

**Competencias autonómicas en materia de Seguridad Social. A propósito de la Ley de creación de la Agencia Catalana de Protección Social.**

**Eduardo Rojo Torrecilla**

*Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad Autónoma de Barcelona*

**Resumen:** *Es objeto de atención la sentencia del Pleno del TC núm. 36/2022 de 10 de marzo, dictada 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. La sentencia es sustancialmente idéntica, tanto en la fundamentación como en el fallo, a la núm.128/2016 de 7 de julio, dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 3493-2015, interpuesto por el Presidente del Gobierno, contra los artículos 69 y 95, así como contra las disposiciones adicionales vigésima segunda a vigésima sexta de la Ley de Cataluña 3/2015, de 11 de marzo, de medidas fiscales, financieras y administrativas. El TC falla que dos preceptos de la norma impugnada (art. 3.1 h y 14.3 b) "no son inconstitucionales" si se interpretan en los términos establecidos en los fundamentos jurídicos 4 A b) y 6, respectivamente, y desestima el recurso "en todo lo demás".*

**Palabras clave:** *Constitución, Seguridad Social, Estatuto de autonomía, competencias autonómicas, protección social.*

**Abstract:** *Attention is drawn to the ruling of the Plenary of the TC no. 36/2022 of 10 March, handed down in the appeal of unconstitutionality no. 4814-2017, brought by the President of the Government against the Law of the Parliament of Catalonia 21/2017, of 20 September, on the Catalan Social Protection Agency. The judgement is substantially identical, both in its grounds and in its ruling, to judgement no. 128/2016 of 7 July, handed down in the appeal of unconstitutionality no. 3493-2015, brought by the President of the Government, against articles 69 and 95, as well as against additional provisions twenty-two to twenty-six of Catalan Law 3/2015, of 11 March, on fiscal, financial and administrative measures. The TC ruled that two precepts of the contested regulation (art. 3.1 h and 14.3 b) "are not unconstitutional" if interpreted in the terms established in legal grounds 4 A b) and 6, respectively, and dismissed the appeal "in all other respects".*

**Keywords:** *Constitution, Social Security, Statute of Autonomy, autonomous competences, social protection.*

---

**I. Introducción.**

1. Es objeto de examen la sentencia del Pleno del TC núm. 36/2022 de 10 de marzo, dictada 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

La sentencia es, como no podría ser de otra forma a mi parecer, sustancialmente idéntica, tanto en la fundamentación como en el fallo, a la núm.128/2016 de 7 de julio, dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 3493-2015, interpuesto por el Presidente del Gobierno, contra los artículos 69 y 95, así como contra las disposiciones adicionales vigésima segunda a vigésima sexta de la Ley de Cataluña 3/2015, de 11 de marzo, de medidas fiscales, financieras y administrativas. En efecto, el TC falla que dos preceptos de la norma impugnada (art. 3.1 h y 14.3 b) “no son inconstitucionales” si se interpretan en los términos establecidos en los fundamentos jurídicos 4 A b) y 6, respectivamente, y desestima el recurso “en todo lo demás”.

Desde que se interpuso el recurso, el 3 de octubre de 2017, hasta la fecha de la sentencia, han transcurrido cuatro años y medio, un muy largo plazo de tiempo que solo puede entenderse si se repara primeramente en los acontecimientos políticos que tuvieron lugar en Cataluña poco después de esa fecha y que supusieron la aplicación del art. 155.1 de la Constitución.

El recurso fue admitido a trámite el 17 de octubre, con suspensión de la vigencia y aplicación de la ley impugnada de acuerdo al art. 161.2 CE. A los efectos que interesa para la explicación de la tramitación del recurso hay que señalar que por providencia de 15 de noviembre, el Pleno del TC, “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 RD 944/2017, de 27 de octubre, ejerciera las funciones y competencias que corresponden al Consejo de Gobierno de la Generalitat de Cataluña”.

El escrito de alegaciones del letrado del Parlamento de Cataluña tuvo entrada el 27 de noviembre. Posteriormente, mediante auto núm. 32/2018 de 21 de marzo, se acordó mantener parcialmente la suspensión de la Ley impugnada, en concreto de los arts. 3.1c), segundo inciso, d) y h), y levantar la del restante contenido. A dicho Auto se formuló un voto particular por la magistrada María Luisa Balaguer, al que se adhirieron los magistrados Fernando Valdés, Juan Antonio Xiol, y Cándido Conde-Pumpido, sosteniendo que el levantamiento de la suspensión hubiera debido ser de la totalidad de la norma, ya que a su parecer el Abogado del Estado no había levantado “la carga de acreditar suficientemente la existencia de perjuicios de imposible o difícil reparación para el interés general o de terceros vinculados al levantamiento de la suspensión”.

