

Sección del Tribunal Constitucional

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

6848 *Pleno. Sentencia 52/2017, de 10 de mayo de 2017. Conflicto positivo de competencia 3808-2015. Planteado por el Gobierno de la Nación respecto del Decreto del Consejo de Gobierno de la Generalitat de Cataluña 16/2015, de 24 de febrero, por el que se crea el Comisionado para la Transición Nacional, y los planes ejecutivo para la preparación de las estructuras de Estado y de infraestructuras estratégicas, así como en relación con las previsiones y actuaciones desarrolladas en aplicación o al amparo de dicho Decreto o de los referidos planes o coincidentes con su finalidad. Principios de unidad y autonómico; supremacía de la Constitución y procesos de reforma constitucional, competencias sobre hacienda, Seguridad Social y seguridad pública: nulidad del reglamento y de los planes autonómicos.*

ECLI:ES:TC:2017:52

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Juan José González Rivas, Presidente, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Antonio Narvárez Rodríguez, don Alfredo Montoya Melgar, don Ricardo Enríquez Sancho, don Cándido Conde-Pumpido Tourón y doña María Luisa Balaguer Callejón, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 3808-2015, interpuesto por el Gobierno de la Nación, 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, así como contra las previsiones y actuaciones desarrolladas en aplicación o al amparo de dicho Decreto o de los referidos planes o coincidentes con su finalidad. Se invocaron los artículos 161.2 de la Constitución Española y 64.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional en orden a la suspensión de la aplicación de las disposiciones y actuaciones impugnadas. Ha sido Ponente el Magistrado don Santiago Martínez-Vares García, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en el Tribunal Constitucional el día 26 de junio de 2015, interpuso el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, 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, así como contra las previsiones y actuaciones desarrolladas en aplicación o al amparo de dicho Decreto o de los referidos Planes o coincidentes con su finalidad. Se invocaron los artículos 161.2 de la Constitución

Española y 64.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC) en orden a la suspensión de la aplicación de las disposiciones y actuaciones impugnadas.

Lo expuesto en la demanda puede ser resumido como sigue:

a) Se inicia el escrito del Abogado del Estado con una relación de antecedentes, a partir de los que se observa que mediante este conflicto se impugnan una disposición y un conjunto de actuaciones contenidas en los planes llamados ejecutivo para la preparación de las estructuras de Estado y de infraestructuras estratégicas, planes cuya existencia no está materializada en ningún acuerdo formalizado del Consejo de Gobierno de la Generalitat de Cataluña, si bien dicha existencia se constata acudiendo a la página web de la propia Generalitat, en la que están incluidos como documentación adjunta en la información relativa a los acuerdos adoptados en el Consejo de Gobierno de 17 de febrero de 2015, aunque no consten como tales. Se adjunta acta notarial en la que se deja constancia de dónde se ubican, dentro de dicha página web, tales acuerdos y su contenido. No obstante, en la información relativa al mencionado Consejo de Gobierno consta también la comparecencia del Presidente de la Generalitat, que igualmente se adjunta, en la que, al informar sobre los acuerdos entonces adoptados, menciona entre ellos a estos planes.

Ante esta situación, el Gobierno de la Nación planteó, el 17 de abril de 2015, requerimiento previo al conflicto positivo de competencia tanto respecto del Decreto como de los denominados plan ejecutivo para la preparación de las estructuras de Estado y plan de infraestructuras estratégicas, así como frente a las actuaciones desarrolladas o futuras llevadas a cabo en aplicación de los mismos o coincidentes con su finalidad. El Gobierno de la Nación tomó pleno conocimiento, en la contestación a dicho requerimiento, en cuanto a que esos planes fueron aprobados por el Consejo de Gobierno de la Generalitat, en cuyo escrito se hace referencia a los mismos y que se enmarcan, junto con otras medidas coetáneas, dentro del plan de preparación de la transición nacional. Observa el Abogado del Estado que sobre la posibilidad de impugnación de este tipo de actuaciones materiales, que reflejan el ejercicio de potestades administrativas, se ha pronunciado de forma positiva el Consejo de Estado (dictamen 1092/2014) y el Tribunal Constitucional (STC 138/2015, de 11 de junio).

Rechazado por la Generalitat de Cataluña el requerimiento previo al planteamiento del conflicto positivo de competencias, el Consejo de Ministros acordó plantearlo con fecha 26 de junio de 2015, previo dictamen 565/2015 del Consejo de Estado.

b) Ya en cuanto a la fundamentación en Derecho de la demanda, se refiere en primer lugar el Abogado del Estado a la integración de las disposiciones y actuaciones impugnadas en el denominado «proceso de transición nacional» y de preparación para la «desconexión del Estado». Se señala al efecto que, si bien es un hecho notorio, como se puso de relieve en el recurso de inconstitucionalidad frente a determinados preceptos de la Ley de Cataluña 3/2015, de 11 de marzo, conviene contextualizar lo ahora impugnado dentro del llamado, por el Gobierno catalán, «proceso de transición nacional», cuyo momento esencial serían las elecciones a convocar para el 27 de septiembre de 2015, elecciones que, en palabras del Presidente de la Generalitat, tendrán carácter plebiscitario (se remite la demanda en ese punto a uno de sus anexos). Es también de conocimiento público –se añade– 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 elaborados por el denominado Consejo Asesor para la Transición Nacional de Cataluña (la demanda remite aquí, de nuevo, a otro de sus anexos). Dentro de estas pautas y directrices está la creación de estructuras de Estado cuyo objeto es tener preparada la legislación y la estructura de la administración catalana para el momento de la eventual independencia de Cataluña y lo que, en palabras del Presidente 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 gestionan en Cataluña los servicios y competencias estatales (se remite, asimismo, a los anexos de la demanda).

Dentro de esa planificación se encuentran las disposiciones y actuaciones aquí impugnadas y que se concretan por el Abogado del Estado como sigue. En primer lugar, en la creación del Comisionado para la Transición Nacional por el Decreto 16/2015, al que

corresponden, según su artículo primero, «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»; funciones que, conforme al artículo 2, se integran por la «identificación de las actuaciones preparatorias y de las medidas a implementar para culminar el proceso de Transición Nacional», la «planificación, el impulso y la coordinación ... durante los procesos preparatorios y de implementación de las actuaciones referidas a la letra anterior» y, siempre según la demanda subraya, la «elaboración de un informe sobre el balance del proceso ... que deberá entregar al Gobierno en septiembre de 2015». En segundo lugar, las actuaciones integradas en el plan ejecutivo para la preparación de las estructuras de Estado y plan de infraestructuras estratégicas, respecto de los cuales se dice que tienen íntima relación con los planes, inventarios y catálogos de todo lo que es esencial para la «desconexión» y las propuestas normativas que ocupen el lugar de la legislación estatal que se encomiendan a la Administración de la Generalitat de Cataluña por la Ley 3/2015, de tal forma que en la creación del Comisionado, así como en la planificación, se sigue la misma pauta que en la encomienda a la Administración de la Generalitat en los preceptos impugnados de dicha Ley: actuaciones preparatorias con objeto de culminar el proceso de transición nacional y culminación de las labores para septiembre de 2015, en coincidencia con las elecciones autonómicas a convocar y denominadas por la Generalitat «plebiscitarias». Cita, en tercer lugar, el Abogado del Estado la forma de actuación de las instituciones catalanas en el autodenominado proceso de transición nacional de Cataluña, actuaciones materialmente de reforma constitucional. Señala la demanda, a este respecto, que las instituciones catalanas, a la hora de poner en marcha el plan de transición diseñado por el Consejo Asesor para la Transición Nacional de Cataluña, intentan disociar la realidad, de la realidad jurídica, y ésta, a su vez, partirla. Así se constató en noviembre de 2014 cuando se omitió, en el proceso de consulta llevado a cabo entonces, la formalización de determinados actos jurídicos, como en aquel caso la convocatoria, a fin de dificultar su control por los Tribunales, pero a la vez usando los medios materiales de la Administración catalana para su consumación y realizando una clara y plena asunción posterior de la autoridad, todo lo cual ha sido declarado inconstitucional por la STC 138/2015. Se añade que en esta fase del proceso se actúa de igual manera y así, respecto de las actuaciones integradas en el plan ejecutivo para la preparación de las estructuras de Estado y plan de infraestructuras estratégicas, se sabe que han sido aprobadas por el Gobierno de la Generalitat, como anunció su Presidente en rueda de prensa y se documenta en los anexos de la demanda y así aparecen en la página web del Gobierno catalán, dentro de la información referente al Consejo de Gobierno del 17 de febrero de 2015, pero sin aparecer dentro del apartado relativo a los acuerdos del Gobierno de dicho día, según consta en el acta notarial que se adjunta. No obstante, en la contestación al requerimiento previo al presente conflicto sí se reconoce que tales planes se adoptaron en aquel Consejo de Gobierno. Lo mismo ocurría –se observa– con las encomiendas realizadas al Gobierno de la Generalitat por la impugnada Ley 3/2015, cuyo contenido es evidentemente inconstitucional, pero que, en un intento de dificultar su control, se omitió cualquier referencia al proceso de transición nacional en la exposición de motivos, aunque así se expuso en la tramitación parlamentaria y buena constancia de ello es el informe emitido por el Consejo de Garantías Estatutarias sobre las disposiciones impugnadas.

En conclusión, las disposiciones y actuaciones aquí impugnadas se integran como actos preparatorios de la transición nacional y tienen por finalidad la preparación de la legislación catalana y de la Administración de Cataluña para la «desconexión» del Estado, siendo por tanto actuaciones unilaterales materialmente de reforma constitucional, para lo que carecen de competencias las instituciones catalanas, todo ello con independencia del *nomen iuris* que se quiera asignar a tales actuaciones (STC 31/2015). Nuestra Constitución no recoge el modelo de «democracia militante», de manera que es lícito plantear alternativas a la actual configuración del Estado, pero ello, en todo caso, mediante los procedimientos establecidos a tal efecto y aplicando los principios constitucionales que

deben regirlos, para no incurrir en vías de hechos, citándose al respecto las SSTC 42/2014, de 25 de marzo, y 103/2008, de 11 de septiembre.

En la contestación al requerimiento efectuado por la Administración del Estado, señala la Generalitat que la planificación en sí no tiene efectos jurídicos y que no se puede sancionar con la inconstitucionalidad (ATC 135/2004, de 20 de abril). Pero, a diferencia del supuesto invocado, aquí nos encontramos con disposiciones y actuaciones aprobadas y asumidas por el Gobierno de la Generalitat que acuerdan la elaboración de planes en materias que no son de su competencia y para la «desconexión» del Estado, citándose al respecto la STC 103/2008 (FJ 3). Se hace notar que las funciones de planificación las realiza una Administración pública, la catalana, no siendo estudios o informes elaborados por universidades, fundaciones o centros de investigación; ni siquiera se trata de estudios o informes elaborados en el seno de alguna comisión del Parlamento catalán que quiera estudiar una propuesta de reforma constitucional. Son actuaciones de planificación y promoción legislativa efectuadas por una Administración pública sin competencias para ello.

Se entra, tras lo anterior, a analizar los supuestos concretos de vulneración competencial.

c) Por lo que se refiere a la ausencia de base competencial del Decreto impugnado, se observa que, según su preámbulo, el mismo se dicta en aplicación del artículo 24 de la Ley 13/2008, de 5 de noviembre, de la Presidencia de la Generalitat y del Gobierno, precepto con arreglo al cual el Gobierno «podrá nombrar comisionados, debiendo asignarles un ámbito de actuación específico y debiendo adscribirles al departamento correspondiente». Pero el Decreto 16/2015 incurre en extralimitación competencial a la luz del artículo 71 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC), precepto bajo cuya cobertura se promulga la citada Ley 13/2008 y en el que se prescribe, subraya la demanda, que la Administración de la Generalitat tiene la «condición de administración ordinaria», a propósito de lo cual la STC 31/2010, de 28 de junio, señaló que esa calificación no se puede traducir en la asunción por la Administración de la Generalitat de las competencias ejecutivas que constitucionalmente corresponden al Estado en el territorio de la Comunidad Autónoma y, por tanto, en la exclusión en él de la Administración periférica del Estado, ni en su marginalidad (FJ 30). El Comisionado se crea por el Decreto 16/2015 como un órgano de la administración ordinaria de la Generalitat y con arreglo a la Sentencia constitucional citada las formas de personificación pública o privada que pueda adoptar la Generalitat deberán respetar, además de las bases estatales en materia de organización y funcionamiento de las Administraciones públicas (art. 149.1.18 CE), las competencias ejecutivas que constitucionalmente corresponden al Estado en el territorio catalán. Pues bien, las previsiones del artículo 1 del repetido Decreto extralimitan claramente las competencias asumidas por la Generalitat de Cataluña que, como Comunidad Autónoma, en modo alguno puede unilateralmente dotarse de «estructuras de Estado», desplazando, por tanto, la estructura y órganos, y el ejercicio de las competencias, de la Administración estatal en Cataluña ni determinar normativamente un objetivo de «Transición Nacional», no encontrándonos ante un mero estudio o propuesta, sino ante un efectivo mandato de una norma en sentido material, como es por su naturaleza el Decreto 16/2015 en su parte dispositiva. Su artículo 1 infringe el régimen de reparto competencial, al prever la creación de estructuras de Estado que implican necesariamente la asunción de competencias que, si son de Estado, supondrá el ejercicio de competencias que precisamente es la Administración del Estado en Cataluña la que las ejerce en virtud de sus títulos específicos y supondrá también el despliegue y proyección de la legislación autonómica en ámbitos sectoriales sobre los que tales competencias estatales se ejercen. Solo el 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 solo con el concurso de voluntad de dicho sujeto titular cabría hablar de culminar ese tercero su transición nacional y por el cauce, en todo caso, de la necesaria y previa modificación constitucional (art. 168 CE). Ahora bien, con independencia de la inconstitucionalidad que la norma pueda merecer por su incompatibilidad con el fundamento de la única soberanía que la Constitución reconoce (art. 1.2 CE), sucede también que el mismo mandato jurídico del Decreto carece de encaje en ninguna de las competencias asumidas en el Estatuto de Autonomía de Cataluña, al

menos con el alcance que el Decreto le quiere dar a dicho ejercicio y configuración, es decir, a la transformación que quiere imponer a expensas y marginación, si no exclusión, de la Administración estatal. Las previsiones del Decreto se hallan así en franca contradicción con el criterio constitucional (STC 31/2010) en relación con la definición de la Administración ordinaria de la Generalitat de Cataluña y con lo que consecuentemente han de ser sus cauces o marco de actuación en cuanto a estructura orgánica, cuyas funciones a asumir lo habrían de ser siempre en el ámbito de la Constitución a fin de no colisionar con las competencias del Estado en un mismo ámbito territorial. Todas las competencias que asume el Estatuto de Autonomía de Cataluña lo son en la medida en que no obstaculicen las que el mismo Estatuto, la Constitución o el resto del ordenamiento otorgan al Estado y va de suyo que, en el aspecto competencial, los órganos u organismos de la Administración autonómica de Cataluña no podrán tener atribuidas por sus respectivas leyes o normas de creación otras competencias que las que la Comunidad Autónoma haya asumido válidamente. Las solas especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas (art. 149.1.18 CE) no podrían servir de legitimación a la legislación autonómica para la creación de organismos propios sin presuponer a la vez el respeto de las competencias del Estado y circunscribiéndose, en el ámbito material, a las competencias asumidas en el respectivo Estatuto.

