

Proposició de llei de creació de l'Agència Catalana de Protecció Social

202-00034/11

DICTAMEN DEL CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES

Reg. 68200 / Coneixement: Mesa del Parlament, 29.08.2017

A la presidenta del Parlament

Senyora,

D'acord amb l'article 22.1 de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries, us trameto, adjunta, còpia del Dictamen 10/2017, d'aquest Consell, emès el 24 d'agost de 2017, sobre la Proposició de llei de l'Agència Catalana de Protecció Social.

Atentament,

Barcelona, 28 d'agost de 2017

Joan Egea Fernández, president del Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya

Dictamen 10/2017, de 24 d'agost, sobre la Proposició de llei de l'Agència Catalana de Protecció Social

El Consell de Garanties Estatutàries, amb l'assistència del president Joan Egea Fernández, del vicepresident Pere Jover Presa, dels consellers Marc Carrillo i Jaume Vernet Llobet, del conseller secretari Àlex Bas Vilafranca, dels consellers Francesc de Paula Caminal Badia i Carles Jaume Fernández i de la consellera Margarida Gil Domènech ha acordat emetre el següent

Dictamen

Sol·licitat pel Grup Parlamentari Socialista i pel Grup Parlamentari de Catalunya Sí que es Pot, respecte del Dictamen de la Comissió de Treball sobre la Proposició de llei de l'Agència Catalana de Protecció Social (BOPC 481, de 25 de juliol de 2017).

Antecedents

1. El dia 31 de juliol de 2017 va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries un escrit de la presidenta del Parlament, de 28 de juliol (Reg. núm. 5842) en què es comunicava al Consell l'Acord de la Mesa del Parlament del dia 28 de juliol, pel qual, segons el que preveuen els articles 16.1.b i 23.b de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries (LCGE), es va admetre a tràmit la sol·licitud de dictamen sobre l'adequació a l'Estatut i a la Constitució de la Proposició de llei de l'Agència Catalana de Protecció Social, presentada el dia 28 de juliol de 2017, pel Grup Parlamentari Socialista i pel Grup Parlamentari de Catalunya Sí que es Pot.

2. El Consell de Garanties Estatutàries, en la sessió del dia 3 d'agost de 2017, després d'examinar la legitimació i el contingut de la sol·licitud, de conformitat amb els articles 23 a 25, apartats 1 a 3 LCGE, va acordar la seva admissió a tràmit, es va declarar competent per emetre el dictamen corresponent i en va designar ponent la consellera senyora Margarida Gil Domènech.

3. En la mateixa sessió, a l'empara de l'article 25 LCGE, apartats 4 i 5, i de l'article 35 del Reglament d'organització i funcionament del Consell, va acordar adreçar-se als sol·licitants, a tots els grups parlamentaris i també al Govern a fi de sol·licitar-los la informació i la documentació complementàries de què disposessin sobre la norma sotmesa a dictamen.

4. En data 7 d'agost de 2017 es va rebre en el Registre del Consell un escrit del secretari general de Treball, Afers Socials i Famílies del Departament de Treball, Afers Socials i Famílies, on comunicava que no es disposava d'informació ni de documen-

tació complementària en relació amb la matèria objecte de dictamen, pel fet que es tracta d'una «proposició que no ha estat a iniciativa del Govern» (Reg. núm. 5847).

5. Finalment, després de les corresponents sessions de deliberació del Consell, el dia 24 d'agost de 2017 ha tingut lloc la votació i l'aprovació d'aquest Dictamen, d'acord amb el que preveuen els articles 26.3 LCGE i 38 del Reglament d'organització i funcionament del Consell.

Fonaments jurídics

Primer. L'objecte del Dictamen

Com ha quedat exposat en els antecedents, els grups parlamentaris Socialista i de Catalunya Sí que es Pot, a l'empara del que estableixen els articles 16.1.b i 23.b LCGE, solliciten el parer d'aquest Consell respecte del Dictamen de la Comissió de Treball sobre la Proposició de llei de l'Agència Catalana de Protecció Social (en endavant, la Proposició o la Proposició de llei, indistintament), especialment, sobre els preceptes següents: articles 3.1.a, .b, .c, .d, .h i .2; 14.3.b, disposició transitòria primera, apartats 1 i 2 i disposició transitòria tercera.

En aquest fonament jurídic resumirem el contingut i la finalitat de la Proposició de llei i també efectuarem una breu descripció del context normatiu, català i estatal, en què s'insereix. Tot seguit, alludirem molt breument als preceptes sol·licitats i als dubtes de constitucionalitat i d'estatutarietat que plantegen els peticionaris. A l'últim, donarem compte de l'estructura que adoptarà el nostre pronunciament per tal de respondre adequadament als dubtes esmentats.

1. La Proposició de llei crea l'Agència Catalana de Protecció Social (en endavant, l'Agència), com a organisme autònom adscrit al Departament de la Generalitat competent en matèria de protecció social, amb personalitat jurídica pròpia i plena capacitat d'obrar (art. 1 i 2).

D'acord amb el que preveu el preàmbul, la Proposició de llei opta per un model organitzatiu de protecció social mitjançant el qual «es dona recorregut a un ens unificat i especialitzat en la gestió de prestacions socials de servei, econòmiques i tecnològiques» que no inclou les prestacions sanitàries, la gestió de les quals resideix «en tots els casos en el Servei Català de la Salut, atès el caràcter universal d'accés a la salut» (par. antepenúltim).

Així, seguint amb la dicció del preàmbul, es posa de manifest, d'una banda, la necessitat d'avançar cap a un model de protecció social que entengui el dret a les prestacions socials com un dret vinculat al manteniment de la vida, de manera que el sistema garanteixi el sosteniment de la capacitat econòmica dels ciutadans i sigui un redistribuïdor de riquesa per als qui tinguin dificultats per assegurar-se un projecte vital (apt. cinquè). I, de l'altra, es dona compte de la complexitat administrativa que suposa l'ampli ventall de prestacions socials que es duen a terme a Catalunya a la qual s'han referit diverses iniciatives parlamentàries, demanant actuacions en l'àmbit organitzatiu, com ara la Moció 60/X, de 21 de novembre de 2013, la 119/X, de 12 de juny de 2014 o la 210/X, de 7 de maig de 2015 (apt. novè). La norma s'elabora a l'empara de l'article 150 EAC «fent ús de les competències exclusives d'autoorganització de la Generalitat» (apt. catorzè).

La Proposició de llei conté vint articles estructurats en tres capítols, quatre disposicions addicionals, tres de transitòries, una de derogatòria i quatre de finals.

El capítol I (art. 1 a 5) es refereix a la creació, naturalesa i funcions del nou organisme i estableix els seus principis d'actuació. El capítol II (art. 6 a 13) es dedica a l'organització, composició i règim de funcionament, dels quals en cal destacar, com a òrgans integrants de l'Agència, la presidència (art. 7), el Consell General (art. 8), el Consell Assessor (art. 10), el Consell de Participació (art. 11) i la direcció (art. 13). El capítol III, rubricat «Règim econòmic i jurídic», conté les previsions relatives als mitjans i recursos econòmics de l'Agència (art. 14), el pressupost (art. 15), el patrimoni (art. 16), el règim comptable i de fiscalització (art. 17), el personal (art. 18),

el règim jurídic (art. 19) i una crida a la col·laboració institucional en l'àmbit de les funcions establertes a l'article 3 (art. 20).

Per la seva banda, les disposicions addicionals fixen l'exclusió expressa de la gestió de les prestacions sanitàries per part de l'Agència (primera), el respecte als criteris de paritat en tots els òrgans de governança i direcció (segona), el règim d'incompatibilitats (tercera) i l'especificitat de la gestió de les activitats de valoració mèdica (quarta).

Quant a les disposicions transitòries, es refereixen a la incorporació progressiva de funcions a l'Agència (primera), l'aprovació dels estatuts de règim interior (segona), i el pacte nacional per a la protecció social (tercera). La disposició derogatòria de la Proposició de llei fixa l'abrogació de totes les disposicions de rang igual o inferior que s'hi oposin. A l'últim, les disposicions finals es dediquen respectivament al desplegament reglamentari (primera), les modificacions i habilitació pressupostàries (segona), l'atribució de competències descrites en l'article 3 (tercera) i l'entrada en vigor de la norma al cap de vint dies d'haver estat publicada al *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* (quarta).

2. Tot i que la Proposició de llei no pretén abordar una regulació substantiva en matèria de protecció social, com es desprèn del seu contingut, que acabem d'exposar, pot ser útil fer una breu al·lusió al marc normatiu català i estatal en el qual la iniciativa legislativa s'integrarà una vegada aprovada, per tal de contextualitzar-la. Avancem aquí que, per les raons que exposarem en el fonament jurídic següent, ens referirem a la normativa pròpia dels àmbits de la seguretat social i l'assistència i els serveis socials.

Pel que fa a l'àmbit de Catalunya, l'actuació pública sobre assistència i serveis socials ha estat profusa i s'ha sustentat en un complet i consolidat sistema de serveis socials. Un examen exhaustiu de l'evolució normativa en aquest àmbit i en el de l'adaptació de l'estructura administrativa al nou model d'organització dels serveis fins a la data d'aquell pronunciament es troba en el Dictamen del Consell Consultiu núm. 279, de 29 de gener de 2007 (F III.3), al qual ens remetem, i del qual només en destacarem, en nom de la brevetat, les lleis 11/2001, de 13 de juliol, d'acolliment familiar per a persones grans, i 13/2006, de 27 de juliol, de prestacions socials de caràcter econòmic, que encara continuen vigents.

L'activitat legislativa iniciada ha tingut continuïtat i n'és un exponent clau l'aprovació de la Llei 12/2007, d'11 d'octubre, de serveis socials, que regula i ordena el sistema de serveis socials amb la finalitat, segons declara, de garantir-hi l'accés universal per fer efectiva la justícia social i promoure el benestar del conjunt de la població (art. 1). El desenvolupament reglamentari dels òrgans de participació ciutadana i associativa i els de coordinació del sistema català de serveis socials previstos a l'esmentada Llei es du a terme a través del Decret 202/2009, de 22 de desembre.

