

# DICTÀMENS

## 2011



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES  
DE CATALUNYA



DICTÀMENS EMESOS PEL CONSELL  
DE GARANTIES ESTATUTÀRIES DE CATALUNYA  
2011



# DICTÀMENS

## 2011



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES  
DE CATALUNYA

Barcelona, 2012

EDITAT PEL CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES  
DE CATALUNYA

Palau Centelles  
Baixada de Sant Miquel, 8  
08002 Barcelona

© Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya, 2012

Producció: R. Esteve i Associats  
Ramon Martí Alsina, 36-38, 08911 Badalona  
[www.rosaesteve.com](http://www.rosaesteve.com)

Dipòsit legal: B.30798-2012  
ISSN: 2013-0937

## Sumari

Composició del Consell de Garanties Estatutàries (en data 31 de desembre de 2011).....	7
Dictàmens.....	9
Índex de preceptes estatutaris i constitucionals .....	381
Índex de matèries.....	383





**Composició del  
Consell de Garanties Estatutàries**  
*(En data 31 de desembre de 2011)*

**CONSELLERS**

Hble. Sr. Eliseo Aja. *President*

Il·ltre. Sr. Joan Egea Fernández. *Vicepresident*

Hble. Sr. Pere Jover i Presa

Il·ltre. Sr. Julio Añoveros Trias de Bes

Il·ltre. Sr. Marc Carrillo

Il·ltre. Sra. Antonia Agulló Agüero

Il·ltre. Sr. Jaume Vernet i Llobet. *Conseller secretari*

Il·ltre. Sr. Enric Fossas Espadaler

Il·ltre. Sr. Àlex Bas i Vilafranca

**LLETRADES I LLETRATS**

M. Àngels Arróniz Morera de la Vall. *Lletrada cap del  
Servei Jurídic*

Anna Carbonell Roura. *Lletrada responsable de  
Biblioteca, Documentació i Publicacions*

Jordi Freixes Montes. *Lletrat responsable de Gestió  
Administrativa*

Javier Mieres Mieres. *Lletrat*



## Dictàmens

<b>Dictamen 1/2011</b> , de 22 de febrer, sobre el Reial decret llei 13/2010, de 3 de desembre, d'actuacions en l'àmbit fiscal, laboral i liberalitzadores per fomentar la inversió i la creació d'ocupació.....	11
<b>Dictamen 2/2011</b> , de 21 de març, sobre la Llei 40/2010, de 29 de desembre, d'emmagatzematge geològic de diòxid de carboni.....	37
<b>Dictamen 3/2011</b> , de 24 de març, sobre el Reial decret 1715/2010, de 17 de desembre, pel qual es designa l'Entitat Nacional d'Accreditació (ENAC) com a organisme nacional d'acreditació d'acord amb el que estableix el Reglament (CE) núm. 765/2008 del Parlament Europeu i el Consell, de 9 de juliol de 2008, pel qual s'estableixen els requisits d'acreditació i vigilància del mercat relatius a la comercialització dels productes i pel qual es deroga el Reglament (CEE) núm. 339/93.....	91
<b>Dictamen 4/2011</b> , de 14 d'abril, sobre el Reial decret 102/2011, de 28 de gener, relatiu a la millora de la qualitat de l'aire.....	119
<b>Dictamen 5/2011</b> , de 28 d'abril, sobre el Pla de socors binacional del túnel del Pertús de la línia d'alta velocitat Perpinyà-Figueres.....	159
<b>Dictamen 6/2011</b> , de 20 de maig, sobre la Llei 2/2011, de 4 de març, d'economia sostenible.....	177

<b>Dictamen 7/2011</b> , de 13 de setembre, sobre el Reial decret 775/2011, de 3 de juny, pel qual s'aprova el Reglament de la Llei 34/2006, de 30 d'octubre, sobre l'accés a les professions d'advocat i procurador dels tribunals.....	247
<b>Dictamen 8/2011</b> , de 27 de setembre, sobre el Reial decret llei 8/2011, d'1 de juliol, de mesures de suport als deutors hipotecaris, de control de la despesa pública i cancel·lació de deutes amb empreses i autònoms contrets per les entitats locals, de foment de l'activitat empresarial i impuls de la rehabilitació i de simplificació administrativa .....	277
<b>Dictamen 9/2011</b> , de 27 de setembre, sobre el Reial decret 804/2011, de 10 de juny, pel qual es regula l'ordenació zootècnica, sanitària i de benestar animal de les explotacions equines i s'estableix el Pla sanitari equí.....	321
<b>Dictamen 10/2011</b> , de 22 de novembre, sobre el Pla estatal de protecció civil davant el risc d'inundacions .....	351

