



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Gabinete del Presidente

Oficina de Prensa

NOTA INFORMATIVA Nº 67 /2016

EL TC DECLARA INCONSTITUCIONALES VARIAS DISPOSICIONES DE LA LEY CATALANA DE MEDIDAS FISCALES, FINANCIERAS Y ADMINISTRATIVAS POR INVADIR COMPETENCIAS DEL ESTADO

El Pleno del Tribunal Constitucional, por unanimidad, ha estimado parcialmente el recurso de inconstitucionalidad formulado por el Gobierno contra varios preceptos y disposiciones de la Ley de Cataluña 3/2015, de 11 de marzo, de medidas fiscales, financieras y administrativas. El Tribunal declara la inconstitucionalidad de los preceptos y disposiciones impugnados, a excepción de los relativos a la creación de una Agencia Catalana de Protección Social y a la elaboración de un inventario del patrimonio de las administraciones públicas de Cataluña, respecto de los que establece una interpretación conforme con la Constitución. Ha sido ponente de la sentencia el Magistrado Santiago Martínez-Vares.

El grueso de la demanda se dirige contra las disposiciones adicionales vigésimo segunda a vigésimo sexta. En ellas, el Parlamento dirige al Gobierno de la Generalitat diversos mandatos que inciden en ámbitos como la administración tributaria, las infraestructuras estratégicas, la protección social, la energía, la comunicación y el transporte ferroviario, entre otros.

Antes de analizar esta parte de la demanda, la sentencia aclara que, cuando se trata de resolver un recurso de inconstitucionalidad, el control que el Tribunal debe realizar en relación con la norma impugnada es siempre *“en abstracto”* y *“objetivo”*; por tanto, se trata un control *“desvinculado de cualquier consideración concreta sobre su aplicación a un específico supuesto de hecho”* y ajeno a cuáles sean *“las intenciones del legislador, su estrategia política o su propósito último”*.

La disposición adicional 22ª encomienda a la Generalitat la aprobación de un *“plan director de la Administración tributaria de Cataluña”* que, según se indica, *“constituirá el instrumento de planificación estratégica de una administración tributaria preparada para una eventual asunción de nuevas funciones y competencias tributarias”*. En primer lugar, la sentencia señala que el mandato que la norma impugnada dirige al Gobierno de Cataluña excede de su competencia exclusiva para *“organizar, en el respeto a la Constitución y al Estatuto de Autonomía de Cataluña, su propia Administración y su Administración tributaria”*. En efecto, dicho mandato, *“o, más precisamente, el acto ya verificado de disposición”*, se realiza en relación con unas funciones y competencias tributarias *“ajenas, hoy, al elenco competencial de la Comunidad Autónoma”* y, por tanto, *“de responsabilidad del Estado”*. De este modo, la norma *“pone en entredicho la articulación de la distribución del poder público entre el Estado y las CC.AA. y menoscaba la posición constitucional del Estado”*. Y ello porque *“una Comunidad Autónoma no puede asumir más potestades (...), sobre las ya recogidas en su Estatuto en vigor, si no es mediante modificaciones normativas que quedan extramuros de su capacidad de decisión”*; ni tampoco puede

“anticipar en sus normas, como aquí se ha hecho, los resultados de una tal hipotética modificación competencial”.

Por todo ello, el Tribunal considera que el inciso *“preparada para una eventual asunción de nuevas funciones y competencias tributarias”* es *“manifiestamente contrario”* a la Constitución. Dada la *“inescindible unidad de sentido”* de la disposición en su integridad, la inconstitucionalidad del inciso debe hacerse extensiva a toda la disposición adicional 22ª.

La disposición adicional 23ª dispone que la Generalitat deberá elaborar *“un inventario del patrimonio, activos y pasivos de las administraciones públicas de Cataluña y su valoración”*. La sentencia realiza una interpretación conforme. Así, considera que dicho mandato es constitucional siempre y cuando se interprete que la mención a *“administraciones públicas de Cataluña”* no se refiere a órganos, entidades o servicios de la Administración General del Estado y que no atribuye a la Generalitat la elaboración de dicho inventario –atribución que sería contraria al principio constitucional de autonomía local-, sino que requiere se le remita *“por los entes locales de Cataluña el inventario actualizado de su patrimonio para su conocimiento (...)”*. Finalmente, ha de interpretarse que, cuando la norma impugnada menciona *“los activos y pasivos”*, lo hace sin desbordar los límites del concepto legal de patrimonio fijado por la normativa básica estatal; es decir, que se refiere al conjunto de *“bienes y derechos”* de las administraciones sin incluir *“el dinero, los valores, los créditos y los demás recursos financieros de su hacienda”*.

