



BUTLLETÍ OFICIAL DEL PARLAMENT DE CATALUNYA

XI legislatura · primer període · número 24 · dimarts 22 de desembre de 2015

TAULA DE CONTINGUT

4. Informació

4.87. Procediments davant el Tribunal Constitucional

4.87.10. Recursos d'inconstitucionalitat interposats contra lleis de Catalunya

Recurs d'inconstitucionalitat 3492-2015, interposat pel president del Govern de l'Estat contra l'article 34 de la Llei 2/2015, de l'11 de març, de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2015

381-00010/10

Interlocutòria del Tribunal Constitucional sobre la suspensió

3

Recurs d'inconstitucionalitat 3493-2015, interposat pel president del Govern de l'Estat contra determinats articles i disposicions addicionals de la Llei 3/2015, de l'11 de març, de mesures fiscals, financeres i administratives

381-00011/10

Interlocutòria del Tribunal Constitucional sobre la suspensió

10

Aquesta publicació és impresa en paper ecològic (definició europea ECF), en compliment del que estableix la Resolució 124/III del Parlament, sobre la utilització del paper reciclat en el Parlament i en els departaments de la Generalitat, adoptada el 30 d'abril de 1990.

Els documents publicats en el *Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya* (BOPC) són una reproducció fidel dels documents originals entrats al Registre.

La numeració del BOPC no està necessàriament vinculada a una sola data.

Imprès al Parlament

ISSN: 0213-7798

DL: B-20.066-1980

www.parlament.cat

4. Informació

4.87. Procediments davant el Tribunal Constitucional

4.87.10. Recursos d'inconstitucionalitat interposats contra lleis de Catalunya

Recurs d'inconstitucionalitat 3492-2015, interposat pel president del Govern de l'Estat contra l'article 34 de la Llei 2/2015, de l'11 de març, de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2015

381-00010/10

INTERLOCUTÒRIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL SOBRE LA SUSPENSIÓ

Reg. 340 / Coneixement: Mesa del Parlament, 17.11.2015

Auto

Pleno. Auto 181/2015, de 3 de novembre de 2015

Auto: 181/2015

Fecha: 03/11/2015

Sala: Pleno

Magistrados: Excms. Srs. don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, doña Adela Asua Batarrita, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez

Núm. registro: 3492-2015

Asunto: Recurso de inconstitucionalidad 3492-2015

Fallo: Mantener la suspensión del inciso último («previa autorización del Gobierno, de la puesta en funcionamiento de nuevos servicios públicos») del art. 34 de la Ley 2/2015, de 11 de marzo, de presupuestos de la Generalitat de Catalunya para el 2015.

Auto

Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el 15 de junio de 2015, el Abogado del Estado, en nombre del Presidente del Gobierno, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra el último inciso del art. 34 de la Ley 2/2015, de 11 de marzo, de presupuestos de la Generalitat de Catalunya para 2015 («previa autorización del Gobierno, de la puesta en funcionamiento de nuevos servicios públicos»). La citada Ley 2/2015 se publicó en el *Diario Oficial de la Generalitat de Catalunya* núm. 6880, de 13 de marzo de 2015.

El Abogado del Estado invocó el art. 161.2 CE, en relación con el art. 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), a fin de que se produjese la suspensión del inciso del precepto de la Ley recurrida.

2. El Pleno del Tribunal Constitucional, por providencia de 25 de junio de 2015, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad, dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 LOTIC, al Congreso de los Diputados y al Senado, así como al Gobierno y al Parlamento de Catalunya, por conducto de sus Presidentes, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes. Asimismo, se acordó tener por invocado el art. 161.2 CE, lo que, conforme dispone el art. 30 LOTIC, produce la suspensión de la vigencia y aplicación de la Ley impugnada desde la fecha de interposición del recurso para las partes del proceso –15 de junio de 2015– y desde el día en que aparezca publicada la suspensión en el *Boletín Oficial del Estado* para los terceros. Por último, también se ordenó publicar la incoación del recurso en el *Boletín Oficial del Estado* (publicación que tuvo lugar el 1 de julio de 2015) y en el *Diari Oficial de Generalitat de Catalunya*.

3. Por sendos escritos registrados en el Tribunal Constitucional el 9 de julio de 2015, el Presidente del Congreso de los Diputados y el Presidente del Senado comunicaron que, por acuerdo de la Mesa de sus respectivas Cámaras, se había acordado darse por

personadas en este procedimiento y ofrecer su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

4. La Abogada de la Generalitat de Cataluña, por escrito registrado en este Tribunal el 23 de julio de 2015, en representación y defensa del Gobierno de la Generalitat, formuló alegaciones solicitando la desestimación del recurso de inconstitucionalidad.

5. Por escrito registrado en este Tribunal el 24 de julio de 2015, el Letrado del Parlamento de Cataluña, en la representación que ostenta, compareció en el proceso y formuló alegaciones interesando la desestimación del recurso de inconstitucionalidad.

6. El Pleno, por providencia de 10 de septiembre de 2015, otorgó a las partes personadas –Abogado del Estado, Gobierno de Cataluña y Parlamento de Cataluña– un plazo de cinco días para que expusieran los que considerasen conveniente acerca del mantenimiento o levantamiento de la suspensión.

7. El Abogado del Estado, por escrito registrado en este Tribunal el 21 de septiembre de 2015, formuló sus alegaciones. En su opinión, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional recaída en este tipo de incidentes, debe mantenerse la suspensión del inciso del precepto impugnado. A su juicio, el levantamiento de la suspensión produciría un doble quebranto a los intereses generales, pues, por una parte, iría en contra del interés general que exige la adopción de medidas de contención de gasto público y, por otra, sería contraria al interés del personal del sector público que prestara los nuevos servicios públicos y de los ciudadanos que los utilizaran.

En relación con el perjuicio que causaría al interés general el levantamiento de la suspensión de la eficacia de la parte del precepto que ha sido recurrido alega que, según se sostiene en el informe de 3 de julio del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, la suspensión del precepto es necesaria para que sea real y efectivo el ahorro en los gastos de personal que persigue la prohibición de incrementos retributivos del art. 20.2 de la Ley de presupuestos generales del Estado para 2015. Según se expone, esta finalidad no se conseguiría si se levanta la suspensión de la eficacia del precepto recurrido, pues en tal caso los incrementos retributivos que Cataluña acordase al amparo del art. 34 de la Ley 2/2015, generarían derechos inmediatamente exigibles por los empleados públicos que ocupan los puestos de trabajo, tal y como se pone de manifiesto en el referido informe de 3 de julio de 2015, del Ministerio de Economía y Hacienda. El Abogado del Estado, siguiendo el informe que se acaba de citar, considera que la congelación de las retribuciones del sector público establecidas en el art. 20.2 de la Ley de presupuestos generales del Estado para 2015 constituye uno de los elementos esenciales de contención del gasto público en capítulo de gastos de personal y, dado el peso relativo de los gastos de personal en el conjunto de gastos del sector público, constituye una de las medidas adoptadas para cumplir con los objetivos de déficit asumidos por el Gobierno. Por ello considera que levantar la suspensión de una medida como la prevista en el inciso del precepto autonómico ahora recurrido podría poner en peligro la efectividad de una de las medidas de política económica general orientada a contener la expansión de uno de los componentes esenciales del gasto público. El Abogado del Estado invoca también la doctrina establecida en los AATC 87/2012, 86/2013, 298/2013 para fundamentar que el mantenimiento de la suspensión es una medida necesaria para evitar daños al interés general, pues esta medida garantiza la eficacia de las medidas económicas generales adoptadas por el Estado en materia de contención del endeudamiento público. Por ello considera que el levantamiento de la suspensión supondría una frustración de la política presupuestaria y de contención del gasto, que ocasionaría un grave daño al interés general, que, además de suponer una desigualdad entre las Comunidades Autónomas, tendría como consecuencia que España no cumpliera sus compromisos con la Unión Europea.

Por otra parte, señala también que en el caso de que se acordase la suspensión solicitada esta medida no afectaría a las facultades de organización de la Comunidad Autónoma para aprobar cualquier tipo de modificación de plantillas o expedientes de gastos que sean necesarios para la puesta en funcionamiento de nuevos servicios públicos siempre que no conlleve aumento de gastos de personal.

Se alega, además, que el levantamiento de la suspensión originaría un grave quebranto para el personal que estuviera destinado en los servicios públicos que se crearan si la sentencia que se dicte finalmente fuera de estimación del recurso y la consiguiente decla-

ración de inconstitucionalidad y nulidad del inciso del precepto, ya que en tal caso habría que suprimir los nuevos servicios creados, lo que provoca una situación de incertidumbre que, a su juicio, debe evitarse. Por el contrario, si se mantiene la suspensión y finalmente el recurso fuese desestimatorio, no se ocasionarían perjuicios, pues al no crearse el nuevo servicio no se crearían expectativas para el personal del sector público. El Abogado del Estado alega, que de acuerdo con la doctrina establecida en el ATC 87/2012, en estos supuestos en los que la norma impugnada incide en la situación administrativa de los empleados públicos, la dificultad de deshacer las situaciones creadas y los perjuicios que todo ello puede generar fundamenta el mantenimiento de la suspensión.

Las consideraciones expuestas llevan al Abogado del Estado a solicitar el mantenimiento de la suspensión del inciso del precepto impugnado.

8. La Generalitat de Cataluña presentó su escrito de alegaciones el 28 de septiembre de 2015. Tras exponer la doctrina constitucional sobre los criterios que deben regir el mantenimiento o levantamiento de la suspensión en este tipo de incidentes, aduce que, en este caso, debe levantarse la suspensión al considerar que la eficacia del inciso del precepto impugnado no origina daños irreversibles o de difícil reparación, reales y efectivos, a los intereses generales ni a los de terceros. La Generalitat alega, en primer lugar, que no existe contradicción entre el inciso impugnado y la normativa básica estatal. Según se aduce, el inciso del art. 34 de la Ley de presupuestos generales de Cataluña impugnado permite a los órganos o unidades de los departamentos de la Generalitat de Cataluña o a las entidades de su sector público que puedan tramitar expedientes de ampliación de plantillas que comporten para dicha unidad un incremento global de su gasto de personal, siempre que sea para la puesta en marcha de nuevos servicios y cuenten con la autorización del Gobierno. Ahora bien, según sostiene la Abogada de la Generalitat, este incremento de plantilla y gasto de personal no conlleva en ningún caso un incremento de la masa salarial del personal al servicio de la Generalitat de Cataluña y de su sector público, puesto que, para que tal incremento se produzca es necesario haber reducido gastos de personal en otro servicio, quedando así compensado globalmente el gasto de personal de todo el sector público de la Generalitat. De otro modo, de acuerdo con lo previsto en el art. 16 de la Ley de presupuestos generales de Cataluña, el acto será nulo.