No es, por tanto, la creación misma del comisionado como órgano administrativo lo que infringe la Constitución y el Estatuto de Autonomía de Cataluña, cuanto que sus fines establecidos van más allá de las competencias asumidas por la Generalitat dentro del bloque de la constitucionalidad.

El Decreto 16/2015 es una norma jurídica vinculante para sus destinatarios, a cuyo efecto cita la demanda las fases en las que, con arreglo a su artículo 2, se llevarán a cabo sus fines y funciones. En su contestación al requerimiento previo al presente conflicto, el Gobierno de la Generalitat trató de presentar su Decreto como una mera programación de un proyecto de organización territorial esbozado a fines de estudios de propuestas materiales de autogobierno de Cataluña, con invocación de la STC 42/2014, de 25 de marzo, y del ATC 135/2004, de 20 de abril. Invocación equivocada, observa la demanda, pues la Sentencia constitucional citada solo podría ser traída a colación si estuviéramos ahora valorando hipotéticas manifestaciones de opinión en el seno de la vida política o en el marco propio de funcionamiento y controversias de los partidos. La STC 42/2014 argumenta con el objetivo didáctico de diferenciar lo que es el juego político de lo que es la aplicación de las normas jurídicas o la eficacia de decisiones dotadas de fuerza vinculante en el plano jurídico-político respecto de los poderes públicos a los que va dirigida. Ese criterio sobre la cabida en nuestra Constitución de cuantas ideas quieran defenderse por vías democráticas no resulta adecuado para defender un supuesto e inexistente derecho al desacato a la aplicación efectiva de normas jurídicas vinculantes, aunque no tenga rango de ley formal. Precisamente la STC 42/2014 asumió y sentó la premisa de que el carácter vinculante de una norma como tal norma jurídica es lo que precisamente puede, en un momento dado, acarrear su inconstitucionalidad si contiene pronunciamientos jurídicamente compulsorios, aunque fuesen de naturaleza programática, pero obligatorios y que resulten en su mandato materialmente contrarios a la Constitución. Tras citar determinados pasajes de la repetida Sentencia constitucional (FJ 2) y del ATC 135/2004 (FJ 5), se dice que en el presente caso estamos, en palabras de la última resolución mencionada, ante un Decreto definitivamente instalado en el Ordenamiento. En definitiva, el Decreto 16/2015 no es 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. Se trata, por el contrario, de una norma que de manera unilateral se dirige al objeto de la independencia de Cataluña y que para ello arbitra o instrumenta la adopción de las medidas que considera precisas para facilitar ese objetivo, pero sin contar con la voluntad del Estado o del conjunto del pueblo español, ni a partir de una hipotética reforma constitucional que el mismo Decreto juzgara necesaria. Si por lealtad institucional el Decreto hubiera partido de esa idea, habría añadido

explícitamente, siquiera fuera someramente, que las medidas de transición acordadas o proyectadas no lo serían por el Gobierno de la Generalitat unilateralmente, sino de conformidad con el Gobierno español, cosa que no hace, porque la norma ahora impugnada se ha aprobado en unas circunstancias en las que la voluntad estatal no se halla dispuesta, dentro del ámbito de legitimidad constitucional indiscutible, a pactar la consecución de ese fin. Ciertamente que el artículo 2 a) del Decreto, en cuanto a la función allí atribuida al comisario, dice «en el marco de la legalidad vigente», pero esta expresión no limita por sí sola la actuación unilateral que la norma entraña. Si fuera entendida como hecha a lo que la Constitución o el bloque de la constitucionalidad establecen hubiera sido lógico y coherente que el Decreto hubiera matizado expresiones tales como «Transición Nacional de Cataluña» o «Estructuras de Estado» y la remisión a «las directrices fijadas por el Gobierno» (autonómico, se entiende) y «bajo la superior dirección del titular del Departamento». Es decir, habría incluido por lealtad institucional alguna matización o cautela en relación con esas expresiones que hicieran referencia a la necesaria coordinación con el Estado, al concurso de su voluntad, y de la voluntad del conjunto del pueblo español, o bien previendo explícitamente que todo ello debiera entenderse sin perjuicio del respeto a las competencias del Estado o bien de la necesidad de encauzar todo ello a través de la modificación de la Constitución. No es suficiente, en suma, la sola remisión formal a una «legalidad vigente», que podría ser sólo la que emanara de manera unilateral del Parlamento o del Gobierno Autónomo de Cataluña. Una hipotética interpretación conforme de dicha expresión daría al traste con la eficacia misma del Decreto, y sin duda lo sabe el Gobierno de la Generalitat, al precisarse para su efectividad la voluntad del Estado a través del oportuno cauce de modificación constitucional. Aspecto este esencial y no considerado ni apuntado por el Decreto en su redacción. Tampoco por los planes expuestos por el Gobierno autonómico en la comparecencia pública del Presidente de la Generalitat, planes que puede decirse son el camino a seguir para la aplicación y ejecución del Decreto 16/2015, con lo cual una hipotética interpretación pacificadora o integradora del sentido de la sola norma impugnada dejaría en evidencia los planes mismos y con ello la real intención de la Generalitat al haber creado un Comisionado para la Transición Nacional de Cataluña y el seguimiento de estructuras de Estado.

d) Según se dijo, la postura de la Generalitat en su respuesta al requerimiento previo al presente conflicto es la de pretender que el Decreto es algo puramente preparatorio, programático, de identificación y preparación de futuras actuaciones sin eficacia jurídica actual. No es así. Con independencia del carácter programático y organizativo que, en sí mismo, podría predicarse del Decreto y de las funciones que se asignan al comisionado, aquél, como norma jurídica, está ya ordenando algo y contiene en sí un mandato jurídico. Por ninguna parte aparece, en cambio, la supuesta coordinación o compatibilidad de lo allí dispuesto con la normativa estatal o con lo que de común acuerdo se hubiera llegado a pactar ya en el plano puramente político con el Gobierno central, en previsión de lo cual se estuvieran supuestamente dictando por la Generalitat, en lo que a ella respecta, las normas preparatorias o conducentes a tal fin. Pero una circunstancia determinante o que pone de manifiesto la intención política de no adecuarse a la legalidad constitucional es precisamente el contenido de los así llamados planes (plan ejecutivo para la preparación de las estructuras de Estado y plan de infraestructuras estratégicas), que, en previsión de la creación del Comisionado, se presentaron públicamente en la comparecencia oficial del Presidente de la Generalitat el 17 de febrero de 2015. De estos planes, expuestos en la página web del Gobierno de la Generalitat (y de los que se aporta copia mediante acta notarial), tenía conocimiento el Gobierno de la Nación, si bien, al no constar una publicación oficial, se solicitó formalmente su remisión al formularse el requerimiento previo a este conflicto. En la contestación a dicho requerimiento no se facilitó el contenido íntegro de tales planes, si bien se hace referencia a ellos con el fin de defender su supuesta adecuación al ordenamiento constitucional, también sobre la base del supuesto carácter preparatorio de las funciones encomendadas al Comisionado, de los planes y de las actuaciones cuestionadas en el requerimiento. Pues bien, en la comparecencia ya citada, el Presidente de la Generalitat aportaba elementos relevantes para determinar la

inconstitucionalidad de las funciones atribuidas al comisionado, remitiéndose en este punto la demanda al texto aportado como documento anexo.

Se llama la atención sobre el plan ejecutivo para la preparación de estructuras de Estado, lo que incluye el impulso al despliegue de la hacienda propia de Cataluña y el plan y diseño de la Administración y la Tesorería de la Seguridad Social catalana, lo que atenta a las competencias del Estado definidas en los apartados 14 y 17 del artículo 149.1 CE. Tras citar, en lo que se refiere a una hacienda pública catalana, determinado pasaje al respecto en la página web que expone los acuerdos adoptados el 17 de febrero de 2015, señala la demanda que lo que se pretende 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, con lo que resultan obviadas las competencias estatales (art. 149.1.14 CE) y «vulnerados los artículos 133 y 157 de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, de financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA)», así como la Ley 16/2010, de 16 de julio, del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de Cataluña y de fijación del alcance y condiciones de la cesión. Resulta también violado el propio Estatuto de Autonomía de Cataluña, además de los artículos 1.2, 2, 9.1 y 168 CE.

Con cita del artículo 133.1 y 2 CE, así como de las SSTC 14/1986 (FFJJ 2 y 3), 13/1992 (FJ 7), 4/1981 [FJ 1 b)] y 135/1992 (FJ 8), señala el Abogado del Estado que la Generalitat no puede desarrollar una política fiscal propia y que carece de competencias para aprobar una hipotética ley general tributaria, indicando también que el artículo 157.3 CE remite a una ley orgánica la regulación de las competencias financieras de las Comunidades Autónomas, precepto que debe ponerse en relación con los artículos 133 y 149.1.14 CE, de manera que el Estado es competente para regular no solo sus propios tributos, sino también el marco general de todo el sistema tributario y la delimitación de las competencias financieras de las Comunidades Autónomas respecto del propio Estado, con cita de la STC 129/2000 (FJ 6). Luego de recordar que la ley orgánica a la que remite el artículo 157.3 CE es la ya citada LOFCA, así como la jurisprudencia constitucional al respecto (SSTC 68/1986, FJ 9; 181/1988, FJ 7, y 150/1990, FJ 13, entre otras), se observa que cabe distinguir entre tributos propios de la Comunidad Autónoma, tributos estatales cedidos y, en fin, tributos estatales no cedidos. Respecto de los primeros, la competencia normativa autonómica tiene, no sin límites, un amplio alcance. En cuanto a los segundos, las competencias que las Comunidades Autónomas pueden ejercer son las que el Estado les ceda en cada momento y en los términos en los que lo haga. Sobre los tributos no cedidos, en fin, la Comunidad Autónoma no dispone de competencia alguna.

Por lo que se refiere al denominado diseño de una seguridad social catalana, y tras citar de nuevo lo expuesto en la repetida página web del Gobierno de la Generalitat, se observa que en dicho plan se hace referencia también 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 cotizaciones y las prestaciones por desempleo y pensiones sociales en Cataluña, entre las que están las de la Seguridad Social. Esta aspiración es contraria al orden constitucional de distribución de competencias en materia de seguridad social y asistencia social (apartados 17 y 1 del art. 149.1 CE). Tras citar la jurisprudencia constitucional sobre el carácter único y unitario del régimen público de seguridad social (SSTC 195/1996, FJ 6, y 124/1989, FJ 3), se señala que la STC 239/2002, en punto al alcance del mandato del artículo 41 CE, aun considerando como característica esencial del sistema de la seguridad social el carácter contributivo de las prestaciones, y de la asistencia social el no contributivo de las suyas, admite que el sistema de seguridad social incluya prestaciones asistenciales no contributivas, reconociendo una asistencia social «interna» (que coexiste con la «externa», de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas ex art. 148.1.20 CE). El Tribunal Constitucional, en suma, delimita tres zonas para la actividad prestacional en cumplimiento del artículo 41 CE: la de carácter contributivo, la de asistencia externa al sistema de seguridad social y, en fin, la de asistencia «interna», del sistema de seguridad social. La primera es de competencia

estatal para mantener el régimen unitario en los términos antes expuestos; la segunda, de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas y en la tercera confluyen tanto la actividad prestacional del sistema de la Seguridad Social cuanto la actividad prestacional de las Comunidades Autónomas al constituir lo que el Tribunal llama «franja común», en la que pueden confluir la actividad prestacional autonómica con el sistema de la Seguridad Social. Tras citar palabras del Presidente de la Generalitat en su comparecencia de 17 de febrero de 2015 en punto a un plan y diseño de la administración de la seguridad social catalana, observa la demanda que estas previsiones son inconstitucionales por vulnerar el artículo 149.1.17 CE, además de los artículos 1.2, 3, 9.1 y 168 de la misma Norma fundamental.