Des de la perspectiva de serveis més específics podem citar la Llei 13/2014, de 30 d'octubre, d'accessibilitat i, finalment, la recent substitució de la Llei 10/1997, de 3 de juliol, de la renda mínima d'inserció, per la nova Llei 14/2017, de 20 de juliol, de la renda garantida de ciutadania, que entra en vigor el 15 de setembre d'enguany i que regula aquesta renda establerta per l'article 24.3 de l'Estatut «amb la finalitat d'assegurar els mínims d'una vida digna a les persones i unitats familiars que es troben en situació de pobresa, per tal de promoure llur autonomia i participació activa en la societat» (art. 1).

Quant a l'àmbit organitzatiu, a més de les previsions concretes sobre l'atribució de funcions que efectuen les diferents normes substantives a les diverses estructures administratives de la Generalitat, cal fer esment específic a la Llei 3/2015, d'11 de març, de mesures fiscals, financeres i administratives i, en concret, a la seva disposició addicional vint-i-cinquena, relativa a la creació de l'Agència Catalana de la Protecció Social, sobre la qual s'ha pronunciat la STC 128/2016, de 7 de juliol, i que va

ser objecte, en fase de tramitació parlamentària, del DCGE 3/2015, de 26 de febrer. Una i altre seran de contínua referència en l'elaboració d'aquest Dictamen.

Pel que fa a l'àmbit estatal i a títol simplement enunciatiu, per l'impacte que té sobre el sistema de serveis socials a Catalunya, podem fer menció de la Llei 39/2006, de 14 de desembre, de promoció de l'autonomia personal i atenció a les persones en situació de dependència, dictada a l'empara de l'article 149.1.1 CE (disp. final vuitena) i que va ser objecte del ja esmentat Dictamen del Consell Consultiu núm. 279, com també ha estat aquesta una matèria tractada en els DCGE 13/2012, de 13 de setembre, i 12/2012, de 22 d'agost.

Finalment, i quant a la seguretat social, pel que ara interessa, ens hem de referir al Text refós de la Llei general de la seguretat social, aprovat pel Reial decret legislatiu 8/2015, de 30 d'octubre, la regulació del qual és d'aplicació general a l'empara de l'article 149.1.17 CE «excepte els aspectes relatius a la manera d'exercir les competències i a l'organització dels serveis en les comunitats autònomes que, d'acord amb el que estableixen els seus estatuts d'autonomia, hagin assumit competències en la matèria regulada» (disp. final primera). Aquesta norma reconeix el dret a la seguretat social, d'acord amb l'article 41 CE, i fixa un sistema configurat per l'acció protectora en les modalitats contributiva i no contributiva. Sobre diversos aspectes pertanyents a aquest sector s'ha pronunciat el Consell en nombroses ocasions, entre d'altres, en els DCGE 8/2015, de 4 de juny; 10/2014, de 27 de febrer, i 14/2013, de 15 d'octubre.

3. Per tal de completar la configuració de l'objecte del present Dictamen, a continuació sintetitzarem el contingut de la sol·licitud i dels preceptes de la Proposició de llei expressament qüestionats.

Els peticionaris adrecen els seus dubtes al conjunt de la Proposició de llei «com a instrument d'una futura Agència Catalana de Seguretat Social, per possible infracció dels articles 165 de l'EAC i 149.1.17 CE» en la mesura que pot implicar un *ultra vires* del títol competencial que li atribueix el precepte estatutari esmentat, «apropiant-se de l'assumpció de competències en matèria de Seguretat Social de titularitat estatal, segons l'article 149.1.17 CE, sense una prèvia reforma constitucional del règim de distribució competencial o bé un possible traspàs de competències pels mecanismes de delegació que confereix l'article 150.2 CE». No obstant això, la fonamentació de les consideracions anteriors la projecten exclusivament sobre una sèrie de preceptes que sol·liciten explícitament.

Així, l'escrit de petició fa referència a l'article 3, relatiu a les funcions que s'atribueixen a l'Agència, i en concret al seu apartat 1, lletres *a* (desplegament executiu del sistema de protecció social de Catalunya); *b* (gestió de les prestacions que integren els instruments de protecció social); *c* (organització i gestió dels recursos que integren el sistema de serveis socials); *d* (relació amb organismes equivalents i altres administracions públiques per a la col·laboració mútua i gestió de prestacions); *h* (recaptació de tota mena de contribucions, recursos, quotes o altres quantitats que hagin de ser pagades); com també a l'apartat 2 (previsió d'assignació a l'Agència de les altres funcions que el Parlament, el Govern o el departament competent en matèria de protecció social li atribueixin).

Igualment, posen en dubte l'article 14.3.b (relatiu als recursos econòmics de l'Agència derivats de l'exercici de la funció recaptadora de les contribucions al sistema de protecció social); la disposició transitòria primera, apartat 1 (determinació mitjançant decret de les funcions que s'han d'incorporar progressivament a l'Agència) i apartat 2 (consideració especial del personal que acrediti experiència en el sistema de seguretat social i de protecció social, a l'hora de dotar-se de personal); així com la disposició transitòria tercera (convocatòria per part del Govern, en un termini màxim de tres mesos, dels agents econòmics i socials per elaborar un pacte nacional per a la protecció social).

Els grups parlamentaris consideren que no només s'incorreria en una infracció constitucional pel que fa a la manca de títol competencial, sinó que també es produiria la contravenció de l'article 126 EAC així com de l'article 9.3 CE, en aquest darrer pel que fa a la vulneració del principi de seguretat jurídica en la mesura que «els ciutadans tenen dret a la certesa en relació no sols a la legislació aplicable, sinó també amb l'administració competent en una determinada matèria».

Els peticionaris critiquen que el legislador opti «per redactats “oberts” en els que els sigui possible l'assumpció de futures competències» com també, en determinats supòsits, «la utilització d'un llenguatge propi d'una Agència de Seguretat Social». Així doncs, tot i que admeten que la Generalitat «és competent per crear, dins de les seves competències, les agències i ens que tingui per necessari i oportú, així com regular la gestió de les seves agències quant a les prestacions que són pròpies de la Generalitat [...] el que no pot pretendre és, a través de les agències que pugui crear, assumir i gestionar competències que no li són pròpies d'acord amb la Constitució i l'Estatut d'Autonomia».

Tindrem ocasió d'exposar més en detall els retrets que s'efectuen singularment sobre els preceptes, quan analitzem la seva adequació constitucional i estatutària en el fonament jurídic tercer.

A l'últim, i per tal de donar resposta a les qüestions suscitades pels peticionaris, en el fonament jurídic segon exposarem el marc constitucional i estatutari que regeix la matèria de protecció social, per, després, en el fonament jurídic tercer, aplicar-lo als preceptes expressament sol·licitats.

Segon. El marc constitucional i estatutari en matèria de protecció social

1. Un cop determinat l'objecte del Dictamen, procedim a examinar el marc competencial –constitucional i estatutari–, en què se situa la Proposició de llei de l'Agència Catalana de Protecció Social, que ens ha de servir de paràmetre per tal de resoldre els dubtes plantejats per la sol·licitud. A aquest efecte serà d'utilitat l'anàlisi de la jurisprudència constitucional i la doctrina del Consell que s'han pronunciat sobre aspectes relatius a la competència en matèria de seguretat social i de serveis socials.

Com ja hem dit, l'objecte de la Proposició de llei és la creació de l'Agència així com la determinació de la composició, l'organització i les seves funcions. Quant a la seva naturalesa, l'Agència Catalana de Protecció Social es configura com un organisme autònom administratiu, amb personalitat jurídica pròpia i plena capacitat d'obrar i d'organitzar-se per dur a terme les funcions que li són pròpies i que actua amb plena autonomia pressupostària i funcional. Pel que fa a la seva adscripció, s'atorga al departament competent en matèria de protecció social.

D'entrada, cal assenyalar que la Generalitat pot crear aquesta entitat pública en virtut de la seva potestat d'autoorganització administrativa prevista a l'article 150 EAC que li atribueix la competència exclusiva sobre: «a) L'estructura, la regulació dels òrgans i directius públics, el funcionament i l'articulació territorial. b) Les diverses modalitats organitzatives i instrumentals per a l'actuació administrativa».

Sobre la competència d'organització i d'ordenació de la Generalitat respecte a la seva pròpia Administració, cal recordar l'abundant doctrina d'aquest Consell, que l'ha considerada com el mínim irreductible de l'autonomia política i com «una competència essencial que possibilita l'exercici d'altres competències» i que «inclou les decisions per formar lliurement l'aparell administratiu i, per tant, per establir i configurar els òrgans i les institucions en què s'estructura l'Administració catalana a tots els nivells» (per tots, DCGE 6/2016, d'1 de desembre, FJ 3 i, també, DCGE 17/2010, de 15 de juliol, FJ 2; 24/2015, de 17 de desembre, FJ 2; 5/2017, de 29 de juny, FJ 2 i 8/2017, de 20 de juliol, FJ 4.4).

De la mateixa manera, a parer del Tribunal Constitucional, la més genuïna expressió de l'autonomia política de les comunitats autònomes és la capacitat d'autoorganitzar lliurement la seva administració i les seves institucions, amb respecte als

principis constitucionals, de manera que, en aquest àmbit, les decisions corresponen únicament a aquestes i, en conseqüència, l'Estat ha d'abstenir-se d'intervenir-hi (STC 227/1988, de 29 de novembre, FJ 21.c).

De fet, tant el Consell mateix (DCGE 3/2015, FJ 3.2.D) com el Tribunal Constitucional han reconegut la potestat d'autoorganització en l'específic àmbit de la creació d'una Agència Catalana de Protecció Social. Aquest últim ha afirmat que «es patente que la Generalitat cuenta con competencias para organizar su propia Administración (arts. 71 y 150 EAC)». I li ha reconegut aquesta capacitat organitzativa amb independència del fet que les previsions sobre el model de gestió de les prestacions socials que després atribueixi a l'Agència «se acomoden o no a la Constitución y a las competencias que, en orden a la Seguridad Social y a los servicios sociales, confieren a la Generalitat, respectivamente, los ya citados artículos 165 y 166 EAC» (STC 128/2016, FJ 9).

2. Arribats a aquest punt, en la mesura que, com és sabut, la competència d'autoorganització s'ha de projectar sobre les competències materials pròpies de la comunitat autònoma que l'habiliten per actuar (STC 128/2016, FJ 9.B.c i DCGE 3/2015, FJ 3), cal determinar ara quins són els títols competencials en els quals pot trobar empara la Proposició de llei que estem examinant. Com s'ha constatat, l'Agència porta causa de la disposició addicional vint-i-cinquena de la Llei 3/2015, sobre la qual, com acabem de veure, es va pronunciar la STC 128/2016.