Se afirma también que la interpretación conjunta y sistemática de los arts. 33 y 34 de la Ley de presupuestos generales de Cataluña conduce a entender que no existe una contradicción entre esta normativa y la básica estatal. Estos preceptos no infringen lo dispuesto en el art. 21 de la Ley de presupuestos generales del Estado para 2015, en relación con el cumplimiento de las limitaciones a la oferta de empleo público, puesto que el art. 33.1 de la Ley de presupuestos de Cataluña, recoge literalmente el contenido de art. 21.1 de la Ley de presupuestos del Estado, que dispone que en el ejercicio 2015 las ofertas de empleo público que se aprueben deberán ajustarse a las disponibilidades presupuestarias y a las tasas de reposición de efectivos de la normativa básica estatal. De igual modo, también se adecua a la normativa básica estatal el apartado 2 del art. 33 de la Ley de presupuestos de Cataluña, que, en relación con la incorporación de nuevo personal en las sociedades mercantiles públicas, fundaciones del sector público y consorcios participados, se remite en su integridad a las determinaciones de la referida normativa. Y a la misma conclusión se llega respecto el apartado 4 del art. 33 de la Ley de presupuestos de Cataluña, al regular el nombramiento de funcionarios y personal interino y la contratación de personal temporal, pues, según sostiene la Generalitat, se adapta en su integridad al art. 21.2 de la Ley de presupuestos del Estado, al no permitir nuevos nombramientos ni nuevos contratos, salvo en los casos excepcionales que cita, y para ello reproduce literalmente la norma estatal.

Por todo ello, se sostiene que el contraste de los preceptos básicos –arts. 20 y 21 y las disposiciones adicionales decimoquinta a decimoséptima de la Ley de presupuestos generales del Estado– con los arts. 16, 33 y 34 Ley de presupuestos generales de Cataluña demuestra que no existe disparidad alguna entre ellos. No obstante, se alega también que como esta cuestión es, precisamente, la cuestión de fondo planteada en este proceso constitucional, es preciso examinar si la eficacia del inciso impugnado puede causar o no daños de difícil o imposible reparación a los intereses generales o a los de terceros.

La Abogada de la Generalitat entiende que la eficacia del precepto impugnado no pone en peligro la efectividad de la medida de política económica general de limitar el incremento de gasto de personal dado que, en definitiva, el incremento de gasto que se genere debe ser compensado mediante la correspondiente reducción de gasto de personal, pues de otro modo ese acto será nulo de pleno derecho. Entiende, además, que el interés del Estado en que no se incremente el gasto de personal en este periodo queda garantizado por los diversos mecanismos judiciales que dispone para reaccionar frente a actos o resoluciones que incumplan la normativa básica.

Junto a ello se alega también que el mantenimiento de la suspensión del precepto impugnado impide a la Generalitat tramitar expedientes singulares de ampliación de plantilla imposibilitando la puesta en marcha de nuevos servicios públicos (por ejemplo, una nueva línea de ferrocarril o la apertura de un nuevo hospital) con el correspondiente incremento de plantilla y gasto de personal en la nueva unidad, aunque este incremento de gasto se efectúe con la equivalente reducción global de gasto de personal y de plantilla, lo que impide que pueda haber un incremento de la masa salarial del personal al servicio de la Generalitat y de su sector público, que es lo que prohíbe la norma básica estatal. Por ello se considera que el mantenimiento de la suspensión genera un evidente perjuicio a la Administración de la Generalitat y a la ciudadanía al limitar severamente el funcionamiento regular de los nuevos servicios.

Por todo ello se considera que el mantenimiento de la suspensión del último inciso del art. 34 de la Ley de presupuestos generales de Cataluña limita a la Generalitat de Cataluña el ejercicio de su potestad de autoorganización al impedirle crear nuevos servicios dentro de los márgenes que establece la normativa básica estatal, por lo que interesa que se levante la suspensión del último inciso del art. 34 de la Ley 2/2015, de 11 de marzo, de presupuestos de la Generalitat de Cataluña para 2015.

9. El Parlamento de Cataluña, por escrito registrado en este Tribunal el 29 de septiembre de 2015, formuló alegaciones. El letrado del Parlamento expone en primer lugar la doctrina constitucional sobre la resolución de este tipo de incidentes de suspensión. A continuación, pone de manifiesto que, de acuerdo con la referida doctrina, el Tribunal debe partir de la presunción de legitimidad de las normas, en especial las que tienen fuerza de ley. Por ello considera que, como el inciso del precepto recurrido es una ley aprobada por el Parlamento de Cataluña, la posibilidad de que se mantenga su suspensión es excepcional y solo procederá en el caso de que se demostrara que su eficacia produce unos perjuicios muy graves e irreparables al interés general o a terceros afectados, pues, de otro modo, en virtud del principio de presunción de legitimidad de las normas y de la actuación constitucional de los poderes públicos, debería levantarse la suspensión.

Según sostiene el Letrado del Parlamento de Cataluña, el levantamiento de la suspensión del último inciso del art. 34 de la Ley 2/2015, de 11 de marzo, de presupuestos de la Generalitat de Cataluña para 2015, no supone ningún perjuicio irreparable o de difícil reparación ni para los intereses generales ni tampoco para los privados, pues el inciso recurrido no permite en ningún caso un incremento de la masa salarial del personal al servicio de la Generalitat de Cataluña y de su sector público, puesto que el incremento de gasto que la creación de los nuevos servicios pueda generar no puede conllevar un aumento global del gasto de personal, pues, si así fuese, este incremento de gasto, estaría viciado de nulidad, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 16.1 de la Ley 2/2015, y el Gobierno de la nación podría impugnarlo. De ahí que se considere que los perjuicios que pudiera causar el levantamiento de la suspensión no son actuales o de materialización en un futuro inmediato, y por ello se considera que si tales daños se produjeran sería entonces, en un nuevo incidente, cuando deberían invocarse.

A juicio del Letrado del Parlamento de Cataluña, es el mantenimiento de la suspensión lo que ocasiona daños de imposible o difícil reparación, pues daría lugar a la «congelación» de la estructura administrativa y de personal de la Generalitat, lo que conllevaría, a su vez, que su autonomía política estuviera también «congelada» y supondría un claro perjuicio para el sistema de autogobierno de la Generalitat de Cataluña.

Por todo ello, solicita que se acuerde el levantamiento de la suspensión del último inciso del art. 34 de la Ley 2/2015, de 11 de marzo, de presupuestos de la Generalitat de Cataluña para 2015.

Fundamentos jurídicos

1. El objeto de la presente resolución consiste en determinar si procede levantar o mantener la suspensión del último inciso del art. 34 de la Ley 2/2015, de 11 de marzo, de presupuestos de la Generalitat de Cataluña para 2015 («previa autorización del Gobierno, de la puesta en funcionamiento de nuevos servicios públicos») que se encuentra suspendido en su aplicación como consecuencia de la invocación del art. 161.2 CE en el recurso de inconstitucionalidad promovido contra el mismo por el Presidente del Gobierno.

2. De acuerdo con la doctrina reiterada de este Tribunal para decidir acerca del mantenimiento o levantamiento de la suspensión es necesario, como declaran, entre otros muchos, los AATC 157/2013, de 11 de julio, FJ 2; y 67/2015, de 14 de abril, FJ 1, «ponderar, de un lado, los intereses que se encuentran concernidos, tanto el general y público como, en su caso, el particular o privado de las personas afectadas y, de otro, los perjuicios de imposible o difícil reparación que puedan derivarse del mantenimiento o levantamiento de la suspensión. Igualmente, hemos destacado que esta valoración debe efectuarse mediante el estricto examen de las situaciones de hecho creadas y al margen de la viabilidad de las pretensiones que se formulan en la demanda. Asimismo, este Tribunal ha precisado que el mantenimiento de la suspensión requiere que el Gobierno, a quien se debe la iniciativa, no sólo invoque la existencia de aquellos perjuicios, sino que es igualmente necesario demostrar o, al menos, razonar consistentemente su procedencia y la imposible o difícil reparación de los mismos, ya que debe partirse en principio de la existencia de una presunción de constitucionalidad a favor de las normas o actos objeto de conflicto».

Resulta, por tanto, que, el objeto de este incidente no es vindicar o defender la titularidad de la competencia discutida, sino alegar y acreditar o, al menos razonar consistentemente, que la vigencia del inciso recurrido puede ocasionar perjuicios irreparables o de difícil reparación a los intereses generales o a terceros. Por ello, de lo que en este incidente se trata es de dilucidar si los perjuicios que han sido alegados por el Abogado del Estado, tienen la gravedad y consistencia necesarias como para prevalecer sobre la presunción de legitimidad de la Ley recurrida (AATC 75/2010, de 30 de junio, FJ 2; 157/2013, FJ 2; 298/2013, FJ 2, y 265/2014, de 4 de noviembre, FJ 2), pues solo en el caso de que se acrediten tales perjuicios podrá mantenerse la suspensión de la norma impugnada.

3. Como ha quedado expuesto en los antecedentes, el Abogado del Estado solicita el mantenimiento de la suspensión del inciso recurrido («previa autorización del Gobierno, de la puesta en funcionamiento de nuevos servicios públicos») del art. 34 de la Ley del Parlamento de Cataluña 2/2015, de 11 de marzo, de presupuestos generales de la Generalitat de Cataluña para 2015. A su juicio, el levantamiento de la suspensión produciría unos graves e irreparables daños al interés general, pues impediría la efectividad de las medidas adoptadas por el Estado para la contención del déficit público. El Abogado del Estado, con apoyo en el informe elaborado por el Director General de Costes de Personal y Pensiones Públicas el 17 de septiembre de 2015, considera que la creación de los nuevos servicios que permite el precepto impugnado supondría un incremento de gasto en materia de personal incompatible con las medidas establecidas por el Estado para contener el gasto público, lo que conllevaría, además, que España no pudiera cumplir el compromiso adquirido con la Unión Europea en relación con esta materia. También se alega que crearía desigualdad entre las Comunidades Autónomas.