**Dictamen 1/2011, de 22 de febrer,**  
sobre el Reial decret llei 13/2010, de 3 de desembre,  
d'actuacions en l'àmbit fiscal, laboral i liberalitzadores  
per fomentar la inversió i la creació d'ocupació

El Consell de Garanties Estatutàries, amb l'assistència del president Eliseo Aja, dels consellers Pere Jover Presa i Julio Añoveros Trias de Bes, del vicepresident Joan Egea Fernández, del conseller Marc Carrillo, de la consellera Antonia Agulló Agüero, del conseller secretari Jaume Vernet Llobet, i dels consellers Enric Fossas Espadaler i Àlex Bas Vilafranca, ha acordat emetre el següent

**DICTAMEN**

Sol·licitat pel Govern de la Generalitat, sobre el Reial decret llei 13/2010, de 3 de desembre, d'actuacions en l'àmbit fiscal, laboral i liberalitzadores per fomentar la inversió i la creació d'ocupació (BOE núm. 293, de 3 de desembre de 2010).

**ANTECEDENTS**

1. El dia 26 de gener de 2011 va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries (Reg. 1114) un escrit de la vicepresidenta del Govern de la Generalitat de Catalunya, de 25 de gener de 2011, pel qual, en compliment d'allò que preveuen els articles 16.2.a i 31.1 de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, es comunicava al Consell l'Acord del Govern de la Generalitat, de la mateixa data, de sol·licitud d'emissió de dictamen de caràcter

*Ponent: Àlex Bas Vilafranca*

preceptiu i previ a la interposició de recurs d'inconstitucionalitat, sobre l'article 4 i la disposició transitòria primera del Reial decret Llei 13/2010, de 3 de desembre, d'actuacions en l'àmbit fiscal, laboral i liberalitzadores per fomentar la inversió i la creació d'ocupació.

L'esmentat Acord conté els arguments següents:

«El Tribunal Constitucional, en les Sentències 76/1983, 20/1988 (FJ. 4) i 206/2001 (FJ. 4), ja havia establert que el legislador bàsic estatal, des de l'exercici de les competències que els arts. 149.1.10 i 18 de la Constitució reserven a l'Estat, podia determinar els caràcters essencials i el règim jurídic bàsic que tenien les Cambres com Administracions corporatives i per la seva funció relacionada amb el comerç exterior. Concretament, quan al deure d'adscripció a les Cambres Oficials de Comerç, Indústria i Navegació, el TC va resoldre en la Sentència 107/1996, que la imposició legal d'aquest deure comportava una limitació del dret fonamental d'associació, en el seu vessant negatiu, que es podia entendre conforme amb la Constitució només en la mesura que tenia justificació en les finalitats d'interès públic que la llei bàsica estatal 3/1993, de 22 de març, assignava a les Cambres. A més, en aquella mateixa Sentència 107/1996, el Tribunal Constitucional va reconèixer un ampli marge de discrecionalitat al legislador estatal per poder apreciar les circumstàncies en les quals podia exigir l'adscripció obligatòria a un ens corporatiu.

D'acord amb l'art. 125 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya la Generalitat de Catalunya va assumir la competència en matèria, entre d'altres, de cambres de comerç, indústria i navegació. Però a la Sentència 31/2010 (FJ. 71), el Tribunal Constitucional va considerar que l'exercici de la competència de la Generalitat en matèria de Cambres estava determinat per la legislació bàsica estatal.

El Reial Decret Llei 13/2010, dins d'un conjunt de mesures fiscals i laborals liberalitzadores que persegueixen la finalitat de fomentar la inversió i la creació d'ocupació, i en exercici, entre d'altres de les competències que l'art. 149.1.13, .14 i .18 de la Constitució reserven a l'Estat, ha suprimit el deure legal de les empreses d'estar adscrites a les Cambres i de pagar la quota cameral. A l'apartat III del preàmbul del RD Llei 13/2010, es posa de manifest que en el context de dificultats financeres del sector productiu i d'incertesa sobre la recuperació econòmica, es fa necessari eliminar les càrregues econòmiques que recauen sobre les empreses de forma directa com és el cas del recurs cameral permanent.