Atès que l'objecte de la Proposició de llei és la creació d'un organisme al qual se li atribueixen amb caràcter genèric la gestió de les prestacions de protecció social, entenem que aquesta iniciativa legislativa pot incardinar-se, de forma natural, en l'àmbit competencial de la seguretat social (art. 165 EAC) i els serveis socials (art. 166 EAC), que, com veurem tot seguit, són els títols als quals s'ha reconduït l'adopció de mesures incloses en el concepte, més genèric, de «protecció social» o «prestacions socials».

En canvi, hem de rebutjar que la Proposició de llei es pugui emmarcar competencialment en l'article 126.1 EAC relatiu a la competència exclusiva de la Generalitat sobre l'estructura, l'organització i el funcionament de les mutualitats de previsió social no integrades en el sistema de seguretat social. De fet, els sol·licitants no especifiquen les raons que motiven els seus dubtes sobre la vulneració d'aquest precepte ni en fan cap altra referència en el seu escrit. Aquesta circumstància, juntament amb l'evident manca de connexió entre l'article 126 EAC i l'objecte d'aquest Dictamen, ens porta a descartar la presa en consideració de l'esmentat precepte estatutari a l'hora de delimitar el cànon de constitucionalitat i d'estatutarietat que ens servirà de referència per donar resposta als dubtes plantejats (sobre aquest article estatutari el Consell va tenir ocasió de pronunciar-se en el DCGE 14/2015, de 22 de setembre, FJ 2).

Fetes les anteriors consideracions i entrant ja en l'anàlisi del concepte de protecció social, hem de començar dient que ni la Constitució ni l'Estatut el defineixen sinó que tan sols inclouen mandats expressos dirigits als poders públics en aquest àmbit d'actuació (p. ex. els articles 39.1 CE i 40.2 EAC, referits a la protecció social de la família) i fan referència als termes de seguretat social i de serveis socials (a la Constitució, «assistència social» –art. 148.1.20– i a l'Estatut, «serveis socials» –art. 166–). El cert és, però, que a la pràctica legislativa més recent, el concepte de protecció social es va imposar fonamentalment per dues raons. La primera és que es tracta d'una concepció cada vegada més emprada en l'àmbit de la Unió Europea i, des d'aquest punt de vista, és recomanable fer servir una terminologia homogènia entre els països que en formen part. Així, el Tractat de Lisboa, que modifica el Tractat de la Unió Europea, en l'apartat de disposicions generals es refereix a les exigències relacionades amb la «garantía de una protección social adecuada». En segon terme, perquè la noció de protecció social és més àmplia i comprèn tots els elements o les diferents fórmules mitjançant les quals els poders públics atenen les diferents situacions

de necessitat de les persones al llarg de la seva vida. En aquest sentit, el Reglament CE núm. 458/2007 del Parlament i del Consell, de 25 d'abril, sobre el sistema europeu d'estadístiques integrades de protecció social (SEEPROS) entén la protecció social com el conjunt de totes les intervencions d'organismes públics o privats destinats a alleugerir a les llars i als individus la càrrega d'un conjunt definit de riscos o necessitats, sempre que no existeixin acords simultanis recíprocs ni individuals (art. 2.b).

Que es tracta d'una matèria en constant evolució, fruit de l'aparició de noves realitats i necessitats a les quals un Estat social ha de fer-hi front, ja ho demostra el fet que l'Estatut de 1979 va incorporar, a l'article 9.25, la competència exclusiva sobre assistència social i, amb la reforma estatutària de 2006, va ser redenominada, amb una dicció més actualitzada, sota l'expressió de serveis socials.

En aquest sentit, el mateix Tribunal Constitucional sosté que la protecció social «tiene un alcance genérico [...] pues, a falta de mayor concreción legal [...], podría[n] serlo ya en el ámbito de la Seguridad Social, ya en el correspondiente a la asistencia social» (STC 128/2016, FJ 9.A).

D'idèntica manera, en el DCGE 3/2015 ja ens havíem pronunciat sobre el fet que, tot i la denominació expressa d'Agència Catalana de Seguretat Social que contenia l'esmena reservada número 429 que s'examinava, a aquest organisme «li serien atribuïdes genèricament competències sobre les “prestacions de protecció social”, de manera que aquesta expressió inclouria tant les que formen part dels serveis socials com les de seguretat social» (FJ 3.2.D), enteses aquestes matèries dins la competència de la Generalitat. En aquest sentit, es va suggerir al legislador que adoptés una intitulació de l'Agència que no induís a cap mena de confusió en les esferes competencials de l'Administració de la Generalitat i de l'Estat.

En definitiva, l'àmbit material de la protecció social, la gestió de la qual la Proposició de llei atribueix a un ens unificat que anomena Agència, pivotaria així sobre dos títols competencials que li corresponen a la Generalitat, en virtut de l'Estatut: la competència compartida sobre seguretat social prevista a l'article 165 EAC i la competència exclusiva sobre serveis socials prevista a l'article 166 EAC.

El Tribunal Constitucional ho ha entès així també en la citada STC 128/2016, quan ha reconduït la regulació per part de la Generalitat en matèria de protecció social a ambdós títols competencials sempre, però, en el primer cas «en el respeto [...] de las [competencias] exclusivas del Estado en orden a la legislación básica y al régimen económico de la Seguridad Social (art. 149.1.17); precepto este de la Constitución que también prevé que puedan las Comunidades Autónomas ejecutar los servicios de la Seguridad Social». I, en el segon cas, perquè els serveis socials són una competència exclusiva de la Generalitat, sens perjudici de les competències que «el Estado pueda, con arreglo a sus títulos propios ex artículo 149.1 CE, desplegar en este mismo ámbito» (FJ 9.A). En aquest sentit, ha admès una possible intervenció de l'Estat a l'empara de l'article 149.1.1 CE, si bé hom pot dir que ha efectuat una interpretació restrictiva d'aital competència. Així, ha sostingut que no pot actuar com un títol horitzontal que s'introdueixi en qualsevol matèria o sector de l'ordenament ni pot emparar el disseny complet i acabat del règim jurídic que regula, cosa que comporta que aquest títol «no debe ser entendido como una prohibición de divergencia autonómica». D'aquesta manera, per tal de garantir la igualtat, només pot prestar cobertura «a aquellas condiciones que guarden una estrecha relación, directa e inmediata, con los derechos que la Constitución reconoce» (STC 239/2002, d'11 de desembre, FJ 10, amb transcripció de la STC 61/1997, de 20 de març, FJ 7.b).

Pel que fa a la competència en matèria de «seguretat social», prevista als articles 165 EAC i 149.1.17 CE, ha estat objecte d'anàlisi per part d'aquest Consell en diversos dictàmens (DCGE 8/2013, de 8 d'agost, FJ 2; 14/2013, de 15 d'octubre, FJ 2.4; 10/2014, de 27 de febrer, FJ 2 i, darrerament, 3/2015, FJ 3) i és per això que en nom de la brevetat ens hi remetem.

Amb tot, és convenient recordar, simplement, que l'article 165 EAC atribueix a la Generalitat, en aquest àmbit, «respectant els principis d'unitat econòmica patrimonial i de solidaritat financera de la seguretat social, la competència compartida, que inclou: a) El desplegament i l'execució de la legislació estatal, llevat de les normes que configuren el règim econòmic. b) La gestió del règim econòmic de la seguretat social. c) L'organització i la gestió del patrimoni i dels serveis que integren l'assistència sanitària i els serveis socials del sistema de la seguretat social a Catalunya. d) L'ordenació i l'exercici de les potestats administratives sobre les institucions, les empreses i les fundacions que col·laboren amb el sistema de la seguretat social, en les matèries a què fa referència la lletra c, i també la coordinació de les activitats de prevenció de riscos laborals que aconsegueixen a Catalunya les mútues d'accidents de treball i malalties professionals. e) El reconeixement i la gestió de les pensions no contributives. f) La coordinació de les actuacions del sistema sanitari vinculades a les prestacions de la seguretat social. 2. La Generalitat pot organitzar i administrar, a aquests efectes i dins del seu territori, tots els serveis relacionats amb les matèries damunt especificades, i exerceix la tutela de les institucions, les entitats i les fundacions en matèria de sanitat i seguretat social, llevat de l'alta inspecció, que queda reservada a l'Estat».

Així doncs, la competència de la Generalitat sobre seguretat social és compartida amb la de l'Estat (*ex art.* 149.1.17 CE). La jurisprudència constitucional ha anat perfilant aquesta concreta compartició competencial atribuint a l'Estat la legislació bàsica amb l'objectiu de garantir un règim únic i uniforme en el conjunt del territori (STC 197/1996, de 28 de novembre, FJ 5; 275/2000, de 16 de novembre, FJ 4; 14/2004, de 12 de febrer, FJ 12).

Tanmateix, val a dir que, pel que fa al règim econòmic de la seguretat social, l'esmentada compartició tindria una intensitat diferent, ja que inclouria l'exercici de competències executives per part de l'Estat, a fi de preservar els principis d'unitat economicopatrimonial, igualtat i solidaritat financera, per bé que la Generalitat és competent, com hem vist, per a la gestió del règim econòmic de la seguretat social, de conformitat amb l'article 165.1.b EAC.

D'altra banda, tal com es fa palès en el DCGE 3/2015 (FJ 3), abans esmentat, que ahora fa remissió al DCGE 14/2013, les competències estatutàries de la Generalitat en matèria de seguretat social comprenen: «un ampli ventall de facultats de les quals s'exceptuen, igual que ho feia l'article 17.2 EAC 1979, “les normes que configuren el règim econòmic” i “[l]a gestió del règim econòmic de la seguretat social”, matèria, aquesta darrera, en què les potestats de la Generalitat es limiten a l'esfera executiva (STC 195/1996, de 28 de novembre, FJ 10 i 51/2016, de 16 de febrer, FJ 4)».

Precisament, en aquell Dictamen, i quant a la dita esfera competencial, vàrem sostenir que «pel que fa a l'abast de les competències executives de l'article 165.1.a i b EAC, podem afirmar que la Generalitat les té atribuïdes amb caràcter general, especialment si es té en compte que, com hem vist, l'apartat 2 del citat precepte assenyala que podrà organitzar i administrar, dins del seu territori, tots els serveis relacionats amb les matèries exposades en l'apartat 1 (seguretat social), a més d'exercir la tutela de les institucions, entitats i fundacions en matèria de sanitat i seguretat social, i l'Estat es reservarà l'alta inspecció, amb el límit conegut de respectar els principis d'unitat econòmica patrimonial i de solidaritat financera de la seguretat social».