Junto a ello se sostiene que el levantamiento de la suspensión causaría perjuicios graves a los empleados del sector público catalán y a los usuarios de los nuevos servicios en el supuesto de que la norma fuera declarada inconstitucional, pues tal declaración determinaría la supresión de los servicios creados y la eliminación de las situaciones que inciden en la situación profesional de los empleados públicos del sector público catalán. Por ello considera que, dada la dificultad de deshacer las situaciones que en materia de personal supondría la creación de tales servicios, ha de mantenerse la suspensión de la norma impugnada, invocando a estos efectos la doctrina establecida en el ATC 87/2012, de 10 de mayo, FJ 10. Según sostiene el Abogado del Estado esta situación de incertidumbre no se produciría si se mantiene la suspensión del inciso recurrido.

Por el contrario, tanto la Generalitat como el Parlamento de Cataluña sostienen que el levantamiento de la suspensión no produciría los daños de difícil o imposible reparación aducidos por el Abogado del Estado, pues entienden que el inciso recurrido no puede originarlos ya que la previsión que en él se contiene no es contraria a las medidas estatales de contención de gasto público. A su juicio, la creación de los nuevos servicios no puede conllevar un incremento global de la plantilla de personal del sector público catalán, ya que para crear nuevos servicios es preciso primero haber reducido el gasto de personal en otros servicios. De ahí que, en su opinión, la vigencia del precepto no puede ocasionar perjuicios a las medidas estatales de contención de gasto público, pues su creación no puede conllevar un incremento global de la masa salarial del personal al servicio de la Generalitat y de su sector público.

Para determinar si la vigencia del inciso del precepto recurrido causa o no los graves e irreparables perjuicios alegados por el Abogado del Estado es preciso, en primer lugar, determinar si el referido inciso permite la creación de los nuevos servicios públicos aunque su instauración conlleve un aumento del gasto global en materia de personal, tal y como sostiene el Abogado del Estado o, por el contrario, su creación solo es posible si no conlleva un incremento de la masa salarial del personal al servicio del sector público catalán, como sostienen la Generalitat y el Parlamento de Cataluña. Si este fuera el sentido del inciso recurrido, al no afectar al gasto global en materia de personal de la Generalitat y de su sector público, no podría impedir la efectividad de las medidas adoptadas por el Estado con el fin de contener del déficit público, por lo que en tal caso ningún perjuicio ocasionaría la vigencia de la norma a los intereses generales.

El tenor del precepto en el que se encuentra el inciso impugnado impide llegar a la conclusión que sostienen tanto la Generalitat como el Parlamento de Cataluña. El art. 34 de la Ley 2/2015 dispone que «[e]n el ejercicio 2015 no pueden tramitarse expedientes de ampliación de plantilla ni disposiciones o expedientes de creación o de reestructuración de unidades orgánicas que conlleven un incremento global del gasto de personal, salvo las unidades derivadas de un traspaso de servicios o, previa autorización del Gobierno, de la puesta en funcionamiento de nuevos servicios públicos», por lo que es claro que este precepto establece una regla general: la prohibición de tramitar expedientes de ampliación de plantillas o de creación o reestructuración de unidades orgánicas que conlleven un incremento global en materia de gastos de personal y dos excepciones a esa regla general («salvo»): la primera, que se trate de unidades derivadas de un traspaso de servicios, y la segunda, establecida en el inciso recurrido, que, «previa autorización del Gobierno, de la puesta en funcionamiento de nuevos servicios públicos».

Resulta por tanto que, de acuerdo con lo expresamente dispuesto en el art. 34 de la Ley 2/2015, en el inciso recurrido, se está estableciendo una excepción a la regla general que impide ampliar la plantilla si conlleva un incremento de los gastos globales en materia de personal. De otro modo, carecería de sentido la salvedad que se establece, ya que la creación de nuevos servicios que no conlleven un aumento global en los gastos de personal no se encuentra prohibida por la limitación del incremento de gastos en materia personal que, como regla general, establece el art. 34 de la Ley 2/2015 en su primer inciso.

En consecuencia, ha de entenderse que el inciso impugnado establece la posibilidad de que, si el Gobierno de la Generalitat lo autoriza, puedan crearse nuevos servicios públicos aunque su creación conlleve un incremento global de los gastos de personal. Sin prejuzgar la cuestión de fondo que se plantea en el presente recurso de inconstitucionalidad, ha de tenerse en cuenta que las limitaciones de la masa retributiva global del sector público establecidas en los arts. 20 y 21 de la Ley 36/2014, de presupuestos generales del Estado para el año 2015 (el artículo 20.2 en relación con las retribuciones del personal y el 21.1, respecto de la oferta de empleo público) constituye una medida tendente a la contención del gasto público. En relación con este tipo de medidas, en particular respecto a las adoptadas en materia de retribuciones de los empleados públicos, este Tribunal, como pone de manifiesto el ATC 298/2013, de 17 de diciembre, FJ 4, ha entendido que «se trata de una medida dirigida a contener la expansión relativa de uno de los componentes esenciales del gasto público (STC 63/1986, de 21 de mayo, FJ 11), 'puesto que la incidencia en la autonomía financiera y presupuestaria de las Comunidades Autónomas está directamente relacionada con la responsabilidad del Estado de ga-

rantizar el equilibrio económico general'(STC 148/2006, FJ 6; y SSTC 171/1996, de 30 de octubre, FJ 2; y 103/1997, de 22 de mayo FJ 1).» (ATC 86/2013, de 23 de abril, FJ 5).

De igual modo, este Tribunal ha sostenido que la adopción por parte de las Comunidades Autónomas de medidas que puedan impedir la eficacia de las adoptadas por el Estado para contener el gasto público puede causar un daño grave e irreparable a los intereses generales. El ATC 108/2011, de 5 de julio, acordó mantener la suspensión de la norma impugnada al considerar que su eficacia podía poner en peligro la efectividad de una medida de política económica general –la restricción del acceso al crédito por parte de las corporaciones locales– «encaminada a lograr la contención del déficit y endeudamiento públicos, con las correlativas e indeseables consecuencias que, en el contexto de la actual situación económica y financiera, pudieran generarse para el conjunto de la economía española y, en especial para el equilibrio financiero de las cuentas públicas». Según se afirma en esta resolución, en estos casos, «el mantenimiento de la suspensión aparece como lo más conveniente para los intereses generales». A la misma conclusión llegaron el ATC 86/2013, de 23 de abril, que mantuvo la suspensión de la decisión del Gobierno Vasco por la que se establecía que los trabajadores del sector público vasco cobrasen la paga extraordinaria y el ATC 298/2013, que mantuvo la suspensión de la Ley Foral 25/2013, de 2 de julio, por la que se creó, con efectos para el año 2012, un complemento personal transitorio por pérdida de poder adquisitivo. En todos estos casos el Tribunal ha apreciado que poner en riesgo la efectividad de las medidas estatales que tienen como finalidad contener el gasto público constituye un perjuicio con la entidad suficiente para acordar el mantenimiento de la suspensión de la norma o resolución autonómica impugnada que produce el referido efecto.

En el presente caso, el inciso del precepto recurrido, al constituir una excepción a la regla general que establece ese mismo precepto por la que se prohíbe el incremento global de los gastos en materia de personal, puede afectar a las medidas de contención de gasto de personal establecidas por el legislador estatal e impedir la eficacia de una de las medidas de política económica general –la que impone la limitación de la masa retributiva global del sector público– por lo que, con el fin de evitar graves e irreparables daños al interés general debe mantenerse su suspensión.

Junto a ello debe tenerse en cuenta que, como ha puesto de manifiesto el Abogado del Estado, la vigencia del inciso del precepto recurrido es susceptible también de ocasionar otros perjuicios al interés general. La puesta en funcionamiento de los nuevos servicios a los que se refiere la norma impugnada exige el establecimiento de una plantilla de personal que lleve a cabo su prestación, lo que va a dar lugar a la creación de nuevas situaciones jurídicas en materia de personal. Estas nuevas situaciones jurídicas creadas como consecuencia de la vigencia de la norma pueden llegar a consolidarse, y por esta razón, en el caso de que la norma fuera declarada inconstitucional, serían muy difíciles de eliminar. De ahí que también por este motivo la vigencia del precepto ocasionaría un perjuicio grave al interés general (AATC 87/2012, de 10 de mayo, FJ 3; y 356/1993, de 1 de diciembre, FJ 2). Esta circunstancia tiene especial relevancia en este caso, en el que la creación de esos servicios conlleva no respetar el límite en el aumento de gasto de personal que con carácter general establece el art. 34 de la Ley 2/2015, pues supondría que el sector público catalán tuviera un gasto global en materia de personal que no se ajustaría a sus previsiones globales de gasto público.

En conclusión, procede mantener la suspensión del último inciso del art. 34 de la Ley 2/2015, de 11 de marzo, de presupuestos de la Generalitat de Cataluña para 2015 («previa autorización del Gobierno, de la puesta en funcionamiento de nuevos servicios públicos»).

Por todo lo expuesto, el Pleno

Acuerda

Mantener la suspensión del inciso último («previa autorización del Gobierno, de la puesta en funcionamiento de nuevos servicios públicos») del art. 34 de la Ley 2/2015, de 11 de marzo, de presupuestos de la Generalitat de Cataluña para el 2015.

Madrid, a tres de noviembre de dos mil quince.

Rekurs d'inconstitucionalitat 3493-2015, interposat pel president del Govern de l'Estat contra determinats articles i disposicions addicionals de la Llei 3/2015, de l'11 de març, de mesures fiscals, financeres i administratives

381-00011/10

INTERLOCUTÒRIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL SOBRE LA SUSPENSIÓ

Reg. 341 / Coneixement: Mesa del Parlament, 17.11.2015

Auto

Pleno. Auto 182/2015, de 3 de noviembre de 2015

Auto: 182/2015

Fecha: 03/11/2015

Sala: Pleno

Magistrados: Excms. Srs. don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, doña Adela Asua Batarrita, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez

Núm. registro: 3493-2015

Asunto: Recurso de inconstitucionalidad 3493-2015

Fallo: 1º Mantener la suspensión del art. 69, y de las disposiciones adicionales vigesimosegunda, vigesimotercera, vigesimocuarta, vigesimoquinta y vigesimosexta de la Ley del Parlamento de Cataluña 3/2015, de 11 de marzo, de medidas fiscales, financieras y administrativas. 2º Levantar la suspensión del art. 95 de la misma Ley.

