

LA «AGENCIA CATALANA DE PROTECCIÓN SOCIAL»: ¿UN EMBRIÓN DE «FEDERALISMO SOCIAL» ANIDA EN EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL?

A propósito de la **Sentencia del Tribunal Constitucional 128/2016, de 7 de julio**

Cristóbal Molina Navarrete

Catedrático. Universidad de Jaén

*Las sentencias interpretativas («aditivas» y/o «manipulativas»)
crean nuevas normas jurídicas, originadas más que en el poder
legislativo en el propio Tribunal Constitucional.*

J. López Guerra¹

1. EL BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD (VOLUNTAD CONSTITUYENTE): SEGURIDAD SOCIAL, COMPETENCIA EXCLUSIVA; «PROTECCIÓN SOCIAL», COMPARTIDA

El «legislador constitucional» (Poder Constituyente) quiso establecer un reparto muy sencillo de competencias (por eso mismo fuente segura de múltiples problemas en el futuro, que conocerá una realidad cada vez más compleja) entre el nivel central y el nivel autonómico del Estado Social de Derecho respecto del deber de establecer un sistema prestacional dirigido a dar cobertura a las situaciones de necesidad. La sencillez residía –y reside– en la dualidad: la «Seguridad Social» sería, básicamente, competencia exclusiva del nivel central (art. 149.1.17.^a CE), y la «Asistencia Social», exclusiva del nivel autonómico (art. 148.1.20.^a CE), desplazándoles la ejercida históricamente por las entidades locales. Para el Poder Constituyente podía haber solo una política de Seguridad Social y un modelo de su gestión (SSTC 124/1989 y 195/1996), pero «diversas» políticas territoriales de Asistencia Social y de modelos para su gestión.

¹ LÓPEZ GUERRA, J.: «El Tribunal Constitucional y el principio *stare decisis*», en *El Tribunal Constitucional*, Madrid: IEF, 1981.

Poco tiempo duraría esta simplicidad y el pacifismo de su distinción, de modo que toda esta historia, larga y atormentada, se resumiría en un proceso de creciente –e inacabada e inacabable– complejidad y conflictividad. Prueba de ello es la evolución de la doctrina del Tribunal Constitucional (TC), desde sus primeras posiciones pegadas a la tradición ([STC 76/1986](#), que reconoce la constitucionalidad de leyes vascas que inciden en la materia), hasta otras más innovadoras y abiertas ([STC 239/2002](#), que legitimó la competencia autonómica para fijar un nivel complementario de prestaciones no contributivas, siempre que aprecien «una situación real de necesidad» en la población beneficiaria de las ayudas asistenciales complementarias y su régimen no interfiera ni en la regulación jurídica básica de la Seguridad Social ni en su régimen económico). El año 2007 marcaría un nuevo hito en esa apertura, con una paralela disolución de las fronteras e intensificación de los litigios.

En ese año se publicaron los principales Estatutos de Autonomía llamados de «segunda generación», sobresaliendo entre todos el [Estatuto de Autonomía de Cataluña](#) (EAC), que reforzaba el papel del autogobierno para «promover las políticas públicas [...] que garanticen un sistema de protección social adecuado a las necesidades económicas y sociales de Cataluña». En desarrollo de este mandato, los artículos 137, 138 letras c) y e), 142, 153 letra c), 165 y 166 del EAC daban una generosa atribución competencial a la Generalitat de Cataluña, interpretando de manera amplia la «protección social». Tanto que incorporaba expresamente asistencia social, sí, pero también «servicios sociales», competencia netamente compartida, al menos de forma histórica, pero ahora atribuida en exclusiva a las comunidades autónomas [art. 166 EAC]. La impugnación del célebre Estatut de Catalunya –el Estatuto andaluz recogía lo mismo, pero, al hacer menos ruido, nadie lo impugnó– supuso la consolidación absoluta de esa evolución hacia un mayor protagonismo de las comunidades autónomas en la conformación de auténticos sistemas –autónomos– de protección social, pues la doctrina constitucional nada objetó al respecto (la [STC 31/2010](#) acogió la tesis del Gobierno autonómico de encuadramiento de la materia impugnada «en el ámbito material de la asistencia y servicios sociales, y no en el de la Seguridad Social»; en la misma línea [STC 154/2013](#), FJ 6.º).