Però aquestes modificacions del règim d'adscripció a les Cambres i del deure de contribuir-hi amb el pagament de la quota cameral, s'han adoptat sense modificar la seva naturalesa de corporacions de dret públic ni les funcions que tenien assignades d'acord amb la Llei 3/1993, de 22 de març, bàsica de les Cambres Oficials de Comerç, Indústria i Navegació i que des de l'any 1993 havien justificat la legitimitat constitucional del deure d'adscripció forçosa a les Cambres de les empreses que la llei definia. A més, es tracta d'unes disposicions adoptades mitjançant un instrument normatiu que la Constitució reserva per a casos d'extraordinària i urgent necessitat.»

Finalment, el motiu pel qual el sol·licitant demana d'aquest Consell el preceptiu dictamen és:

«que analitzi [...] si les determinacions que respecte de les Cambres ha adoptat el Reial decret Llei 13/2010 s'ajusten a la Constitució Espanyola i si són respectuoses amb les competències assumides per la Generalitat de Catalunya en aquesta matèria.»

2. El Consell de Garanties Estatutàries, en la sessió del dia 31 de gener de 2011, després d'examinar i debatre la legitimitació i el contingut de la sol·licitud de dictamen, en els termes referits en el fonament jurídic primer i segons allò que preveuen els articles 24 i 25.1 de la seva Llei, la va admetre a tràmit, es va declarar competent per emetre el dictamen corresponent i va designar ponent el conseller senyor Àlex Bas Vilafranca.

3. En la mateixa sessió, d'acord amb l'article 25, apartat 4, de la seva Llei reguladora, va acordar adreçar-se a la vicepresidenta del Govern, a fi de sol·licitar-li la informació i la documentació complementàries de què disposés amb relació a la matèria sotmesa a dictamen.

4. En data 10 de febrer de 2011 es va rebre en el Registre del Consell (Reg. 1165) un escrit de la vicepresidenta del Govern de la Generalitat, de 9 de febrer, al qual s'adjuntava una documentació complementària consistent en la normativa i la jurisprudència més directament vinculades amb la sol·licitud de dictamen. Pos-

teriorment, en data 22 de febrer de 2011, es va rebre un altre escrit de la vicepresidenta del Govern de la Generalitat, de 21 de febrer (Reg. 1792), al qual s'adjuntava un informe jurídic, emès a instància de part, sobre «la possible inconstitucionalitat de determinats preceptes de la Llei 3/1993, de 22 de març, bàsica de les cambres oficials de comerç, indústria i navegació, modificats pel Reial decret llei 13/2010, de 3 de desembre».

5. Finalment, després de les corresponents sessions de deliberació, es va fixar com a data per a la votació i per a l'aprovació del Dictamen el dia 22 de febrer de 2011.

## FONAMENTS JURÍDICS

### *Primer. L'objecte del Dictamen*

Tal com s'acaba d'indicar en els antecedents, la sol·licitud de dictamen se centra en l'article 4 i en la disposició transitòria primera del Reial decret llei 13/2010, de 3 de desembre, d'actuacions en l'àmbit fiscal, laboral i liberalitzadores per fomentar la inversió i la creació d'ocupació (en endavant, Reial decret llei 13/2010).

Certament, el focus i l'abast del Dictamen se situaran en els preceptes esmentats, que són els que generen els dubtes d'inconstitucionalitat i d'antiestatutarietat al Govern, però, amb caràcter previ, convé que els contextualitzem en la norma que els acull, és a dir, el Reial decret llei 13/2010. Aquest exercici introductor, a banda d'esdevenir una pràctica ja habitual d'aquest Consell en el fonament jurídic primer dels dictàmens, presenta en el cas que ara ens ocupa una utilitat afegida, en la mesura que ens permet identificar l'objectiu subjacent en els articles concrets sobre els quals se sol·licita el nostre parer.