Auto

Antecedentes

1. Por escrito registrado en el Tribunal Constitucional el 15 de junio de 2015, el Abogado del Estado interpuso, en representación del Presidente del Gobierno, recurso de inconstitucionalidad contra los artículos 69 y 95, así como contra las disposiciones adicionales vigesimosegunda, vigesimotercera, vigesimocuarta, vigesimoquinta y vigesimosexta de la Ley de Cataluña 3/2015, de 11 de marzo, de medidas fiscales, financieras y administrativas, publicada en el *Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña* núm. 6830, de 13 de marzo de 2015. El Abogado del Estado invocó el art. 161.2 CE y el art. 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), en orden a la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados.

2. Por providencia de 25 de junio de 2015, el Pleno del Tribunal, a propuesta de la Sección Segunda, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad y dar traslado de la demanda y documentos presentados (art. 34 LOTC) al Congreso de los Diputados y al Senado, así como a la Generalitat de Cataluña y al Parlamento de Cataluña, para que en el plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes; tener por invocado por el Presidente del Gobierno el art. 161.2 CE, lo que, a su tenor y conforme dispone el art. 30 LOTC, produce la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados desde la fecha de interposición del recurso, 15 de junio de 2015, para las partes del proceso y desde el día en que aparezca publicada la suspensión en el *Boletín Oficial del Estado* para los terceros, comunicándose así a los Presidentes de la Generalitat y del Parlamento de Cataluña. Se acordó, por último, publicar la incoación del recurso en el *Boletín Oficial del Estado* y en el *Diari Oficial de la Generalitat de Cataluña*.

3. Por sendos escritos registrados en el Tribunal Constitucional el 9 de julio de 2015, el Presidente del Congreso de los Diputados y el Presidente del Senado comunicaron que, por acuerdo de la Mesa de sus respectivas Cámaras, se había acordado darse por personadas en este procedimiento y ofrecer su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

4. Los Abogados de la Generalitat de Cataluña, en representación del Gobierno de la Generalitat, cumplieron el trámite de alegaciones mediante escrito registrado en este Tribunal el 23 de julio de 2015, en el que se solicita se acuerde desestimar el re-

curso y declarar que los preceptos impugnados resultan plenamente conformes con la Constitución Española. Mediante otrosí solicitan el levantamiento inmediato de la suspensión de los preceptos impugnados.

Dejando a un lado, en este momento procesal, las alegaciones relativas a la oposición a la demanda que plantea el recurso de inconstitucionalidad, el Gobierno de la Generalitat de Cataluña comienza recordando la consolidada doctrina constitucional tanto sobre la posibilidad de levantamiento anticipado de la suspensión, como sobre los criterios a considerar para levantar o mantener la misma y justifica su petición de levantamiento de la suspensión en que la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados no causa ningún perjuicio efectivo, directo e inmediato de los intereses públicos o privados concernidos y, en cambio, el mantenimiento de la suspensión genera daños irreparables y aboca a situaciones irreversibles dejando sin objeto la finalidad del proceso y el efecto útil de la Sentencia que en su día se dicte. Concretamente, los Abogados de la Generalitat, manifiestan lo que, resumidamente, se expone a continuación:

a) Artículo 69.

En relación con dicho precepto, que habilita al Servicio Meteorológico de Cataluña para que pueda ejercer la función de prestar servicios de abastecimiento de información meteorológica de apoyo a la navegación aérea, el levantamiento de la suspensión de su vigencia y aplicación no puede causar ningún perjuicio ni a los intereses generales del Estado ni a los de terceros ya que se trata de una facultad potencial para llevar a cabo dicha actividad pero cuyo ejercicio efectivo está supeditado a la obtención de una previa certificación de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y a su posterior designación como proveedor de Servicios por parte de la Administración estatal. El mantenimiento de la suspensión, por el contrario, impediría que el Servicio Meteorológico de Cataluña instara nuevamente el procedimiento para obtener la certificación que le permita operar como proveedor de servicios meteorológicos de apoyo a la navegación aérea, lo que le situaría en enorme desventaja frente a otros eventuales competidores que opten por la prestación de dichos servicios.

b) Artículo 95.

Respecto a este precepto, que añade una disposición adicional al Decreto-ley 1/2009 (equipamientos comerciales), en virtud de la cual se admite la ubicación de establecimientos comerciales de determinadas dimensiones en las instalaciones portuarias de los puertos de titularidad pública situados en el entorno de tramas urbanas, el levantamiento de la suspensión no produciría ningún tipo de perjuicios para los intereses públicos del Estado ni a los de terceros, puesto que los establecimientos comerciales desarrollan una actividad de suministro de productos destinada a satisfacer las necesidades de los ciudadanos, que no interfiere ni en las competencias ni en la actuación de las Administraciones públicas. Por el contrario, el mantenimiento de la suspensión provocaría daños irreparables en todos aquellos operadores comerciales que deseen ejercer su actividad en los referidos espacios portuarios.

c) Disposiciones adicionales vigesimosegunda a vigesimosexta.

Se alega, con carácter general, que la Ley no anuda al cumplimiento de estos mandatos parlamentarios carácter vinculante ni eficacia jurídica para terceros ajenos al Gobierno y a la Administración de la Generalitat por lo que su cumplimiento no puede generar perjuicio alguno al interés general, menos aún de carácter irreversible, ya que ese cumplimiento se reduce a la preparación interna de los planes, inventarios y catálogos o anteproyectos para la futura creación de órganos.

Concretamente, la mera preparación de proyectos normativos, como la propuesta de normativa tributaria de Cataluña (disposición adicional vigesimosegunda), o el anteproyecto de ley de creación de la Agencia Catalana de la Protección Social (disposición adicional vigesimoquinta.1 y 2) no van a tener eficacia jurídica ni aplicación alguna por sí mismos, puesto que una vez preparados por el Gobierno de la Generalitat, se tendrán que presentar ante el Parlamento de Cataluña para su tramitación y, en su caso, aprobación. Por su parte, el plan director de la Administración tributaria de Cataluña (disposición adicional vigesimosegunda) no es más que una programación indicativa interna para la organización de los propios servicios de la Administración de la Generalitat, por lo que no altera la legislación tributaria vigente. Que se prevea una eventual asunción de

nuevas funciones y competencias tributarias, es una previsión de futuro, sometido a que se produzca el incremento del acervo competencial de la Generalitat.

En el mismo sentido, el plan director de la protección social (disposición adicional vigesimoquinta.3) es una programación indicativa interna de la Administración de la Generalitat, cuyo objeto es la organización de los propios servicios y la planificación de su propio modelo de gestión de las prestaciones sociales en Cataluña. Asimismo, es un mero plan indicativo el plan director relativo a los sectores de la energía, de las telecomunicaciones y los sistemas de información y del transporte ferroviario (disposición adicional vigesimosexta): es un plan que prevé para un futuro escenario un modelo teórico de políticas de competencia y de regulación de los sectores de la energía, de las telecomunicaciones y los sistemas de información y del transporte ferroviario.

Finalmente, el inventario del patrimonio de las administraciones públicas de Cataluña (disposición adicional vigesimotercera) y el catálogo de infraestructuras estratégicas (disposición adicional vigesimocuarta) son instrumentos de recopilación y sistematización de información, disposiciones organizativas en el ámbito interno de la Administración carentes de eficacia jurídica para terceros que no modifican el ordenamiento jurídico sino que cumplen una función instrumental al servicio de las competencias de la Comunidad Autónoma en materia de gestión de su propio patrimonio, tutela financiera de las entidades locales, seguridad pública para la protección de personas y bienes y mantenimiento de la seguridad ciudadana o protección civil.

En consecuencia, el levantamiento de la suspensión tendrá únicamente como efecto el de restaurar la vigencia de los mandatos parlamentarios dirigidos al Gobierno de la Generalitat para preparar esos instrumentos que han de facilitar el acceso a la información a los propios servicios de la Administración de la Generalitat; para preparar los planes directores para una más eficaz prestación de sus servicios y para preparar unos proyectos de ley que el Parlamento requiere para el eventual desarrollo de su acción legislativa. En ninguno de esos casos la vigencia de las disposiciones suspendidas puede causar perjuicios al interés general por lo que procede el levantamiento de la suspensión.

A ello se añade que los perjuicios que se pudieran producir por el levantamiento de la suspensión no son actuales ni presentes, habiendo afirmado reiteradamente el Tribunal que la mera invocación de perjuicios hipotéticos no puede justificar el mantenimiento de la suspensión. Además, no serían perjuicios irreversibles porque las disposiciones aprobadas conforme a las normas ahora impugnadas podrían ser objeto del correspondiente control de legalidad o de constitucionalidad.

Por el contrario, el mantenimiento de la suspensión causaría perjuicios al interés general, de carácter irreversible y no reparable al bloquear el normal desarrollo de la acción del Parlamento de Cataluña de impulso de la acción del Gobierno de la Generalitat mediante la preparación de los proyectos de ley, planes, inventarios y catálogos. En este sentido, se considera que, dado el plazo de resolución de los recursos de inconstitucionalidad, el mantenimiento de la suspensión no permitiría, dentro de la vigente legislatura, la presentación, tramitación y aprobación de los proyectos de leyes previstos en las disposiciones adicionales vigesimosegunda, y vigesimoquinta.1 y 2, y estos perjuicios si tendrían carácter irreversible y no reparable. Además, no disponer de los instrumentos de información interna como el inventario y el catálogo previstos en las disposiciones adicionales vigesimotercera y vigesimocuarta redundarían en un perjuicio en la prestación de servicios como la gestión económica del patrimonio público, o el ejercicio de competencias en materia de seguridad pública y protección civil, perjuicio que no sería resarcible mediante el ulterior alzamiento de la suspensión como consecuencia de la resolución final del recurso en el que se declarase la constitucionalidad de las disposiciones. Finalmente, no poder dar cumplimiento a los mandatos parlamentarios de preparar los planes directores previstos en las disposiciones adicionales vigesimosegunda, vigesimoquinta.3 y vigesimosexta redundaría en perjuicio de la mejor prestación de servicios públicos por parte de la Administración de la Generalitat.