Tras la pérdida de vigencia del RD 944/2017, se dio traslado al gobierno autonómico para que se personara en el proceso y formulara las alegaciones pertinentes, cumplimentando ese trámite mediante escrito de 12 de junio de 2018, en el que, al igual que había hecho con anterioridad el letrado del Parlament, sostuvo que el recurso debía ser desestimado en su integridad.

Una nueva incidencia se produjo un año y medio más tarde, al solicitar el gobierno catalán la recusación del magistrado Andrés Ollero, desestimada por auto núm.17/2020 de 11 de febrero. En fin, no tenemos conocimiento de más incidencias sobre la tramitación del recurso hasta que por providencia de 9 de marzo de este año se señaló el día 10 para deliberación y votación. Lógicamente, hay que atribuir buena parte de la lentitud en la tramitación a los dimes y diretes sobre la renovación de varios miembros del Tribunal, ya que sus nuevos integrantes no tomaron posesión hasta el 18 de noviembre del pasado año.

En un amplio y detallado artículo, publicado poco después de la publicación de la Ley autonómica impugnada, analicé primeramente la citada sentencia del TC núm. 128/2016, después dos dictámenes del Consejo de Garantías Estatutarias de la Generalitat, de 26 de febrero de 2016 y 24 de agosto de 2017, y procedí al estudio de la Ley 21/2017<sup>[1]</sup>. Me atrevo a decir, y obviamente lo hago tras la lectura de la

sentencia del TC, que en el presente conflicto se han reiterado en gran medida por las partes intervinientes las alegaciones que se expusieron en el litigio anterior.

## **II. Identificación de la resolución judicial comentada.**

**Tipo de resolución judicial:** sentencia.

**Órgano judicial:** Tribunal Constitucional

**Número y fecha de la sentencia:** STC 6/2022, de 10 de marzo de 2022.

**Tipo y número de recurso:** Recurso de inconstitucionalidad 4814/2017

**Número de Resolución:** 6/2022.

**ECLI:** ES:TC:2022:36

**Fuente:** BOE

## **III. Posiciones de las partes.**

Entrando en el examen de la sentencia 36/2022 tenemos conocimiento de que el recurso impugna la totalidad de la ley, en primer lugar, y más adelante algunos preceptos concretos. Siguiendo la misma línea que en el recurso interpuesto contra la Ley 3/2015, y ahora mucho más teniendo en cuenta los avatares políticos que se vivían en Cataluña cuando se interpuso el nuevo recurso, se sostuvo que la finalidad a la que se destinaba la norma impugnada era “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”. En su extensa argumentación el recurso encuentra un punto de apoyo en el art. 23 de la Ley autonómica 20/2021 de 8 de septiembre, “de transitoriedad jurídica y fundacional de la República”, que dedica dicho precepto al “derecho a las prestaciones y a la protección social”, disponiendo que “Se reconoce el derecho a percibir las prestaciones sociales públicas, incluidas la Seguridad Social y otros sistemas alternativos, reconocidas a la entrada en vigor de esta Ley. Se reconocen también los períodos de cotización al sistema de Seguridad Social realizados en el territorio de Cataluña, a efectos de carencia y de cálculo, así como en el de otros Estados de acuerdo con el derecho de la Unión Europea y los convenios internacionales aplicables”. Obviamente también se efectúa una referencia a la sentencia 128/2016 y a la jurisprudencia del TC sobre el reparto competencial en materia de protección social.

Más adelante, el recurso va detallando todos los “vicios de inconstitucionalidad” que atribuye a la norma impugnada, a los que me referiré al examinar la fundamentación de la sentencia. Baste ahora insistir que se manifiesta que en el ámbito del proceso político a que dan lugar las leyes autonómicas 19/2017, 6 de septiembre, del referéndum de autodeterminación y la citada Ley 20/2021, “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”.

A continuación, el recurso se detiene en el análisis concreto de algunos preceptos que al parecer del recurrente incurren en una vulneración “directa e inmediata” de las competencias estatales, con reiteración de argumentos expuestos en el recurso a la Ley 3/2015.