Així, el Reial decret llei 13/2010 va ser aprovat pel Govern de l'Estat amb la finalitat d'implementar un seguit de mesures de naturalesa diversa, però totes de contingut o conseqüències econòmiques adreçades a estimular i a millorar el creixement i la competitivitat de l'economia espanyola. D'aquesta manera,



l'articulat de la norma amb rang de llei aplega fonamentalment iniciatives i reformes de contingut tributari i fiscal, així com de modernització i liberalització de determinats sectors estratègics, com són el de les infraestructures aeroportuàries o, fins i tot, el de les loteries. El seu contingut sectorial, per tant, és força heterogeni, i troba el denominador comú en l'impacte econòmic que el legislador pretén assolir amb la finalitat de coadjuvar en la complexa tasca de millorar els nivells d'ocupació laboral a l'Estat. Aquesta diversitat material té el seu aixopluc constitucional, segons la disposició final segona, en diversos títols competencials atribuïts a l'Estat en l'article 149.1 CE, clàusules 6, 7, 13, 14, 17, 18 i 20, la majoria d'aquests vinculats a matèries connexes amb l'activitat econòmica i la hisenda pública, i entre els quals probablement el de les bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica és el que exemplifica de manera més nítida la connexió entre l'objecte material del conjunt de la norma i la dimensió jurídicocompetencial.

Precisament, els preceptes que són objecte d'aquest Dictamen, l'article 4 i la disposició transitòria primera, introdueixen una reforma legislativa de determinats aspectes de la Llei 3/1993, de 22 de març, bàsica de les cambres de comerç, indústria i navegació (en endavant, Llei 3/1993), amb la finalitat, com indica el preàmbul del Reial decret llei 13/2010, d'«eliminar les càrregues» i alliberar «recursos que actualment recauen directament sobre dos milions i mig d'empreses actives al mercat», tot contribuint a «millorar-ne la competitivitat». Així, aquesta reforma, tot i que emparada presumiblement, des del punt de vista formal, en el títol competencial estatal de l'article 149.1.18 CE, relatiu a les bases del règim jurídic de les administracions públiques, troba al mateix temps la seva justificació material, d'acord amb la finalitat del Decret llei que la recull, en la millora de la competitivitat econòmica que, com acabem de dir, ens remet al títol competencial de l'article 149.1.13 CE.

Ara bé, en la sol·licitud no s'especifica quins dels quinze apartats de l'article 4 del Reial decret llei 13/2010, que afecten els articles 4, 6, 8.3, 10, 13, 14, 15, 16 i 23, i deroguen els articles 11, 12 i 17, com també les disposicions addicionals primera i segona i la disposició final segona, de la Llei 3/1993, susciten en concret els dubtes d'inconstitucionalitat i antiestatutarietat plantejats.

Cal, doncs, delimitar prèviament els preceptes que seran objecte del Dictamen en la mesura que introdueixen la modificació del règim de pertinença a les cambres de comerç, indústria i navegació (en endavant, cambres de comerç) i, com a conseqüència d'aquesta, substitueixen el recurs cameral permanent per una quota cameral que, com més endavant s'exposarà, han de satisfer només els comerciants que tinguin la condició de membres de les cambres de comerç. Aquests preceptes són els apartats dos i set de l'article 4 del Reial decret llei 13/2010, que modifiquen els articles 6.1 i 13.1 de la Llei 3/1993, respectivament.

Article 6, «Electors», apartat 1, de la Llei 3/1993:

«1. Les persones naturals o jurídiques, nacionals o estrangeres, que exerceixin activitats comercials, industrials o navilieres en territori nacional tenen la condició d'electors de les cambres oficials de comerç, indústria i navegació, dins de la circumscripció de les quals tinguin establiments, delegacions o agències.»

Apartat dos de l'article 4 del Reial decret llei 13/2010, pel qual es modifica l'article 6.1 de la Llei 3/1993, que queda redactat de la manera següent:

«Article 6. *Pertinença a les cambres.*

1. *Poden ser membres de les cambres oficials de comerç, indústria i navegació* les persones naturals o jurídiques, nacionals o estrangeres, que exerceixin activitats comercials, industrials o navilieres en territori nacional. *Els membres* tenen la condició d'electors de les cambres oficials de comerç, indústria i navegació, dins de la circumscripció de la qual disposin d'establiments, delegacions o agències.»

Article 13, «Obligació de pagament i meritació», apartat 1, de la Llei 3/1993:

«1. Estan obligats al pagament del recurs cameral permanent que estableix l'article anterior les persones físiques o jurídiques, així com les entitats a què es refereix l'article 33 de la Llei general tributària que, durant la totalitat o part d'un exercici econòmic, hagin exercit les activitats del comerç, la indústria o la navegació

a què es refereix l'article 6 i, en aquest concepte, hagin quedat subjectes a l'impost d'activitats econòmiques.»