En definitiva, la doctrina constitucional ha consolidado que los genéricos conceptos de «protección social» y de «prestaciones sociales» desbordan notablemente los de prestaciones de la Seguridad Social, incluyendo los más diversos subsistemas de acción social, públicos (los Servicios Sociales, la Dependencia, la Asistencia Sanitaria, la Asistencia Social, también, cómo no, la Seguridad Social) y privados (previsión social complementaria, fundaciones sanitarias, etc., [STC 206/1997](#)). Ciertamente, el sistema de Seguridad Social, caracterizado por un principio de unidad económico-patrimonial y solidaridad financiera, sería, en la referencia sustantiva constitucional clave de bóveda, el artículo 41 de la CE, el referente principal; no sería el «único», sino que debe coexistir con «otros complementarios» ([STC 239/2002](#)). El concepto de *protección social*, tan impreciso y abierto que carece de un contenido acotado y precisable de forma definitiva, hallará plena virtualidad en la doctrina constitucional como concepto globalizador de toda la política de cobertura de necesidades de las personas y ciudadanos, con lo que dará alas en su conformación de los autogobiernos. Un papel que sería aún mayor potencialmente de ejercerse el mecanismo de transferencia del artículo 150.2 de la CE.

2. LOS ANTECEDENTES (TEXTOS Y CONTEXTOS): SÍNTESIS DE LAS «RAZONES» DE UNOS Y OTROS DEL «GOBIERNO MULTINIVEL»

La polémica [Ley catalana 3/2015, de 11 de marzo](#), de medidas fiscales, financieras y administrativas, contiene una amplia serie de disposiciones adicionales (en especial desde la vigésima segunda a la vigésima sexta), que incorporan sendos mandatos al Gobierno catalán en orden a la aprobación de diversos «planes directores» de la Administración catalana para las más diversas materias y a fin de modernizarla para preparar el advenimiento de un nuevo modelo de Estado, aunque no se advierta así exactamente en la ley, sí en sus antecedentes de tramitación parlamentaria. Entre ellas, aquí destacamos dos, la disposición adicional vigésima segunda (plan director para la Administración tributaria de Cataluña) y la vigésima quinta (elaboración de un anteproyecto de ley de creación de la Agencia Catalana de Protección Social y aprobación de un plan director de protección social).

La disposición vigésima segunda dice así:

«El Gobierno [...] *debe aprobar un plan director de la Administración tributaria de Cataluña* [...]. Este plan debe constituir el instrumento de planificación estratégica de una administración tributaria *preparada para una eventual asunción de nuevas funciones y competencias tributarias*; debe determinar las adaptaciones organizativas, la estructura institucional, funcional y de personal, el régimen económico, de contratación y patrimonial de esta administración; debe tener en cuenta las soluciones tecnológicas, las necesidades de los sistemas de información [...] y debe incluir la propuesta de normativa tributaria de Cataluña».

Por su parte, la vigésima quinta, que aquí más interesa, reza del siguiente tenor:

«1. El Gobierno [...] debe elaborar un anteproyecto de ley de creación de la *Agencia Catalana de la Protección Social*.

2. La Agencia Catalana de la Protección Social debe asumir las competencias sobre las prestaciones de protección social propias o transferidas por el Estado que en el momento de entrada en vigor de la presente ley gestionan distintos departamentos del Gobierno, además de las prestaciones o mejoras que eventualmente se decidan incorporar. *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*.

3. El Gobierno [...] *debe aprobar un plan director de la protección social*. Este plan debe constituir *el instrumento de planificación estratégica del futuro modelo de gestión de las prestaciones sociales en Cataluña*».