Hem de recordar, quant a l'anàlisi de l'esmentat límit, que la doctrina constitucional ha declarat que les potestats executives autonòmiques només podran estar integrades per aquelles facultats que no comprometin la unitat del sistema o pertorbin el seu funcionament econòmic uniforme, com tampoc qüestionin la titularitat estatal de tots els recursos de la seguretat social o introdueixin directament o indirecta desigualtats en els drets i el compliment de les obligacions dels ciutadans en aquest concret àmbit (STC 7/2016, de 21 de gener, FJ 4).

Pel que fa a la competència en matèria de serveis socials entesos com «el conjunt d'activitats i de programes dedicats a millorar el benestar de les persones i dels grups, o també el d'aquelles activitats d'ajuda humana, tècnica i encara material, demandada per la població en situació de necessitat» (DCGE 13/2012 i 3/2015, recollint doctrina prèvia del DCC núm. 279), cal recordar també que, d'acord amb la previsió de l'article 148.1.20 CE, primer l'article 9.25 de l'Estatut de 1979, amb la denominació d'assistència social, i actualment l'article 166.1 EAC, amb la denominació de serveis socials, l'atribueix en exclusiva a la Generalitat, tot establint que inclou, en tot cas, «a) La regulació i l'ordenació de l'activitat de serveis socials, les prestacions tècniques i les prestacions econòmiques amb finalitat assistencial o complementàries d'altres sistemes de previsió pública. b) La regulació i l'ordenació de les entitats, els serveis i els establiments públics i privats que presten serveis socials a Catalunya. c) La regulació i l'aprovació dels plans i els programes específics dirigits a persones i col·lectius en situació de pobresa o de necessitat social. d) La intervenció i el control dels sistemes de protecció social complementària privats».

En conseqüència, pel que fa als serveis socials, la Generalitat exerceix tant la potestat legislativa plena com la potestat reglamentària i la funció executiva, incloent-hi l'activitat de foment i les actuacions de naturalesa organitzativa, inspectora i sancionadora que porti aparellades (DCGE 13/2012, FJ 2; 3/2015, FJ 3).

Finalment, per acabar l'exposició del paràmetre que ens ha de servir per examinar la constitucionalitat i l'estatutarietat de la Proposició de Llei objecte del present Dictamen, ens hem de referir a la rellevància constitucional que pot tenir la previsió, en una norma legal, d'una eventual o futura assumpció de competències per part d'un organisme com l'Agència Catalana de Protecció Social.

Quant a l'anterior, cal fer menció als esmentats DCGE 3/2015 (FJ 3.2.D) i STC 128/2016 (FJ 9.B.c), els pronunciaments dels quals poden ser d'interès respecte de l'objecte del Dictamen. Ara bé, això amb el benentès que els termes de la disposició allà enjudiciada no són coincidents del tot amb el contingut dels incisos dels preceptes de la Proposició que ara resulten qüestionats, com examinarem més amb detall en el següent fonament jurídic. Cal avançar, però, que la dita disposició, de forma diferent a com ho fa ara la Proposició de Llei, establia que l'estructura de l'Agència havia de preveure la futura o eventual assumpció de les competències que en el moment de l'aprovació i entrada en vigor de la Llei fossin exercides per l'Administració de l'Estat.

Sobre aquest concret mandat legal, el Consell va considerar que alludia a la necessitat de l'Agència, des del punt de vista dels mitjans materials i personals, de fer front a l'eventual circumstància d'assumir, si era procedent, les competències que en aquell moment eren exercides per l'Administració de l'Estat, presumiblement i principal, les relatives a la seguretat social *ex* article 149.1.17 CE. Per aquest motiu, va raonar que «la citada llei de creació de l'Agència Catalana de Seguretat Social no s'erigeix en la norma per la qual la Generalitat assumirà directament competències corresponents a una matèria de titularitat estatal, ja que, com hem dit, aquesta possibilitat només es pot operar a través dels corresponents mecanismes de transferència o delegació a les comunitats autònomes, mitjançant una llei orgànica *ex* article 150.2 CE» (DCGE 3/2015, FJ 3.2.D).

Per la seva part, el Tribunal descarta, per inconstitucional, la possibilitat que l'estructura de l'Agència s'organitzi o es disposi amb la finalitat d'assumir competències que no són de la Generalitat «lo que supondría, en esta comprensión de la norma, una afirmación competencial, por parte del Parlamento, sobre ámbitos respecto de los que la Comunidad Autónoma no ostenta poder alguno y en relación a los cuales no puede impartir –tampoco en el plano organizativo– encomienda o encargo de ningún género, por más que sea claro que la organización de los servicios o agencias de la Administración autonómica solo compete a la Generalitat en tanto que esa

organización se aplique o proyecte sobre competencias propias, competencias que aquí, sin embargo, se reconocerían como ajenas» (STC 128/2016, FJ 9.B.a).

A criteri seu, l'anterior conclusió no quedaria enervada pel fet que es pogués entendre que aquella eventual assumpció de competències podria fer-se a través de l'article 150.2 CE, ja que «se estarían subrogando en el ejercicio del poder constituyente, sin contar con una expresa previsión constitucional o estatutaria» (FJ 9, amb citació de la STC 132/1998, de 18 de juny, FJ 12).

A partir d'aquí el Tribunal considera que l'única interpretació possible és entendre el precepte «en el sentido de que alude no tanto a competencias que sean, hoy, de titularidad estatal [...] sino al eventual ejercicio por la Administración del Estado, al tiempo de adoptarse esta disposición legal, de algunas funciones en el ámbito de las prestaciones sociales que podrían, sin embargo, reconducirse a las competencias estatutarias de la Comunidad Autónoma, una vez que se proveyera, por ejemplo, a los correspondientes traspasos de servicios». Per tot això conclou que només si les referències a l'assumpció de competències futures s'interpreten en el sentit abans referit, «el precepto no merecería reproche constitucional pues nada hay que objetar a que esta norma de ley disponga que la estructura de la Agencia Catalana de la Protección Social se organice en atención a una eventual asunción de funciones que la Comunidad Autónoma, si así fuera, aún no ejercería en plenitud, pero que se corresponderían, sin embargo con competencias que la Generalitat sí ostenta positivamente conforme al Estatuto de Autonomía de Cataluña» (FJ 9.B.c).

Tercer. L'examen de l'adequació a l'Estatut d'autonomia i a la Constitució dels preceptes de la Proposició de Llei sol·licitats

Un cop exposat el paràmetre de constitucionalitat i d'estatutarietat que hem d'aplicar, a continuació examinarem els dubtes que suscita als grups parlamentaris sol·licitants la Proposició de Llei.

1. Abans d'iniciar, però, aquest enjudiciament, és pertinent fer una observació. La petició de dictamen fa uns retrets genèrics relatius a què la redacció de l'esmentada Proposició de Llei pretén configurar-la com a instrument d'una futura Agència Catalana de Seguretat Social. Així, d'una banda, li objecta que s'ha presentat «amb un objectiu deliberadament confós en termes de contingut i també pel que fa al marc competencial». En aquest sentit, segueix afirmant que la Proposició juga amb la indeterminació i amb la confusió entre les competències de l'Estat i de la Generalitat, cosa que podria suposar, afegeix, la infracció dels articles 149.1.17 CE i 165 EAC i afectar també el principi de seguretat jurídica protegit per l'article 9.3 CE. I de l'altra, demana al Consell que es pronunciï sobre «si la redacció actual del text de la Proposició de Llei permetria a l'Agència, amb l'ordenament jurídic actual, la creació d'un títol jurídic d'assumpció de competències en matèria de Seguretat Social».

Respecte d'aquest plantejament s'ha de tenir present que si bé, en un primer moment, els peticionaris semblen situar aquests raonaments «en el conjunt de la Proposició de Llei», el cert és que immediatament aclareixen que «[l]es argumentacions que s'han establert de manera general en l'apartat primer d'aquesta sol·licitud, [...] es proposen incardinar-les d'una manera específica en els continguts establerts en l'article 3, en especial, a les lletres b i c de l'apartat primer i l'apartat segon, així com la lletra b de l'apartat tercer de l'article 14».

Atès, doncs, que més enllà de certes consideracions generals, com hem vist relatives a què la Proposició «juga tota l'estona amb l'ambivalència pel que fa al propi concepte de protecció social» i que «resulta evident, des d'una perspectiva teleològica, que l'esmentada iniciativa legislativa esdevé instrumental per a la consecució d'objectius que van manifestar els seus autors» (en referència a la Resolució del Parlament 1/XI de 9 de novembre de 2015), hem de donar prevalença al fet que els retrets els acaben concretant en el caràcter obert de l'expressió «en cada moment» i d'altres de contingut similar, que es van repetint al llarg de l'articulat. Així, doncs,

abordarem aquells dubtes genèrics a propòsit de l'examen dels preceptes sol·licitats que empen aquesta mena d'expressions.

2. El primer dels preceptes que, a parer dels grups parlamentaris sol·licitants, presenta dubtes de constitucionalitat és l'article 3, relatiu a les funcions de l'Agència Catalana de Protecció Social, respecte del qual qüestionen les seves lletres *a*, *b*, *c*, *d* i *h* de l'apartat primer i també l'apartat segon. El seu tenor literal, en els apartats controvertits, és el següent:

«Article 3. Funcions

1. Són funcions de l'Agència:

a) El desplegament executiu del sistema de protecció social de Catalunya, entès com el conjunt d'elements vinculats a la protecció social que són competència de la Generalitat.

b) Gestionar d'una manera centralitzada les prestacions que integren els instruments de protecció social que en cada moment siguin competència de la Generalitat i els que li atribueix aquesta llei, sens perjudici de les funcions prescriptores dels ens i departaments de la Generalitat amb competència material en els diversos vessants de la protecció social.

c) Organitzar i gestionar els recursos que integren el sistema de serveis socials i els que en un futur li siguin atribuïts.

d) Relacionar-se amb organismes equivalents i altres administracions públiques per a la col·laboració mútua i gestionar les prestacions en què calgui tenir en compte canvis de residència o períodes de carència o d'acreditació transcorreguts en altres contrades.