Apartat set de l'article 4 del Reial decret llei 13/2010, que modifica l'article 13, apartat 1, com segueix:

«Article 13. Obligació de pagament i meritació *de la quota cameral*.

1. Estan obligats al pagament de la *quota cameral* els qui exerceixin les activitats del comerç, la indústria o la navegació a què es refereix l'article 6 i *decideixin lliurement pertànyer a una cambra oficial de comerç, indústria i navegació.*»

I, per connexió, es transcriuen els apartats 1 i 2 de la disposició transitòria primera del Reial decret llei 13/2010, que contenen un seguit de normes que regulen els conflictes intertemporals que poden derivar del nou caràcter voluntari de pertinença a les cambres, que disposen:

«1. A partir de l'1 de gener de 2011 només són electors de les cambres de comerç, indústria i navegació els qui hagin manifestat prèviament la seva voluntat de ser-ho, sense perjudici del que preveu l'apartat següent. El cens electoral a què fa referència l'article 8.1 de la Llei 3/1993, de 22 de març, bàsica de les cambres oficials de comerç, indústria i navegació, s'ha d'actualitzar en conseqüència.

2. Les exaccions que constitueixen el recurs cameral permanent que encara no hagin estat exigibles a la data d'entrada en vigor del present Reial decret llei la meritació de les quals s'hagi produït o s'hagi de produir durant 2010 no son ja exigibles. No obstant això, quan es tracti d'entitats subjectes a l'impost sobre societats l'import net de xifra de negocis de les quals hagi estat igual o superior a deu milions d'euros, en l'exercici immediatament anterior, les exaccions que encara no hagin estat exigibles a la data d'entrada en vigor del present Reial decret llei ho han de ser d'acord amb la normativa fins ara en vigor sempre que la seva meritació s'hagi produït o s'hagi de produir en 2010. En cap cas originen dret a la devolució les exaccions meritades, exigibles i ingressades en 2010.»

Quant a la resta dels preceptes de la Llei 3/1993 que resulten modificats per l'article 4 del Reial decret llei, tot i que la majoria de les previsions que contenen manté el seu contingut inalterat, s'aprecien alguns canvis que, en general, consisteixen en adaptacions concretes al nou caràcter voluntari de la condició de membre de les cambres de comerç, com és el cas de la substitució en tots els preceptes afectats de l'anterior expressió «recurs cameral permanent» per l'expressió «quota cameral» o la supressió dels aspectes que es referien a la naturalesa tributària del recurs cameral permanent com a exacció parafiscal (la determinació de la seva quantia, la liquidació i l'afectació en concrets percentatges dels seus rendiments, la participació en la seva gestió per part de l'Administració tributària i la fiscalització pel Tribunal de Comptes).

Malgrat que la sol·licitud de dictamen no és gaire explícita en la seva fonamentació, atès que presenta una considerable imprecisió sobre els motius de la presumpta contravenció i, particularment, respecte de la identificació dels preceptes constitucionals i estatutaris susceptibles de resultar vulnerats, del conjunt del seu text es pot arribar a deduir que els dubtes se centren en els punts que s'exposen a continuació.

D'una banda, es qüestiona la constitucionalitat de la supressió del règim de pertinença obligatòria a les cambres de comerç, previst als articles 6 i 13 de la Llei 3/1993, que efectua el Reial decret llei 13/2010. Aquesta modificació comportaria, sempre d'acord amb la motivació del Govern, una vulneració de la configuració constitucional de les esmentades entitats, en la mesura que canviaria un dels elements constitutius de la seva naturalesa i, alhora, indispensable per a l'assoliment de les funcions d'interès públic, les quals no únicament els són reconegudes per la norma fonamental, sinó també detallades i atribuïdes específicament per la legislació sectorial vigent. En aquest sentit, l'escrit de la petició al·lega: «Però aquestes modificacions del règim d'adscripció a les Cambres i del deure de contribuir-hi amb el pagament de la quota cameral, s'han adoptat sense modificar la seva naturalesa de corporacions de dret públic ni les funcions que tenien assignades d'acord amb la Llei 3/1993, de 22 de març, bàsica de les Cambres Oficials de Comerç, Indústria i Navegació i que des de l'any 1993 havien

justificat la legitimitat constitucional del deure d'adscripció forçosa a les Cambres de les empreses que la llei definia. A més, es tracta d'unes disposicions adoptades mitjançant un instrument normatiu que la Constitució reserva per a casos d'extraordinària i urgent necessitat».