Esta norma no nació «en el desierto» o de forma aislada, sino que trae causa, como la gran mayoría de sus preceptos, en la [Ley 2/2015, de 11 de marzo](#), de Presupuestos de la Generalitat de

Cataluña para dicho año. Aunque de la denominación parece haberse querido borrar toda huella de su «fuente originaria», a fin de anticipar y eludir las seguras críticas por inconstitucionalidad manifiesta, es absolutamente imposible no rastrear en ella la pretensión político-jurídica de la enmienda n.º 429 presentada por el Grupo parlamentario catalán ERC al Proyecto de Ley de Presupuestos, con el indisimulado título de «*Ley de creación de la Agencia catalana de la Seguridad Social*». Si el párrafo primero daba un mandato perentorio de creación de la misma, el párrafo segundo, coincidente con lo previsto en el punto 2.2.2 (pág. 17) del informe 15 del Consejo Asesor para la Transición Nacional, titulado «*La Seguridad Social catalana*», disponía la atribución, de forma rápida, de las competencias sobre las prestaciones de protección social propias o transferidas por el Estado, añadiendo las prestaciones o mejoras «*que eventualmente se decidiera incorporar*» y «*la futura asunción de las competencias [...] actualmente [...] ejercidas por la Administración del Estado*».

Aunque son perceptibles las diferencias textuales entre la vigente disposición adicional vigésima quinta (fruto del acuerdo entre la vieja CiU y ERC) y la originaria enmienda republicana, no menos cierto es que mantiene una profunda inspiración aquella de esta, clara convergencia de sus «espíritus reguladores»². Diferencias que, precisamente, no son debidas a un cambio estratégico (voluntad política), sino meramente táctico (acción práctica), pues se debe a la fundada —e inteligente— recomendación del Consejo de Garantías Estatutarias de Cataluña (CGE). Este fue llamado por los grupos parlamentarios críticos («constitucionalistas») a pronunciarse sobre esta enmienda, entre otras, pues se le reprochaba el intento de ir más allá de una agencia de gestión, unitaria y eficiente, de prestaciones sociales³, para crear un auténtica Seguridad Social catalana, quebrando el reparto competencial del bloque de constitucionalidad (CE y EAC). Conviene advertir de inmediato que ningún reparo jurídico-sustantivo puso este Alto Tribunal autonómico de Garantías, eludiendo inteligentemente las razonables objeciones de los instigadores del dictamen. Para ello, recurrió a una «decisión interpretativa», de marcado signo formalista, según la cual el reparto de competencias entre el «nivel central» del Estado y el «autonómico» nunca procederá de una Ley de Autogobierno, aquella a la que se remite, sino solo de lo que establece el marco constitucional (bloque de constitucionalidad).

Por lo tanto, esa ley no se erigirá en la norma por la que la Generalitat asumiría directamente las competencias correspondientes a una materia de titularidad estatal, ya que esta posibilidad solo puede operar a través de los mecanismos de transferencia o delegación a las comunidades autónomas (Ley Orgánica ex art. 150.2 CE). De ahí que concluya que «*la enmienda reservada número 429, interpretada en los términos y con el alcance expuestos, no es contraria a la Constitución*». Eso sí, precautoriamente, mejor cambiarle la denominación propuesta, que no induzca «a ningún tipo de confusión» (Dictamen 3/2015, de 26 de febrero, sobre el Proyecto de ley de medidas fiscales, financieras y administrativas).

² Vid. análisis de Eduardo ROJO TORRECILLA en <http://www.eduardorjotorrecilla.es/2016/07/la-proteccion-social-y-las-competencias.html>

³ Como ya sucediera con el Instituto Catalán de Asistencia y Servicios Sociales (ICASS), Entidad gestora de las prestaciones de asistencia social y los servicios sociales de la seguridad social en todo el territorio catalán hasta que, por mor de la «política de austeridad», fue suprimido (Ley 2/2014, de 27 de enero).