Por referencia a los acuerdos del Gobierno de la Generalitat sobre la puesta en práctica de un plan de infraestructuras estratégicas, cita la demanda determinados pasajes de la información sobre el mismo y alude, de nuevo, a la comparecencia del Presidente de la Generalitat y a su referencia, así se subraya, a que dicho plan habría de garantizar el funcionamiento de las infraestructuras estratégicas «para el caso de que llegue una desconexión legal con el Estado». Observa el Abogado del Estado que, tratándose de infraestructuras estatales, la Comunidad Autónoma no puede elaborar tal plan y que la facultad de planificación ha de considerarse adjetiva a las competencias correspondientes, que se tienen por no asumidas en la citada intervención del Presidente de la Generalitat. Pero, además, la condición que se prevé para la implementación de las actuaciones planificadas es contraria, en los términos expuestos, al orden constitucional.

No le corresponde a la Generalitat la competencia para estas actuaciones, ni siquiera desde la perspectiva de la protección civil, pues, al afectar al funcionamiento de todas y cada una de las infraestructuras estratégicas de competencia estatal de forma simultánea, exceden manifiestamente del interés autonómico. Estas actuaciones habrían de realizarse al amparo de la competencia sectorial correspondiente e incluso en los aspectos de las mismas que se vinculan a la seguridad pública de forma prevalente resultarían competencia del Estado por exceder de manera manifiesta las facultades relativas a la actuación de cada una de las fuerzas y cuerpos de seguridad (que, en el caso de los de competencia autonómica y local, tampoco podría extenderse al conjunto de dicha infraestructura).

Cita la demanda la Ley del Estado 8/2011, de 22 de abril, por la que se establecen medidas para la protección de las infraestructuras críticas, definidas de forma análoga a como lo hace la Directiva 2008/114/CE, del Consejo, de 8 de diciembre. Se hace referencia a los apartados d) y e) del artículo 2 de dicha Ley y se señala que su artículo 4 prevé un catálogo nacional de infraestructuras estratégicas, del que será responsable el Ministerio del Interior a través de la Secretaría de Estado de Seguridad, Ministerio al que corresponde clasificar una infraestructura como estratégica y, en su caso, como infraestructura crítica o infraestructura crítica europea. Es competencia también del Ministerio del Interior, siempre a través de la Secretaría de Estado de Seguridad, la inclusión de las infraestructuras en el catálogo nacional de infraestructuras estratégicas, en su caso con la propuesta del órgano competente de las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía que ostenten competencias para la protección de personas y bienes y para el mantenimiento del orden público en relación con las infraestructuras ubicadas en su territorio. Ello quiere decir que es competencia estatal la elaboración del catálogo, que una Comunidad Autónoma no lo puede elaborar de manera unilateral y que el precepto mencionado prevé su colaboración al respecto. El artículo 10 de la Ley 8/2011 prevé también la colaboración de las Comunidades Autónomas y ciudades con Estatuto de Autonomía en orden a desarrollar las facultades que reglamentariamente se determinen respecto a la protección de infraestructuras y su participación en el proceso de declaración de una zona como crítica, en la aprobación del plan de apoyo operativo y en las reuniones del grupo de trabajo interdepartamental. Serán miembros, asimismo, de la Comisión Nacional para la protección de las infraestructuras críticas.

Teniendo en cuenta que la Ley 8/2011 se dicta, conforme a su disposición final primera, al amparo de la competencia estatal sobre seguridad pública del artículo 149.1.29 CE y que su disposición final segunda prevé que lo dispuesto en ella se entiende sin perjuicio de la normativa autonómica sobre protección civil, resulta claro que la materia en la que se

encuadra el plan del Gobierno de la Generalitat se inserta en el título competencial de la seguridad pública que es competencia exclusiva del Estado, consistente en la serie de actividades dirigidas a la protección de las personas y los bienes con la finalidad de garantizar la tranquilidad y el orden ciudadanos (art. 149.1.29 CE y, por todas STC 86/2014, de 29 de mayo, FJ 4).

El artículo 164 EAC reconoce a la Generalitat en materia de seguridad pública, y de acuerdo con lo dispuesto en la legislación estatal, la planificación y regulación del sistema de seguridad pública de Cataluña y la ordenación de las policías locales, respecto de lo que se invoca la jurisprudencia constitucional que se estima pertinente (STC 155/2013, de 10 de septiembre, y resoluciones allí citadas). El artículo 132.1 EAC atribuye a la Generalitat competencia exclusiva en materia de protección civil, «respetando lo establecido por el Estado en el ejercicio de sus competencias en materia de seguridad pública», precepto respecto del que se cita la STC 31/2010, de 28 de junio (FJ 78). De todo ello se concluye que en materia de protección civil, dado que su finalidad estriba en la preservación de personas y bienes en situaciones de emergencia, se produce una situación de encuentro o concurrencia de competencias (SSTC 123/1984, de 18 de diciembre, FJ 4; 133/1990, de 19 de julio, FJ 6; 118/1996, de 27 de junio, FJ 20, y 118/1998, de 4 de junio, FJ 13). A lo alegado se une que la elaboración de un plan en materia tan sensible como las infraestructuras estratégicas entorpece y menoscaba, desde el punto de vista competencial y material, las competencias del Estado tal y como están reguladas en la Ley 8/2011, en la medida en que supone una actuación coincidente sobre la misma materia e incompatible con la del Estado. Es un caso claro en el que el ejercicio inconstitucional de competencias por parte de la Comunidad Autónoma afecta, dificultando cuando menos, al ejercicio de una competencia exclusiva del Estado. Se vulneran así las competencias sectoriales aplicables a cada una de las infraestructuras de competencia estatal en el territorio de Cataluña, además de las reservadas en materia de seguridad pública al Estado por el artículo 149.1.29 CE. Resultan asimismo vulnerados los artículos 1.2, 2, 9.1 y 168 CE.

En definitiva, nos hallamos ante unas actuaciones materiales todavía en que los planes consisten, y que se ponen de manifiesto por el Gobierno de la Generalitat con el fin de concretar cuál es el objetivo de la creación del Comisionado para la Transición Nacional. Se observa, por último, que la doctrina establecida en la STC 138/2015, en relación con la impugnación de actuaciones de la Generalitat expresadas también en una página web, es aplicable a las exposiciones de los planes impugnados, planes cuyo contenido la Generalitat asume y quiere ciertamente completar hasta su fin.

Se concluyó con la súplica de que se tuviera por planteado el conflicto de competencias respecto del Decreto de la Generalitat de Cataluña 16/2015, de 24 de febrero, y de los denominados, respectivamente, plan ejecutivo para la preparación de las estructuras de Estado y plan de infraestructuras estratégicas, así como respecto de las previsiones y actuaciones desarrolladas en aplicación o al amparo de dicho Decreto o de los referidos planes o coincidentes con su finalidad y que se dictara sentencia que declarase que las competencias controvertidas corresponden al Estado, con la consiguiente inconstitucionalidad y nulidad del Decreto y actuaciones impugnados. Se invocaron los artículos 161.2 CE y 64.2 LOTC a efectos de la suspensión inmediata del Decreto, planes, previsiones y actuaciones impugnados.

2. Por providencia de 7 de julio de 2015, el Pleno del Tribunal, a propuesta de la Sección Segunda, acordó admitir a trámite el conflicto positivo de competencia promovido por el Gobierno de la Nación y, en su representación y defensa, por el Abogado del Estado frente al Gobierno de la Generalitat de Cataluña contra el Decreto de la Generalitat 16/2015, de 24 de febrero, por el que se crea el Comisionado para la Transición Nacional; contra los denominados plan ejecutivo para la preparación de las estructuras de Estado y plan de infraestructuras estratégicas; y contra las previsiones y actuaciones desarrolladas en aplicación o al amparo de dicho Decreto o de los referidos planes o coincidentes con su finalidad. Se acordó, asimismo, 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

artículo 82.2 LOTC, aporte cuantos documentos y alegaciones considere pertinentes. Se tuvo por invocado por el Gobierno el artículo 161.2 CE, lo que a su tenor, y conforme al artículo 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 la interposición del conflicto, lo que se comunicará al Presidente del Gobierno de la Generalitat de Cataluña. Se acordó comunicar la incoación del conflicto a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, a los efectos del artículo 61.2 LOTC, y publicar dicha incoación en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diari Oficial de la Generalitat de Cataluña».

3. Mediante escrito registrado en el Tribunal Constitucional el día 3 de agosto de 2015, el Abogado de la Generalitat de Cataluña, en representación y defensa de su Gobierno, formuló alegaciones, que pueden resumirse como sigue:

a) Se afirma, en primer lugar, que en este conflicto positivo de competencia el Tribunal Constitucional solo puede resolver sobre la supuesta vulneración del sistema de distribución de competencias entre el Estado y la Generalitat [art. 161.1 c) CE y arts. 59.1 a), 62 y 66 LOTC, así como SSTC 32/1983, FJ 1, y 91/1985, FJ 2]. En el presente caso, el Gobierno del Estado formuló requerimiento previo de incompetencia y posteriormente ha planteado este conflicto positivo, en el que, además de supuestas vulneraciones competenciales, aduce la contravención de otros preceptos constitucionales (arts. 1.2, 2, 9.1 y 168 CE), citando la demanda, a favor de este planteamiento, la STC 138/2015, de 11 de junio, que resolvió una impugnación del título V LOTC. Es evidente, no obstante, que tal precedente, y todos los relativos a las impugnaciones por la vía del título V, se refieren a esos otros procedimientos distintos que también prevé la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, pero en el caso presente lo que se ha planteado ha sido un conflicto positivo de competencia, en el que resulta inadmisibles la invocación de los artículos 1.2, 2, 9.1 y 168 CE, debiendo ceñirse el objeto de la controversia a la supuesta vulneración de los títulos competenciales del Estado. Máxime cuando, habiéndose formulado un requerimiento previo de incompetencia, la reconducción del contenido de este proceso al que es característico de las impugnaciones del título V LOTC determinaría la extemporaneidad de la acción.

b) El Gobierno de la Generalitat dio respuesta al requerimiento previo, demostrando la inexistencia de lesión competencial y el carácter prematuro y preventivo de la reclamación formulada, respuesta que los Abogados del Estado ni siquiera aportan en formato papel y sí solo, como los siguientes anexos, en soporte electrónico, lo que no parece avenirse con el principio de transparencia ni facilitar al Tribunal Constitucional el conocimiento directo de esta controversia. Además, en la referencia a los acuerdos del Consejo de Ministros de 26 de junio de 2015 que apareció ese mismo día en la web oficial de la Moncloa tampoco se aludía a ninguno de los argumentos expuestos por el Gobierno de la Generalitat en su respuesta al requerimiento. Este afán por ocultar los argumentos de la contraparte responde, sin duda, a la clara conciencia que el recurrente debe de tener sobre la solidez de los argumentos expuestos por el Gobierno de la Generalitat y la endeble artificiosidad en la que se funda su propia demanda, según a continuación se argumenta.

c) La Generalitat es competente para preparar iniciativas dirigidas a incrementar su capacidad de autogobierno. Tras resumir lo expuesto en la demanda, se afirma que resulta indiscutible, y así se reconoce en la demanda misma, que, conforme a doctrina del Tribunal Constitucional, en la medida que la Constitución no establece en España un modelo de democracia militante, es lícito plantear alternativas a la actual configuración del Estado, citándose al efecto la STC 42/2014, de 25 de marzo [FFJJ 3 b) y 4 c)]. Una vez se ha admitido que no existe un núcleo inaccesible a los procedimientos de reforma constitucional y que la iniciativa para la misma se puede formular por la Generalitat (arts. 166 y 87.2 CE), es preciso admitir también una labor previa de los órganos propios de esta Comunidad Autónoma dirigida a la preparación de proyectos o iniciativas que sirvan a esta finalidad, labor de estudio, de redacción y diseño de modelos teóricos, de planes y programas de futuras actuaciones, que no tiene eficacia jurídica ni comporta modificación alguna en el

ordenamiento. Por tanto, ni las actuaciones que se han realizado tienen virtualidad ni eficacia alguna, ni está determinado cuál vaya a ser el procedimiento concreto por el que se iniciará o por el que se podrá transitar hacia esa reforma constitucional, como tampoco cabe imputar su inconstitucionalidad por el hecho de que materialmente puedan conformar la preparación de una iniciativa de reforma constitucional, que habría de venir precedida de un análisis profundo, sólido y riguroso del proyecto, de la planificación de sus características y contenido, de la programación de fases temporales del proceso, de la determinación de los sujetos intervinientes y de las actuaciones precisas para llevar adelante la iniciativa, todo ello antes de adoptar la primera decisión ejecutiva de iniciar el procedimiento. Estudios y análisis previos que cumplen también la función de contraste, examen y evaluación del propio proyecto y de diagnóstico de su consistencia, viabilidad, costes y resultados previsibles. Se citan al respecto las reformas y ampliaciones de competencias proyectadas o promovidas por la Generalitat desde 1977 y las actividades de estudio, evaluación de costes y medios, planificación, programación y articulación que las precedieron. Resulta, en definitiva, absurdo y contrario a toda lógica pensar que la Constitución impide el estudio y preparación de una iniciativa de reforma constitucional antes de su formulación por el procedimiento que fija el título X CE, como tampoco cabría entender que la Constitución impide a la Generalitat el estudio y preparación de una reforma estatutaria o de una proposición de ley marco o de delegación o transferencia (art. 150.1 y 2 CE). Todo aquel sujeto legitimado por los artículos 166 y 87.1 y 2 CE para ejercer la iniciativa de reforma constitucional, también la Generalitat, ha de poder prepararla antes de, en su caso, llegar a formalizarla.