[...]

h) Recaptar tota mena de contribucions, recursos, quotes o altres quantitats que hagin d'ésser pagades, tant per la via ordinària com per la via executiva, per conceptes relacionats amb la protecció social en el marc de les competències que té atribuïdes en aquesta matèria la Generalitat, sens perjudici que es puguin establir convenis de col·laboració, o participar amb altres ens, per a fer més eficients els processos administratius de recaptació, en especial els relatius a la via executiva.

2. Sens perjudici de les funcions establertes en l'apartat 1, corresponen a l'Agència Catalana de Protecció Social les altres funcions que el Parlament, el Govern o el departament competent en matèria de protecció social li atribueixin per mitjà dels instruments jurídics pertinents en cada cas.»

A) Començarem per la lletra *a* de l'apartat primer, amb relació a la qual, però, l'escrit de sol·licitud no formula cap fonamentació específica. Així, cal assenyalar que tan sols consta referida, juntament amb les altres previsions discutides del mateix article 3, en l'encapçalament que, a forma d'índex, dóna inici a l'esmentat escrit, on es limita a afirmar que podria vulnerar l'article 149.1.17 CE (relatiu a les competències de l'Estat en matèria de seguretat social); l'article 150.2 CE (sobre traspàs de competències de l'Estat a les comunitats autònomes mitjançant llei orgànica), així com l'article 165 EAC (sobre les competències de la Generalitat en matèria de seguretat social) i l'article 126 EAC (sobre les competències de la Generalitat en matèria de mutualitats de previsió social no integrades en el sistema de seguretat social). Més enllà d'aquesta referència, no conté, doncs, cap motivació que fonamenti l'al·ludida infracció, ni, com ja s'ha dit, torna a aparèixer esmentada ni enumerada en l'anàlisi posterior ni en la impugnació concreta de les dites previsions.

Sobre aquesta manca de fonamentació, és procedent recordar que l'article 24.2 de la nostra llei constitutiva estableix que la sol·licitud ha d'indicar els preceptes que susciten dubtes d'inconstitucionalitat o d'antiestatutarietat, els de la Constitució o de l'Estatut que s'estimen vulnerats, així com els motius en què es fonamenta. Ara bé, tot i que, en el present cas, com acabem de veure, no es justifica ni es dóna raó expressa dels motius en què els peticionaris basen els dubtes de constitucionalitat o

estatutarietat, entenem que és aplicable, almenys en part, la mateixa fonamentació que sustenten respecte de les altres lletres d'aquest mateix precepte.

Aclarit aquest extrem, hem de descartar que es produeixi cap de les vulneracions denunciades. I això és així perquè el mateix precepte defineix, de forma clara i precisa, el sistema de protecció social de Catalunya com el conjunt d'elements vinculats a la protecció social «que són competència de la Generalitat». Se situa, per tant, nítidament i sense cap mena de dubte, en l'àmbit de les competències que avui corresponen a la Generalitat. En síntesi, la literalitat del precepte, que en aquest punt ni tan sols conté una al·lusió a eventuais competències que puguin arribar a correspondre a la Generalitat en un futur, no permet cap altra interpretació que no sigui la de circumscriure «el desplegament executiu del sistema de protecció social de Catalunya» a l'àmbit de la competència compartida sobre seguretat social (art. 165 EAC) i a la competència exclusiva sobre serveis socials (art. 166 EAC), sense afectar, per tant, títols competencials de l'Estat. Tot això sense oblidar que, precisament, l'article 45.2 EAC preveu també l'existència d'un sistema català del benestar concebut, en aquest cas, com el marc en el qual s'ha de promoure la distribució més equitativa de la renda personal i territorial.

L'anterior ens porta a concloure, doncs, que la lletra *a* de l'apartat primer de l'article 3 de la Proposició de Llei no vulnera la Constitució ni l'Estatut.

B) Respecte de les lletres *b* i *c*, els dos grups parlamentaris que sol·liciten el dictamen consideren que incorren en indefinició, ja que, concretant aquí la crítica general que, segons hem vist, feien sobre el conjunt de la Proposició de Llei, sostenen que «no es pot obviar la necessitat de posar en connexió les indeterminacions de concreció que el legislador introdueix en el redactat d'aquestes disposicions [...] amb els objectius que persegueixen els grups promotors». Així, doncs, centren els seus dubtes en el redactat obert d'aquestes lletres i, més concretament, en «si l'Agència Catalana de Protecció Social ha de preveure una eventual assumpció de competències que en el moment de l'entrada en vigor de la Llei exerceixi l'Administració de l'Estat». És a partir d'aquí que al·leguen una possible infracció dels articles 165 EAC i 149.1.17 CE, i també de l'article 126 EAC, el qual, en el fonament jurídic anterior, ja hem refusat integrar en el paràmetre de constitucionalitat i estatutarietat aquí emprat per la seva falta de connexió amb l'objecte del Dictamen.

Dit això, val la pena destacar que, més endavant, la sol·licitud formulada pels dos grups parlamentaris admet, amb citació de la STC 128/2016 (FJ 9), que la formulació de la lletra *b*, en el seu incís «que en cada moment, siguin competència de la Generalitat» i de la lletra *c*, en l'incís final «que en un futur li siguin atribuïts», són constitucionals i estatutàries sempre que se ceneixin a les funcions i competències establertes en els articles 126 i 165 EAC. Afegeix també, en aquest cas fent citació de la doctrina d'aquest Consell, que una hipotètica ampliació de competències en matèries que pertanyin a l'àmbit material de l'article 149.1.17 CE només és possible per les vies constitucionals establertes actualment en l'article 150.2 CE.

En aquest punt, com tot seguit argumentarem, ja podem avançar que, efectivament, és plenament aplicable a les normes que estem examinant la doctrina elaborada en el nostre DCGE 3/2015 on, en relació amb l'expressió «futura assumpció de competències que actualment són exercides per l'administració de l'Estat», afirmàvem, segons ha quedat dit en el número 2 del fonament jurídic segon, que la llei de creació de l'Agència, en aquell Projecte denominada «Agència Catalana de Seguretat Social», no és una norma que permeti a la Generalitat assumir directament competències que corresponen a una matèria de titularitat estatal (FJ 3.2.D).

Igualment, és rellevant tenir present la STC 128/2016 (FJ 9.B), citada també pels peticionaris, la qual es refereix, precisament, a la mateixa disposició addicional vint-i-cinquena de la Llei catalana 3/2015, d'11 de març, que va ser objecte d'aquell Dictamen durant la seva tramitació parlamentària com a projecte de Llei. Concretament, com també hem avançat, el Tribunal Constitucional aleshores va descartar,

per constituir una opció contrària a la Constitució, que l'esmentada disposició, que emprava uns termes semblants als utilitzats ara pels incisos que susciten els dubtes als sol·licitants, possibilités que l'estructura de l'Agència s'organitzés o es disposés sobre àmbits propis de la competència estatal (FJ 9.B.b).

A aquest efectes, hem de recordar que l'apartat 2, primer incís, d'aquella mateixa disposició addicional preveia que l'Agència assumiria dos feixos de competències sobre les prestacions de protecció social: d'una banda, les que en el moment de l'entrada en vigor de la Llei, ja fossin pròpies o transferides per l'Estat, gestionessin distints departaments del Govern i, d'una altra, les prestacions i les millores que eventualment es decidissin incorporar. Val a dir que aquest incís no va merèixer cap objecció per part del Tribunal Constitucional, ja que va considerar que, tot i que la tècnica legislativa emprada era millorable quant a l'expressió «transferides per l'Estat», es referia a les prestacions exercides en aquell moment per la Generalitat (STC 128/2016, FJ 9.B). En el mateix sentit, molt abans, la STC 239/2002 havia declarat també que les comunitats autònomes tenen competència per establir, amb càrrec a llurs pressupostos, ajuts econòmics addicionals a les pensions no contributives d'invalidesa i jubilació del sistema de la seguretat social. Aquesta Sentència, a més de deixar oberta una possibilitat d'actuació a les comunitats autònomes en aquesta matèria, va originar la modificació de l'apartat 4 de l'article 38 del text refós de la Llei general de la seguretat social, aprovat pel Reial decret legislatiu 1/1994, de 20 de juny, que actualment es correspon amb les previsions recollides a l'article 42.4 de la vigent Llei general de la seguretat social.

En resum, tal com ha quedat dit en l'exposició del paràmetre que ens ha de guiar en la resolució dels dubtes plantejats per la sol·licitud i com recullen també els mateixos peticionaris, el Tribunal Constitucional va considerar que aquella disposició addicional s'havia d'entendre en el sentit que alludeix a l'eventual exercici per l'Administració de l'Estat, en el moment d'adoptar-se la disposició legal, d'algunes funcions relatives a prestacions socials que es podrien reconduir a les competències de la Generalitat, a través, per exemple, dels corresponents traspasos de serveis (STC 128/2016, FJ 9.B.c).

D'acord amb això, el Tribunal va acabar avalant la constitucionalitat de la norma llavors enjudiciada, tot considerant que era possible interpretar-la, sense forçar els seus termes, en el sentit que l'incís «que [...] ejerce la Administración del Estado» es refereix a una eventual assumpció de funcions de la comunitat autònoma catalana que aquesta «aún no ejercería en plenitud, pero que se corresponderían sin embargo con competencias que la Generalitat sí ostenta positivamente conforme al EAC» (FJ 9.B.c).

La doctrina consultiva i constitucional que hem acabat de resumir és plenament traslladable, com dèiem, a les normes que ara estem examinant, tot i que no hi hagi una coincidència exacta en els arguments emprats ni en la redacció que utilitzava el precepte per alludir a la possible assumpció de competències futures. Ens referim, concretament, a la interpretació que s'ha de donar a l'incís de la lletra b, «que en cada moment», referit als instruments de protecció social competència de la Generalitat, i a l'incís de la lletra c, sobre els recursos «que en un futur [...] siguin atribuïts» a l'Agència. Això sí, amb el benentès que aquest segon cas com que es refereix a la gestió (econòmica) dels «recursos» de l'Agència, aquella jurisprudència constitucional només podria resultar aplicable remotament, és a dir, en la mesura que es pogués arribar a entendre, cosa que descartem, que inclou recursos procedents de competències que no són de la Generalitat.