Ante el texto legal autonómico definitivo y en este contexto (antecedentes políticos y de tramitación parlamentaria), el presidente del Gobierno español presentó un recurso de inconstitucionalidad contra diversos preceptos de la [Ley 3/2015](#). En el conjunto de artículos y disposiciones legales impugnados (arts. 69 y 95; disps. adics. vigésima segunda a vigésima sexta), se hallaba la citada disposición adicional vigésima quinta. El Gobierno español, a la crítica (política) general de esta disposición legal como una más de las tantas y tantas del Gobierno catalán dirigidas a crear el marco propiciatorio de la célebre «desconexión de Cataluña» del Estado español, para conformar uno independiente, con una fase intermedia de «transición nacional», suma otra concreta. La norma que manda la creación de una Agencia catalana de Protección Social presupone una competencia implícita de la Generalitat para atribuir una potestad de planificación y de promoción legislativa sobre la protección social tan amplia que incorpora también materias de Seguridad Social, aunque no implique su concreción o actualización en el tenor del mandato legal. Consecuentemente, una interpretación de «la literalidad del precepto» conforme su contexto normativo y teleología determinaría «su inconstitucionalidad», pues manda aprobar un «plan director» con voluntad manifiesta de incorporar competencias sobre Seguridad Social que ejerce la Administración del Estado, así como a las prestaciones de la Seguridad Social, que están entre las «prestaciones sociales» actualizadas en Cataluña.

En cambio, las instituciones autonómicas (Gobierno y Parlamento), siguiendo muy de cerca el [Dictamen del CGE 3/2015, de 26 de febrero](#), sostendrán su plena constitucionalidad. Y ello básicamente sobre tres argumentos. Primero, el mandato de creación de la Agencia catalana de Protección Social, como el resto de los impugnados, no tendría un efecto jurídico en sentido propio, sino solo político, pues su eficacia se agotaría «en el orden interno de la Generalitat, sin efectos jurídicos para terceros ni modificación del ordenamiento jurídico».

Segundo, el texto de la norma autonómica estaría profundamente modificado respecto de su precedente, por lo que no cabe proyectar sobre él los reproches de inconstitucionalidad que pudieron formularse contra aquel, ya depurado, precisamente a raíz del [dictamen](#). Tercero, sentada la potestad de auto-organización de Cataluña para ejercer como estime oportuno, por tanto unitariamente, sus competencias en la más amplia materia de protección social (abarcaría Asistencia Social, Servicios Sociales y Seguridad Social), la [Constitución](#) permitiría, en virtud de su artículo 150.2, que una norma autonómica prevea, no como un dato jurídico cierto y actual, sino como mera eventualidad de futuro, la transferencia, delegación o atribución del ejercicio de competencias hoy estatales a la Generalitat, sin que sea lícito presumir que tal eventual atribución/asunción competencial vaya a producirse por procedimientos ajenos o contrarios a los constitucionales.

3. LA DOCTRINA CONSTITUCIONAL: LOS RAZONAMIENTOS PARA EL FALLO

El Pleno del TC, por unanimidad, declara inconstitucionales prácticamente todos los preceptos impugnados por el Gobierno, salvo dos de las disposiciones adicionales recurridas, entre

ellas el mandato de creación de la Agencia catalana de Protección Social. La declaración de ilegitimidad constitucional de las disposiciones afectadas, conviene precisarlo, no obedece, como evidencia el TC, a su imbricación en el actual «proceso de transición nacional catalana», como pretenden los recurrentes, sino que el TC, «*sin ignorar esa realidad jurídico política*», desde el control constitucional que le corresponde, atenderá «*solo al enunciado y al contenido de esas disposiciones [...], que no pueden ser integrados, a efectos de su interpretación [...], por referencia a manifestaciones, declaraciones o informes [...] que son formalmente ajenos al procedimiento parlamentario al cabo del cual se aprobaron esas normas [...]. El Tribunal enjuicia disposiciones [...] adoptadas por la Cámara, no los textos que, en el procedimiento legislativo, estuvieron en su origen [...] tampoco han de ser relevantes [...] las consideraciones que la demanda expresa sobre la redacción inicial de las enmiendas que dieron lugar a las disposiciones recurridas, [...] cuyos enunciados no coinciden ya con el texto de aquellas enmiendas*» [FJ 5.º, A) a)].