La disposición adicional 24ª dirige al Gobierno de la Generalitat un mandato para la elaboración de un catálogo de infraestructuras estratégicas de Cataluña. La norma afecta a la competencia sobre *“seguridad pública”*, ámbito en el que las CC.AA. *“no pueden asumir estatutariamente más competencias que las previstas para la creación de cuerpos propios de policía en el art. 149.1.29 CE”*. La disposición adicional cuestionada debe ser declarada inconstitucional porque, según explica la sentencia, *“muestra un alcance que va más allá del que corresponde a la actividad policial”*; y también porque sólo el Estado puede dictar una normativa *“específica para la protección de las infraestructuras estratégicas en la que se contemple un registro o catálogo de las mismas”*, normativa estatal cuya aplicación en todo el territorio no puede verse condicionada por las CC.AA.

En la misma inconstitucionalidad incurre la encomienda a la Generalitat para poner en funcionamiento una *“comisión interdepartamental”* que garantice el servicio y el funcionamiento de las infraestructuras estratégicas. El problema de constitucionalidad está en las funciones que se atribuyen a ese nuevo órgano pues, *“vigente el Sistema de Protección de Infraestructuras Críticas”* creado por una ley estatal, *“estas funciones no pueden ya atribuirse ni desarrollarse, so pena de conculcación del art. 149.1.29 CE, extramuros o a espaldas de dicho Sistema, como se ha hecho”*.

La disposición adicional 25ª, por la que el Parlamento de Cataluña dirige a la Generalitat un mandato para la creación de la Agencia Catalana de Protección Social, es declarada constitucional siempre y cuando sus apartados 2 y 3 se interpreten en el sentido que indica la sentencia.

El inciso final del apartado 2 establece que la estructura de la Agencia *“debe prever una eventual asunción de las competencias que en el momento de entrada en vigor de esta ley ejerce la Administración del Estado”*. Según la demanda, ese apartado es una

“afirmación competencial (...) sobre ámbitos respecto de los que la Comunidad Autónoma no ostenta poder alguno”, por lo que resulta “lesiva de las actuales competencias del Estado sobre la Seguridad Social”. Sin embargo, explica la sentencia, esa no es la única interpretación posible que puede hacerse del apartado 2 “sin forzar los términos del precepto”. De hecho, puede entenderse que se refiere a una eventual asunción de funciones que la Comunidad Autónoma “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 (EAC)”. Sólo de acuerdo con esa interpretación, el apartado número 2 puede ser declarado constitucional.

El apartado tercero de la misma disposición adicional prevé la presentación por la Generalitat de un plan director de la protección social que *“debe constituir el instrumento de planificación estratégica del futuro modelo de gestión de las prestaciones sociales en Cataluña”*. También en este caso puede realizarse una interpretación respetuosa con la Constitución: el genérico enunciado *“prestaciones sociales”* puede referirse *“tanto a las de asistencia social como a las que son propias del sistema de la Seguridad Social”*, siendo la gestión de estas últimas competencia exclusiva del Estado (art. 149.1.17 CE). Ese carácter *“inespecífico de la expresión ‘prestaciones sociales’”* permite ver *“una referencia estricta y exclusiva a las prestaciones ‘con finalidad asistencial’ para las que la Generalitat es sin duda alguna competente (...)”*. Esa competencia se extiende también, añade la sentencia, *“a la planificación y definición de su ‘modelo de gestión’”*. Por tanto, así interpretado, este apartado puede ser declarado constitucional.

La disposición adicional 26ª encomienda al Gobierno de la Generalitat la presentación de un plan director relativo a los sectores de la energía, las telecomunicaciones y los sistemas de información y del transporte ferroviario. La materia a la que se refiere la disposición recurrida es la de *“la defensa de la competencia y de regulación”*. Se trata, explica el Tribunal, de un ámbito reservado al Estado por el art. 149.1.13 CE *“en orden a la regulación general que garantice y discipline por igual, en todo el territorio del Estado, la libertad de competencia entre operadores económicos”*. En consecuencia, el Parlamento de Cataluña ha atribuido a la Generalitat una competencia que le es ajena, lo que provoca *“la invalidez de la norma”*.

Por otra parte, el Tribunal declara inconstitucional la creación de un Servicio Meteorológico de Cataluña porque vulnera la competencia que la Constitución atribuye en exclusiva al Estado para el control del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo (art. 149.1.20 CE). La sentencia explica que la norma impugnada no afecta solo a la materia *“servicio meteorológico”*, sobre la que puede darse una competencia compartida entre Estado y CC.AA., sino que incide en otros ámbitos, como el de la navegación aérea, cuya regulación y control corresponde de forma exclusiva al Estado. Así ocurre, por ejemplo, cuando la meteorología se pone al servicio de la Defensa y de las Fuerzas Armadas.

También es inconstitucional la prohibición que la norma impugnada establece para la implantación de grandes establecimientos comerciales en los puertos públicos. Explica la sentencia que la normativa básica del Estado garantiza la libertad de establecimiento y exige que las restricciones a esa libertad vengan justificadas y motivadas en *“razones imperiosas de interés general”*. Sin embargo, la reforma introducida por la ley impugnada establece una restricción que carece de dicha justificación.

Madrid, 7 de julio de 2016.