En consecuencia, la creación de un órgano en la Administración de la Generalitat que prepare y planifique las actuaciones que, en su caso, habrán de llevarse a cabo si algún día es efectiva la transición nacional aparece como una pura disposición organizativa que se enmarca en ese proceso de estudio, de recopilación de información y de previa preparación de estructuras administrativas, y no ha producido ninguna infracción de la soberanía nacional ni de la unidad de España, puesto que, de conformidad con las funciones que le asignó el Decreto 16/2015, su actuación consiste únicamente en la preparación de posibles futuras situaciones, sin efectos jurídicos presentes y actuales para terceros ni para el ordenamiento jurídico y que no prejuzgan ni dan por supuesta ni excluyen ninguna de las vías o procedimientos por los que pueda llegarse a los futuros escenarios de mayor autogobierno de la Generalitat de Cataluña. Buena prueba de ello es que desde la fecha de entrada en vigor del Decreto 16/2015, hasta su suspensión por el planteamiento de este conflicto, han transcurrido cuatro meses durante los cuales el Comisionado ha estado desempeñando su labor sin que ello haya generado efecto jurídico, perturbación o menoscabo del ejercicio por la Administración del Estado en Cataluña de las competencias que le son propias. La demanda quiere destacar únicamente las referencias que en el orden político se han hecho a una hipotética declaración unilateral de independencia y a la desconexión de Cataluña respecto del Estado, pero la Constitución reconoce a la Generalitat iniciativa legislativa ante el Gobierno de Estado y ante las Cortes, así como iniciativa de reforma o revisión constitucional (arts. 87.2 y 166 CE) y a buena parte de los escenarios de incremento del acervo competencial de la Generalitat también podría llegarse por los procedimientos previstos en la Constitución. La demanda pretende sostener que el plan ejecutivo para la preparación de las estructuras de Estado, el plan de infraestructuras estratégicas y las previsiones y actuaciones impugnadas siguen las pautas de los informes del Consejo para la Transición Nacional, pero no puede dejar de recordarse que en la recopilación de dichos informes («Libro Blanco para la Transición Nacional de Catalunya»), si bien se analizan las medidas que tendrían que adoptarse a la hora de construir un Estado propio para Cataluña, en realidad muchas de las sugerencias que se formulan serían aplicables en reformas de la Constitución que dieran lugar a formas de Estado confederales o incluso federales. Por tanto, presumir que todo ello va a conducir al incumplimiento de la Constitución es invertir el principio de su artículo 9.1 y partir de una presunción de actuación de la Generalitat contraria a la Constitución y de presunción de inconstitucionalidad de sus disposiciones y actos, siendo patente el carácter preventivo del recurso. La intervención en tales trabajos preparatorios de órganos y unidades

administrativas no permite cuestionar desde el punto de vista competencial, ni por otros vicios de inconstitucionalidad, el trabajo de preparación previo a la eventual aprobación de normas reglamentarias o de proyectos de ley. Si la Generalitat tiene capacidad de iniciativa legislativa y de reforma constitucional, es inherente a la misma la creación de órganos propios, como el Comisionado, y la actuación preparatoria de las iniciativas que puedan, en su caso, acordarse por el Gobierno de la Generalitat y el Parlamento de Cataluña. Los planes, previsiones y actuaciones preparatorias no son disposiciones generales ni actos definitivos que desplacen las competencias estatales, puesto que por sí mismos no tienen eficacia jurídica y no comportan una invasión actual y efectiva de las competencias del Estado, sin que puedan ser objeto, por consiguiente, de un conflicto competencial, citándose al respecto el fundamento jurídico 6 b) del ATC 135/2004. Los informes del Consejo para la Transición Nacional, citados en la demanda, en ningún momento se impugnaron, como tampoco se impugnó por el Gobierno del Estado la misma creación de dicho Consejo por el Decreto 113/2013, de 12 de febrero. Es cierto que el Decreto 16/2015 es una norma aprobada, pero, como aquel Decreto 113/2013, es meramente organizativa en el ámbito institucional interno de la Administración de la Generalitat, sin eficacia jurídica para terceros, como tampoco la tenía el proyecto examinado por el citado ATC 135/2004.

d) El Decreto 16/2015, de creación del Comisionado para la Transición Nacional, resulta del ejercicio de la competencia asumida por la Generalitat de Cataluña para la organización de sus propios servicios, a cuyo efecto se citan el artículo 150 EAC y el artículo 24 de la Ley de Cataluña 13/2008, de 5 de noviembre, de la Presidencia de la Generalitat y del Gobierno. Tras referirse al preámbulo y a los artículos 1 y 2 del Decreto controvertido, se señala que el Comisionado ha 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, entre otros cometidos. El Comisionado no lleva a cabo actuaciones con eficacia jurídica para terceros, sino que se limita a prever y programar futuras actuaciones que, en su caso, se hayan de llevar a cabo en el proceso de transición nacional y la adecuación de esas funciones al orden constitucional vigente aparece reconocida de forma explícita en el propio Decreto 16/2015, cuando su artículo 2 a) prescribe que el ejercicio de sus actuaciones se inscribirá en el «marco de la legalidad vigente». No cabe presumir, por tanto, que vaya el Comisionado a actuar al margen del orden constitucional establecido.

Tanto en el requerimiento previo como en el conflicto de competencia, en lugar de prestar atención al tenor literal del Decreto, se atiende sólo al contexto político en el que se aprueba, para atribuir a sus preceptos un sentido, dimensión y eficacia jurídica que evidentemente no tienen, entendiendo la parte recurrente que las referencias de su artículo primero a las «medidas necesarias para la culminación del proceso de Transición Nacional» y a las «estructuras de Estado» exceden del marco competencial e institucional de la Generalitat. Se afirma ahora, por el contrario, que la creación de un órgano en la Administración de la Generalitat como el controvertido es una disposición organizativa enmarcada en el proceso de estudio, recopilación de información y preparación de estructuras administrativas que no ha desplazado a la Administración del Estado en el ejercicio de sus competencias ni producido ninguna infracción de la soberanía nacional, ni roto la unidad de España, ni atentado al orden competencial constitucional y estatutariamente establecido.

Se añade que la misión del Comisionado para la Transición Nacional solo podría ser desempeñada con solvencia por quien tenga amplia experiencia investigadora en Derecho Constitucional y comparado, no siendo casualidad que la designación haya recaído en un insigne profesor universitario con una más que dilatada y acreditada labor investigadora en Derecho Constitucional y que dirige también en la actualidad, y desde hace más de diez años, el Instituto de Estudios Autonómicos de la Generalitat de Cataluña. Este simple dato constituye indicio claro de que sus actuaciones no son las propias de un órgano de la Administración ejecutiva, no siendo el Comisionado, sino otro de los órganos que por el momento no han quedado determinados, quienes en el futuro habrían de proceder, en su caso, a la aprobación, desarrollo y actuación de los planes y previsiones cuya preparación el Decreto 16/2015 ha encomendado a aquel.

Las referencias, en otro orden de cosas, a la preparación de las «medidas necesarias para la culminación del proceso de Transición Nacional» y a las «Estructuras de Estado» tampoco comportan un exceso competencial o institucional. Ya ha quedado demostrada la constitucionalidad, reconocida por el Tribunal Constitucional, de las aspiraciones a un mayor nivel de autogobierno, por lo que la previsión de un objetivo finalista, como es la transición nacional, no puede ser objeto por sí misma de reproche competencial alguno. Además, con la denominación de estructuras de Estado se designan las de la Administración de la Generalitat que, al tiempo que idóneas a su actual estatus constitucional de Comunidad Autónoma, son compatibles con el desempeño de funciones en posibles futuros escenarios de mayor autogobierno. Por otra parte, también se denominan estructuras de Estado aquellas otras de las que la Generalitat no dispone, pero que se considerarían indispensables si en un futuro Cataluña se constituyera formalmente en Estado. Nada de ello tiene efecto jurídico alguno ni perturba, invade o menoscaba las competencias del Estado. El Tribunal Constitucional ha reconocido en la STC 42/2014, entre otras, la inexistencia de cláusulas de intangibilidad en la Constitución y la legitimidad de las aspiraciones políticas de mayor autogobierno, condicionándolas no a que su preparación, sino únicamente su «consecución efectiva», se realice en el marco de los procedimientos de reforma de la Constitución. En cualquier caso, si se llegara a producir en el ejercicio por el comisionado de alguna de sus funciones, o en la implementación futura de planes, previsiones y actuaciones, una vulneración de las competencias del Estado, ello podría ser objeto de impugnación ante el Tribunal Constitucional. Pero esa mera hipótesis no puede ser anticipada con una acción prematura y preventiva como es esta.

e) Se afirma, a continuación, que el plan ejecutivo para la preparación de las estructuras de Estado y el plan de infraestructuras estratégicas no invaden competencias estatales ni tienen eficacia jurídica directa ni para terceros. El documento aportado en el anexo III de la demanda se titula «10 Projectes estratègics d'acció de govern i per la transició nacional» y es ya patente con ello su carácter político y programático, no de norma jurídica ni de acuerdo del Gobierno con eficacia jurídica para terceros, puro compromiso político que se asume y se hace público desde el Gobierno, expresión de su voluntad política de preparar y llevar adelante las actuaciones que se identifican para cada uno de los diez ámbitos o proyectos, de todos los cuales en el conflicto se impugnan sólo los apartados ocho y diez, relativos, respectivamente al «Plan Ejecutivo para la preparación de las estructuras del Estado» y al «Plan de infraestructuras estratégicas». En cuanto al primero, y tras reiterar lo ya dicho acerca de la denominación «estructuras del Estado», se señala que, en la medida en que con ello se haga referencia a órganos o potestades que requerirían la configuración de Cataluña como Estado, es evidente que no afectan a las competencias estatales, pues carecen de eficacia jurídica, siendo meros planes programáticos de futuros escenarios, como a continuación se detalla.

En lo que se refiere al «impulso al desarrollo de la hacienda propia», se insiste en que se trata de un mero programa de actuaciones futuras, unas cuya implementación cabe en el marco de la legalidad vigente y otras que son simples estudios, sin eficacia jurídica alguna, de futuros posibles desarrollos en escenarios de mayor nivel de autogobierno. La interpretación en este punto que hace la demanda no resulta del texto impugnado, siendo de recordar la consolidada doctrina conforme a la cual todas las normas se han de interpretar de conformidad con la Constitución, así como la que establece que no cabe reconstruir el texto de normas no explicitadas en las leyes, sin que, siempre conforme a la jurisprudencia constitucional que se cita, la ambigüedad del texto de la ley o la duda de si pudiera hacerse una aplicación de ella contraria a la Constitución puedan ser nunca motivo bastante para declarar su inconstitucionalidad, pues el Tribunal Constitucional no hace pronunciamientos preventivos. Si esta doctrina se ha fijado respecto de las leyes y demás disposiciones legales, con mucho mayor motivo ha de admitirse que no existe vulneración del ordenamiento jurídico cuando el documento al que se imputa la contradicción de la Constitución y demás normas reguladoras de las competencias tributarias de la Generalitat es un mero documento político sin valor normativo alguno. La previsión de la futura creación de órganos en la propia Administración de la Generalitat no puede objetarse y, si

tales previsiones llegaran a traducirse en normas o actos jurídicos, su naturaleza sería fruto de un ejercicio de la potestad de organización de la Administración de la Generalitat (art. 150 EAC). El artículo 204 EAC dispuso la creación de la Agencia Tributaria de Cataluña, cuya constitucionalidad fue avalada por la STC 31/2010 (FJ 132). Se añade que nada de lo establecido en este plan menoscaba el ejercicio de las competencias del Estado en Cataluña, tratándose de simples estudios o informes y máxime cuando la Generalitat tiene iniciativa legislativa (art. 87.2 CE), para la reforma estatutaria (art. 152.2 CE y arts. 222 y 223 y disposiciones adicionales 7 a 11 EAC) y de revisión constitucional (art. 166 CE). Además, tanto el título VIII CE como los preceptos citados del Estatuto de Autonomía de Cataluña prevén los procedimientos e instrumentos legales para que pueda ser efectiva una amplia cesión de tributos estatales o una delegación o atribución de nuevas competencias del Estado a la Generalitat en materia tributaria y resulta perfectamente lícito y conforme con la Constitución que se preparen estudios, informes y planes que puedan, en su caso, articularse como propuestas normativas que puedan conducir a esos futuros escenarios o conformarlos. La interpretación del ordenamiento y, con mayor motivo, de las declaraciones políticas o programáticas del Gobierno de la Generalitat, y las medidas previstas en este plan, ha de partir de la presunción de su constitucionalidad.

Por lo que se refiere al «plan y diseño de la administración y de la tesorería de la seguridad social catalana», se reitera lo que se acaba de señalar, manifestando que no se prevé en este plan la traducción efectiva en normas del modelo diseñado ni en actos jurídicos que den efectividad a sus previsiones, lo que reconoce la propia demanda cuando, a propósito del plan, dice que esa «aspiración» es contraria al orden de distribución de competencias en materia de seguridad social y asistencia social. Tras citar la STC 42/2014 [FFJJ 3 b) y 4 c)], se recuerda que la Generalitat, además de competencias en materia de servicios sociales, voluntariado, menores y promoción de las familias (art. 166 EAC), las ha asumido también en materia de seguridad social (art. 165 EAC), siendo palmario, asimismo, que la Constitución prevé mecanismos que permitirían la transferencia, delegación o atribución del ejercicio de competencias estatales en materia de seguridad social a la Generalitat y que no cabe presumir del tenor de este plan que una futura asunción competencial vaya a producirse por procedimientos ajenos o contrarios a los previstos en la Constitución.