Pese a ello, el TC declarará inconstitucional, entre otras, la vigésima segunda. Para el Alto Tribunal, se trataría de «un plan que no tiene por objeto [...] la [...] modernización de la Administración tributaria de Cataluña actualmente existente, sino precisamente dotar a esa Administración tributaria de todos los medios para asumir y gestionar unas competencias que esa Comunidad Autónoma no tiene. El inciso "*preparada para una eventual asunción de nuevas funciones y competencias tributarias*" [...] es [...] inconstitucional en su integridad [...]» (FJ 6.º).

En suma, la **Constitución** no consentiría «afirmaciones competenciales de este género... sobre ámbitos que se reconocen, por quien las realiza, ajenos a la propia competencia, pues tal proceder pone en entredicho la articulación de la distribución del poder público entre el Estado y las comunidades autónomas y menoscaba la posición constitucional del Estado». No obstante, en otros dos casos, el TC se ve urgido a recurrir a las «sentencias interpretativas» –también llamadas «sentencias manipulativas»–, esto es, la legalidad constitucional no sería evidente a simple vista, sino que requiere de una suerte de «cocinado interpretativo». Así sucede respecto de la disposición adicional vigésima quinta, relativa a la Agencia catalana de Protección Social, por lo que nos interesa aquí. De este modo, el TC no ignora que existe una razonable lectura interpretativa de la norma de autogobierno que la haría inconstitucional. Pero la eventual inconstitucionalidad no tendría por qué materializarse si el TC proporciona otra, más razonable, que la hace compatible con el orden constitucional, sanando la norma si, y solo si, se interpreta en el sentido que da (crea) la sentencia constitucional [respectivamente, *apdos. B. c) y C) FJ 9.º*]. Por tanto, habiendo más de una interpretación posible, «sin forzar los términos», ni del apartado 2 ni del apartado 3 de la referida disposición adicional vigésima quinta –que, pese a la alegación autonómica, son «*reglas [...] incorporadas al ordenamiento [...], no meros proyectos [...]*»–, hay que elegir la más favorable a la conservación de la ley impugnada.

En relación con el primer apartado –«*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*»– para el TC, centrado en una interpretación puramente literal de la norma –«*dicción literal del precepto*»–, también puede entenderse «*en el sentido de que alude no tanto a competencias que sea, hoy, de titularidad estatal (supuesto en que la norma, ya se ha dicho, sería*

inconstitucional sin más), 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 [...] a los correspondientes trasposos de servicios [Nota aclaratoria del comentarista: no, por lo tanto, «transferencia de competencias», cuya diferencia se diluye por el TC, deliberadamente, a fin de salvar la constitucionalidad]. Así entendido [...] nada hay que objetar a que esta norma de Ley disponga que [...] 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».

Respecto del segundo –«instrumento de planificación estratégica del futuro modelo de gestión de las prestaciones sociales en Cataluña»–, de nuevo, asume que el genérico enunciado normativo refiere «tanto a las de asistencia social como a las que son propias del sistema de la Seguridad Social» y al «modelo de gestión» de uno y otro. Pero, otra vez, concluye que, dado que tal lectura resultaría manifiestamente inconstitucional, por afectar de lleno a la legislación básica sobre esta institución, que corresponde en exclusiva al Estado (STC 84/2015, FJ 7.º), debe existir otra lectura conciliadora. La busca y, claro está, como quiere, la hallará. En efecto, para el TC, tal precepto solo tiene sentido –y validez– constitucional si en ella se ve tan solo «una referencia, estricta y exclusiva, a las prestaciones "con finalidad asistencial", para las que la Generalitat es sin duda alguna competente [art. 166.1 a)], a reserva de cuando el Estado lo sea en virtud de títulos propios, competencia que, en el contexto de este mismo art. 166, se extiende [...] a la planificación y definición de su "modelo de gestión"».