Por todo ello se solicita el levantamiento de la suspensión de los preceptos impugnados.

5. Mediante escrito que tuvo entrada en el Tribunal Constitucional el 24 de julio de 2015, los Letrados del Parlamento de Cataluña, presentaron, en la representación que

les es propia, escrito de alegaciones, en el que se solicita se declare la plena constitucionalidad de las disposiciones impugnadas.

6. El Pleno, por providencia de 1 de septiembre de 2015, acordó incorporar a los autos los escritos de los Abogados de la Generalitat de Cataluña y de los Letrados del Parlamento de Cataluña y, en cuanto a la solicitud que formula la representación legal de la Generalitat de Cataluña sobre el levantamiento de la suspensión de los preceptos objeto del recurso, acordó oír al Abogado del Estado y al Parlamento de Cataluña para que, en el plazo de cinco días, expusieran lo que considerasen conveniente acerca del mantenimiento o levantamiento de dicha suspensión.

7. El Abogado del Estado, por escrito registrado en este Tribunal el 9 de septiembre de 2015, formuló alegaciones solicitando el mantenimiento de la suspensión de los preceptos impugnados en el presente recurso de inconstitucionalidad, por los motivos que se exponen a continuación.

Comienza el Abogado del Estado recordando la doctrina constitucional sobre la resolución de este tipo de incidentes para, a continuación, exponer como criterio de ordenación que va a seguirse en esta pieza de suspensión el de la diferenciación entre dos grupos de preceptos: el artículo 69 y el artículo 95, que incurren en infracciones competenciales, y las disposiciones adicionales vigesimosegunda a vigesimosexta que, a juicio del Abogado del Estado, tienen por objeto la creación de estructuras de Estado dentro de un proceso de transición nacional para la «desconexión» del Estado. Para fundamentar sus alegaciones aporta informe de la Dirección General de Coordinación de Competencias con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, de 7 de septiembre de 2015, y se remite a toda la documentación aportada con la demanda de interposición del recurso de inconstitucionalidad.

Por otra parte, subraya la íntima conexión entre el presente recurso de inconstitucionalidad y el conflicto positivo de competencia núm. 3808-2015 en la medida en que en el objeto de ambos procesos constitucionales se adoptan una serie de medidas llamadas a culminar el denominado «proceso de transición nacional».

Observa el Abogado del Estado que, si bien es un hecho notorio, conviene contextualizar las disposiciones adicionales recurridas dentro del denominado, por el Gobierno catalán, «proceso de transición nacional», cuyo momento esencial habría sido fijado en las elecciones a convocar para el próximo 27 de septiembre, elecciones que, en palabras del Presidente de la Generalitat de Cataluña, tendrán carácter plebiscitario. Es también de conocimiento público, expone, que todas las actuaciones que en los últimos años están realizando las instituciones catalanas en el autodenominado proceso de transición nacional siguen las pautas y directrices de los informes elaborados por el denominado Consejo Asesor para la Transición Nacional de Cataluña. Dentro de tales pautas y directrices está –se dice– la creación de estructuras de Estado cuyo objeto es tener preparada la legislación y la estructura de la administración autonómica catalana para el momento de esa eventual independencia de Cataluña y de lo que, en palabras de la Generalitat, sería «la desconexión» de Cataluña de España y, por tanto, de la legislación estatal y de las instituciones de la Administración general del Estado que en Cataluña gestionan los servicios y competencias estatales. Adicionalmente, estas previsiones se realizan para un supuesto inconstitucional que es el de la separación de Cataluña del Estado español, obviando las exigencias constitucionales al efecto, y vulnerando los arts. 1.2, 2, 9.1 y 168 CE.

Estamos pues, afirma el Abogado del Estado, ante una situación de trascendencia nacional. Ello comporta que se dé la concurrencia en este caso de circunstancias específicas que justifican el mantenimiento de la suspensión. En primer lugar, por la trascendencia constitucional del caso que determina la aplicación de la doctrina recogida en el ATC 156/2013, de 11 de julio.

En segundo lugar, que la ausencia de cobertura competencial, supuesto en el que a juicio del Abogado del Estado se encuentra este caso concreto, puede determinar excepcionalmente el mantenimiento de la suspensión. Al respecto señala que las normas cuestionadas encomiendan al Gobierno de la Generalitat la adopción de una serie de medidas llamadas a culminar el denominado «proceso de transición nacional», sin respetar las competencias estatales reconocidas en la Constitución con carácter general y

en concreto, al amparo de los títulos competenciales previstos en el art. 149.1.13, 14, 10, 3, 17, 20, 21, 22, 24 y 25 CE, ya que se le encomienda la aprobación de planes administrativos vinculantes. La ley impugnada, careciendo de competencia para ello, ordena a una Administración pública que con sus recursos públicos configure unas «estructuras de Estado» sin seguir el procedimiento indicado para ello. Sin perjuicio de que los planes no asumen directamente las competencias sobre las que se proyectan, su propia redacción, además de inconstitucional, afecta a la Constitución española y genera, por la confusión que provoca, por afectar a la reputación del propio Estado español y por el riesgo que genera también a los ciudadanos y en los mercados, un perjuicio grave para el interés general. Ello se hace, afirma el Abogado del Estado, en un contexto muy determinado, al hilo del proceso electoral y con el previo pronunciamiento del Tribunal en numerosas sentencias sobre la inadecuación de la imposición unilateral, fuera de todo procedimiento, de un proceso secesionista. Las disposiciones impugnadas crean una verdadera inseguridad jurídica, en la medida en que generan incertidumbre sobre el régimen jurídico aplicable. En el contexto descrito considera el Abogado del Estado que no parece desproporcionado afirmar el interés general en que la seguridad jurídica se garantice respecto a la validez jurídica de la propia Constitución, evitando el menoscabo de la legitimidad jurídico-política del procedimiento de reforma constitucional en términos incompatibles con el vigente orden constitucional.

A ello se añade que la doctrina constitucional ha tenido en cuenta para mantener la suspensión de una norma la existencia de jurisprudencia estimatoria de una pretensión similar a la deducida en el proceso principal (AATC 814/1988, de 21 de junio, y 91/1991, de 12 de marzo). En este sentido, considera relevantes para este caso las SSTC 103/2008, de 11 de septiembre, FJ 4; y 42/2014, de 25 de marzo.

En definitiva pone de relieve que el contenido de las disposiciones impugnadas es evidentemente inconstitucional al atribuirse funciones de planificación y de promoción legislativa en materias que exceden de su competencia y que se integran materialmente en un proceso de reforma constitucional por la vía de hecho.

Tras exponer las razones por las que se considera que, en su conjunto, debe mantenerse la suspensión de las disposiciones adicionales, expone de manera individualizada las mismas reiterando su relación con los proyectos de planes aprobados por el Gobierno de la Generalitat el 17 de febrero de 2015 y que son objeto del conflicto positivo de competencia núm. 3808-2015. Asimismo, señala que las alegaciones se van a centrar en los perjuicios causados por el hecho de que se elaboren y aprueben dichos planes, sin abordar los perjuicios que causaría la efectiva asunción por la Generalitat de Cataluña de las competencias estatales a las que se refieren las disposiciones impugnadas, perjuicios que se detallan en el citado informe del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, de 7 de septiembre de 2015, que aporta el Abogado del Estado. Se trata, entiende, de actuaciones y planes vinculantes que tienden al concreto establecimiento de previsiones de actuación reales y efectivas, si bien su eficacia se demora al momento en que se asuman tales competencias.

a) Disposición adicional vigésima segunda. Plan director de la Administración tributaria de Cataluña.

Entiende el Abogado del Estado que este precepto se dirige a crear un plan director que haga posible «la Administración tributaria de Cataluña» a la que se ha referido el Presidente de la Generalitat en varias de sus declaraciones –una de ellas aportada en la demanda como anexo–, así como otros portavoces y que se plasma en el informe del Consejo Asesor para la Transición Nacional de Cataluña, igualmente incorporado como anexo, según el cual, la «administración tributaria del Estado propio» gestionaría todos los impuestos catalanes, incluidos los que recaen sobre el tráfico exterior. Esta es la voluntad del precepto impugnado, cuyo inciso final dice que debe incluirse la propuesta de la normativa tributaria de Cataluña, obviando que su Parlamento no dispone de la capacidad de modificar la legislación tributaria española, más allá del ejercicio de las competencias normativas en materia de tributos propios y cedidos y que, por tanto, la Generalitat no puede desarrollar una política fiscal propia, ni tiene tampoco competencias para aprobar una ley general tributaria propia.

El sentido de la norma impugnada ha de verse en el contexto de las declaraciones de las autoridades de la Generalitat, a cuyo efecto el escrito de alegaciones se remite a

la documentación incorporada en anexos a la demanda y cita lo que figura en la página web de la Generalitat de Cataluña junto con la reseña de los acuerdos adoptados el 17 de febrero de 2015, objeto del procedimiento núm. 3808-2015. Es evidente –se concluye– que el propósito de la disposición impugnada es la planificación de una agencia tributaria catalana encargada de administrar la totalidad de los tributos soportados en Cataluña en orden a alcanzar la «soberanía fiscal» a la que se refiere el documento citado. Además, se fija un plazo para la elaboración de este informe de cinco meses tras la entrada en vigor de la Ley. En el contexto en el que se dicta la norma y por los antecedentes que han servido para su elaboración, la finalidad es asumir las competencias tributarias del Estado cuando se produzca la secesión de Cataluña de España. En ningún momento se considera que tal resultado únicamente podría obtenerse, en su caso, a través de una reforma completa de la Constitución, siguiendo el procedimiento previsto en el art. 168 CE. Carece de sentido y es inconstitucional que se dediquen medios personales y materiales para la ejecución de este plan que persigue la asunción del conjunto de la competencia tributaria por la Generalitat de Cataluña. Este hecho, el carácter formal y oficial del diseño de una Administración tributaria catalana que excede notoriamente de sus competencias, en los términos ya expuestos, es el que es inconstitucional. La STC 42/2014 y la reciente STC 138/2015 no ponen objeción a las iniciativas de reforma constitucional, pero siempre que se hagan por los cauces previstos constitucionalmente, no fuera de la norma fundamental.

