estado en Cataluña de las competencias que les son propias.

En relación con el Plan Ejecutivo de las Estructuras de Estado, afirma el Abogado de la Generalitat que no tiene eficacia jurídica, son simples estudios y previsiones de futuro sobre el impulso y posible desarrollo de la hacienda propia o relativo al diseño de una futura Administración y tesorería de la seguridad social catalana, que no han sido siquiera aprobados como proyectos, puesto que se hallan en preparación, y sus previsiones y las actuaciones en aplicación de los mismos que, en su caso puedan llevarse a cabo en su día para darles efectividad, no son otra cosa que meras hipótesis de futuro, sujetas a la condición de que llegasen a producirse los escenarios y los marcos constitucionales y legales que los hagan viables.

A su vez, considera que las previsiones de impulso al desarrollo de la hacienda propia no es más que una programación indicativa interna para la organización de los propios servicios de la Administración de la Generalitat, la realización de estudios y la preparación de anteproyectos normativos, por lo que en nada altera la legislación tributaria vigente. Que prevea una eventual asunción de nuevas funciones y competencias tributarias, no es más que una previsión de futuro, sometida a la condición de que efectivamente ese incremento del acervo competencial de la Generalitat llegue a producirse.

De igual modo, entiende que el Plan y diseño de la Administración y la tesorería de la seguridad social catalana, es una pura preparación de un modelo teórico y de la programación indicativa interna de la Administración de la Generalitat para, en su caso, poderla llevar a efecto, si encontrase cobertura en otro marco constitucional distinto.

Por su parte, el Plan de infraestructuras estratégicas ni tiene carácter vinculante ni eficacia jurídica para terceros ajenos al Gobierno y a la Administración de la Generalitat, por lo que difícilmente cabe imaginar que su preparación y sus previsiones vayan a generar perjuicio alguno para el interés general, y menos de carácter irreversible puesto que su contenido son meras previsiones de futuro sin eficacia presente o actual.

En conclusión se alega que si se levanta la suspensión del Decreto y de las previsiones relativas a dichos Planes y actuaciones, su efecto será únicamente el de restaurar la vigencia de la figura del Comisionado para la Transición Nacional, que podrá

seguir con el desempeño de sus funciones y preparar los estudios y propuestas relativos a los planes y sus previsiones que, en su caso, el Gobierno de la Generalitat podrá en su día asumir para aprobar proyectos normativos que habrán de seguir para su aprobación los cauces y procedimientos previstos en el ordenamiento vigente. En ninguno de estos casos se puede producir un perjuicio para el interés general, y si se produce, estos no serían actuales ni presentes por lo que resulta de aplicación la doctrina de este Tribunal sobre que la mera invocación de perjuicios hipotéticos o futuros en modo alguno puede justificar el mantenimiento de la suspensión. En todo caso, no cabe predicar que lleguen a producirse situaciones irreversibles de hecho o de derecho, que pudieran dejar sin objeto el proceso de inconstitucionalidad planteado. Si los estudios, planes, anteproyectos o propuestas normativas previstos, se preparasen y llegasen algún día a traducirse en normas o actos con eficacia jurídica, podrían a su vez ser objeto de controles de constitucionalidad y de legalidad.

Por el contrario, el mantenimiento de la suspensión provocaría perjuicios de carácter irreversible y no reparable al suspender la efectividad del Comisionado para la Transición Nacional, así como las actuaciones dirigidas a la preparación de los Planes, bloqueando el normal desarrollo de la labor de estudio y confección de esos instrumentos para la mejora de los servicios prestados por la Administración de la Generalitat de Catalunya y la preparación, en su caso, de proyectos normativos que una vez vehiculados y aprobados por los procedimientos que resulten adecuados, permitan acoger en un nuevo marco normativo y constitucional las aspiraciones de incrementar la capacidad de autogobierno de la Generalitat que en Catalunya demanda una parte tan significativa de sus ciudadanos.

Afirma el Abogado de la Generalitat que la historia ha demostrado que no hay norma jurídica que resista inmutable a los cambios que la evolución social requiere, y remitiéndose a la contestación a la demanda señala que, si el actual tenor del Título X de la Constitución Española se interpretase en el sentido de que impide la preparación previa de una iniciativa de reforma o de revisión constitucional, resultaría materialmente inviable el procedimiento de reforma que la propia Constitución ha previsto. Por tanto, todo sujeto legitimado por los arts. 166 y 87.1 y 2 de la Constitución para ejercer la iniciativa de

reforma constitucional, también la Generalitat de Cataluña, han de poder prepararla antes de, en su caso, llegar a formalizarla.