I, de l'altra banda, es considera que la nova regulació aprovada per l'Estat podria conculcar les competències pròpies de la Generalitat en matèria de cambres de comerç, previstes a l'article 125 EAC.

En conseqüència, tot i el caràcter a voltes genèric de la petició, l'escomesa de l'objecte del present Dictamen s'estructurarà formalment en els dos fonaments jurídics següents: el fonament jurídic segon, de fet el principal, dedicat a l'anàlisi de la constitucionalitat de la modificació del règim de pertinença obligatòria a les cambres de comerç, indústria i navegació, introduïda per l'article 4 i la disposició transitòria primera del Reial decret llei 13/2010; i el fonament jurídic tercer, que contindrà l'avaluació dels preceptes qüestionats pel que fa a la seva possible afectació de les competències de la Generalitat establertes a l'article 125 EAC, així com l'examen de l'adequació constitucional del presupòsit formal habilitant del Decret llei que se sotmet al nostre control consultiu.

***Segon. La constitucionalitat de la modificació del règim de pertinença obligatòria a les cambres de comerç, indústria i navegació***

La institució de les cambres de comerç troba el seu ancoratge constitucional en l'article 52 CE. Malgrat la seva llarga i històrica tradició com a organitzacions corporatives i representatives dels interessos econòmics de diversos sectors comercials i empresarials, amb alguns antecedents tan remots com els gremis medievals, no va ser fins al darrer terç del segle XIX que varen ser creades jurídicament en la forma que actualment són recognoscibles. A la norma fonamental de 1978, mitjançant la previsió de l'article més amunt indicat, correspongué la seva inserció en el vigent sistema democràtic i constitucional, i l'Estatut de 1979 les va preveure expressament a l'article 9.22.

De fet, la Llei de bases de 29 de juny de 1911, que les regulava, successora de la normativa més incipient de l'any 1886, tingué una llarga vigència de més de vuitanta anys, fins a l'any 1993, data en la qual s'aprovà l'actual Llei 3/1993, de 22 de març, de les cambres oficials de comerç, indústria i navegació, que és l'objecte, tot i que parcialment, de la reforma que acull el Decret llei que estem avaluant. Certament, com s'acaba d'indicar, la Llei de principis del segle XX es projectà en el temps fins ben entrat el nou règim constitucional, en els inicis del qual se situen els primers pronunciaments de la justícia constitucional que examinarem més endavant.

Aquestes decisions contribuïren de manera decisiva a configurar la doctrina de les corporacions de dret públic, una tipologia d'institucions no estrictament administratives que, tot i que comptaven amb una llarga tradició, segurament més en l'àmbit centreeuropeu que no pas en el peninsular, calia integrar en el nou context constitucional. L'aproximació a l'esmentada jurisprudència, en aquest punt, ens resulta especialment útil per dos motius: en primer lloc, perquè ens aporta la interpretació de la previsió constitucional de les cambres de comerç configurades pel legislador com a corporacions de dret públic, malgrat l'enorme varietat i tipologia d'aquesta mena d'institucions anomenades també *administracions impròpies* o *no territorials*, *corporacions sectorials de base privada* o *ens públics associatius*; i, en segon lloc, perquè ens permet introduir una de les qüestions *gordianes* de la present anàlisi: la constitucionalitat del règim de pertinença, obligatòria o voluntària, a aquestes organitzacions.

En relació amb el primer motiu que acabem de destacar, l'article 52 CE, malgrat que no esmenta les cambres de comerç de manera expressa en el seu text, els atorga la corresponent cobertura constitucional en el si de l'expressió: «les organitzacions professionals que contribueixin a la defensa dels interessos econòmics que els siguin propis». Ara bé, tal com es desprèn de la lletra del mateix precepte, l'exigència de l'article constitucional no va més enllà del requisit de l'organització i el funcionament democràtics d'aquestes entitats de dimensió social, tal com ho indicà el Tribunal Constitucional des dels inicis però també al llarg de la seva trajectòria doctrinal (STC 132/1989, de 18 de

juliol, FJ 10; 113/1994, de 14 d'abril, FJ 9; 107/1996, de 12 de juny, FJ 10).