Por lo que se refiere al «plan de infraestructuras estratégicas», y tras referirse a las argumentaciones de la demanda, se destaca, a efectos de constatar la constitucionalidad de estas previsiones, que en el plan se prevé analizar también «cuáles son los procedimientos para asumir las competencias en aquellas infraestructuras clave respecto de las cuales la Generalitat todavía no tiene competencias», es decir, se está reconociendo que actualmente la competencia sobre algunas infraestructuras o instalaciones no le corresponde a la Generalitat. Queda así diáfano que no hay invasión ni asunción de competencias o funciones del Estado y que el documento tiene un valor de mero estudio, informe o propuesta. Por lo demás, la materia en la que se encuadra este plan es la de seguridad pública, habiendo el Tribunal Constitucional interpretado ya el contenido de la competencia del Estado ex artículo 149.1.29 CE (STC 86/2014, FJ 4) y previendo el artículo 164 EAC determinadas competencias en este ámbito. Además, el artículo 132 EAC ha reconocido a la Generalitat una competencia exclusiva en materia de protección civil, citándose al respecto la STC 155/2013 (FJ 3). Tras considerar lo establecido en la Directiva 2008/114/CE, sobre identificación y designación de infraestructuras críticas europeas y evaluación de la necesidad de mejorar la protección, y citar lo establecido en la Ley 8/2011, de 28 de abril, y en el Real Decreto 704/2011, de 20 de mayo, que procedieron a su transposición, se observa que estas últimas normas han añadido la categoría más amplia de «infraestructuras estratégicas» y que la citada Ley 8/2011, cuya disposición final invoca como título competencial el establecido en el artículo 149.1.29 CE, excluye su incidencia en el ámbito de la protección civil, conforme a su disposición final segunda. Con arreglo a estas previsiones legales y reglamentarias, la Generalitat, en tanto que dispone de competencias para la protección de las personas y de los bienes y para el mantenimiento del orden público, puede participar en la implantación de los diferentes

planes de protección y apoyo operativo respecto de las infraestructuras críticas o infraestructuras críticas europeas existentes en su territorio, proponer la declaración de zona crítica y custodiar la información sensible sobre protección de infraestructuras estratégicas, todo ello sin perjuicio del ejercicio de las demás competencias que ostenta sobre seguridad pública y protección civil (arts. 164 y 132 EAC). Por todo ello, es palmaria la constitucionalidad de las previsiones expuestas en este plan sobre «infraestructuras estratégicas», que es una categoría más amplia, distinta y de menor relevancia que la de «infraestructuras críticas» [art. 2 d) y e) de la Ley 8/2011] y que requiere del Gobierno y de la Administración una actuación de naturaleza eminentemente instrumental y ejecutiva, imprescindible para el ejercicio de las competencias que ostenta la Generalitat (arts. 132 y 164 EAC). Por todo ello, la previsión del plan de infraestructuras estratégicas no es contraria al artículo 149.1.29 CE ni al artículo 164.5 EAC.

f) El conflicto planteado resulta prematuro, tiene carácter preventivo y no puede ser admitido o ha de ser desestimado. Lo impugnado son simples disposiciones organizativas, declaraciones programáticas sin eficacia jurídica y actuaciones de preparación de futuras resoluciones que podrán adoptarse o no para, en su caso, llevar adelante los cambios de la legalidad vigente o de los marcos estatutario o constitucional que permitan a Cataluña reconocerse en la justa medida de su autogobierno y que, en su caso, podrán encauzarse por la vías previstas para la reforma del ordenamiento jurídico vigente o de la Constitución. No afectan ni lesionan, por todo ello, a las competencias del Estado, por lo que el conflicto positivo planteado carece de objeto, resulta prematuro y por ello extemporáneo y debiera inadmitirse o, en su caso, desestimarse íntegramente, pues los conflictos competenciales son un cauce reparador, no preventivo, de transgresiones al orden constitucional de competencias (SSTC 67/1983, FJ 3; 49/1984, FJ 1; 166/1987, FJ 2; 76/1991, FJ 2; 180/1992, FJ 7; 147/1993, FJ 2; 101/1995, FJ 6; 233/1999, FJ 21, y 120/2012, FJ 8). La inadmisión o desestimación de este conflicto no impediría la impugnación por las vías previstas por la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional del futuro ejercicio por el comisionado de algunas de sus funciones o de la implementación futura de esos planes, previsiones y actuaciones, si llegara a darse el caso de que se produjese una concreta vulneración de las competencias estatales.

Se concluyó con la solicitud de que se dictara sentencia por la que se desestimara el conflicto positivo de competencia planteado y se declarara que la competencia controvertida corresponde a la Generalitat de Cataluña.

En otrosí se argumentó en pro del levantamiento inmediato de la suspensión del Decreto 16/2015 y de los planes, previsiones y actuaciones impugnadas y se solicitó que así se acordara.

4. Por providencia de 1 de septiembre de 2015, el Pleno del Tribunal acordó incorporar a los autos el escrito de alegaciones anterior y, en cuanto a la solicitud formulada en otrosí, oír al Abogado del Estado para que, en plazo de cinco días, expusiera lo que estimase procedente sobre el levantamiento o mantenimiento de la suspensión de las disposiciones y actuaciones objeto de conflicto. Mediante escrito registrado en el Tribunal el 9 de septiembre, formuló sus alegaciones el Abogado del Estado, en las que interesó el mantenimiento de la suspensión. Por Auto de 3 de noviembre de 2015 acordó el Pleno del Tribunal 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 de los denominados plan ejecutivo para la preparación de las estructuras de Estado y plan de infraestructuras estratégicas, así como de las previsiones y actuaciones desarrolladas en aplicación o al amparo de dicho Decreto o de los referidos planes o coincidentes con su finalidad.

Por providencia de 9 de mayo de 2017 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 10 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Según queda expuesto en los antecedentes, este conflicto de competencias lo promueve el Gobierno de la Nación contra el Decreto del Gobierno de la Generalitat de Cataluña 16/2015, de 24 de febrero, por el que se crea el Comisionado para la Transición Nacional, así como frente a un «conjunto de actuaciones» contenidas en los «planes» denominados, respectivamente, «Ejecutivo para la Preparación de Estructuras de Estado y de Infraestructuras Estratégicas»; planes, uno y otro, de los que el órgano que promueve el conflicto tuvo conocimiento –observa la demanda– a través de la página web del Gobierno de la Generalitat y que se presentaron por el Presidente de la misma en comparecencia pública de 17 de febrero de 2015. Controvertida así la constitucionalidad –en los términos que de inmediato recordaremos– tanto de una disposición de rango reglamentario como de otros diversos actos o acuerdos, es claro que estamos, con la promoción de este proceso, ante una acumulación inicial de acciones, permitida por nuestra doctrina cuando, como aquí es el caso, exista conexión entre unas y otras de las pretensiones deducidas (ATC 50/1980, de 15 de octubre, FJ 1, y STC 150/2013, de 9 de septiembre, FJ 2). Que tal conexión se da es indudable, pues, estando a lo que la demanda aduce, tanto el Decreto 16/2015 como los mentados «planes» se inscribirían en sí mismos, y también en atención a su contexto, en un mismo proceso de «transición nacional» cuya aspiración última sería dotar a la Comunidad Autónoma de unas «estructuras de Estado» para la secesión e independencia de Cataluña del Estado del que forma parte y de la Nación en la que se integra. Para semejante designio –advierte la demanda– carece por entero de potestades la Comunidad Autónoma, de modo tal que las disposiciones y actuaciones traídas ahora ante este Tribunal estarían viciadas de incompetencia y lesionarían además –en lo que a aquellos planes se refiere– determinadas competencias exclusivas del Estado (las enunciadas en los apartados 14, 17 y 29 del art. 149.1 CE), amén de conculcar lo establecido en los artículos 1.2, 2, 9.1 y 168 de la misma norma fundamental. La representación del Gobierno de la Generalitat ha negado tales reproches con los argumentos expuestos en los antecedentes, y ha adelantado determinadas observaciones y reparos sobre la viabilidad del conflicto o sobre su alcance impugnatorio que requieren ahora una consideración también previa.

2. En sus alegaciones frente a la demanda el Abogado de la Generalitat ha señalado que en este específico proceso constitucional –conflicto de competencia– no cabría aducir otros vicios deparadores de inconstitucionalidad que los de carácter competencial, debiendo por ello quedar extramuros de nuestro enjuiciamiento las infracciones que la demanda denuncia con cita de determinados preceptos de la norma fundamental ajenos a la ordenación y articulación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Ha destacado asimismo que el actual conflicto sería de carácter cautelar o preventivo lo que justificaría su inadmisión, por más que esta alusión no se lleve por el Abogado de la Generalitat a la súplica de su escrito. Es preciso, al respecto, puntualizar lo siguiente:

a) Los conflictos entre el Estado y las Comunidades Autónomas –conflictos «de competencia» los llama la Constitución en su artículo 161.1 c)– están al servicio de la preservación del «orden de competencias» establecido, para aquél y para éstas, en el bloque de la constitucionalidad (arts. 62 y 63 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional: LOTC) y con esta delimitación de su objeto es coherente el contenido, en general, del fallo a dictar por el Tribunal (art. 66 LOTC). Las inconstitucionalidades a depurar por este cauce son, pues, las que traen causa de la infracción de aquel «orden de competencias», siendo correcto por ello, en principio, lo alegado al respecto por la representación demandada. Así lo viene preservando este Tribunal (por todas las resoluciones en este sentido, véase la STC 162/2013, de 26 de septiembre, FJ 2). No hay, en otras palabras, conflicto sin disputa competencial, por más que ello no necesariamente requiera que quien lo promueva denuncie una invasión de competencias que reivindique para sí (por todas, SSTC 253/2005, de 11 de octubre, FJ 2, y 6/2012, de 18 de enero, FJ 3) Pero esto en modo alguno implica que en su planteamiento y resolución no quepa invocar y tomar en

consideración, junto a las normas articuladoras de competencias, otros preceptos constitucionales de contenido diverso, preceptos cuya aducida infracción no permitiría, por sí sola, acudir a este cauce, pero que sí pueden ser referencia adecuada, para las partes y para el propio Tribunal, a efectos de fijar en sus justos términos el sentido y alcance de una controversia de este género. Negar tal posibilidad sería desconocer el principio mismo de unidad de una Constitución que «no es la suma y el agregado de una multiplicidad de mandatos inconexos» (STC 12/2008, de 29 de enero, FJ 4), así como el valor de la interpretación sistemática trasunto de aquel principio de unidad de la Constitución (por todas las resoluciones en este sentido, SSTC 19/1987, de 17 de febrero, FJ 4, y 16/2003, de 30 de enero, FJ 5).

b) El Abogado de la Generalitat ha aducido también que el conflicto promovido por el Gobierno tiene carácter prematuro o preventivo, calificaciones que le llevan a afirmar que «no puede ser admitido o ha de ser desestimado», por más que la primera opción de tal alternativa (la inadmisión) no se mencione en absoluto en la súplica de sus alegaciones, en la que se pide la desestimación del conflicto.

Es doctrina constante de este Tribunal que el conflicto de competencia es «un cauce reparador, sin que pueda utilizarse con funciones meramente preventivas ante posibles sospechas de actuaciones viciadas de incompetencia» (STC 166/1987, de 28 de octubre, FJ 2; en términos análogos, SSTC 249/1988, de 20 de diciembre, FJ 5, y 120/2012, de 4 de junio, FJ 8). Pero no cabe apreciar, en este examen preliminar, que tal sea ahora el caso de acuerdo con lo aducido por la representación de la Generalitat, pues ninguna de las consideraciones que para ello expone concluiría en aquella calificación de preventivo del presente conflicto. Una de tales consideraciones es la de que el Decreto y las actuaciones traídas ante este Tribunal no habrían deparado –por su condición programática de uno y otras– infracción o afectación alguna de las competencias del Estado, pero bien claro está que con ello se hace supuesto de la cuestión, pues la condición así atribuida a la disposición y a los actos objeto del conflicto nada diría sobre el desbordamiento competencial que la demanda denuncia, desbordamiento que constituye, para confirmarlo o no, el fondo de este litigio constitucional. Tampoco puede compartir el Tribunal que este conflicto sea preventivo sobre la base de que la disposición y las actuaciones controvertidas pudieran ser vistas como preparatorias de futuras reformas legales, o incluso constitucionales, cuya promoción podría ejercerse (arts. 87.2 y 166 CE) por la propia Comunidad Autónoma. De nuevo aquí se pone en duda la viabilidad del conflicto mediante un argumento que, si fuera de acoger, incidiría no sobre la corrección procesal de la vía emprendida al interponerlo, sino sobre lo mal fundado de la pretensión que incorpora.

Es ya posible, a partir de lo anterior, entrar en el examen de las pretensiones deducidas en este proceso.

3. El conflicto se ha promovido, en primer lugar, contra el Decreto 16/2015, de 24 de febrero, por el que se crea el Comisionado para la Transición Nacional. Consta esta disposición de un preámbulo y del siguiente texto articulado:

«Artículo 1. *Creación.*

Se crea el Comisionado para la Transición Nacional, adscrito al Departamento de la Presidencia, al que corresponden 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.

Artículo 2. *Funciones.*

Son funciones del Comisionado para la Transición Nacional:

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 Generalidad 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.

Artículo 3. *Asistencia a las reuniones del Gobierno.*

El Comisionado para la Transición Nacional asistirá a las reuniones del Gobierno cuando sea especialmente convocado para informar del desarrollo de las funciones que tiene encomendadas.