4. Por providencia de 1 de septiembre de 2015 el Pleno del Tribunal acordó incorporar a los autos el escrito de alegaciones que formula el Abogado de la Generalitat, en representación de su Gobierno, y en cuanto a la solicitud que formula en el otrosí sobre el levantamiento de la suspensión de las disposiciones y actuaciones objeto del conflicto, oír al Abogado del Estado, para que, en el plazo de cinco días, exponga lo que estimen procedente sobre el levantamiento o mantenimiento de dicha suspensión.

5. El Abogado del Estado, mediante escrito registrado en este Tribunal el 9 de septiembre de 2015, formuló sus alegaciones interesando el mantenimiento de la suspensión, por los motivos que, sintéticamente, se exponen a continuación.

Comienza el Abogado del Estado recordando la doctrina constitucional sobre la resolución de este tipo de incidentes para, a continuación, exponer la relación entre el objeto del presente conflicto de competencia, que se concreta en el Decreto de la Generalitat de Cataluña 16/2015, de 24 de febrero, por el que se crea el Comisionado para la Transición Nacional y en un conjunto de actuaciones contenidas en el Plan Ejecutivo para la Preparación de las Estructuras de Estado y Plan de Infraestructuras Estratégicas, y las disposiciones adicionales 22 a 26 de la Ley de Cataluña 3/2015, de 11 de marzo, de medidas fiscales, financieras y administrativas, impugnadas en el recurso de inconstitucionalidad nº 3493-2015. Dichas disposiciones adicionales contienen la elaboración de dos planes directores, uno sobre la Administración Tributaria de Cataluña (DA 22) y otro sobre los sectores de la energía, telecomunicaciones, sistemas de información y de transporte ferroviario (DA 26), que deben incluir una propuesta normativa, y deberán prever “una eventual asunción de nuevas funciones y competencias”. Asimismo, incluyen la elaboración de un anteproyecto de Ley de creación de la Agencia Catalana de la Protección Social que “deberá prever la asunción de las competencias que en el momento de entrada en vigor de esta Ley ejerce la Administración del Estado” (DA 25); la elaboración de un inventario del patrimonio de las administraciones públicas de Cataluña y su valoración (DA 23); y la elaboración de un catálogo de infraestructuras estratégicas y

la creación de una comisión interdepartamental “que desarrolle las medidas oportunas para garantizar la continuidad del servicio y el funcionamiento de las infraestructuras estratégicas de Cataluña” (DA 24).

Estas disposiciones, Ley de Medidas y el Decreto por el que se crea el Comisionado para la Transición Nacional, además de los planes publicados en la página web de la Generalitat y las declaraciones públicas de los máximos responsables de las Instituciones catalanas, ponen de manifiesto que la Comunidad Autónoma está adoptando una serie de medidas llamadas a culminar el denominado “proceso de transición nacional”, sin respetar las competencias estatales reconocidas en la Constitución. Observa el Abogado del Estado que conviene contextualizar las disposiciones recurridas dentro del denominado, por el Gobierno catalán, “proceso de transición nacional”, cuyo momento esencial habría sido fijado en las elecciones del 27 de septiembre, elecciones que, en palabras del Presidente de la Generalitat de Cataluña, tendrán carácter plebiscitario. Es también de conocimiento público, expone, que todas las actuaciones que en los últimos años están realizando las instituciones catalanas en el autodenominado proceso de transición nacional siguen las pautas y directrices de los informes elaborados por el denominado Consejo Asesor para la Transición Nacional de Cataluña. Dentro de tales pautas y directrices está –se dice- la creación de estructuras de Estado cuyo objeto es tener preparada la legislación y la estructura de la administración autonómica catalana para el momento de esa eventual independencia de Cataluña y de lo que, en palabras de la Generalitat, sería “la desconexión” de Cataluña de España y, por tanto, de la legislación estatal y de las instituciones de la Administración General del Estado que en Cataluña gestionan los servicios y competencias estatales. Adicionalmente, estas previsiones se realizan para un supuesto inconstitucional que es el de la separación de Cataluña del Estado español, obviando las exigencias constitucionales al efecto, y vulnerando los arts. 1.2, 2, 9.1 y 168 CE.

Estamos pues, afirma el Abogado del Estado, ante una situación de trascendencia nacional. Ello comporta que resulte de aplicación el ATC 156/2013, de 11 de julio, que acordó el mantenimiento de la suspensión por la trascendencia del objeto de la impugnación que afectaba a una cuestión de gran relieve constitucional.

Además, se aduce que la ausencia evidente de cobertura competencial, supuesto en el que a juicio del Abogado del Estado se encuentra este caso concreto, puede determinar excepcionalmente el mantenimiento de la suspensión. Al respecto señala que las normas cuestionadas encomiendan al Gobierno de la Generalitat la adopción de una serie de medidas llamadas a culminar el denominado “proceso de transición nacional”, sin respetar las competencias estatales reconocidas en la Constitución con carácter general y en concreto, al amparo de los títulos competenciales previstos en el art. 149.1.13ª, 14ª, 10ª, 3ª, 17ª, 20ª, 21ª, 22ª, 24ª y 25ª CE, ya que se encomienda la aprobación de planes administrativos vinculantes.