Las alegaciones del Parlamento autonómico lógicamente también se basan en gran medida en la sentencia 128/2016, para enfatizar, como argumento de carácter general para oponerse al recurso y sin perjuicio de los argumentos expuestos más adelante para defender la constitucionalidad de preceptos concretos, que 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”. A continuación, y

en amplia exposición de argumentos, se defiende que la norma impugnada respeta plenamente el reparto constitucional en materia de competencias en el ámbito de la protección social, así como que se ajusta plenamente a las competencias autonómicas, art. 150 EAC, para “adoptar las estructuras organizativas que mejor respondan a dicha complejidad” (se refiere al amplio abanico de prestaciones sociales existentes)”.

Argumentos sustancialmente idénticos serán los expuestos por el gobierno autonómico para postular la íntegra desestimación del recurso. Destacando primeramente que en el auto que acordó el levantamiento parcial de la suspensión de la Ley 21/2017 el TC descartó que la ley supusiera una creación de “las estructuras del Estado” y fundamentando esa tesis en lo ya expuesto en la sentencia 128/2016, el recurso manifiesta con contundencia jurídica que 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”, y que 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”.

Se enfatiza nuevamente, ya que semejantes argumentos se incluyeron también en las alegaciones al recurso interpuesto contra la Ley 3/2015, que en modo alguno la norma impugnada tiene un contenido sustantivo, sino que se trata solo de “la creación de un organismo autónomo administrativo, con los aspectos necesarios para su funcionamiento: naturaleza jurídica, funciones, estructura orgánica, régimen económico y jurídico”, añadiendo para fortalecer su tesis que “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”.

#### **IV. Fundamentación jurídica de la sentencia.**

##### **1. Consideraciones generales.**

Tiene particular interés jurídico el recordatorio del TC de que los preámbulos de las leyes, “al carecer de valor normativo, no pueden ser objeto de un recurso de inconstitucionalidad”, con cita del auto 95/2021 de 7 de octubre y las numerosas sentencias referenciadas en el mismo, salvo única y exclusivamente 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”.

El TC debe apreciar la conformidad constitucional o no de la norma impugnada y no de las intenciones que pudiera tener el legislador. Ello se pone claramente de manifiesto en este caso en el FJ 2, como puede comprobarse a continuación. Para el TC, no puede declararse la inconstitucionalidad en su totalidad de la ley impugnada a partir de los argumentos expuestos en el recurso, ya que “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]”. Recordando su consolidada jurisprudencia al respecto, el TC subraya que el control que desarrolla en el enjuiciamiento de una norma “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”.

Como he indicado antes, hay numerosas referencias a la sentencia 138/2016 y transcripción de buena parte de su contenido. Una primera mención de relevancia es al FJ 9 A) de aquella, para justificar que la única mención competencial en la ley impugnada al art. 150 EAC, sin cita de las competencias en materia de Seguridad Social y Protección Social recogidas en los arts. 165 y 166, no implica en modo alguno que la norma sea inconstitucional, ya que la sentencia citada “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”.

Además, la tacha de inconstitucionalidad total de la norma, por no referirse al marco constitucional de obligada referencia, es plenamente desestimada por el TC también en aplicación de su reiterada jurisprudencia relativa a que 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”, así como también que 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”.

## 2. Examen de preceptos del texto articulado.

Entra el TC a continuación en el examen de los distintos preceptos del texto que han sido impugnados por presunta vulneración de las competencias estatales.

En primer lugar, el art. 2.3, cuya dicción es la 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”. Para el TC, 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”, y siendo así que lo que el recurso plantea “... 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” se trata de una hipotética situación “que este tribunal no puede presumir”.

Desestimado el recurso contra el art. 2.3, el TC se adentra en el examen de otros preceptos impugnados, ahora de los apartados 1, párrafos c), d) y h), y 2 del art. 3, que son transcritos en la sentencia (vid FJ 4).

En relación con el apartado 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”) no hay tacha de inconstitucionalidad alguna para el TC, ya que el precepto 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). Para el TC, y asimismo hay aquí amplias referencias a su consolidada jurisprudencia al respecto, “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”.

Distinta va a ser la respuesta, si bien en la misma línea que la sentencia 138/2016, con relación al apartado h), cuya dicción literal es la siguiente: “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”.