Així, doncs, aplicant a les normes que ara estem examinant la mateixa interpretació que va fer aquest Consell i, posteriorment, el Tribunal Constitucional en relació amb les corresponents disposicions addicionals examinades per l'un i l'altre, resulta que, efectivament, el fet que la Proposició creï un ens unificat i especialitzat en matèria de protecció social, li atribueixi la competència material sobre les pres-

tacions que gestiona actualment mitjançant diversos departaments de la Generalitat i li assigni eventualment també funcions que pugui assumir en un futur, no és mereixedor de cap crítica de constitucionalitat ni d'estatutarietat. Això amb el benentès que aquesta assumpció de funcions s'ha de fer, com resulta d'una interpretació constitucional de la norma qüestionada, a l'empara de les que la Generalitat té atribuïdes en els articles 165 i 166 EAC.

En conseqüència, hem de concloure que les lletres *b* i *c* de l'article 3.1 de la Proposició de llei objecte del present examen són respectuoses amb el sistema constitucional i estatutari de distribució de competències.

Arribats a aquest punt, correspon ara abordar el retret de la petició relatiu al fet que podrien incórrer «en la infracció de l'article 9.3 de la CE, pel que fa a la vulneració del principi de seguretat jurídica».

Respecte d'aquesta qüestió, la nostra doctrina consultiva, amb citació de la jurisprudència constitucional corresponent (per tots, vegeu la síntesi efectuada en el DCGE 3/2017, de 9 de març, especialment en el seu FJ 3, al qual, en nom de la brevetat, ens remetem), és, resumidament, que, per tal que aquella es produeixi, ha d'implicar que els destinataris de la norma pateixin una «incertesa raonablement insuperable» que faci imprevisibles els seus efectes (DCGE 10/2015, d'1 de juliol, FJ 2, 8/2017, de 20 de juliol, FJ 2 i, molt recentment, 9/2017, de 24 d'agost, FJ 3.5). Per dir-ho en altres paraules, la nostra orientació com també la del Tribunal Constitucional, en els casos en què s'ha tractat el principi de seguretat jurídica, ha estat reservar la seva vulneració per a supòsits especialment greus, de manera que:

«sólo si en el ordenamiento jurídico en que se insertan, y teniendo en cuenta las reglas de interpretación admisibles en Derecho, el contenido o las omisiones de un texto normativo produjeran confusión o dudas que generaran en sus destinatarios una incertidumbre razonablemente insuperable acerca de la conducta exigible para su cumplimiento o sobre la previsibilidad de sus efectos, podría concluirse que la norma infringe el principio de seguridad jurídica [...]» (STC 96/2002, de 25 d'abril, FJ 5 i 156/2004, de 21 de setembre, FJ 9)

Per tant, haurem de centrar ara la nostra anàlisi de les lletres *b* i *c* examinades en si el caràcter aparentment obert de les expressions que s'hi contenen crea aquesta incertesa inadmissible.

A aquest efecte, hem de començar per recuperar el nostre pronunciament sobre la constitucionalitat d'aquelles expressions des de la perspectiva competencial. En aquest sentit, vam afirmar que res no impedeix que l'Agència Catalana de Protecció Social s'organitzi i es vagi perfilant progressivament en consideració a una possible i futura assumpció de funcions que la Generalitat encara no exerceix plenament, però que li corresponen positivament d'acord amb l'Estatut o bé que se li atribueixin en virtut dels mecanismes constitucionals i estatutaris previstos legítimament amb aquesta finalitat.

En efecte, aquest raonament és determinant per demostrar que les lletres *b* i *c*, qüestionades ara des de la perspectiva de la seguretat jurídica, no constitueixen un supòsit d'indeterminació o de confusió respecte del dret dels ciutadans a la certesa del dret aplicable i a conèixer l'administració competent en cada matèria. I això perquè el fet que la llei pugui atribuir a l'Agència funcions sobre prestacions que actualment gestiona la Generalitat o d'altres que pugui assumir posteriorment en l'àmbit de les seves competències *ex* articles 165 i 166 EAC, forçosament esvaeix qualsevol dubte sobre les competències que corresponen a cadascuna de les administracions i, paral·lelament, també sobre quin sigui el dret aplicable.

És a dir, les expressions de les lletres *b* i *c* qüestionades no es poden considerar normes a través de les quals el legislador català faci una interpretació genèrica i abstracta del sistema constitucional i estatutari de distribució de competències ni que condicionin per al futur les competències de la resta d'institucions generals i auto-

nòmiques de l'Estat (STC 128/2016, FJ 9.B.b, amb citació de jurisprudència anterior consolidada).

Qüestió diferent és que, fruit d'una tècnica legislativa poc adequada, la claredat d'aquestes expressions (ens referim molt especialment a la de la lletra *b*) sigui certament millorable. Ara bé, respecte d'això, hem de recordar que el Tribunal Constitucional ha posat en relleu que els defectes de tècnica legislativa no comporten necessàriament un vici d'inconstitucionalitat i que, en qualsevol cas, no correspon a la jurisdicció constitucional pronunciar-se sobre la perfecció tècnica de les lleis (STC 53/2014, de 10 d'abril, FJ 8 i 236/2015, de 19 de novembre, FJ 5).

En conseqüència, les anteriors consideracions ens porten a concloure que en les lletres *b* i *c* de l'apartat primer de l'article 3 de la Proposició de Llei no s'aprecia una conculcació del principi de seguretat jurídica.

Això no obstant, en l'exercici de la nostra funció consultiva, i atès que la Proposició de Llei que dictaminem encara ha de ser debatuda i aprovada pel Ple del Parlament, entenem que s'hauria d'eliminar l'incís «en cada moment» de la lletra *b* de l'article 3.1, en nom d'una major claredat en la seva redacció, ja que podria donar a entendre que es refereix a competències respecte de les quals la Generalitat no té poder de disposició. Recomanem també que se suprimeixin les mencions del mateix tipus que es contenen en el preàmbul de la Proposició, atès el valor interpretatiu que aquestes poden tenir, en aquest cas, respecte de l'esmentada lletra *b*. D'aquesta manera, s'evitarà qualsevol possible dubte sobre el sentit de la norma i el seu abast competencial concordant amb l'argumentació de la recent jurisprudència constitucional analitzada.

C) Passant a l'examen de les lletres *d* i *h*, els retrets dels peticionaris se centren, en relació amb la primera, en el fet que determina, segons ha quedat exposat en la reproducció que hem fet d'aquest text legal, que una de les funcions de l'Agència ha de ser la de relacionar-se amb organismes equivalents i altres administracions públiques per a la col·laboració mútua i gestionar les prestacions en què calgui tenir en compte canvis de residència o períodes de carència o d'acreditació transcorreguts en altres contrades. Amb això, la sol·licitud dóna a entendre que s'estarien equiparant les actuacions de l'Agència amb competències pròpies de la seguretat social i, per tant, que es vulnerarien els articles 149.1.17 CE i 165 EAC, l'article 126 EAC així com, en la mesura que també podria provocar indeterminació i confusió, el principi de seguretat jurídica (art. 9.3 CE). La mateixa vulneració imputen a la lletra *h*, en aquest cas perquè utilitza termes com «carència», «contribucions», «recursos» o «quotes», que els sol·licitants entenen també que són conceptes que pertanyen a l'àmbit de les «competències pròpies del perímetre de la seguretat social, més que de la protecció social». En resum, al·leguen que estem davant «la utilització d'un llenguatge propi d'una Agència de Seguretat Social» i que, en conseqüència, «estaria fora de les competències de les què disposa la Generalitat si s'entenen referides a les prestacions contributives de la seguretat social».

Quant a la lletra *d*, hem d'assenyalar, ja d'entrada, que no presenta cap objecció d'inconstitucionalitat ni d'antiestatutarietat. I això és així perquè l'únic que s'atribueix a l'Agència és la funció de relacionar-se amb altres institucions i organismes a l'hora d'exercir les seves competències. Resulta evident que aquesta funció és necessària perquè pugui desenvolupar les seves tasques amb eficàcia i desitjable en un marc de col·laboració interadministrativa amb altres entitats que duguin a terme una actuació connectada amb la que és pròpia de l'Agència. En aquest sentit, la norma examinada es pot complementar amb el que estableix l'article 20 de la mateixa Proposició, relatiu a la «Col·laboració institucional» en matèria de protecció social, entre l'Agència, l'Administració de l'Estat i altres administracions dels estats membres de la Unió Europea i organismes internacionals.

En definitiva, es tracta d'una norma que clarament dóna compliment als mandats de coordinació entre les diverses administracions i d'integració de les polítiques pú-

bliques (art. 103.1 CE i 71.3 EAC). Precisament per això mateix, entenem que tampoc vulnera el principi de seguretat jurídica establert a l'article 9.3 CE. És a dir, no hi ha res en la redacció d'aquesta lletra *d* que, des del vessant de la certesa del dret, permeti afirmar que, tal com està configurada, «la seva regulació, impossibilita que els seus destinataris, de manera insuperable, coneguin les conseqüències que es puguin derivar de la seva aplicació» (DCGE 6/2016, FJ 3).

En conclusió, la lletra *d* de l'apartat primer de l'article 3 de la Proposició de llei no vulnera la Constitució ni l'Estatut.

Aquesta conclusió és igualment aplicable a la lletra *h* del mateix article, a la qual tampoc no podem fer cap observació crítica. Així, segons el redactat literal de la norma, la recaptació per l'Agència dels mitjans i recursos a què fa referència es durà a terme «en el marc de competències que té atribuïdes en aquesta matèria la Generalitat», de manera que qualsevol altra interpretació en el sentit que està al·ludint a competències que no són de la Generalitat no se sosté. D'altra banda, el fet que emprí terminologia habitualment utilitzada en l'àmbit de la seguretat social no implica cap vulneració competencial per si sola. En aquest sentit, és sabut que ambdues matèries, seguretat social i protecció social, estan connectades i presenten zones de confluència i terminologia comuna. A més, les expressions «contribucions», «recursos» i «quotes» són genèriques i aplicables de forma freqüent quan es tracta de regular els mitjans econòmics de qualsevol entitat.

Aquesta mateixa argumentació ens serveix per rebutjar, una vegada més, que el seu redactat i, en particular, les expressions analitzades generin confusió en relació amb la certesa del dret aplicable i, consegüentment, que es produeixi una vulneració del principi de seguretat jurídica.

En conseqüència, la lletra *h* de l'apartat primer de l'article 3 de la Proposició de llei no vulnera la Constitució ni l'Estatut.