Las disposiciones y actuaciones impugnadas careciendo de competencia para ello, ordenan a una Administración Pública que con sus recursos públicos configure unas “estructuras de Estado” sin seguir el procedimiento indicado para ello. Sin perjuicio de que los planes no asumen directamente las competencias sobre las que se proyectan, su propia redacción, además de inconstitucional, afecta a la Constitución española y genera, por la confusión que provoca, por afectar a la reputación del propio Estado español y por el riesgo que genera también a los ciudadanos y en los mercados, un perjuicio grave para el interés general. Ello se hace, afirma el Abogado del Estado, en un contexto muy determinado, al hilo del proceso electoral y con el previo pronunciamiento del Tribunal en numerosas sentencias sobre la inadecuación de la imposición unilateral, fuera de todo procedimiento, de un proceso secesionista. Las disposiciones impugnadas crean una verdadera inseguridad jurídica, en la medida en que generan incertidumbre sobre el régimen jurídico aplicable. En el contexto descrito considera el Abogado del Estado que no parece desproporcionado afirmar el interés general en que la seguridad jurídica se garantice respecto a la validez jurídica de la propia Constitución, evitando el menoscabo de la legitimidad jurídico-política del procedimiento de reforma constitucional en términos incompatibles con el vigente orden constitucional.

A ello se añade que la doctrina constitucional ha tenido en cuenta para mantener la suspensión de una norma la existencia de jurisprudencia estimatoria de una pretensión similar a la deducida en el proceso principal (AATC 814/1988, de 21 de junio, y 91/1991,

de 12 de marzo). En este sentido, considera relevantes para este caso las SSTC 103/2008, de 11 de septiembre, FJ 4 y 42/2014, de 25 de marzo que contienen un criterio de interpretación constitucional que resulta de aplicación al Decreto 16/2015.

En definitiva, afirma el Abogado del Estado que la elaboración de planes, catálogos, inventarios y propuestas legislativas cuya finalidad es la desconexión del Estado, no solo exceden del ámbito competencial catalán y son materialmente parte de una vía de hecho de reforma constitucional, sino que, al ser planteados de forma unilateral infringen, además, los principios que deben de regir cualquier planteamiento o alternativa a la actual configuración del Estado y vulneran el principio democrático sobre el que se aprobó la Constitución.

A continuación, el Abogado del Estado expone los perjuicios que derivarían del levantamiento de la suspensión de cada una de las disposiciones y actuaciones impugnadas:

a) Decreto 16/2015, de 24 de febrero, de creación del Comisionado para la Transición Nacional. El Abogado del Estado aporta Informe de 7 de septiembre de 2015, de la Dirección General de Coordinación de Competencias con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, para fundamentar sus alegaciones que se concretan en que la finalidad para las que se crea y actúa el Comisionado, de acuerdo con el Decreto 16/2015, menoscaban la legitimidad de la Constitución al partir del presupuesto de una soberanía incompatible con la establecida por ésta, y ello porque al definir normativamente la finalidad a cumplir por el Comisionado y detallar las actuaciones necesarias para la “desconexión con España”, estas medidas sólo pueden realizarse asumiendo competencias estatales intransferibles, al margen de los procedimientos constitucionalmente establecidos. Entiende el Abogado del Estado que el Decreto 16/2015 otorga apariencia de juridicidad a la culminación del proceso nacional mediante la independencia unilateral y a la preparación de las “estructuras de Estado” es decir de los planes para asumir por vía de hecho las competencias del Estado en Cataluña. En definitiva, la encomienda realizada al Comisionado para la Transición nacional por el Decreto 16/2015, posee un contenido evidentemente inconstitucional al atribuirle funciones de planificación y de promoción legislativa en materias que exceden de

su competencia y que se integran materialmente en un proceso de reforma constitucional por la vía de hecho.

En primer lugar se aduce que el art. 1 del Decreto 16/2015, de 24 de febrero, infringe el régimen constitucional de reparto de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Cataluña al prever la creación de estructuras de Estado que implican necesariamente la asunción de competencias que, si son de Estado, es la Administración del Estado en Cataluña quien actualmente las ejerce, en virtud de sus títulos específicos. En consecuencia, la vigencia del Decreto 16/2015 supondría el despliegue y proyección de la legislación autonómica en ámbitos sectoriales sobre los que esas competencias estatales se ejercen actualmente. Esa infracción sustantiva, entiende el Abogado del Estado, es de tal relieve constitucional, que resultaría aplicable la doctrina legal sentada por el Tribunal Constitucional en el Auto de 11 de julio de 2013, a efectos ahora del mantenimiento cautelar de la suspensión del Decreto autonómico impugnado. Sólo el sujeto titular de la soberanía podría hablar, en una norma jurídica vinculante, de dotar a un tercero o de dotarse a sí mismo de estructuras de Estado, o sólo con el concurso de la voluntad de dicho sujeto cabría hablar de culminar ese tercero su transición nacional, y por el cauce en todo caso de la necesaria y previa modificación constitucional, conforme al art. 168 CE. Es, por lo tanto, la creación misma del Comisionado como órgano administrativo, lo que infringe la Constitución y el Estatuto de Autonomía, cuanto que sus fines establecidos van más allá de las competencias asumidas por la Generalitat dentro del bloque de la constitucionalidad; fines que establece de modo explícito el art. 1 del Decreto, y que son la razón de ser del Organismo como tal.