El mantenimiento de la suspensión de la elaboración y aprobación de estos planes se justifica tanto en la manifiesta incompetencia del Parlamento de Cataluña para desarrollar un modelo fiscal separado y contradictorio con el Estado como en que la aprobación del plan produce un perjuicio a los contribuyentes por la confusión que genera la creación de un sistema tributario diferente al del Estado; el plan genera incertidumbre tanto a personas físicas como jurídicas sobre el cumplimiento de sus obligaciones tributarias, incertidumbre que se genera, asimismo, en los inversores y en los mercados financieros.

b) Disposición adicional vigésima tercera. Inventario del patrimonio de las Administraciones públicas de Cataluña.

Entiende el Abogado del Estado que nada cabría objetar, en principio, a que la Generalitat elaborase tal inventario sobre su patrimonio, pero, en el contexto en que ha sido aprobado el texto se refiere no sólo a la Administración de la Generalitat, sino, en general, «a las administraciones públicas de Cataluña». Esta mención parece comprender, un inventario que abarca no sólo a la Generalitat, sino también a las entidades locales y al propio Estado, en la medida en que la Administración general del Estado está desplegada en Cataluña. Dicho contexto es el informe número 7 del Consejo Asesor para la Transición Nacional de Cataluña, relativo a «la distribución de activos y pasivos», que aborda diversos aspectos de la sucesión de Estados en materias de bienes y deudas y estudia los aspectos más importantes de la transferencia de activos y deudas del Estado español en caso de secesión de Cataluña. Su finalidad es establecer los criterios aplicables para determinar los activos y obligaciones que deben ser transmitidos, abordándose la independencia de Cataluña a partir del supuesto de que es planteada por la comunidad internacional como caso de secesión sin terminación de la personalidad jurídica del Estado español.

Los perjuicios alegados por el Abogado del Estado son la generación de una gran inseguridad jurídica, que al extenderse a la noción de los «pasivos» de «las administraciones públicas de Cataluña» genera gran incertidumbre en los mercados financieros. Los pasivos son la deuda pública de la Generalitat y la estatal. Considera el Abogado del Estado que es un hecho notorio que la elaboración y aprobación de un plan de estas características, donde se plantee un desglose de la deuda pública que corresponde a Cataluña y la que corresponde al resto del Estado es susceptible de generar dudas sobre el pago de los intereses y el capital de la deuda pública, elevando el coste de la deuda pública en su conjunto, en un contexto financiero todavía muy delicado. La realización de ese inventario creará inquietudes en los mercados financieros por el mero hecho de que se proponga una modificación de las condiciones jurídicas de la deuda pública.

c) Disposición adicional vigésima cuarta. Catálogo de infraestructuras estratégicas.

Esta previsión debe también relacionarse con distintos contenidos del libro blanco para la transición nacional y con el denominado plan de infraestructuras estratégicas,

décimo de los aprobados por el Consejo de Gobierno de la Generalitat el 17 de febrero de 2015, así como con la exposición de su contenido realizada por el Presidente de la Generalitat en su comparecencia del mismo día. Tras reproducir pasajes de aquel plan y de la comparecencia ulterior del Presidente de la Generalitat, observa el Abogado del Estado que en lo así previsto no se excluyen los aeropuertos y puertos de interés general o las telecomunicaciones y todo ello para garantizar la continuidad del servicio y el funcionamiento de las infraestructuras estratégicas de Cataluña en caso de una desconexión legal con el Estado, lo que se entiende resulta inconstitucional.

Afirma el Abogado del Estado la incompetencia de la Generalitat para la elaboración de dicho plan, así como las flagrantes contradicciones con la Ley 8/2011, de 28 de abril, por la que se establecen medidas para la protección de las infraestructuras críticas. Ello determina que mediante este plan se arrojen dudas sobre las entidades competentes para velar por la seguridad pública de este tipo de infraestructuras de interés general, sobre su titularidad y su régimen jurídico. La aplicación de esta disposición provocaría un perjuicio irreparable en la medida en que existirían dos planes diferentes de aplicación para las infraestructuras críticas de competencia estatal en el territorio de Cataluña, generándose una situación de inseguridad jurídica esencial para las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado que deben aplicar dichas previsiones, pudiendo generarse graves anomalías en el funcionamiento de las mismas, riesgos para la seguridad pública y el transporte, y actuaciones contradictorias de las fuerzas y cuerpos de seguridad, que pudieran verse enfrentados por órdenes contradictorias. Asimismo, afectaría a los ciudadanos que podrían verse sujetos al cumplimiento de obligaciones contradictorias establecidas por dos marcos jurídicos diferentes.

d) Disposición adicional vigésima quinta. Creación de la Agencia Catalana de la Protección Social.

El Abogado del Estado considera que esta disposición supone que se va a aprobar un plan director de la protección social con vistas a la creación de la Agencia Catalana de la Protección Social con la previsión de incorporar las competencias que ejerce la Administración del Estado. Al disponer que «La estructura de la Agencia debe prever una eventual asunción de las competencias que en el momento de entrada en vigor de esta ley ejerce la Administración del Estado» y al referirse al plan director de la protección social que «debe constituir el instrumento de planificación estratégica del futuro modelo de gestión de las prestaciones sociales en Cataluña», está refiriéndose a las competencias sobre seguridad social que ejerce la Administración del Estado, así como a las prestaciones de la Seguridad Social ya que se refiere a las prestaciones sociales en Cataluña y entre ellas están las de Seguridad Social. Atendiendo a lo señalado en el plan objeto de impugnación en el conflicto positivo de competencia núm. 3808-2015, dicha es la finalidad de la disposición adicional ahora recurrida, por lo que se vulnera el orden competencial y causa perjuicios similares a los expuestos en relación con el plan para crear una Agencia Tributaria catalana. En efecto, en una materia como la Seguridad Social, el plan dirigido a la creación de la Agencia catalana de protección social produce perjuicios al interés general en la medida en que pone en cuestión y crea incertidumbre respecto de los cotizantes y los mercados sobre el futuro mantenimiento de los principios en que se fundamenta la Seguridad Social española (unidad, universalidad, solidaridad e igualdad) y su repercusión en el equilibrio económico y financiero del Estado.

e) Disposición adicional vigésima sexta. Plan director relativo a los sectores de la energía, de las telecomunicaciones y los sistemas de información y del transporte ferroviario.

Los perjuicios de la elaboración del plan se concretan en que ocasionan una quiebra esencial en la seguridad jurídica, incompatible con el funcionamiento de los mercados, produciendo un quebranto en la actividad económica, en la convivencia social, y en el funcionamiento de las instituciones y servicios públicos. No sólo los empleados públicos sino todos los ciudadanos se ven sometidos a obligaciones provenientes de dos marcos jurídicos diferentes y, en su caso, resultarían titulares de derechos distintos derivados de los mismos. Asimismo, se afirma que es muy difícil la seguridad sobre el marco regulatorio de estos sectores si, mediante un plan, se cuestiona la competencia sobre ellos, no sólo para los actores españoles, sino también para los extranjeros que se cuestionen mantener sus inversiones en España o acometer nuevos proyectos.

Finalmente, el Abogado del Estado se refiere a los perjuicios que produciría el mantenimiento de la suspensión de los artículos 69 y 95 de la Ley, que se impugnan por motivos competenciales diferentes.

En relación con el artículo 69, que atribuye competencia al Servicio Meteorológico de Cataluña, la función de prestar servicios de abastecimiento de información meteorológica de apoyo a la navegación aérea, el Abogado del Estado se apoya en el informe de la Dirección General de Aviación Civil, del Ministerio de Fomento, de 3 de septiembre de 2015, en el que se pone de manifiesto que, «la pluralidad de usuarios y la reciente liberalización de proveedores de servicios de tránsito aéreo de aeródromo, frente a la situación anterior en la que ENAIRE era el único proveedor designado, puede determinar que, siendo aplicable la ley catalana impugnada, alguno de ellos considere lícita la prestación de servicios por el Servicio Meteorológico de Cataluña para la provisión de información meteorológica de apoyo a la navegación aérea, aunque dicho servicio meteorológico no haya sido designado por el Estado, con los riesgos de inseguridad jurídica así como para la adecuada prestación de un servicio que afecta a la seguridad aérea».

El Abogado del Estado considera que el levantamiento de la suspensión conllevaría el incumplimiento por parte del Estado español de la norma comunitaria europea que regula esta materia, así como la generación de riesgos para la seguridad de la navegación aérea.

Respecto al artículo 95 el Abogado del Estado se apoya en el anteriormente citado informe de la Dirección General de Coordinación de Competencias con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, de 7 de septiembre de 2015. Tras exponer los motivos de impugnación del referido precepto, el Abogado del Estado considera que ha de mantenerse la suspensión del mismo, en primer lugar, porque existe riesgo de apertura de un procedimiento de infracción por incumplimiento del Derecho comunitario por parte de la Comisión Europea, en la medida en que la vulneración del art. 49 del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea (libertad de establecimiento) ya motivó la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el asunto C-400/08, en la que se condenó al Reino de España por idéntico motivo, por tanto debería mantenerse la suspensión de la aplicación de esta disposición para demorar el inicio del procedimiento. En segundo lugar, pone de manifiesto que el modelo comercial restrictivo ocasiona perjuicios económicos, lo que se refleja en los datos económicos del comercio en Cataluña en comparación con los del resto de España en la última década que indican que su evolución es menos positiva debido a la situación de la legislación catalana: el número de establecimientos al por menor en Cataluña en el período 2000-2014 pasó de 108.242 a 94.982, reduciéndose un 12,3 por 100 frente al conjunto de España que disminuyó un 5,4 por 100 (fuente DIRCE del INE). El número de ocupados del comercio minorista creció 1,6 puntos por debajo de la media española. Entre enero de 2000 y octubre de 2014, los precios de consumo en Cataluña crecieron un 49,5 por 100, esto 5,2 puntos por encima de la media española. Cataluña tiene una proporción elevada de locales de comercio de pequeño tamaño y menor densidad de locales de entre 1.000 y 2.500 metros cuadrados y de más de 2.500 metros cuadrados, lo cual puede deberse en parte a las dificultades para implantarse fuera de las tramas urbanas consolidadas, ya que dentro de la misma existen limitaciones de espacio.