D) A l'últim, els peticionaris objecten també el caràcter genèric de la regulació que conté l'apartat 2 d'aquest mateix article 3 que, en aquest cas, derivaria de l'establiment d'una clàusula de tancament que, segons s'expressa a la sol·licitud, deixa oberta la possibilitat que l'Agència assumeixi altres funcions que el Parlament, el Govern o el departament competent en matèria de protecció social li atribueixin per mitjà dels instruments jurídics pertinents en cada cas. Qüestionen, concretament, el fet que «no determina ni la naturalesa d'aquestes futures funcions, ni quins són aquests instruments jurídics, així com tampoc es deixen clars quins seran els mecanismes d'assumpció d'aquestes futures-possibles competències», cosa que suposaria, afirmen, una infracció dels articles 149.1.17 CE i 165 EAC, així com de l'article 126 EAC. Ho vinculen també a allò que preveu l'apartat 1 de la disposició transitòria primera que, segons segueixen dient, «habilita que l'assumpció de nous títols competencials es duguin a terme de manera progressiva mitjançant decret». Aquesta darrera disposició serà objecte de la nostra anàlisi més endavant, a l'apartat 4 d'aquest mateix fonament jurídic.

Novament, estem davant d'un precepte que, podríem dir, té caràcter neutre, en el sentit que es tracta d'una clàusula de tancament que figura habitualment en les normes atributives de funcions a una determinada entitat o institució. Concretament, en el cas que ara s'examina, està redactada de forma curosa i precisa, ja que conté les diferents vies possibles per les quals es poden assumir aquestes noves funcions de l'Agència segons quina sigui la seva naturalesa (més substantiva, administrativa o purament organitzativa). Així ho diu expressament quan esmenta el Parlament, el Govern o el departament competent i quan es remet a l'instrument jurídic que sigui pertinent en cada cas.

Per tant, l'apartat segon de l'article 3 de la Proposició de llei no vulnera la Constitució ni l'Estatut.

3. El següent precepte qüestionat, també per presumpta infracció dels articles 149.1.17 CE i 165 i 126 EAC, és la lletra *b* de l'apartat 3 de l'article 14, relatiu als

mitjans i els recursos econòmics de l'Agència Catalana de Protecció Social, la qual disposa que aquests són constituïts per: «b) Els recursos derivats de l'exercici de la funció recaptadora de les contribucions al sistema de protecció social que es puguin definir en el marc de les competències que en cada moment tinguin atribuïdes la Generalitat».

Com en el cas de l'article 3.1, lletra *b*, els sol·licitants consideren que s'empra una fórmula genèrica que deixa la porta oberta a l'assumpció de futures competències, sense determinar els mecanismes jurídics per fer-ho possible i conferint a l'Agència uns mitjans i recursos econòmics, en aquest cas els derivats de la funció recaptadora de les contribucions del sistema de protecció social, definit en el marc de les competències que en cada moment tinguin atribuïdes la Generalitat.

Sobre aquesta qüestió, pel fet que el retret dels peticionaris es projecta sobre l'incís «en cada moment» referit a les competències atribuïdes a la Generalitat, que hem vist que també incorporava la lletra *b* de l'article 3.1 de la Proposició de llei, abans analitzada en l'apartat 2.B d'aquest fonament jurídic, ens remetem a les consideracions allà efectuades i arribem a la mateixa conclusió de constitucionalitat i d'estatutarietat. Ara bé, com hem recomanat allà, reiterem per a aquest precepte el nostre suggeriment de supressió de l'esmentat incís, en nom de la claredat en la seva redacció i en mèrits també d'una més adequada tècnica legislativa.

4. Pertoca ara examinar la disposició transitòria primera, relativa a la incorporació progressiva de funcions a l'Agència, respecte de la qual els grups parlamentaris sol·licitants del Dictamen plantegen dubtes sobre els seus dos primers apartats que, atesa la diversitat de matèries que tracten i els diferents retrets que projecten sobre cadascun d'ells, tractarem de forma separada.

A) Així, l'apartat 1 estableix que: «1. S'han de determinar, per mitjà d'un decret, les funcions que s'han d'incorporar progressivament a l'Agència Catalana de Protecció Social i, si escau, la correlativa supressió o modificació de les unitats administratives afectades».

Els sol·licitants denuncien que amb aquesta norma el legislador habilita perquè l'assumpció de nous títols competencials es pugui dur a terme de manera progressiva mitjançant decret, amb infracció, segons indiquen, dels articles 149.1.17, 9.3 i 150.2 CE, així com també de l'article 55.2 EAC, referit a la potestat legislativa del Parlament. En concret, argumenten que es pot donar el cas que les funcions de l'Agència no acabin en aquelles que s'emmarquen en la norma legal, sinó que derivin també de disposicions de rang inferior a llei que s'escapen del debat, esmena i aprovació de la potestat legislativa del Parlament i s'enquadren més en l'òptica de la potestat reglamentària que té el Govern de la Generalitat. L'anterior, al seu parer, implicaria una greu inseguretat jurídica.

No podem sinó començar per afirmar que aquesta norma no s'està referint a l'assumpció de nous títols competencials. Al contrari, segons la nostra opinió, la interpretació que es deriva de la norma, sense forçar els seus termes, és que es tracta d'una previsió organitzativa amb relació a les funcions que actualment desenvolupa la Generalitat en matèria de protecció social i que ara haurà d'assumir l'Agència. Són dos els indicadors que així ho confirmen: d'una banda, perquè s'atribueix a una norma reglamentària del Govern aquesta tasca de redistribució de funcions, com per altra part, és habitual quan es crea un nou ens que substitueix d'altres anteriors que ja estan exercint algunes d'aquestes funcions. I de l'altra, perquè el precepte al·ludeix a la «correlativa supressió o modificació de les unitats administratives afectades», cosa que indica que les tasques que aquestes tenien assignades passaran a ser exercides per l'aparell administratiu d'altres organismes o entitats, en aquest cas, l'Agència. Així mateix, a tall d'exemple, remarcarem que el Govern de la Generalitat, mitjançant un decret de la presidència, crea i organitza els departaments en què s'estructura la Generalitat, als quals, i amb caràcter general, s'hi troben adscrits els organismes autònoms.

De la mateixa manera, el fet que algunes funcions (recordem que la disposició no es refereix a competències) puguin ser atribuïdes a través d'una norma amb rang de llei i unes altres per via reglamentària no genera cap mena de confusió ni indeterminació del dret aplicable, ni en conseqüència implica cap mena de vulneració de l'article 9.3 CE.

Conseqüentment, l'apartat primer de la disposició transitòria primera de la Proposició de llei no vulnera la Constitució ni l'Estatut.

B) Finalment, analitzarem l'apartat segon de la disposició transitòria primera. El seu text és el següent:

«2. L'Agència Catalana de Protecció Social, per a dotar-se del personal necessari per a dur a terme les tasques que li són pròpies, ha de tenir en una consideració especial el personal que acrediti experiència en el sistema de seguretat social i de protecció social.»

Els peticionaris del Dictamen fonamenten el seus dubtes en base a l'argument principal que el fet que l'Agència, per dotar-se del seu personal, tingui «en consideració especial» l'experiència professional en el sistema de seguretat social i de protecció social, no constitueix «un supòsit d'excepcionalitat que justifiqui l'incompliment de la regla general de les convocatòries d'oposicions en règim de lliure concurrència». Per aquesta raó, en aquest aspecte, entenen que el redactat de la disposició exposada «no assegura el principi d'igualtat, mèrit i capacitat que ha de regir els processos d'oposició pública en lliure concurrència».

Doncs bé, una vegada hem detallat el contingut de la norma que hem d'examinar i els retrets que suscita, ens pertoca ara identificar el paràmetre de constitucionalitat i d'estatutarietat que li és d'aplicació, d'acord amb l'enquadrament competencial que s'hi escau. Sobre aquest darrer aspecte, no hi ha cap mena de dubte que ens hem de situar en la matèria de funció pública, en un sentit ampli, és a dir, en la competència que inclou el règim jurídic d'accés, provisió i carrera professional dels empleats públics.

Tal com vam indicar en el nostre recent Dictamen, amb motiu de les disposicions relatives a les convocatòries als cossos tributaris (DCGE 8/2017, FJ 3), l'accés als llocs de treball del sector públic s'ha de portar a terme amb respecte al contingut del dret fonamental establert en l'article 23.2 CE, segons els principis d'igualtat, mèrit i capacitat que, per la seva banda, són prescrits a l'article 103.3 CE.

D'acord amb aquesta configuració constitucional –que com també indicàvem en el precitat pronunciament és un dels pilars sobre els quals s'edificà l'estat democràtic i de dret contemporani–, la regla general per als processos d'accés a la funció pública és la lliure concurrència per part de tots els ciutadans que compleixin els requisits objectius per participar-hi, entre aquests, el de disposar de titulació acadèmica. Així es preveu en la legislació bàsica i en la de desenvolupament de la Generalitat, és a dir, en l'article 55.1 de l'Estatut bàsic de l'empleat públic, refós pel Reial decret legislatiu 5/2015, de 30 d'octubre, i en l'article 42 del Decret legislatiu 1/1997, de 31 d'octubre, pel qual s'aprova la refosa en un text únic dels preceptes de determinats textos legals vigents a Catalunya en matèria de funció pública, i en la jurisprudència del Tribunal Constitucional en aquest àmbit.

Una vegada establert molt sintèticament el paràmetre, per a l'ampliació del qual ens remetem a la nostra doctrina continguda en el DCGE 8/2017 (FJ 3), hem d'assenyalar que la Proposició de llei, en el seu article 18, relatiu al «Personal», preveu, en l'apartat 1, que aquest serà integrat pel «personal funcionari i laboral, procedent de cossos de nova creació, de la reassignació de llocs i de l'adscripció de personal provinent d'altres administracions». Així mateix, en l'apartat 3, punt desè, explicita els principis d'«[i]gualtat, mèrit i capacitat en l'accés i la promoció professionals».

Dit això, ara ja ens correspon examinar la disposició transitòria qüestionada. Del seu text, malgrat que s'insereix en el si d'un precepte categoritzat com a transitori, se'n dedueix una norma general respecte del personal que ha de «dotar» l'Agència,

segons la qual es preveu una «consideració especial» per aquell «que acrediti experiència en el sistema de seguretat social i protecció social».