Los fines previstos en el art. 1 se llevarán a cabo en las fases a las que se refiere el art. 2 de lo que infiere el Abogado del Estado que no se trata de una norma puramente organizativa o de elaboración de estudios, aprobada tan solo para llevar a cabo un programa general de transición nacional o de independencia de Cataluña, de acuerdo con lo pactado con el Estado o así previsto normativamente en función de ello. Por el contrario, se trata de una norma que de manera unilateral se dirige a lograr el objetivo de la independencia de Cataluña, y que para ello arbitra e instrumenta la adopción de las medidas que considera precisas para facilitar ese objetivo, pero sin contar necesariamente

con la voluntad del Estado, con la voluntad del conjunto del pueblo español, ni a partir de una hipotética reforma constitucional, que el mismo Decreto juzgara necesaria.

Además de los perjuicios derivados de la manifiesta incompetencia de la Generalitat para la adopción de este Decreto y la aplicabilidad de la doctrina del ATC de 11 de julio de 2013, el Abogado del Estado entiende que han de ponderarse los efectos derivados directamente del Decreto como norma jurídica aplicable, que otorga apariencia de juridicidad a la supuesta culminación del proceso nacional mediante una -invocada ya, por la eficacia misma del Decreto- independencia unilateral de Cataluña.

En este sentido, el Decreto no modifica la Constitución directamente pero menoscaba su legitimidad al partir del presupuesto de una soberanía incompatible con la establecida constitucionalmente, porque no solo determina la realización de unas actuaciones y de unos gastos por un poder público al margen del Estado de Derecho, sino que su vigencia misma, simultánea con la Constitución, implicaría a la vez la simultánea vigencia de normas jurídicas que parten de una atribución de distinta soberanía, pues la pretendida legitimidad del Decreto partiría de una imputación de la soberanía de origen distinta de la establecida constitucionalmente.

El Decreto posibilita, aduce el Abogado del Estado, que por la Generalitat de Cataluña se adopten unilateralmente previsiones para el caso de una declaración unilateral de independencia del Estado español y, en consecuencia, dichas actuaciones se dirigen, precisamente, a asumir aquellas funciones que corresponden al Estado en el territorio de Cataluña o a planificar o prever cómo se asumirán dichas funciones por la Generalitat de Cataluña. Se insiste en que la norma cuestionada dispone la creación de un Comisionado y la aprobación de unos planes ejecutivos, que se entiende son planes administrativos vinculantes. Al respecto, considera el Abogado del Estado que la vigencia del Decreto permitiría seguir funcionando al Comisionado como órgano administrativo dependiente de la Administración de la Generalitat, y, por lo tanto, avanzando en la adopción de medidas para el impulso, coordinación e implementación, actuaciones que suponen actividad ejecutiva externa, no de mero estudio o interiorización de objetivos. Si no se mantiene la suspensión de la norma irían desarrollándose actividades que supongan ese impulso, coordinación e implementación que como tales constituirían ya actividad ejecutiva dirigida

a esa transición nacional de Cataluña y a dotarse de estructuras de Estado, formuladas precisa y explícitamente, que el Decreto pretende mediante la creación del Comisionado dirigido a tal fin.

Afirma el Abogado del Estado que el mantenimiento de la suspensión de la vigencia de la norma resultaría necesario para paralizar el cumplimiento de las fases que el art. 2 del Decreto marca al propio Comisionado, que si bien en su primera fase debe identificar actuaciones y medidas a implementar y a programar los estadios de su aplicación, en las demás fases, esto es, en la planificación, impulso, coordinación y seguimiento del cumplimiento, se iría claramente desarrollando ya una estructura tangible, y visible para los ciudadanos, en orden al logro de una finalidad, la transición política hacia la independencia de todo punto contraria a la Constitución, como actividad unilateral, esto es, a impulso sólo de la Generalitat, transición paulatina que se iría desarrollando o tomando cuerpo, si efectivamente se aplica el Decreto como norma jurídica vinculante, que es en lo que consiste.

b) Planes Ejecutivos elaborados por la Generalitat, aprobados por el Gobierno de la Generalitat el 17 de febrero de 2015.