A ello añade que hay una previa Sentencia estimatoria de una pretensión similar deducida en el proceso principal lo que de acuerdo con la doctrina constitucional justifica el mantenimiento de la suspensión. La modificación impugnada reproduce para este precepto la discusión competencial ya planteada respecto de la instalación de grandes establecimientos fuera de la trama urbana consolidada en el territorio de Cataluña que ha sido resuelta por la STC 193/2013, de 21 de noviembre. Entiende el Abogado del Estado que el art. 95 de la Ley 3/2015 sería la decisión formulada legalmente de no cumplir la referida STC, contraviniendo las determinaciones que sobre el alcance de la fuerza vinculante de las sentencias se prevén en los arts. 164 CE y 87 LOTC, sobre la vinculación de todos los poderes públicos a lo que el Tribunal Constitucional resuelva, con lo que el daño al interés general a ponderar en este incidente de suspensión resulta de notable profundidad y alcance.

Finalmente se aduce que estamos ante un supuesto de ausencia evidente de cobertura competencial, aspecto que el Tribunal Constitucional tiene en cuenta para mantener la suspensión (cita AATC 101/1993, FJ 1; 243/1993, FJ 1, y 335/1993, FJ 1), y que en determinados supuestos de hecho idénticos en que la controversia competencial ya ha sido resuelta por este Tribunal, se refuerza el *fumus boni iuris* a favor del mantenimiento cautelar de la competencia de la Ley de Estado controvertida.

Fundamentos jurídicos

1. El objeto de la presente resolución consiste en determinar si procede levantar o mantener la suspensión de la vigencia de los artículos 69 y 95, así como de las disposiciones adicionales vigesimosegunda a vigesimosexta, de la Ley de Cataluña 3/2015, de 11 de marzo, de medidas fiscales, financieras y administrativas, que se encuentran suspendidos en su aplicación, como consecuencia de la invocación del art. 161.2 CE y 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), al promoverse el recurso de inconstitucionalidad contra dichos preceptos por el Presidente del Gobierno.

La demanda aduce que tanto los artículos 69 y 95 como las disposiciones adicionales vigesimosegunda a vigesimosexta incurren en infracciones competenciales. Asimismo, achaca a las disposiciones adicionales la vulneración de los artículos 1.2, 2, 9.1 y 168 CE, por crear, habilitar o preparar lo que la demanda denomina «estructuras de Estado».

2. Una vez expuestos someramente los términos del recurso de inconstitucionalidad, cuyo contenido no compete resolver en este momento procesal, hemos de centrarnos ahora en la cuestión de si procede o no levantar la suspensión de la vigencia de las disposiciones impugnadas por el Estado.

Como ha quedado expuesto detalladamente en los antecedentes, la representación de la Generalitat de Cataluña ha solicitado el levantamiento de la suspensión de los preceptos impugnados. La representación procesal del Parlamento de Cataluña no ha realizado ninguna alegación al respecto, ni en la contestación a la demanda ni en el plazo conferido para formular lo que estimasen conveniente acerca del mantenimiento o levantamiento de dicha suspensión.

Por su parte, el Abogado del Estado ha interesado el mantenimiento de la suspensión, diferenciando, en sus alegaciones, los perjuicios que produciría el levantamiento de la suspensión de las disposiciones adicionales vigesimosegunda a vigesimosexta y de los arts. 69 y 95 de la Ley impugnada.

3. En relación con las disposiciones adicionales vigesimosegunda a vigesimosexta, ambas representaciones procesales realizan alegaciones con carácter general en relación con los perjuicios anudados al levantamiento o mantenimiento de la suspensión de las disposiciones adicionales en su conjunto. Así, el Abogado del Estado, contextualiza las mismas dentro del denominado, por el Gobierno catalán, «proceso de transición nacional» en el que se siguen una serie de pautas y directrices dentro de las que se encuentra la creación de estructuras de Estado cuyo objeto es tener preparada la legislación y la estructura de la administración autonómica catalana para el momento de esa eventual independencia de Cataluña y de lo que, en palabras de la Generalitat, sería «la desconexión» de Cataluña de España y, por tanto, de la legislación estatal y de las instituciones de la Administración General del Estado que en Cataluña gestionan los servicios y competencias estatales. Adicionalmente, estas previsiones se realizan para un supuesto inconstitucional que es el de la separación de Cataluña del Estado español, obviando las exigencias constitucionales al efecto, por lo que se vulneran los arts. 1.2, 2, 9.1 y 168 CE. Estamos, alega el Abogado del Estado, ante una situación de trascendencia nacional, lo que comporta que se dé la concurrencia en este caso de circunstancias específicas que justifican el mantenimiento de la suspensión, aplicando lo afirmado en el ATC 156/2013, de 11 de julio, en el que se acordó mantener la suspensión de la resolución 5/X, de 23 de enero de 2013, del Parlamento de Cataluña, por la que se aprobó la declaración de soberanía y del derecho a decidir del pueblo de Cataluña. A ello añade la falta de cobertura competencial, el perjuicio para el interés general dimanante de la inseguridad jurídica que produce dicha regulación así como la existencia de jurisprudencia estimatoria de una pretensión similar a la deducida en el proceso principal.

Por su parte, los Abogados de la Generalitat alegan que la Ley no anuda al cumplimiento de los mandatos parlamentarios contenidos en las disposiciones adicionales ca-

rácter vinculante ni eficacia jurídica para terceros ajenos al Gobierno y a la Administración de la Generalitat por lo que su cumplimiento no puede generar perjuicio alguno al interés general ya que los mismos se reducen a la preparación interna de los planes, inventarios y catálogos o anteproyectos para la futura creación de órganos. En consecuencia, el levantamiento de la suspensión tendrá únicamente como efecto el de restaurar la vigencia de los mandatos parlamentarios dirigidos al Gobierno de la Generalitat para preparar esos instrumentos que han de facilitar el acceso a la información a los propios servicios de la Administración de la Generalitat; para preparar los planes directores para una más eficaz prestación de sus servicios y para preparar unos proyectos de ley, que el Parlamento requiere para el eventual desarrollo de su acción legislativa. A ello se añade que los perjuicios que se pudieran producir por el levantamiento de la suspensión no son actuales ni presentes, habiendo afirmado reiteradamente el Tribunal que la mera invocación de perjuicios hipotéticos no puede justificar el mantenimiento de la suspensión. Además, no serían perjuicios irreversibles porque las disposiciones aprobadas conforme a las normas ahora impugnadas podrían ser objeto del correspondiente control de legalidad o de constitucionalidad.

Por el contrario, el mantenimiento de la suspensión, aducen los Abogados de la Generalitat, causaría perjuicios al interés general, de carácter irreversible y no reparable al bloquear el normal desarrollo de la acción del Parlamento de Cataluña de impulso de la acción del Gobierno de la Generalitat mediante la preparación de los proyectos de ley, planes, inventarios y catálogos.

4. Tal y como ha quedado recogido en los antecedentes y acabamos de exponer someramente, las partes en este incidente cautelar han expuesto los perjuicios que derivarían del mantenimiento o levantamiento de la suspensión de las disposiciones adicionales en su conjunto, aunque también hayan alegado dichos perjuicios respecto de cada una de ellas.

Entre dichas alegaciones cobra especial relevancia la relación subrayada por el Abogado del Estado entre este proceso constitucional y el conflicto positivo de competencia núm. 3808-2015. Dicha relación la encuentra la representación estatal en que, a su juicio, el objeto de ambos procesos constitucionales son una serie de disposiciones que adoptan medidas llamadas a culminar el denominado «proceso de transición nacional», relación que, además, se aduce al exponer los perjuicios que causaría el levantamiento de la suspensión de cada una de las disposiciones adicionales.

Dicho conflicto de competencia tiene por objeto el plan Ejecutivo para la preparación de las estructuras de Estado y el plan de infraestructuras estratégicas en los cuales se cuestiona expresamente el plan sobre la hacienda pública catalana, que la representación estatal relaciona con la disposición adicional vigesimosegunda de la Ley ahora impugnada; el plan y diseño de la Administración y Tesorería de la Seguridad Social catalana, que el Abogado del Estado pone en relación con la disposición adicional vigesimoquinta, relativa a la creación de la Agencia Catalana de la Protección Social; y el plan de infraestructuras estratégicas que el Abogado del Estado relaciona con la disposición adicional vigesimocuarta de la Ley 3/2015.

En efecto, y sin anticipar en modo alguno la solución que merezca esta controversia, lo cierto es que parece evidente la relación entre el contenido de las referidas disposiciones adicionales y los planes objeto del citado conflicto de competencia, que prevén la creación de estructuras para la eventual asunción de competencias estatales. La constatación de dicha relación no supone en modo alguno anticipar la resolución que debemos dar al presente recurso de inconstitucionalidad sino que únicamente nos permite advertir que no cabe descartar que el conjunto de las disposiciones adicionales ahora impugnadas puedan formar parte del denominado proceso de transición nacional y que, por lo tanto, podamos aplicar la doctrina establecida en el conflicto positivo de competencia núm. 3808-2015, de esta misma fecha, para poder resolver el presente incidente cautelar. En el referido Auto, FJ 5, señalamos que «ambas partes reconocen que ese proceso de Transición Nacional existe y que se han adoptado distintos tipos de actuaciones para lograr su consecución, entre las que se encuentran, como admiten ambas partes, la creación del Comisionado al que se refiere el Decreto y los planes publicados en la página web de la Generalitat que constituyen el objeto del presente conflicto de competencia».

Atendiendo a dicha circunstancia entendimos, como también hemos de afirmar ahora, que en el presente proceso constitucional se suscitan cuestiones que desbordan el planteamiento ordinario de una controversia competencial, aunque también lo sea. Estas cuestiones inciden en ámbitos de la máxima relevancia jurídico-constitucional: la defensa de la integridad misma de la Constitución, como sostiene el Abogado del Estado y la iniciación de un proceso de reforma constitucional, de acuerdo con la legalidad vigente, a juicio del Abogado de la Generalitat.

En consecuencia resulta trasladable a los efectos de adoptar nuestra decisión en este incidente cautelar sobre las disposiciones adicionales vigesimosegunda a vigesimosexta de la Ley del Parlamento de Cataluña 3/2015, lo afirmado en el conflicto positivo de competencia núm. 3808-2015, de esta misma fecha, FJ 5, de acuerdo con el cual debemos reiterar que una controversia de este género suscita, en cuanto a la decisión sobre la suspensión, consideraciones que escapan a la habitual ponderación sobre los efectos que se seguirían ya de mantenerla ya de alzarla, consideraciones que aconsejan, atendida la relevancia de lo aquí en discusión, mantener la suspensión de la disposición y actuaciones objeto del presente conflicto de competencia. En el mismo sentido nos pronunciamos en el ATC 156/2013, de 11 de julio, en el que, al encontrarnos también ante una cuestión de gran relieve constitucional, afirmamos que «dicho hecho era suficiente para inclinar el juicio de ponderación que, según reiterada jurisprudencia, debe realizarse en estos casos, en favor de la ratificación de la suspensión acordada durante el tiempo indispensable para la resolución de la impugnación interpuesta».