4. TRASCENDENCIA PRÁCTICA DE LA DOCTRINA CONSTITUCIONAL: ¿UNA PUERTA ABIERTA AL «FEDERALISMO SOCIAL»?

Además de la enorme trascendencia político-social de esta sentencia, queda puesta de manifiesto su gran trascendencia práctica, más allá del caso concreto resuelto. Por lo pronto, a diferencia de la pretensión de modernización de la Administración tributaria para afrontar de forma más eficiente el principio de «soberanía fiscal», que ha quedado paralizada legalmente, la pretensión modernizadora de la Administración «de la protección social» para la avanzar en el principio de «soberanía (de "protección") social», ha quedado expedita, incluso para avanzar sobre el marco de competencias efectivamente ejercidas a día de hoy. Y así está sucediendo. La [Proposición de Ley](#), admitida antes del inicio del periodo vacacional, tramitada por la vía del procedimiento de urgencia y rechazada la enmienda a la totalidad, progresa con firmeza (BOPC n.º 152, de 9 de junio de 2016, págs. 20 y ss.). Si bien es cierto que en su texto actual no plantea el más mínimo problema de constitucionalidad, incluye una cláusula de apertura futura a un nivel mayor y diferente de autogobierno, que dejará preparada la estructura organizativa autónoma para una eventual soberanía social plena (el art. 3.3 reconoce la posibilidad de que asuma todas las funciones «que el Parlamento, el Gobierno o el departamento competente en materia de protección social

le atribuyan por medio de los instrumentos jurídicos adecuados en cada caso». Por lo tanto, parece que este será el órgano encargado de proceder a la transición, tan ansiada como inconstitucional –e ilusoria–, «nacional», incluso a la «federalista» (Estado Federal Social de Derecho), de acordarse en tal sentido una reforma constitucional, en su caso.

Al margen de la razonabilidad de esta decisión constitucional en el plano técnico –que a mi juicio cabe defender, por favorecer la presunción de legitimidad de una ley autonómica que admite diversas lecturas, sin duda–, creo que esta sentencia se debe valorar más en otro plano, el de política jurídica, y es en este sentido donde creo que merece más crítica, pues ha querido primar lo «políticamente correcto», a costa de incurrir en ciertas contradicciones, a mi entender. Desde un plano general, esta decisión constitucional lleva al borde de sus límites –sin franquearlos– la función político-normativa de este tipo de sentencias –llamadas «normativas» o «manipulativas» por el margen creativo que conceden al órgano jurisdiccional–, evidenciando que la actividad jurisdiccional constitucional se presenta como auténtica integración creadora del Derecho y como decisión política al mismo tiempo (función gubernativa). El TC decide, a través de esta singular modalidad de sentencia constitucional, reinterpretar una ley «acusada» de ser contraria a la Constitución para salvarla de la quema, transformando el sentido original de la ley, clara expresión de una auto-atribución de poder de soberanía social, según la lectura conforme a sus antecedentes de tramitación (art. 3.1 CC), en otro que se tenga como conciliador con la «soberanía de la Constitución». A tal fin se elimina del proceso de la interpretación determinados criterios hermenéuticos –antecedentes, finalidad, contexto– y sentidos (fase ablativa), al tiempo que se adiciona o agrega un contenido o sentido, que no está en el texto (fase reconstructiva o correctora). Si tradicionalmente este tipo de sentencias obedecen al *horror vacui*, esto es, al miedo al vacío que crearía su anulación, no parece que en este caso se creara vacío de ningún tipo, como prueba el que se trate de un mandado futuro.