Respecto a las razones para el mantenimiento de la suspensión de los diferentes planes, además de poner de relieve que son actuaciones y planes vinculantes, propios de la Administración activa, que tienden al concreto establecimiento de previsiones reales o efectivas, si bien su eficacia se demora al momento en que asuman tales competencias, se aduce lo siguiente:

i. Hacienda Pública catalana.

Este plan se relaciona con la disposición adicional 22 de la Ley 3/2015, anteriormente citada. Entiende el Abogado del Estado que este precepto se dirige a crear un Plan director que haga posible “la Administración tributaria de Cataluña” a la que se ha referido el Presidente de la Generalitat en varias de sus declaraciones –una de ellas aportada en la demanda como anexo- , así como otros portavoces y que se plasma en el informe del Consejo Asesor para la Transición Nacional de Cataluña, igualmente incorporado como anexo, según el cual, la “administración tributaria del Estado propio”

gestionaría todos los impuestos catalanes, incluidos los que recaen sobre el tráfico exterior. Esta es la voluntad del precepto impugnado, cuyo inciso final dice que debe incluirse la propuesta de la normativa tributaria de Cataluña, obviando que su Parlamento no dispone de la capacidad de modificar la legislación tributaria española, más allá del ejercicio de las competencias normativas en materia de tributos propios y cedidos y que, por tanto, la Generalitat no puede desarrollar una política fiscal propia, ni tiene tampoco competencias para aprobar una ley general tributaria propia.

El sentido de la norma impugnada ha de verse en el contexto de las declaraciones de las autoridades de la Generalitat, a cuyo efecto el escrito de alegaciones se remite a la documentación incorporada en anexos a la demanda y cita lo que figura en la página web de la Generalitat de Cataluña junto con la reseña de los acuerdos adoptados el 17 de febrero de 2015. Es evidente –se concluye– que el propósito de la disposición impugnada es la planificación de una agencia tributaria catalana encargada de administrar la totalidad de los tributos soportados en Cataluña en orden a alcanzar la “soberanía fiscal” a la que se refiere el documento citado. Además, se fija un plazo para la elaboración de este informe de cinco meses tras la entrada en vigor de la Ley. La finalidad es asumir las competencias tributarias del Estado cuando se produzca la secesión de Cataluña de España. En ningún momento se considera que tal resultado únicamente podría obtenerse, en su caso, a través de una reforma completa de la Constitución, siguiendo el procedimiento previsto en el artículo 168 CE. Carece de sentido y es inconstitucional que se dediquen medios personales y materiales para la ejecución de este plan que persigue la asunción del conjunto de la competencia tributaria por la Generalitat de Cataluña. Este hecho, el carácter formal y oficial del diseño de una Administración tributaria catalana que excede notoriamente de sus competencias, en los términos ya expuestos, es el que es inconstitucional. La STC 42/2014 y la sentencia 138/2015 no ponen objeción a las iniciativas de reforma constitucional, pero siempre que se hagan por los cauces previstos constitucionalmente, no fuera de la norma fundamental.

El mantenimiento de la suspensión de la elaboración y aprobación de estos Planes se justifica tanto en la manifiesta incompetencia del Parlamento de Cataluña para desarrollar un modelo fiscal separado y contradictorio con el Estado como en que la aprobación del

plan produce un perjuicio a los contribuyentes por la confusión que genera la creación de un sistema tributario diferente al del Estado; el plan genera incertidumbre tanto a personas físicas como jurídicas sobre el cumplimiento de sus obligaciones tributarias, incertidumbre que se genera, asimismo, en los inversores y en los mercados financieros.

ii. Plan y diseño de la Administración y Tesorería de la Seguridad Social.

Este plan se pone en relación con la disposición adicional vigésima quinta de la Ley de Cataluña 3/2015, relativa a la creación de la Agencia Catalana de la Protección Social. El Abogado del Estado considera que se va a aprobar un plan director de la protección social con vistas a la creación de la Agencia Catalana de la Protección Social con la previsión de incorporar las competencias que ejerce la Administración del Estado y que está refiriéndose a las competencias sobre seguridad social que ejerce la Administración del Estado, así como a las prestaciones de la Tesorería de la Seguridad Social, ya que se refiere a las prestaciones encomendadas a esta entidad, como son el ingreso de las cotizaciones y las prestaciones por desempleo y pensiones sociales en Cataluña y entre ellas están las de Seguridad Social, ateniéndose al contenido del Plan aprobado el 17 de febrero de 2015. En una materia como Seguridad Social, este Plan produce perjuicios al interés general en la medida en que pone en cuestión y crea incertidumbre respecto de los cotizantes y los mercados sobre el futuro mantenimiento de los principios en que se fundamenta la Seguridad Social española (unidad, universalidad, solidaridad e igualdad) y su repercusión en el equilibrio económico y financiero del Estado.

iii. Plan de infraestructuras estratégicas.