Artículo 4. *Colaboración y apoyo administrativo y logístico.*

4.1 Los departamentos de la Generalidad y los organismos, empresas y entidades que se adscriben o se relacionan con ella colaborarán con el Comisionado para la Transición Nacional en lo que precise para el desarrollo de las funciones que tiene encomendadas.

4.2 El Comisionado para la Transición Nacional recibe el apoyo administrativo y logístico del Departamento de la Presidencia.»

Este Decreto (que, conforme a su disposición final, entró en vigor el mismo día de su publicación en el «Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya») se inscribe, según la demanda, en el llamado «proceso de transición nacional» de Cataluña y en tal sentido pretendería, como otras actuaciones de la Generalitat, la preparación de la legislación y de la administración de la Comunidad Autónoma para su «desconexión» del Estado y la «eventual independencia de Cataluña». Estaríamos por tanto –observa el Abogado del Estado– ante una actuación que sería «materialmente de reforma constitucional», ello sin perjuicio de que la Generalitat carecería de «base competencial» para la adopción de este Decreto, habiéndose incurrido, al dictarlo, en una «extralimitación» que no encontraría acomodo, se dice, en el artículo 71 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC), precepto relativo a las «disposiciones generales y principios de organización y funcionamiento» de la Administración de la Generalitat. La Comunidad Autónoma –se afirma– en modo alguno puede dotarse de «estructuras de estado» (art. 1 del Decreto 16/2015), de manera que el contenido de esta norma carecería de encaje en las competencias asumidas por medio de su Estatuto y conllevaría, por ello, la indebida asunción de las que corresponden al Estado «en virtud de sus títulos específicos». Precisa la demanda que no es la «creación» del comisionado, como órgano administrativo, lo que infringe la Constitución y el Estatuto de Autonomía de Cataluña, sino el que «sus fines establecidos» vayan «más allá de las competencias asumidas por la Generalitat dentro del bloque de la constitucionalidad». Cita también el Abogado del Estado, junto a estas censuras de carácter competencial, lo dispuesto en los artículos 1.2, 2, 9.1 y 168 CE.

La representación de la Generalitat, como también quedó expuesto en los antecedentes, ha invocado la competencia de la Comunidad Autónoma para la organización de sus propios servicios (art. 150 EAC); ha señalado, asimismo, que los cometidos del Comisionado son de «preparación de posibles futuras situaciones, sin efectos jurídicos presentes y actuales», a cuyo efecto menciona la potestad que corresponde al Parlamento autonómico para solicitar o proponer reformas legales o, incluso, constitucionales (arts. 87.2 y 166 CE), y ha destacado, también, que las actuaciones cuya identificación, planificación y seguimiento corresponderían al nuevo cargo habrían de realizarse, conforme dispone el Decreto 16/2015, «en el marco de la legalidad vigente»[art. 2 a)], sin que cupiera presumir que el Comisionado «vaya a actuar al margen del orden constitucional establecido».

Descrita así la contradicción entre las partes, no es posible aún entrar en su resolución sin considerar antes una última cuestión preliminar.

4. Debemos referirnos ahora a la posible pérdida de objeto del presente conflicto de competencia dado que el Decreto 16/2015 fue expresamente derogado por el posterior 28/2016, de 19 de enero, de reestructuración del Departamento de la Presidencia de la Administración de la Generalitat. Este Decreto 28/2016 en su publicación en castellano en el «Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña» declaró en su disposición derogatoria: «se derogan todas las disposiciones de igual o inferior rango que contradigan a este Decreto o que se opongan a él y, especialmente, el Decreto 16/2015, de 24 de febrero, por el que se crea el Comisionado para la Transición Nacional». También esa derogación se produjo en la versión en catalán en el «Diario Oficial de la Generalitat» de la misma fecha, si bien en ella se utilizó una fórmula más general al declarar: «es deroguen totes les disposicions de rang igual o inferior que contradiguin aquest Decret o que s'hi oposin».

Esta determinación fue reiterada, también de modo expreso, por la disposición derogatoria del Decreto 201/2016, de 1 de marzo, de modificación del Decreto 28/2016 y, entre otros, de su artículo 18, en el que se pasó a ordenar una «Secretaría para el Desarrollo del Autogobierno». La disposición adicional de este mismo Decreto 201/2016, hoy a su vez derogado por el Decreto 266/2016, de 5 de julio, estableció que «queda suprimido el Comisionado para la Transición Nacional».

Por lo tanto, la disposición reglamentaria con ocasión de la cual se promovió el presente conflicto no existe ya en el ordenamiento, aunque no por ello habría de llegarse a la conclusión, sin más, de que asimismo la controversia a la que dio origen ha desaparecido y, también, en consecuencia, este concreto objeto del proceso constitucional.

Hemos de tener presente que constituye doctrina de este Tribunal en procesos constitucionales de naturaleza competencial que «la eventual apreciación de la pérdida de objeto del proceso dependerá de la incidencia real que sobre el mismo tenga la derogación, sustitución o modificación de la norma y no puede resolverse apriorísticamente en función de criterios abstractos o genéricos, pues lo relevante no es tanto la expulsión de la concreta norma impugnada del ordenamiento, cuanto determinar si con esa expulsión ha cesado o no la controversia competencial, toda vez que poner fin a la misma a la luz del orden constitucional de reparto de competencias es el fin último al que sirven tales procesos» [por todas, SSTC 18/2011, de 3 de marzo, FJ 3; 149/2012, de 5 de julio, FJ 2 b), y 143/2014, de 22 de septiembre, FJ 2].

En este caso, el Decreto 16/2015 ha sido derogado, como se ha expuesto, por sucesivas normas, y suprimido el Comisionado para la Transición Nacional. Ahora bien, hemos señalado con anterioridad que lo que cuestiona el Abogado del Estado, atendiendo a los términos de la demanda, no es la «creación» del Comisionado, como órgano administrativo, sino el que «sus fines establecidos» vayan «más allá de las competencias asumidas por la Generalitat dentro del bloque de la constitucionalidad». Conforme al Decreto impugnado, al Comisionado correspondían «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».

En consecuencia la derogación de la norma objeto del conflicto y la consiguiente supresión del Comisionado no hacen *per se* perder objeto al presente conflicto, «pues lo relevante no es tanto el agotamiento de los efectos de la concreta norma impugnada cuanto determinar si con ese agotamiento ha cesado o no la controversia competencial, toda vez que el objetivo al que sirven los procesos competenciales es poner fin a la misma a la luz del orden constitucional de reparto de competencias (STC 26/2013, de 31 de enero, FJ 2)» [STC 7/2016, FJ 2]. Conforme a la doctrina citada resulta que los cambios normativos antes mencionados no han supuesto la desaparición sobrevenida del objeto del proceso. Es patente que la *causa petendi* del presente proceso y, por extensión, la perspectiva relevante del conflicto se centra en si las finalidades para las que se creó el órgano administrativo ya suprimido van más allá de las competencias de la Comunidad Autónoma, lo que es coincidente con el reproche competencial de las actuaciones que

integran los planes también impugnados a través del presente conflicto de competencias en su día planteados ante este Tribunal como las resueltas en la STC 128/2016. Desde esta perspectiva tenemos, por tanto, que concluir que el conflicto pervive, pese a la derogación de la norma impugnada.

A ello ha de añadirse que conviene no perder de vista que la figura del Comisionado para la Transición Nacional, adscrito al Departamento de Presidencia de la Generalitat, se crea como un órgano asesor cuyas funciones se orientan a la preparación de estudios y propuestas relativos a la implantación de las denominadas «estructuras de Estado». Tras resolver este Tribunal por ATC 186/2015, de 3 de noviembre, el mantenimiento de la suspensión del Decreto 16/2015, por el que se crea dicha figura, la Presidencia de la Generalitat procedió a su supresión mediante la derogación repetida del citado Decreto 16/2015 en dos momentos sucesivos, operación normativa simultáneamente acompañada de la transformación del Instituto de Estudios Autonómicos en el Instituto de Estudios del Autogobierno.

Así, el Decreto 28/2016 deroga por primera vez el Decreto 16/2015 por el que se crea el Comisionado para la Transición Nacional, al tiempo que adscribe el Instituto de Estudios Autonómicos al Departamento de la Presidencia, con las funciones de estudio, asesoramiento y propuestas en materia de autogobierno que le atribuyó el Decreto 184/2013.

Posteriormente, el Decreto 201/2016 vuelve a derogar expresamente el Decreto 16/2015 y, por si no fuera suficiente, en su disposición adicional declara que «queda suprimido el Comisionado para la Transición Nacional».

Por ello, como antes se ha afirmado, debe entenderse que la controversia competencial suscitada pervive, pese a la repetida derogación del Decreto 16/2015.

5. Realizada la consideración anterior abordamos ahora el enjuiciamiento del Decreto 16/2015. A efectos del mismo no son concluyentes las referencias del Abogado de la Generalitat a las competencias estatutarias de la Comunidad Autónoma para organizar su propia Administración artículo 150 EAC y, en relación con este precepto, artículo 24 de la Ley 13/2008, de 5 de noviembre, de la Presidencia de la Generalitat de Cataluña y del Gobierno, norma invocada en el preámbulo del Decreto controvertido y conforme a la cual el Gobierno puede nombrar comisionados, a los que debe asignar un ámbito de actuación específico y adscribir al correspondiente departamento. Tan indiscutible es esta competencia autonómica para la propia organización como el que la misma solo podrá ejercerse sobre ámbitos que, materialmente, correspondan a la propia Comunidad Autónoma, pues no son concebibles, en Derecho, órganos, servicios o agencias autonómicos cuyas funciones no sean reconducibles a unas u otras competencias estatutarias y otro tanto habría que decir, por lo demás, respecto de la organización del Estado que venimos llamando «central», acotada, asimismo, al ámbito sustantivo de sus competencias propias [al respecto, SSTC 35/1982, de 14 de junio, FJ 3; 123/2014, de 21 de julio, FJ 8, y 128/2016, de 7 de julio, FJ 8 B) c)]. Tampoco son relevantes las referencias de la misma representación procesal a que no habría por qué presumir que la actuación futura del Comisionado para la Transición Nacional se fuera a desarrollar al margen de la Constitución y del Estatuto de Autonomía de Cataluña, tanto más –recuerda esta representación– cuanto que el propio Decreto hoy en cuestión prescribe que las actuaciones sobre las que se proyectarán las del nuevo cargo se llevarán a cabo «en el marco de la legalidad vigente» [art. 2 a)]. Con independencia de esta última mención –cuyo sentido y alcance consideraremos luego–, lo importante para este proceso constitucional, y para juzgar el exceso competencial que la demanda aduce, no es, en efecto, la actuación futura que pudiera llegar a desplegar el repetido comisionado, sino si puede o no el Gobierno de la Generalitat, en atención a las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma, crear una figura administrativa o política como ésta con los cometidos que le han sido asignados en el Decreto. Esto es lo que ahora hemos de considerar.

La propia expresión mediante la que se da nombre al nuevo comisionado («transición nacional») aparece repetidamente en el Decreto 16/2015 –en su preámbulo y en sus artículos 1 y 2 a)– y lo hace en conjunción o por referencia a unas «estructuras de estado» a cuya «creación» se refiere el preámbulo y cuyo «seguimiento» es, entre otros cometidos,

una de las funciones que el Decreto le confiere. Para identificar el sentido, a efectos constitucionales, de expresiones tales –identificación que es premisa de nuestro enjuiciamiento– este Tribunal podría, según sugiere la demanda, atender al «contexto» normativo y político en el que se ha dictado el Decreto cuya validez enjuiciamos, pero no es precisa ahora esa referencia a tal entorno de circunstancias, pues los términos de los que se sirve aquí la norma son lo bastante inequívocos para determinar su alcance sin mayor incertidumbre. Por «culminación del proceso de Transición Nacional» no es posible entender sino una alteración del estatus jurídico-constitucional que hoy corresponde, conforme a la Constitución y al Estatuto de Autonomía de Cataluña, a la Comunidad Autónoma, alteración que habría de llevarse a cabo por la sola autoridad de sus instituciones y órganos propios (no de otro modo cabe interpretar esa voluntad de «culminación») o, en otras palabras, al margen de los cauces que el Estatuto de Autonomía de Cataluña abre para su reforma (título VII) y de los que prevé la Constitución para su propia revisión, incluso total (título X y, en especial, artículo 168). Que esta es la única manera de interpretar la expresión «transición nacional» es algo que queda confirmado por las repetidas referencias del Decreto que enjuiciamos a unas «estructuras de estado» a crear o a implantar [preámbulo y arts. 1 y 2 d)], estructuras que vienen a presentarse como la articulación institucional y orgánica que, preparada durante la llamada «transición nacional», daría, con su «implementación» [arts. 1 y 2 a)], término a aquélla, deparando así, en palabras del Decreto, la «culminación del proceso» en que la misma consiste. Otra inteligencia de esta norma no es posible y no lo es, en particular, la que sugiere el Abogado de la Generalitat, que se ha referido con reiteración a que los cometidos, según el Decreto, del comisionado bien podrían entenderse, con estas palabras o análogas, como de «estudio previo» y «preparación» de «una reforma estatutaria o de una proposición de ley marco o de delegación o transferencia (arts. 150.1 y 2 CE)» o, incluso, de una eventual reforma constitucional, reforma que puede ser solicitada o propuesta por el Parlamento de Cataluña (arts. 87.2 y 166 CE). Para excluir tal alegato no es siquiera preciso señalar la evidencia de que la norma así defendida nada dice al respecto, situándose, más bien ante el horizonte de la «culminación del proceso de Transición Nacional» (art. 1), proceso, pues, autosuficiente o desligado de otras intervenciones que no fueran las de la propia Comunidad Autónoma, de sus órganos e instituciones. Lo relevante es que el Decreto controvertido, como acto emanado de un poder público que incorpora, en términos de presente e inmediatamente eficaces, mandatos y habilitaciones, no podría ser defendido sobre la base de «normas imaginarias o inexistentes» [SSTC 154/1989, de 5 de octubre, FJ 7, y 128/2016, FJ 6 c)] que pudieran, en un futuro incierto, integrarse en el bloque de la constitucionalidad, sino, exclusivamente, en atención a las que hoy lo componen [en análogos términos, FJ 10 c) de la última de las resoluciones citadas].