Sobre aquesta formulació, en primer lloc, hem d'indicar que la disposició és redactada recurrent a dos conceptes prou genèrics i imprecisos, quant al seu significat i ús en l'àmbit de la funció pública. El verb «dotar-se», tenint en compte l'article 18 de la mateixa Proposició, pot venir referit tant als processos d'accés a nous cossos i, per tant, al sector públic, com als de provisió administrativa, en les seves diverses modalitats i mecanismes, o d'integració. A banda, també, de poder ser predicat tant del personal del règim funcionarial com del laboral. Quant a aquests àmbits, hem de remarcar que, malgrat que tots ells, en els diferents processos de selecció, han de respectar els principis d'igualtat, mèrit i capacitat, la intensitat de la seva exigència, així com la seva modulació, varia segons es tracti d'un supòsit o altre. Essent exigible, a tall d'exemple significatiu, un nivell de rigor més estricte en el respecte del principi d'igualtat en els processos d'accés que en els mecanismes de mobilitat. Per tant, com es pot comprovar, es tracta d'una configuració complexa i plural, la de les relacions administratives i laborals entre l'ens públic i els seus empleats, que no queda reflectida ni precisada mínimament en la norma en qüestió.

En segon lloc, hem de fer esment a l'expressió clau de la norma, és dir la previsió d'un tracte de «consideració especial» per a un determinat tipus de personal. Abans que res, ens pertoca insistir que aquesta redacció resulta estranya a la terminologia i als conceptes propis de la normativa i del règim jurídic de la funció pública. Així, podem afirmar que es tracta d'un incís de contingut jurídic indeterminat i, més aviat, desconegut i aliè a la tècnica legislativa habitual. Si recorrem al significat ordinari dels mots que l'integren es pot interpretar que el personal que acrediti experiència «en el sistema de seguretat social i de protecció social» comptarà amb una posició d'avantatge en els processos selectius convocats per «dotar» l'Agència. Una possibilitat que, atesa la seva manca de concreció, podria conduir a emparar o atorgar validesa a processos de selecció de naturalesa restringida o a concursos on el pes de la valoració de l'experiència prèvia en aquests dos subsectors esdevingui decisiva en l'accés o l'obtenció dels llocs de treball.

Sobre l'apreciació de l'experiència en proves de personal, en el nostre DCGE 8/2017 precitat, ja vam recordar que aquesta és susceptible de ser tinguda en compte en certes circumstàncies i amb determinades limitacions. Res no obsta perquè les corresponents bases de les convocatòries de selecció, cas per cas, la prevegin com un element puntuable, sempre que manifesti una connexió clara i directa amb les funcions del lloc a desenvolupar i se situï en la fase de concurs, amb un pes limitat i proporcionat d'acord amb els paràmetres que la jurisprudència ha anat consolidant.

Qüestió molt diferent és l'establiment d'una regla general, com la que preveu l'apartat 2 de la disposició transitòria primera, en virtut de la qual la circumstància de comptar amb una determinada experiència en els subsectors de la seguretat i la protecció social comporta una posició d'avantatge i, fins i tot, de prevalença en totes i cadascuna de les convocatòries de personal que es duguin a terme per dotar de personal a l'Agència, sense la possibilitat que les bases específiques, en cada cas, la puguin ignorar o contradir, atesa la seva consignació amb rang legal que li confereix una supremacia normativa d'abast general.

D'acord amb això, aquest Consell considera que el contingut que es desprèn de manera natural de la literalitat de la disposició no és una mera i vàlida opció del legislador en la concreció de les polítiques de personal de l'Agència sinó que constitueix una veritable i alhora il·legítima norma constrictiva del dret fonamental d'accés i promoció en condicions d'igualtat a la funció pública, tal com exigeix l'article 23.2 CE. Així, si l'Agència ha de convocar oposicions o processos de selecció per proveir els seus llocs de treball, ho ha de fer seguint la regla general de la lliure concurrència, evitant establir preceptivament i amb caràcter general, una norma de prevalen-

ça o de prioritat, en seu legal, per motiu d'una experiència prèvia en un determinat subsector del servei públic.

En conseqüència, l'apartat segon de la disposició transitòria primera de la Proposició de llei vulnera el dret constitucional garantit a l'article 23.2 CE.

5. El darrer precepte qüestionat és la disposició transitòria tercera, segons la qual: «El Govern, en un termini màxim de tres mesos, ha de convocar els agents econòmics i socials per a elaborar un pacte nacional per a la protecció social que afronti els reptes a curt i mitjà termini en matèria de protecció social a Catalunya i estableixi les bases del sistema català de protecció social».

Hem de començar advertint, però, que la sollicitud es limita simplement a alludir a una possible vulneració dels articles 149.1.17 CE i 165 EAC, sense explicitar cap argument que ho fonamenti. Tanmateix, com abans hem fet respecte de la lletra *a* de l'article 3.1, que incorria en una mancança semblant, entenem que és possible una interpretació de l'article 24.2 de la nostra llei constitutiva favorable al dret dels grups peticionaris a sol·licitar dictamen i, per això, procedirem al seu examen.

Així doncs, situada la vulneració denunciada en l'àmbit competencial, per una pretesa contravenció de les competències de l'Estat en matèria de seguretat social, hem d'afirmar, ja d'entrada, que l'elaboració d'un pacte nacional que permeti fer front als reptes en matèria de protecció social i que, alhora, estableixi les bases del sistema català de protecció social, entra, de ple, en l'àmbit de les competències de la Generalitat.

Així ho confirma, d'altra banda, l'article 3.1.a d'aquesta mateixa Proposició de llei, que hem examinat al principi d'aquest mateix fonament jurídic, en l'apartat 2, lletra A, quan defineix el sistema de protecció social de Catalunya «com el conjunt d'elements vinculats a la protecció social que són competència de la Generalitat». És a dir, cenyit, com és evident que ho està, a les competències estatutàries, el mandat de convocar els agents econòmics i socials per elaborar «el pacte nacional per a la protecció social» no pot ser objecte de cap censura jurídic-constitucional. Com tampoc hi ha res a objectar a què l'esmentat pacte estableixi les bases del precitat sistema, ja que, per mandat constitucional, ho haurà de fer «en el respeto [...] de las [competencias] exclusivas del Estado en orden a la legislación básica y al régimen económico de la Seguridad Social (art. 149.1.17 CE)» (STC 128/2016, FJ 9.A).

De fet, una previsió semblant, la relativa a «la planificació estratègica del futur model de gestió de les prestacions socials a Catalunya», a la que es referia l'apartat 3 de la tantes vegades citada disposició addicional vint-i-cinquena de la Llei 3/2015, d'11 de març, ha estat recentment avalada pel Tribunal Constitucional (STC 128/2016, FJ 9.C). Ho ha fet, però, aclarint –en el cas que ens ocupa això no serà necessari perquè resulta de la mateixa definició del sistema català de protecció social prevista a l'article 3.1.a de la Proposició– que no es pot afectar el model de gestió de les prestacions de la seguretat social, perquè entra plenament en la legislació bàsica sobre aquesta institució (art. 149.1.17 CE). Així doncs, res permet afirmar que el pacte nacional vagi més enllà de les prestacions amb finalitat assistencial, respecte de les quals, sense cap mena de dubte, la Generalitat n'és del tot competent (STC 128/2016, FJ 9.C).

Les anteriors consideracions ens permeten concloure que la disposició transitòria tercera no vulnera la Constitució ni l'Estatut.

6. Passem tot seguit a donar a resposta la petició dels sol·licitants de dictamen relativa a què aquest Consell es pronunciï sobre «si la redacció actual del text de la proposició de llei permetria a l'Agència, amb l'ordenament jurídic actual, la creació d'un títol jurídic d'assumpció de competències en matèria de Seguretat Social».

Per donar resposta a aquesta petició, n'hi haurà prou amb què ens remetem a l'anàlisi que hem fet dels preceptes respecte dels quals els peticionaris plantejaven dubtes competencials, molt especialment la lletra *b* de l'apartat primer de l'article 3 i la lletra *b* de l'apartat tercer de l'article 14 de la Proposició de llei objecte del pre-

sent Dictamen. Allà, amb citació de la jurisprudència constitucional que ho avala, hem afirmat que les referències a les «prestacions que en cada moment siguin competència de la Generalitat» s'han d'entendre emmarcades en les competències que la Generalitat té atribuïdes a l'empara dels articles 165 i 166 EAC.

De fet, és la mateixa resposta negativa que ja vàrem donar en el nostre DCGE 3/2015 (FJ 3.2.D), on, com ja ha quedat exposat, afirmàvem que la llei de creació de l'Agència Catalana de Seguretat Social (aleshores ni tan sols en fase de tramitació parlamentària) no és una norma que hagi de permetre a la Generalitat assumir directament competències que pertanyen a l'Estat. Aquesta és una possibilitat, dèiem també en aquell pronunciament, que només pot articular-se a través de la transferència o delegació de competències a la Generalitat en els termes previstos a l'article 150.2 CE.

I el mateix hem de concloure ara, un cop examinat el concret contingut de la Proposició de llei de creació de l'Agència Catalana de Protecció Social i havent determinat, com hem fet, que aquesta tan sols habilita l'Agència per assumir competències que són de la Generalitat de Catalunya (STC 128/2016, FJ 9.B).

En conclusió, la Proposició de llei no pot crear, ni entenem que el seu redactat creï, un títol jurídic d'assumpció de competències en matèria de seguretat social que actualment siguin de titularitat estatal.

Atesos els raonaments continguts en els fonaments jurídics precedents, formulem les següents

Conclusions

Primera. L'apartat segon de la disposició transitòria primera de la Proposició de llei de l'Agència Catalana de Protecció Social vulnera l'article 23.2 CE.

Adoptada per unanimitat.

Segona. La resta de preceptes examinats de la Proposició de llei no són contraris a l'Estatut ni a la Constitució. No obstant això, per raons de tècnica legislativa, considerem convenient la modificació del redactat dels articles 3.1.b i 14.3.b de la Proposició de llei en el sentit de suprimir els incisos «en cada moment», així com les referències del mateix tipus que es contenen en el preàmbul, d'acord amb els raonaments exposats en el fonament jurídic tercer, apartats 2.B i 3.

Adoptada per unanimitat.

Aquest és el nostre Dictamen, que pronunciem, emetem i signem al Palau Centelles en la data indicada a l'encapçalament.

Àlex Bas Vilafranca, conseller secretari del Consell de Garanties Estatutàries,

Certifico que el present exemplar és còpia autèntica de l'original, el qual és a l'arxiu al meu càrrec.

Barcelona, 28 d'agost de 2017

Vist i plau

El president, Joan Egea Fernández