El Abogado del Estado relaciona este Plan con el previsto en la Disposición adicional vigésima cuarta de la Ley 3/2015. Afirma el Abogado del Estado la incompetencia de la Generalitat para la elaboración de dicho plan, así como las flagrantes contradicciones con la Ley 8/2011, de 28 de abril, por la que se establecen medidas para la protección de las infraestructuras críticas. Ello determina que mediante este Plan se arrojen dudas sobre las entidades competentes para velar por la seguridad pública de este tipo de infraestructuras de interés general, sobre su titularidad y su régimen jurídico. La aplicación de esta

disposición provocaría un perjuicio irreparable en la medida en que existirían dos planes diferentes de aplicación para las infraestructuras críticas de competencia estatal en el territorio de Cataluña, generándose una situación de inseguridad jurídica esencial especialmente para las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado que deben aplicar dichas previsiones, pudiendo generarse graves anomalías en el funcionamiento de las mismas, riesgos para la seguridad pública y el transporte, y actuaciones contradictorias de las fuerzas y cuerpos de seguridad, que pudieran verse enfrentados por órdenes contradictorias. Asimismo, afectaría a los ciudadanos que podrían verse sujetos al cumplimiento de obligaciones contradictorias establecidas por dos marcos jurídicos diferentes. En el ámbito del transporte y la energía, los perjuicios de la mera elaboración y aprobación del Plan son evidentes, en cuanto ocasiona una quiebra esencial de la seguridad jurídica incompatible con el funcionamiento de los mercados, produciendo un quebranto cierto e inmediato no solo de la actividad económica, sino de la propia convivencia social y del funcionamiento de las instituciones y los servicios públicos. No solo empleados públicos también los ciudadanos se ven sujetos al cumplimiento de obligaciones contradictorias establecidas por dos marcos jurídicos diferentes en base a distintas atribuciones de la soberanía, en última instancia, y resultar igualmente titulares de derechos diferentes reconocidos para el mismo supuesto de hecho por dos ordenamientos jurídicos contradictorios. Es muy difícil la seguridad sobre el marco regulatorio de estos sectores si, mediante un plan, se cuestiona la competencia sobre ellos, y ello no solo para los actores españoles sino también por los extranjeros que se cuestionen mantener sus inversiones en España o acometer nuevos proyectos.

II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto de la presente resolución consiste en determinar si procede levantar o mantener la suspensión de la vigencia del Decreto de la Generalitat de Cataluña 16/2015, de 24 de febrero, por el que se crea el Comisionado para la Transición Nacional; y de los denominados respectivamente Plan Ejecutivo para la Preparación de las Estructuras de Estado y Plan de Infraestructuras Estratégicas; así como de las previsiones y las actuaciones desarrolladas en aplicación o al amparo de dicho Decreto o de los referidos

planes o coincidentes con su finalidad. La aplicación de dicha disposición y actuaciones fue suspendida como consecuencia de la invocación del art. 161.2 CE y 64.2 LOTC, al promoverse el conflicto de competencia contra las mismas por el Gobierno de la Nación.

2. Como ha quedado recogido pormenorizadamente en los antecedentes, la representación de la Generalitat de Cataluña ha solicitado el levantamiento de la suspensión del Decreto 16/2015, y actuaciones impugnadas, fundamentándose sus alegaciones en que la mismas no producirían perjuicios ni darían lugar a situaciones consolidadas e irreversibles, por las funciones que el Decreto 16/2015 atribuye al Comisionado que ha de ejercerlas en el “marco de la legalidad vigente”, por lo que se considera que de su actuación no van a resultar perjuicios de carácter general. Respecto a los planes se alega que son simples estudios y previsiones de futuro o programaciones indicativas internas.

De acuerdo con ello, se aduce que el levantamiento de la suspensión comportaría restaurar la vigencia de la figura del Comisionado para la Transición Nacional, que podrá seguir con el desempeño de sus funciones y preparar los estudios y propuestas relativos a los planes y sus previsiones que, en su caso, el Gobierno de la Generalitat podrá en su día asumir para aprobar proyectos normativos que habrán de seguir para su aprobación los cauces y procedimientos previstos en el ordenamiento vigente, lo que no puede producir perjuicios para el interés general, y si se producen, no serían actuales ni presentes ni producirían situaciones irreversibles de hecho o de derecho. Por el contrario, el mantenimiento de la suspensión provocaría perjuicios de carácter irreversible y no reparable ya que bloquearían el normal desarrollo de la labor de estudio y confección de esos instrumentos para la mejora de los servicios prestados por la Administración de la Generalitat de Cataluña y la preparación, en su caso, de proyectos normativos que, una vez vehiculados y aprobados por los procedimientos que resulten adecuados, permitan acoger en un nuevo marco normativo y constitucional las aspiraciones de incrementar la capacidad de autogobierno de la Generalitat que en Cataluña demanda una parte tan significativa de sus ciudadanos. Afirma el Abogado de la Generalitat que si el actual tenor del Título X de la Constitución Española se interpretase en el sentido de que impide la preparación previa de una iniciativa de reforma o de revisión constitucional, resultaría materialmente inviable