El Decreto es, en su conjunto, contrario a la Constitución por haber incurrido, al dictarlo, en manifiesta incompetencia. No puede el órgano de una Comunidad Autónoma –el Gobierno de la Generalitat, en este caso– ostentar y ejercer una potestad, de la que carece, para disponer cosa alguna sobre la formación o creación de unas propias «estructuras de estado» –ajenas, por definición, a la configuración institucional de las Comunidades Autónomas– o para regular, en otras palabras, un llamado «proceso de Transición Nacional» que, se entienda como se entienda esta expresión, supondría, de emprenderse y concluirse, la modificación, según dijimos, de la posición jurídico-constitucional de la Comunidad Autónoma, modificación perfectamente posible en Derecho, pero solo a través de la revisión de la propia Constitución (revisión que puede ser solicitada o propuesta por la asamblea autonómica: arts. 87.2 y 166 CE), nunca por obra de la exclusiva voluntad de los órganos de la Comunidad Autónoma. Es muy cierto, como se recuerda en las alegaciones frente a la demanda, que en nuestro ordenamiento constitucional no tiene cabida un modelo de «democracia militante» que impusiera no ya el respeto sino la adhesión positiva a la Constitución. También lo es, por tanto, que –como ha añadido este Tribunal– el planteamiento de concepciones que pretendan modificar el fundamento mismo del orden constitucional tiene cabida en nuestro ordenamiento, pero siempre que no se prepare o defienda a través de una actividad que vulnere los principios

democráticos, los derechos fundamentales o el resto de los mandatos constitucionales y que el intento de su consecución efectiva se realice en el marco de los procedimientos de reforma de la Constitución, pues el respeto a los procedimientos es siempre, y en todo caso, inexcusable [STC 42/2014, de 25 de marzo, FJ 4 c), y jurisprudencia allí citada]. Son precisamente estos procedimientos los que pretenden sortearse o soslayarse de manera inequívoca por un acto del poder, como el enjuiciado aquí, que organiza la creación de unas «estructuras de Estado» y la «culminación» de un «proceso de Transición Nacional» –la transformación, en suma, de la identidad institucional de la Comunidad Autónoma– por obra de su sola voluntad.

Conclusión tan clara no puede quedar empañada por la referencia que el artículo 2 a) del Decreto hace a que las «actuaciones necesarias» para «culminar el proceso de Transición Nacional» lo serán «en el marco de la legalidad vigente». La invalidez no dejaría de serlo, como es obvio, tan sólo porque el acto o el precepto viciado remita al ordenamiento vigente (en tal sentido, STC 37/1981, de 16 de noviembre, FJ 5), supuesto en el cual tal remisión no dejaría de ser «una frase vacía» (STC 35/1982, FJ 3).

Al adoptar este Decreto el Gobierno de la Generalitat ha actuado fuera de toda competencia estatutaria y, haciéndolo, ha afectado no a unas u otras singulares competencias del Estado, sino, mediante este abierto desbordamiento competencial, a la posición misma, en su conjunto, de las instituciones generales del Estado. Con la promoción de este conflicto el Gobierno no ha reivindicado para sí la competencia aquí ejercida por el Gobierno autonómico, sino que ha denunciado el radical vicio de incompetencia en que incurrió este último al aprobar el Decreto 16/2015. Tal planteamiento es, conforme a reiterada jurisprudencia constitucional, perfectamente posible en un conflicto de competencia (por todas, la ya citada STC 6/2012, FJ 3, y resoluciones allí mencionadas) y en este caso, además, el único atendible, una vez tomada la decisión de promover el presente proceso. Una norma como la enjuiciada, en efecto, tampoco podría haber sido nunca adoptada por el Estado –entendido ahora como Estado «central»–, pues lo que se hizo al dictarla fue situarse en el nivel que es propio y exclusivo de la Constitución, esto es, el de disponer libremente de la competencia sobre las competencias mismas, algo que sólo corresponde, como acto que es de soberanía, al poder constituyente [art. 1.2 y título X CE y SSTC 31/2010, de 28 de junio, FJ 6, y 128/2016, FJ 6 c)].

El Decreto 16/2015 se ha dictado, en definitiva, sin fundamento alguno en el Estatuto de Autonomía de Cataluña y en absoluto podría prestárselo su artículo 150, relativo a una organización de la propia administración que está solo al servicio de las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma, lo que aquí, manifiestamente, no es el caso. Al adoptar esta disposición se han vulnerado los preceptos constitucionales que definen los Estatutos de Autonomía como normas institucionales básicas de la respectiva Comunidad Autónoma a los que corresponde, entre otros cometidos, la determinación de sus competencias [art. 147.1 y 2 d) CE]. Y se han conculcado también los artículos 1 y 2.4 EAC. Conforme al primero de estos preceptos estatutarios, «Cataluña, como nacionalidad, ejerce su autogobierno constituida en Comunidad Autónoma de acuerdo con la Constitución y con el presente Estatuto, que es su norma institucional básica». Con arreglo al segundo «[l]os poderes de la Generalitat emanan del pueblo de Cataluña y se ejercen de acuerdo con lo establecido en el presente Estatuto y la Constitución». Ambas disposiciones han sido violadas por el Gobierno autor de este Decreto quien al dictarlo, por tanto, ha venido a negar el fundamento inmediato, sobre la base de la Constitución, de la autoridad que ejerce.

6. Se dirige también este conflicto contra el «plan ejecutivo para la preparación de las estructuras de estado» y contra el «plan de infraestructuras estratégicas», planes cuya elaboración o preparación se habría acordado o decidido por el Gobierno de la Generalitat, a la vista de lo que se hizo figurar en su propia y oficial página web (cuyo contenido, en este extremo, acredita la demanda mediante la correspondiente acta notarial) y a los que se refirió públicamente el Presidente de la Comunidad Autónoma tras la reunión del Gobierno autonómico de 17 de febrero de 2015, comparecencia cuyo contenido al respecto está igualmente acreditado en la documentación que la demanda adjunta. A estos proyectados planes el primero de los cuales se integra, a su vez, siempre a la vista de la

documentación que la demanda aporta, por uno sobre el «impulso al despliegue de la hacienda propia» y por otro que se presenta como «plan y diseño de la administración y la tesorería de la seguridad social catalana» les reprocha el Abogado del Estado la conculcación de las competencias exclusivas del Estado previstas en los apartados 14, 17 y 29 del artículo 149.1 CE. E igualmente, en relación con estas aducidas infracciones constitucionales, pueden invocarse otras distintas que afectarían ya a la Constitución misma, artículos 133.1, 149.1. y 157.3, ya al Estatuto de Autonomía de Cataluña artículos 132.1 y 164, ya, en fin, a la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas o a otras normas mediante las que el Estado habría ejercido alguna de las competencias exclusivas que se dicen menoscabadas por los planes así proyectados y anunciados. Aprecia la demanda que estas actuaciones se integran, como el Decreto enjuiciado, en el llamado «proceso de Transición Nacional» para la «desconexión» del Estado, y en relación con ello invoca los artículos 1.2, 2, 9.1 y 168 CE. La representación de la Generalitat ha alegado de contrario que los planes así controvertidos «no invaden competencias estatales ni tienen eficacia jurídica directa ni para terceros», presentando los documentos aportados junto a la demanda un «carácter político y programático», de «compromiso ... que se asume y hace público desde el Gobierno». Observa esta representación que las «estructuras de estado» a las que se refiere el primero de estos planes son «compatibles con el desempeño de funciones en posibles futuros escenarios de mayor autogobierno»; que, en lo que se refiere, en segundo lugar, a la hacienda propia, se trataría de un «mero programa de actuaciones futuras», y que, en lo que hace a la seguridad social, estaríamos tan sólo ante una iniciativa de «estudio y preparación», lo que también sería de ver en cuanto al llamado plan de infraestructuras estratégicas, ello sin perjuicio de que, en este último caso, la Generalitat podría participar en los diferentes planes de protección de tales infraestructuras, a cuyo efecto cita los artículos 132 y 164 a) EAC.

Recordada así, en síntesis, la contradicción que aquí se plantea entre las partes es ya posible entrar en su resolución, no sin antes aclarar dos cuestiones previas relevantes para nuestro enjuiciamiento.

7. Las partes se han referido –aunque con conclusiones contrarias– tanto a la entidad misma, por así decir, de los actos traídos ante este Tribunal como también a su virtualidad efectiva para deparar o no una infracción del orden constitucional y estatutario de competencias. Es preciso, al respecto, señalar lo siguiente:

A) Se dice en la demanda que la decisión del Gobierno de la Generalitat relativa a estos planes «no está materializada en ningún acuerdo formalizado» del propio Gobierno, habiéndose conocido a través de su anuncio o presentación en la página web de la Generalitat, lo que lleva al Abogado del Estado a señalar que «nos hallamos ante unas actuaciones materiales». Para la representación de la Generalitat se trataría, en todo caso, de una actuación «de carácter político y programático», de un «puro compromiso político».

Este Tribunal ha reconocido, en no pocas ocasiones, que determinadas actuaciones materiales –desprovistas, por tanto, de toda veste formal– pueden ser objeto idóneo de un conflicto de competencia, siempre que mediante las mismas se afirmen competencias propias o se nieguen o conculquen las ajenas (SSTC 102/1988, de 8 de junio, FJ 4; 158/1988, de 15 de septiembre, FJ 2; 95/2002, de 25 de abril, FJ 4, y 138/2015, de 11 de junio, FJ 5). Aquí no estamos, sin embargo, ante un comportamiento de esas características. Que hubo un acuerdo o decisión del Gobierno de la Generalitat relativo a la preparación de estos planes es algo indubitado, por más que no conste en las presentes actuaciones un acto al respecto, expreso y documentado, del propio Gobierno autonómico. Basta, sin embargo, para constatar tal decisión o acuerdo lo publicado, según la demanda acredita, en la página web de la Generalitat, en primer lugar; lo expuesto, además, por su Presidente en comparecencia pública de 17 de febrero de 2015 y lo manifestado, en fin, por el propio Gobierno de la Generalitat en su respuesta al requerimiento de incompetencia, previo al planteamiento de este conflicto, respuesta en la que inequívocamente se asumen y defienden tales decisiones y se dice que el plan para la preparación de «estructuras de

Estado» fue acordado por el Gobierno en la fecha indicada. Todo ello, unido a la evidencia de que la representación demandada en modo alguno ha negado la adopción de tal acuerdo o decisión, lleva a que no quepa hablar aquí de una actividad estrictamente material o de facto, sino de la manifestación pública (en la repetida página web de la Generalitat) de lo decidido o acordado por el Gobierno autonómico. Este acuerdo o –mejor– el contenido del mismo conocido por el medio dicho es el objeto del enjuiciamiento que se nos pide, enjuiciamiento que no deja de ser procedente –entablado ya el conflicto– por la mera circunstancia de que los planes aquí en controversia sean expresión, como así es, de una actuación política o programática del Gobierno de la Generalitat, según observa su representación. Este Gobierno es, como cualquier otro, órgano jurídico de aplicación y, cuando proceda, de creación del Derecho y también político, pero la circunstancia de que aquí haya actuado en esta segunda condición no le libera de sujetarse, en general, al ordenamiento ni de respetar el orden constitucional y estatutario de competencias.

B) El Abogado de la Generalitat ha observado que los planes así proyectados y anunciados por el Gobierno «no son actos definitivos, sino preparatorios y de programación futura y no tienen eficacia jurídica ni para terceros, por lo que no han podido causar hasta el momento una invasión efectiva de las competencias estatales». Este alegato, que se formula también en defensa de las actuaciones contempladas en el Decreto ya enjuiciado y se vincula, de nuevo, al aducido carácter prematuro del conflicto viene a expresar dos reparos de diferente entidad frente a la acción aquí ejercida:

a) El llamado «plan ejecutivo para la preparación de las estructuras de estado», así como el denominado «plan de infraestructuras estratégicas», se presentan y anuncian por el Gobierno de la Generalitat, uno y otro, como parte –así consta documentado– de los que se identifican por el Gobierno autonómico como «10 proyectos estratégicos de acción de gobierno y para la transición nacional», constituyendo, pues, una iniciativa, de inequívoco carácter político y programático, adoptada por el Gobierno en su condición de órgano que «dirige la acción política ... de la Generalitat» [art. 68.1 EAC y, en desarrollo de este precepto, art. 26 a) de la ya citada Ley 13/2008, de la Presidencia de la Generalitat y del Gobierno]. Es de todo punto obvio que esa presentación y anuncio públicos no tienen, en sí mismos, la condición de actos jurídicos y que por ello carecen de la eficacia, distinta en cada caso, que a tal género de actos les atribuye el ordenamiento. Carencia de cualquier forma de eficacia jurídica típica no equivale siempre, sin embargo, a falta de efectos sobre las posiciones o situaciones jurídicas ajenas y esto es lo que en la demanda se atribuye a la decisión del Gobierno de la Generalitat –decisión hecha pública– de preparar o encargar unos determinados planes cuyo anunciado contenido supondría ya, por sí solo, un exceso competencial y, junto a ello, un menoscabo cierto de las competencias del Estado.

b) Si, por lo demás, los planes así anunciados hubieran de tener por objeto materias ajenas a las competencias autonómicas y correspondientes a las del Estado es muy cierto que con su sola programación y presentación pública no se habría verificado aún nada que mereciera llamarse ejercicio, por invasión, de aquellas competencias estatales. La incompetencia por usurpación de lo que el ordenamiento atribuya a otro ente no es, sin embargo, la única que puede deparar un vicio de este género ni el único supuesto, por lo mismo, residenciable ante esta jurisdicción por el actual cauce, pues este Tribunal ha tenido ocasión de señalar que actos de mera afirmación de una competencia con la que no se cuenta en Derecho o preparatorios de su ejercicio pueden llegar a afectar o a perturbar la posición jurídica del ente que promueve el conflicto (SSTC 57/1983, de 28 de junio, FJ 1; 102/1988, FJ 3; 249/1988, de 20 de diciembre, FJ 5; 101/1995, de 22 de junio, FJ 7, y 132/1996, de 22 de julio, FJ 3).