Por todo ello, procede mantener la suspensión de las disposiciones adicionales vigesimosegunda, vigesimotercera, vigesimocuarta, vigesimoquinta y vigesimosexta de la Ley del Parlamento de Cataluña 3/2015, de 11 de marzo, de medidas fiscales, financieras y administrativas.

5. El art. 69 de la Ley del Parlamento de Cataluña 3/2015, añade una letra, la k bis, al art. 4 de la Ley 15/2001, de 14 de noviembre, de meteorología, atribuyendo al Servicio Meteorológico de Cataluña la función de prestar servicios de abastecimiento de información meteorológica de apoyo a la navegación aérea.

El Abogado del Estado, con apoyo en el informe de la Dirección General de Aviación Civil, del Ministerio de Fomento, de 3 de septiembre de 2015, afirma que el levantamiento de la suspensión del art. 69 de la Ley 3/2015 conllevaría el incumplimiento por parte del Estado español de la norma comunitaria europea que regula esta materia, así como la generación de riesgos para la seguridad de la navegación aérea, en la medida en que, como se señala en el referido informe, «la pluralidad de usuarios y la reciente liberalización de proveedores de servicios de tránsito aéreo de aeródromo, frente a la situación anterior en la que ENAIRE era el único proveedor designado, puede determinar que, siendo aplicable la ley catalana impugnada, alguno de ellos considere lícita la prestación de servicios por el Servicio Meteorológico de Cataluña para la provisión de información meteorológica de apoyo a la navegación aérea, aunque dicho servicio meteorológico no haya sido designado por el Estado, con los riesgos de inseguridad jurídica así como para la adecuada prestación de un servicio que afecta a la seguridad aérea».

Tal y como ha quedado recogido en los antecedentes, la representación procesal del Gobierno de la Generalitat de Cataluña considera que el levantamiento de la suspensión de la vigencia y aplicación del citado precepto no puede causar ningún perjuicio ya que su ejercicio efectivo está supeditado a la obtención de una previa certificación de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y a su posterior designación como proveedor de servicios por parte de la Administración estatal. El mantenimiento de la suspensión, por el contrario, impediría que el Servicio Meteorológico de Cataluña instara nuevamente el procedimiento para operar como proveedor de servicios meteorológicos de apoyo a la navegación aérea, lo que le situaría en enorme desventaja frente a otros eventuales competidores que opten por la prestación de dichos servicios.

Es cierto, como señala la representación de la Generalitat de Cataluña, que el ejercicio de la función de prestar servicios de información meteorológica de apoyo a la navegación aérea está condicionada a la obtención de una previa certificación y a su posterior designación como proveedor de este tipo de servicios por parte de la Administración estatal, (orden MAM/1792/2006, de 5 de junio y Reglamento (CE) 2096/2005, de 20 de diciembre). Ahora bien, lo que ahora nos corresponde examinar es el precep-

to recurrido, y este precepto se limita a atribuir al Servicio Meteorológico de Cataluña la referida función, sin hacer ninguna salvedad a que el ejercicio de la misma dependa de un ulterior trámite. Basta la posibilidad de que el levantamiento de la suspensión del precepto impugnado pueda conllevar la prestación del referido servicio sin haber obtenido la previa certificación estatal como proveedor de este tipo de servicios y sin haber sido designado por el Estado para prestarlo, para que la vigencia de la norma pueda ocasionar un grave e irreparable daño para el interés general. En este caso, al estar afectada la seguridad aérea, es suficiente la mera existencia de este riesgo para que proceda mantener la suspensión del precepto. Como ya señalamos en el ATC 247/2008, aunque referido en ese caso a la seguridad en materia de transporte por carretera, «nos encontramos ante un ámbito especialmente sensible para la vida e integridad de las personas... lo que deja fuera de toda duda la afectación a los intereses generales».

Por todo ello, y sin que ello suponga prejuzgar el sentido en el que deba interpretarse el precepto impugnado, cuestión que excede del ámbito propio de este incidente, hemos de concluir que dados los daños que ocasiona al interés general poner en riesgo la seguridad aérea, no procede levantar su suspensión.

6. Finalmente, el art. 95 de la Ley 3/2015, de 11 de marzo, modifica el Decreto-ley 1/2009 (equipamientos comerciales), añadiendo la siguiente disposición adicional, la duodécima, al mismo:

«Los pequeños y medianos establecimientos comerciales, individuales o colectivos, pueden implantarse dentro de las instalaciones de los puertos de titularidad pública, con gestión directa o indirecta, siempre y cuando estén situados en los entornos de la trama urbana consolidada del municipio, no perjudiquen el uso portuario y así se justifique mediante un informe favorable del departamento competente en materia de puertos. Estos establecimientos comerciales no pueden configurar, en ningún caso, un gran establecimiento comercial o gran establecimiento comercial territorial, sin perjuicio de los establecimientos comerciales singulares regulados por el artículo 6.b.»

El Abogado del Estado alega, en los términos expuestos en los antecedentes, la posibilidad de apertura de un procedimiento de infracción por incumplimiento del Derecho comunitario por parte de la Comisión Europea, los perjuicios económicos que causa la legislación catalana, la existencia de una sentencia estimatoria de una pretensión similar deducida en el proceso principal así como que estamos ante un supuesto de ausencia evidente de cobertura competencial lo que determinaría, de acuerdo con la doctrina constitucional el mantenimiento de la suspensión. Afirmar el Abogado del Estado que, en determinados supuestos en que la controversia competencial ya ha sido resuelta por este Tribunal, se refuerza el *fumus boni iuris* a favor del mantenimiento cautelar de la competencia del Estado controvertida.

El primer perjuicio alegado por el Abogado del Estado no puede justificar el mantenimiento de la suspensión del precepto impugnado dado que, como recogimos en el ATC 10/2013, de 15 de enero, FJ 3, «tampoco puede ser acogido el perjuicio relativo a la apertura de un eventual procedimiento de infracción al Reino de España por vulneración del principio de libre circulación de servicios pues el mismo no presenta, en este momento, el grado de certeza necesario para su consideración como tal, al no ser más que una hipótesis que no se ha materializado, sin perjuicio de señalar que, caso de abrirse dicho procedimiento, el eventual perjuicio podría ser evitado atendiendo, en su caso, a las indicaciones de la Comisión Europea respecto a los preceptos en cuestión a fin de evitar una, también en este momento eventual, impugnación ante el Tribunal de Luxemburgo, todo ello sin perjuicio, llegado el caso, de la aplicación de lo previsto en la disposición final cuarta de la ya mencionada Ley 17/2009 la cual prevé que las Administraciones públicas que, en el ejercicio de sus competencias, incumplieran lo dispuesto en la misma o en el Derecho comunitario, dando lugar a que el Reino de España sea sancionado por las instituciones europeas asumirán, en la parte que les sea imputable, las responsabilidades que de tal incumplimiento se hubieran derivado» (ATC 42/2011, de 12 de abril, FJ 3).

El segundo perjuicio alegado por el Abogado del Estado tampoco puede, por sí solo, determinar el mantenimiento de la suspensión, ya que los datos económicos aportados por el Abogado del Estado hacen referencia, en general, a la regulación catalana sobre establecimientos comerciales, pero no ponen de manifiesto que los perjuicios económi-

cos a los que aluden sean imputables al precepto ahora recurrido. En un sentido similar nos pronunciamos en el ATC 67/2015, de 14 de abril, FJ 3.

En tercer lugar, el Abogado del Estado aduce la existencia de una previa Sentencia estimatoria de una pretensión similar deducida en el proceso principal lo que de acuerdo con la doctrina constitucional justifica el mantenimiento de la suspensión.

Entiende el Abogado del Estado que la modificación impugnada reproduce para este precepto la discusión competencial ya planteada respecto de la instalación de grandes establecimientos fuera de la trama urbana consolidada en el territorio de Cataluña que ha sido resuelta por la STC 193/2013, de 21 de noviembre. Aun reconociendo las similitudes que existen entre el problema constitucional suscitado en el recurso de inconstitucionalidad resuelto por la STC 193/2013 y el que se plantea en este recurso de inconstitucionalidad, el precepto impugnado en este recurso no es igual, ni siquiera muy similar, al que fue objeto de impugnación en aquel. Entre estos dos preceptos existen diferencias bastantes que impiden considerar que nos encontramos ante preceptos «muy similares –e incluso literalmente idénticos–», que son los casos, en los que este Tribunal ha considerado un supuesto de apariencia de buen derecho, que, por excepción, permite acordar el mantenimiento de la suspensión por este motivo (AATC 78/1987, de 22 de enero, FJ 2; y 183/2011, de 14 de diciembre, FJ 4).

Finalmente, el Abogado del Estado, incidiendo en que ya ha sido resuelta la validez constitucional de la restricción que contempla el art. 95 de la Ley 3/2015, entiende que estamos ante un supuesto de ausencia evidente de cobertura competencial. Atendiendo a lo señalado anteriormente, y sin podernos ahora anticipar al pronunciamiento del fondo de esta controversia, al haber descartado la identidad entre ambos supuestos, no podemos tampoco entender que estamos ante uno de los casos en los que hemos admitido la ausencia evidente de cobertura competencial para mantener la suspensión de este precepto.

De acuerdo con lo anterior, procede el levantamiento de la suspensión del art. 95 de la Ley 3/2015.

Por todo lo expuesto, el Pleno

Acuerda

1º Mantener la suspensión del art. 69, y de las disposiciones adicionales vigesimosegunda, vigesimotercera, vigesimocuarta, vigesimoquinta y vigesimosexta de la Ley del Parlamento de Cataluña 3/2015, de 11 de marzo, de medidas fiscales, financieras y administrativas.

2º Levantar la suspensión del art. 95 de la misma Ley.

Madrid, a tres de noviembre de dos mil quince.