el procedimiento de reforma que la propia Constitución ha previsto, por lo que todo sujeto legitimado por los arts. 166 y 87.1 y 2 CE para ejercer la iniciativa de reforma constitucional, también la Generalitat de Cataluña, han de poder prepararla antes de, en su caso, llegar a formalizarla.

Por su parte, el Abogado del Estado ha interesado el mantenimiento de la suspensión. En sus alegaciones, tras relacionar el objeto del presente proceso constitucional con las disposiciones adicionales 22 a 26 de la Ley de Cataluña 3/2015, de 11 de marzo, de medidas fiscales, financieras y administrativas, impugnadas en el recurso de inconstitucionalidad nº 3493-2015, contextualiza las disposiciones y actuaciones objeto del presente conflicto de competencia dentro del llamado, por el Gobierno catalán, “proceso de transición nacional” en el que se siguen una serie de pautas y directrices dentro de las que se encuentra la creación de estructuras de Estado cuyo objeto es tener preparada la legislación y la estructura de la administración autonómica catalana para el momento de esa eventual independencia de Cataluña y de lo que, en palabras de la Generalitat, sería “la desconexión” de Cataluña de España y, por tanto, de la legislación estatal y de las instituciones de la Administración General del Estado que en Cataluña gestionan los servicios y competencias estatales. Al respecto considera que estas previsiones se realizan para un supuesto inconstitucional que es el de la separación de Cataluña del Estado español. Por ello alega el Abogado del Estado que es una situación de trascendencia nacional, lo que comporta que se da la concurrencia en este caso de circunstancias específicas que justifican el mantenimiento de la suspensión aplicando lo afirmado en el ATC 156/2013, de 11 de julio, en el que se acordó mantener la suspensión de la resolución 5/X, de 23 de enero de 2013, del Parlamento de Cataluña, por la que se aprueba la declaración de soberanía y del derecho a decidir del pueblo de Cataluña. A ello añade la falta de cobertura competencial para el cumplimiento de las disposiciones y actuaciones impugnadas, el perjuicio para el interés general dimanante de la inseguridad jurídica que produce dicha regulación, así como la existencia de jurisprudencia estimatoria de una pretensión similar a la deducida en el proceso principal.

El Abogado del Estado considera necesario mantener la suspensión del Decreto de la Generalitat de Cataluña 16/2015, de 24 de febrero, por el que se crea el Comisionado

para la Transición Nacional, a tenor de lo dispuesto en sus arts. 1 y 2, para que no se desarrollen las actividades previstas en dichos preceptos dirigidas al logro de una finalidad que es la transición política a la independencia. Respecto a los planes objeto del presente proceso constitucional aduce concretamente que la pretensión de los mismos, de asunción de las competencias tributarias del Estado y sobre seguridad social, genera perjuicios sobre el interés general por la confusión e incertidumbre que produce sobre el cumplimiento de las obligaciones tributarias así como respecto al propio mantenimiento de los principios en que se fundamenta la seguridad social española. Perjuicios que se anudan, asimismo, al levantamiento de la suspensión del plan de infraestructuras críticas.

5. Como se ha indicado, el objeto del presente proceso constitucional lo integran el Decreto de la Generalitat de Cataluña 16/2015, de 24 de febrero, por el que se crea el Comisionado para la Transición Nacional y los denominados respectivamente Plan Ejecutivo para la Preparación de las Estructuras de Estado y Plan de Infraestructuras Estratégicas; y contra las previsiones y las actuaciones desarrolladas en aplicación o al amparo de dicho Decreto o de los referidos planes o coincidentes con su finalidad. La existencia de estos planes no está materializada en ningún acuerdo formalizado del Consejo de Gobierno de la Generalitat de Cataluña y su existencia se ha constatado en la demanda a través de la página web de la Generalitat de Cataluña, incluidos como una especie de documentación adjunta en la información relativa a los acuerdos adoptados en el Consejo de Gobierno de 17 de febrero de 2015.