En este apartado hay un amplio estudio y repaso jurisprudencial del carácter “complejo” de la materia de protección social, que afecta tanto a la Seguridad Social como a la asistencia social, recordando el TC que en ambos “tiene competencias la Generalitat de Cataluña en virtud de lo dispuesto en los arts. 165 y 166 EAC, aunque sea con distinto alcance. El Tc rechaza que el art. 3.1 h) 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”.

La misma tesis de imposibilidad de controlar las intenciones del legislador sirve para rechazar la tacha de inconstitucionalidad de los apartados 1 c) (“Organizar y gestionar los recursos que integran el sistema de servicios sociales y los que en un futuro le sean atribuidos”) y 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”), del art. 3. Para el alto tribunal el recurso tiene un carácter preventivo y basado en las presuntas intenciones del legislador para ampliar competencias más allá de lo permitido por el marco constitucional y estatutario, por lo que el TC no hace nada más que reiterar que “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”.

La sentencia aborda a continuación la impugnación del art. 5.3, que entre los principios generales de actuación incluye el de “predictibilidad”, que para el legislador autonómico “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”.

La tesis del recurso es que puede deducirse de la norma la clara intención de ruptura de la caja única del sistema, es decir la competencia exclusiva estatal en materia del régimen económico de la Seguridad Social. Impugnación desestimada por el TC porque se trata de un principio de actuación y que por consiguiente no tiene valor normativo, y que además no vulnera el marco competencial y estatutario vigente, encontrando acomodo en relación con las competencias atribuidas a la Generalitat por 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”, por lo que no puede suponer ni una ruptura de la caja única del sistema, ni tampoco afecta a las competencias exclusivas del Estado sobre el régimen económico de la Seguridad Social recogidas en el art. 149.117 CE.

El examen del recurso pasa a continuación por la impugnación del art. 14.3 b), que al referirse a los recursos económicos de la Agencia dispone que estarán constituidos por aquellos “... 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”. Nuevamente se insiste en el recurso en la vulneración de las competencias exclusivas 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”, y nuevamente es rechazada de plano esta tesis por el Parlament y el gobierno catalán con argumentos semejantes a los anteriormente ya expuestos. El TC en este punto expone que “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”.

El recurso también impugna la disposición final primera, relativa a la exclusión de la función de gestión de las prestaciones sanitarias por la Agencia, correspondiendo estas al Servicio Catalán de la Salud. 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” tesis rechazada, tras una amplia y detallada fundamentación por el TC en el fundamento jurídico 7, a cuya lectura remito a todas las personas interesadas.

En penúltimo lugar, el recurso va dirigido contra la disposición transitoria primera, que regula la incorporación progresiva de funciones, siendo en el apartado 1 donde se dispone 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”. Nuevamente el recurso alega que bajo una apariencia formal, 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”. Dado que estamos en el terreno, una vez más, de las presuntas infracciones del legislador, la desestimación se llevará a cabo en casi idénticos términos a como se ha llevado a cabo la de la totalidad de la norma, añadiendo de forma más concreta que la impugnación “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.

Por último, el recurso impugna la disposición transitoria tercera, que se refiere al “Pacto nacional para la protección social”, y que fija un plazo de tres meses (que obviamente no se ha cumplido) para que el gobierno convocara a los agentes sociales al objeto de elaborar este pacto, con la finalidad de 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”. La tesis del recurso nuevamente de alcance político por cuando sitúa este precepto en el marco de la propuesta de creación de un Estado propio, es desestimada por el TC en semejantes términos a los recogidos en la sentencia 138/2016, ya que se trata, la norma, de un 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”, que por ello “no puede merecer censura jurídico-constitucional, en cuanto no vulnera el orden constitucional de distribución de competencias”.

#### **V. Fallo.**

Concluyo esta entrada reiterando la referencia anterior a las circunstancias políticas en que se planteó este recurso, y cómo el TC juzga sobre normas y no sobre intenciones.

Aquí está el fallo de la sentencia:

1º. 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).

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

3º. Desestimar el recurso en todo lo demás”.

---

#### **Referencias:**

1. <sup>^</sup> *“A vueltas con las competencias autonómicas, y sus límites, en materia de Seguridad Social. Notas a la Ley catalana de la agencia de protección social y al Dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias de 24 de agosto de 2017 (y amplio recordatorio de la STC núm. 128/2016 de 7 de julio, y del Dictamen del CGE 3/2015 de 26 de febrero)”* <http://www.eduardorojotorrecilla.es/2017/09/a-vueltas-con-las-competencias.html> (consulta: 9 de mayo).