Pero, situados en ese escenario de razonabilidad político-jurídica y de búsqueda de los necesarios puentes entre los dos poderes, incluso asumiendo su conveniencia en este tiempo de radicalismos irracionales e insensatos, también llama la atención la opuesta opción seguida por el TC en relación con un plan de modernización administrativa y otro, negado la que se dice buscar para la soberanía fiscal pero aceptado para la «soberanía de protección social». Apenas se repare en sendos textos legales se verá que hay una sustancial coincidencia, tratándose en los dos casos de eventuales ampliaciones futuras y no actuales. De este modo, se confirmaría la capacidad del concepto de protección social para desbordar las atribuciones competenciales estrictamente previstas en el texto constitucional, reafirmando una suerte de «principio de corresponsabilidad social» en la consecución de un sistema de protección social adecuado, en la línea con las SSTC [239/2002](#) y [31/2010](#), que dejaron, sin embargo, muchas más dudas que certezas. De «aquellos polvos estos lodos», podría, una vez más, decirse, sobre un problema de delimitación competencial nunca bien resuelto, quizás porque es irresoluble –conceptual, normativa y políticamente–, como todos los del Estado «autonómico» y «social», por otro lado.

Con esta luz de enjuiciamiento de la relevancia de esta (importante) sentencia, se llega a otra gran paradoja. Si, con evidente exageración, y falta de respeto a la función de garantías constitucionales, se suele imputar a la [STC 31/2010](#) un momento más crítico del «sentimiento de des-

afección» o «desamor» de los catalanes por (el resto de) España, al «recortarle» el Estatut, es otra sentencia constitucional la que les permite mantener ese desafío soberanista. La «Agencia Catalana de Protección Social», nacida solo por y para ser la –futura– «Agencia catalana de Seguridad Social», como reza su fuente originaria, es tan solo la tapadera jurídica de una Agencia de Seguridad Social «encubierta» por el socorrido, omnicomprendido e impreciso término de protección social. En suma, como apuntara la [STC 32/2015](#), que anuló por unanimidad el referendo de Cataluña del 9 N, quien quiere –con buena voluntad– buscar una solución de conformidad a Derecho, y tiene suficiente poder para ello –el TC lo tiene también–, siempre hallará lo que quiere hallar, si sabe cómo, aún a costa de su coherencia respecto de lo que probablemente quería la norma interpretada. Es este primado del intérprete sobre el creador de la norma, que recrea o reescribe, la función que encubre una «sentencia interpretativa». Supongo que, desde este punto de vista, que mueve a un cierto «optimismo competencial» en materia de protección social, no tendrán queja quienes critican el carácter estrictamente ideológico del TC y su rendición absoluta –sin condiciones– al actual –y parece que por tiempo– «Gobierno centralista de Madrid».

Claro está, nunca llueve a gusto de todos, y siempre habrá motivos para tornar al «pesimismo competencial» que presidiría la última etapa de la doctrina del TC, más inflexible, a diferencia de su apertura en materia de «protección social», del reparto competencial de la materia laboral a favor del nivel central. En ellas no solo no se progresaría en la reivindicación autonómica en general, y catalana en particular, sino que evidenciaría una regresión de netos efectos re-centralizadores. Si sus estatutos de autonomía son auténticos cantos a la esperanza para conformar «marcos de autogobierno» en empleo, relaciones de trabajo y protección (por ejemplo, [Ley 13/2015, de 9 de julio](#), de ordenación del sistema de empleo y del Servicio Público de Empleo de Cataluña, que en su versión originaria, depurada en la definitiva, busca el mismo proceso de transición nacional y el [Dictamen 9/2015 de 4 de junio](#), CGE, instado por los grupos parlamentarios «constitucionalistas»), las [SSTC 22/2014](#) (vista en Cataluña como expresión de un vaciamiento de la competencia ejecutiva autonómica en política de empleo; en esa dirección también la [STC 123/2014](#)) y [198/2015](#) (entendida como vaciamiento de la competencia ejecutiva en política de prevención de riesgos laborales), sumarían, entre otras, nuevas voces corales a favor de la «re-centralización» (por ejemplo, [Ley 20/2013, de 9 de diciembre](#), de unidad de mercado, pendiente de decisión constitucional).