El Decreto impugnado crea el Comisionado para la Transición Nacional al que se le atribuyen, en general, “las funciones inherentes al impulso, la coordinación y la implementación de las medidas necesarias para la culminación del proceso de Transición Nacional y el seguimiento de las estructuras de estado, de acuerdo con las directrices fijadas por el Gobierno y bajo la superior dirección del titular del departamento” (art. 1). Estas funciones, conforme se pormenorizan el art. 2 del Decreto 16/2015, son las siguientes:

“a) La identificación de las actuaciones preparatorias y de las medidas a implementar para culminar el proceso de Transición Nacional, mediante las actuaciones

necesarias, en el marco de la legalidad vigente, así como la programación de los estadios de su implementación.

b) La planificación, el impulso y la coordinación de las actuaciones a llevar a cabo por parte de los departamentos de la Generalitat y los organismos, empresas y entidades que se adscriben o se relacionan con ella durante los procesos preparatorios y de implementación de las actuaciones referidas a la letra anterior.

c) El seguimiento del cumplimiento de la programación establecida, del que deberá informar al consejero de la Presidencia.

d) La elaboración de un informe sobre el balance del proceso de implantación de las estructuras de estado, que deberá entregar al Gobierno en septiembre de 2015”.

Desde la perspectiva propia de este incidente cautelar, y a los solos efectos de constatar si el levantamiento de la suspensión de la vigencia y aplicación del Decreto lleva anudados los perjuicios aducidos por el Abogado del Estado, cabe notar que, como establece el art. 1 del Decreto todas las actuaciones tienen como finalidad “la culminación del proceso de Transición Nacional y el seguimiento de las estructuras de Estado”. Además, debe tenerse en cuenta que las funciones que se atribuyen al Comisionado no consisten solo en realizar actividades preparatorias de un hipotético proceso de transición nacional, sino que, de acuerdo con lo que establece el propio Decreto de lo que se trata es de “culminar” ese proceso y para ello han de efectuarse las actuaciones preparatorias, implementarlas y proceder a su seguimiento. En consecuencia, de acuerdo con lo establecido en el propio Decreto las funciones que se atribuye al Comisionado no son solo preparatorias sino también necesarias para que el proceso pueda concluirse o “culminarse”.

Sin entrar a examinar el fondo del asunto, que no es lo que corresponde en este momento procesal y, en consecuencia, sin valorar qué efectos concretos tiene el referido proceso de transición nacional y las actuaciones necesarias para culminarlo, lo que sí tenemos que tener en cuenta es que ambas partes reconocen que ese proceso de Transición Nacional existe y que se han adoptado distintos tipos de actuaciones para lograr su

consecución, entre las que se encuentran, como admiten ambas partes, la creación del Comisionado al que se refiere el Decreto y los planes publicados en la página web de la Generalitat que constituyen el objeto del presente conflicto de competencia.

Es por ello que, atendiendo al objeto del conflicto y a las alegaciones realizadas por las partes, hemos de constatar que en el presente conflicto de competencia se suscitan cuestiones que desbordan el planteamiento ordinario de una controversia competencial, aunque también lo sea. Estas cuestiones inciden en ámbitos de la máxima relevancia jurídico-constitucional: la defensa de la integridad misma de la Constitución, como sostiene el Abogado del Estado y la iniciación de un proceso de reforma constitucional, de acuerdo con la legalidad vigente, a juicio del Abogado de la Generalitat.

Así las cosas, una controversia de este género suscita, en cuanto a la decisión sobre la suspensión, consideraciones que escapan a la habitual ponderación sobre los efectos que se seguirían ya de mantenerla ya de alzarla, consideraciones que aconsejan, atendida la relevancia de lo aquí en discusión, mantener la suspensión de la disposición y actuaciones objeto del presente conflicto de competencias. En el mismo sentido nos pronunciamos en el ATC 156/2013, de 11 de julio, al encontrarnos también ante una cuestión de gran relieve constitucional en el que afirmamos que dicho hecho era suficiente para inclinar el juicio de ponderación que, según reiterada jurisprudencia, debe realizarse en estos casos, en favor de la ratificación de la suspensión acordada durante el tiempo indispensable para la resolución de la impugnación interpuesta.

Por todo ello, procede mantener la suspensión del Decreto de la Generalitat de Cataluña 16/2015, de 24 de febrero, por el que se crea el Comisionado para la Transición Nacional y de los denominados respectivamente Plan Ejecutivo para la Preparación de las Estructuras de Estado y Plan de Infraestructuras Estratégicas; y de las previsiones y las actuaciones desarrolladas en aplicación o al amparo de dicho Decreto o de los referidos planes o coincidentes con su finalidad.

Por lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

Mantener la suspensión tanto del Decreto de la Generalitat de Cataluña 16/2015, de 24 de febrero, por el que se crea el Comisionado para la Transición Nacional; como también contra los denominados Plan Ejecutivo para la Preparación de las Estructuras de Estado y Plan de Infraestructuras Estratégicas; y contra las previsiones y las actuaciones desarrolladas en aplicación o al amparo de dicho Decreto o de los referidos planes o coincidentes con su finalidad.

Madrid, a tres de noviembre de dos mil quince.