Procede ya entrar en el enjuiciamiento que aquí se nos pide, no sin antes dejar dicho que los planes así controvertidos parecen mostrar, como la demanda pone de relieve, una patente afinidad con las encomiendas que la Ley del Parlamento de Cataluña 3/2015, de 11 de marzo, de medidas fiscales, financieras y administrativas, hizo al Gobierno de la Generalitat en sus disposiciones adicionales vigésima segunda, vigésima cuarta y vigésima quinta en orden a elaborar, respectivamente, un plan director sobre la administración

tributaria de Cataluña, un catálogo, también, de infraestructuras estratégicas (así como la creación, en este punto, de una comisión interdepartamental que desarrollara las medidas oportunas para garantizar la continuidad del servicio y el funcionamiento de las infraestructuras estratégicas de Cataluña), y un anteproyecto de ley de creación de la Agencia Catalana de la Protección Social. Las dos primeras de estas disposiciones adicionales (vigésima segunda y vigésima cuarta) han sido, junto a otros preceptos de la misma Ley 3/2015, declaradas inconstitucionales y nulas por la ya citada STC 128/2016, mientras que los números 2 y 3 de aquella disposición adicional vigésima quinta fueron objeto, en la misma Sentencia, de una interpretación conforme a la norma fundamental que permitió declarar entonces su no inconstitucionalidad. A las fundamentaciones jurídicas que condujeron a estos pronunciamientos será procedente, por tanto, remitirse en lo que sigue.

8. La decisión del Gobierno de la Generalitat de realizar o encargar los planes «ejecutivo para la preparación de las estructuras de estado» y de «infraestructuras estratégicas», decisión hecha pública por el medio y en los términos ya dichos, supone una afirmación competencial del Gobierno de la Comunidad Autónoma sobre los ámbitos materiales en cada caso afectados, ello con independencia de si la elaboración de alguno de dichos planes hubiera de corresponder al Comisionado para la Transición Nacional, visto su anuncio público, respecto del primero de los programados. Esta inequívoca afirmación competencial se ha hecho, sin embargo, sin fundamento estatutario alguno y ha afectado, por lo mismo, tanto a la posición institucional del propio Estado como a las competencias que le corresponden sobre algunos de tales ámbitos, lesionando una y otras.

A) Así es, sin duda, en lo que se refiere a la decisión o acuerdo de promover el llamado «plan ejecutivo para la preparación de las estructuras de estado». Por lo pronto, y de conformidad con lo dicho en el fundamento jurídico 5 que antecede, ninguna autoridad autonómica puede, sin quiebra de la Constitución y del respectivo Estatuto de Autonomía, decidir por sí la construcción o formación de unas tales «estructuras» que, al identificarse como «de Estado», supondrían la más abierta determinación de arrumbar la actual posición institucional, conforme al ordenamiento en vigor, de la Comunidad Autónoma, sustituyéndola por otra de carácter «estatal», operación solo posible en nuestro Derecho mediante una revisión formal de la Constitución (título X), revisión que puede ser propuesta o solicitada por las asambleas autonómicas (arts. 87.2 y 166 CE) y también, por tanto, por el Parlamento de Cataluña. La censura que así merece la denominación genérica de este proyectado plan no habría de quedar paliada por lo que en las alegaciones del Abogado de la Generalitat se dice en punto a que este plan, al igual que el relativo a las infraestructuras estratégicas, podría dar lugar, en su momento, a una iniciativa autonómica que discurriera por los cauces estatutarios y constitucionales para la modificación ya del propio Estatuto de Autonomía de Cataluña, ya de la Constitución misma, ya, en fin, de otras normas a ella subordinadas. Si esta decisión del Gobierno de la Generalitat puede, como así es, ser enjuiciada en el presente proceso, habrá de serlo, según también dijimos en el mismo fundamento jurídico 5 que antecede, con arreglo a las normas vigentes que son medida de su constitucionalidad, no en atención a cualesquiera otras, futuras e hipotéticas, que pudieran ocupar, un día, su lugar. Y es claro, por lo dicho, que el actual ordenamiento constitucional proscribía que una Comunidad Autónoma, a través de los órganos que pueden decidir por ella, reclame para sí la condición de «Estado» o dé inicio a su configuración como tal. Obrando de este modo el órgano autonómico da manifiestamente de lado lo dispuesto en los antes citados artículos 1 y 2.4 EAC y conculca, asimismo, los preceptos constitucionales, igualmente mencionados con anterioridad, que definen la posición en el ordenamiento de los Estatutos de Autonomía y reservan a los mismos, entre otros extremos, la determinación de las competencias a asumir por las distintas Comunidades Autónomas art. 147.1 y 2 d) CE. Dicho queda también con ello que la exposición genérica, en la web oficial, que de este plan hizo el Gobierno de la Generalitat —exposición referida a la creación de la figura del Comisionado para la Transición Nacional y, de nuevo, a la constitución de «estructuras de estado»— es, asimismo, del todo inconciliable con el ordenamiento constitucional y vicia, en idéntica medida, la decisión aquí controvertida.

Sin perjuicio de lo que queda dicho, el acuerdo o decisión gubernamental sobre las dos actuaciones que se programan en este «plan ejecutivo para la preparación de las estructuras de estado» –«despliegue de la hacienda propia» y «plan y diseño de la administración y la tesorería de la seguridad social catalana»– aparece, vistos los términos en que tales actuaciones se presentan, manifiestamente incurso en vicio de incompetencia:

a) Así es obligado decirlo, en primer lugar, respecto del llamado «impulso al despliegue de la hacienda propia», iniciativa que persigue «la asunción de la plena soberanía fiscal» y pugna paladinamente, por ello, con la competencia estatal sobre hacienda general (art. 149.1.14 CE), así como con los preceptos del Estatuto de Autonomía de Cataluña que definen las competencias financieras –limitadas, como cualesquiera otras– de la Generalitat y configuran la Agencia Tributaria de Cataluña (arts. 203 y 204). No son precisas aquí ulteriores argumentaciones, aunque sí una remisión en todo a lo que dijimos en el fundamento jurídico 6 de la ya citada STC 128/2016 en punto a la articulación de competencias financieras entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

b) La misma conclusión se impone a propósito del «plan y diseño de la administración y la tesorería de la seguridad social catalana», plan que pretende configurar un «modelo» propio de seguridad social y una «tesorería» también propia. La Generalitat puede, sin duda, planificar y diseñar su organización interna para el ejercicio de las competencias que, en punto a la Seguridad Social, le atribuye el Estatuto de Autonomía de Cataluña [art. 165 y STC 128/2016, FJ 9 A)]. Es manifiesto, sin embargo, que no figura entre tales competencias ni la de dotarse de una propia «tesorería» en este ámbito ni la de configurar un «modelo», también propio, de seguridad social, determinaciones, una y otra, del todo incompatibles con la Constitución y con el Estatuto de Autonomía de Cataluña, pues el régimen económico de la Seguridad Social corresponde en exclusiva al Estado (art. 149.1.17 CE, sin perjuicio de lo previsto en el art. 165.1 EAC), al que también compete, en iguales términos de exclusividad, definir un «modelo» de gestión que entra, de lleno, en la legislación básica sobre esta institución que la Constitución asimismo le encomienda [art. 149.1.17 y STC 128/2016, FJ 9 C)]. Basta con lo dicho para constatar que la decisión del Gobierno relativa a este plan se adoptó sin fundamento competencial alguno y con patente ignorancia de las competencias exclusivas del Estado en la materia.

B) El acuerdo del Gobierno para preparar y difundir el «plan de infraestructuras estratégicas» incurre, asimismo, en un patente vicio de incompetencia. Se dice en su presentación pública que con el mismo se aspira a garantizar, respecto a tales infraestructuras, su «seguridad» y «la asunción de competencias plenas para su gestión», pero ni tal seguridad es cosa que corresponda a la Comunidad Autónoma, sino al Estado artículo 149.1.29 CE [STC 128/2016, FJ 8 A) y B)], ni puede un órgano de aquélla, como es obvio, anunciar su disposición a asumir, por su sola autoridad, competencias de las que carece para alcanzar en este ámbito, como también se anuncia en la presentación del plan, la «soberanía energética». Baste con añadir, en cuanto a lo primero, que las competencias del Estado en materia de seguridad pública (art. 149.1.29 CE) –en las que se integra, conforme a la Sentencia recién citada, la que tiene por objeto la protección de estas infraestructuras estratégicas– han sido ejercidas mediante la Ley 8/2011, de 28 de abril, por la que se establecen medidas para la protección de dichas infraestructuras y se incorpora a nuestro Derecho la Directiva 2008/114/CE, del Consejo, de 8 de diciembre, sobre la identificación y clasificación de infraestructuras críticas europeas y la evaluación de la necesidad de mejorar su protección. La apreciación de inconstitucionalidad por incompetencia que así se impone no habría de quedar atenuada o excluida por lo que en la exposición pública de este plan se dice en orden a que «se analizará también cuáles son los procedimientos para asumir las competencias en aquellas infraestructuras clave sobre las que la Generalitat no tiene todavía competencia plena». Esta ambigua y, en todo caso, equivocada mención (en punto a seguridad, la Generalitat no tiene competencia «plena» de tipo alguno sobre las infraestructuras estratégicas en el territorio de Cataluña) no podría, mediante su referencia a esos innominados «procedimientos», salvar la constitucionalidad, en este punto, del acuerdo enjuiciado, pues ya hemos dicho que la

mera referencia a hipotéticos cambios normativos, constitucionales o legales, en modo alguno consiente un anticipado ejercicio o afirmación competencial de lo que aquéllos pudieran deparar y que fuera más allá o en contra, por lo tanto, de lo que permite el vigente bloque de la constitucionalidad.

La decisión del Gobierno de la Generalitat de promover y anunciar públicamente los planes aquí considerados entrañó una manifiesta afirmación competencial, carente, sin embargo, de todo fundamento estatutario y que incurre, por lo mismo, en una ilegítima perturbación de la posición institucional y de las competencias del Estado. Dicho acuerdo, por tanto, resulta también contrario a los apartados 14, 17 y 29 del artículo 149.1 CE, así como a los preceptos del Estatuto de Autonomía de Cataluña que quedan igualmente reseñados en este mismo fundamento jurídico.

9. Procede, por cuanto queda dicho, estimar el presente conflicto y declarar inconstitucionales y nulos, por contrarios al orden constitucional de distribución de competencias, el Decreto 16/2015, de 24 de febrero, del Gobierno de la Generalitat de Cataluña, así como el acuerdo o decisión, del mismo Gobierno, relativo a los llamados plan ejecutivo para la preparación de las estructuras de Estado y plan de infraestructuras estratégicas. Las declaraciones que así se imponen hacen ya innecesario, en atención a lo dispuesto en el artículo 61.3 y en el párrafo primero del artículo 87.1, ambos LOTC, un pronunciamiento adicional y genérico del Tribunal, como se pidió indeterminadamente en la súplica de la demanda, sobre «las previsiones y las actuaciones desarrolladas en aplicación o al amparo de dicho Decreto o de los referidos planes o coincidentes con su finalidad». Una vez anulados la disposición y el acuerdo o decisión que quedan dichos, y apreciada la incompetencia autonómica para adoptarlos, no podría ya proseguir, ni desde luego emprenderse, actuación alguna que hubiera tenido, o pretendiera tener en el futuro, causa en aquéllos o en las competencias que –sin fundamento alguno– han sido aducidas en su defensa.

FALLO

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

Ha decidido

Estimar el presente conflicto positivo de competencia y declarar:

La inconstitucionalidad y nulidad, por ser contrarios al orden constitucional de distribución de competencias:

a) El Decreto 16/2015, de 24 de febrero, del Gobierno de la Generalitat de Cataluña, por el que se crea el Comisionado para la Transición Nacional.

b) El acuerdo o decisión del Gobierno de la Generalitat de Cataluña relativo a los llamados «plan ejecutivo para la preparación de estructuras de estado» y «plan de infraestructuras estratégicas», anunciados en la web «govern.cat», a través de la web «Generalitat de Catalunya» («gencat.cat»), dentro del documento «10 proyectos estratégicos de acción de gobierno y para la transición nacional 2015».

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

Dada en Madrid, a diez de mayo de dos mil diecisiete.–Juan José González Rivas.–Encarnación Roca Trías.–Andrés Ollero Tassara.–Fernando Valdés Dal-Ré.–Santiago Martínez-Vares García.–Juan Antonio Xiol Ríos.–Pedro José González-Trevijano Sánchez.–Antonio Narváez Rodríguez.–Alfredo Montoya Melgar.–Ricardo Enríquez Sancho.–Cándido Conde-Pumpido Tourón.–María Luisa Balaguer Callejón.–Firmado y rubricado.