D'aquesta manera, la configuració del seu règim jurídic, així com el detall de les seves funcions i la regulació de la seva organització i funcionament, es remeten a la voluntat del legislador. No hi ha, per tant, un contingut constitucional mínim garantit sinó que únicament la legítima defensa i representació dels interessos socials i econòmics, ordenada segons el principi democràtic, obté la previsió explícita de la norma fonamental (STC 179/1994, de 16 de juny, FJ 5). La resta de la seva conformació, tant material com formal, és diferida a la normativa sectorial que pugui adoptar en cada moment històric el poder legislatiu, d'acord amb el model o les opcions que estimi més adequades o adients per donar compliment a la finalitat de cada categoria o tipus d'entitat pública.

En el sentit indicat ja es pronuncià expressament la STC 132/1989, de 18 de juliol, amb motiu del recurs d'inconstitucionalitat contra la Llei catalana 18/1985, de 23 de juliol, de cambres professionals agràries, un tipus de corporacions també de dret públic, similar en aquest sentit a les cambres de comerç, tot i la diferència de finalitats entre les unes i les altres. De la resolució citada resulta remarcable l'especial èmfasi amb què s'assenyala el marge de què disposa el legislador o, en altres paraules, la deferència amb la qual ha de ser interpretada constitucionalment l'opció que acabi acollint la llei aprovada per aquest:

«[...] el legislador, a la hora de crear y configurar las Corporaciones de Derecho Público que considere necesarias para el cumplimiento de fines y desarrollo de funciones de interés general, y sean estas Corporaciones del tipo de los Colegios Profesionales (art. 36 C. E.), de las Cámaras Agrarias, o de cualquier otro, se encuentra limitado por los mandatos constitucionales. Ahora bien, y a este respecto, es necesario precisar que no pueden identificarse como tales límites ni el mantenimiento de las características tradicionales de estas Corporaciones (si no viene así dispuesto en la Constitución) ni la necesidad de que el legislador se atenga forzosamente a las decisiones y normas configuradoras emitidas en un momento histórico determinado. Si el legislador (estatal o autonómico) estima conveniente la colaboración en funciones públicas de una representación de intereses sociales, a él le corresponde precisar

los términos de esa colaboración, y la instrumentación de los métodos representativos a adoptar, con las innovaciones que estime convenientes, tanto en cuanto a la amplitud o extensión del sector social a integrar, como en cuanto a la intensidad y métodos de participación.» (FJ 9)

D'acord amb aquesta interpretació constitucional, que veurem més endavant, les Corts aprovaren la ja indicada Llei 3/1993, que, entre altres aspectes configuratius del seu règim jurídic, establia l'afiliació obligatòria a les cambres com a element bàsic del seu règim corporatiu. De fet, per ser més precisos, i tal com ho ha reconegut el Tribunal Constitucional (STC 179/1994, FJ 9, i 107/1996, FJ 3), el caràcter preceptiu del règim de pertinença es desprenia implícitament de la condició d'elector atribuïda a tots els subjectes econòmics i comercials que estaven sotmesos a l'àmbit d'aplicació de la Llei, els quals, també per previsió legal, estaven obligats al pagament del recurs cameral de naturalesa tributària (art. 6.1 i 13.1 de la Llei 3/1993). La totalitat dels grups parlamentaris del moment donaren suport a aquest tret característic i configurador de les cambres, tampoc no es va presentar cap esmena en sentit contrari, i no seria fins a l'any 1996, com a conseqüència d'una qüestió d'inconstitucionalitat, que el Tribunal Constitucional s'hi pronunciaria.

Paradoxalment, el 1994, pocs mesos després de l'entrada en vigor de la nova Llei 3/1993, el Tribunal dictava la STC 179/1994, de 16 de juny, sobre la ja derogada Llei de principis de segle, la Llei de bases de 29 de juny de 1911. En aquesta resolució s'insistia amb tota claredat en la concepció de la llibertat de configuració per part del legislador: «Ciertamente, el legislador puede dotarles del carácter de “Corporaciones de Derecho Público”, puede asignarles algunas funciones jurídico-públicas más o menos relevantes, pero esencialmente siguen siendo formaciones o agrupaciones sociales» (FJ 5).

La posterior STC 107/1996, de 12 de juny, dedicada a la ja vigent Llei 3/1993, tot i que comportava un punt d'inflexió o trencament, en paraules dels magistrats del vot particular, en relació amb la doctrina anterior, pel que feia a la qüestió material objecte de la controvèrsia –el règim d'afiliació–, recorria, un cop més, al principi de deferència envers el legislador, per recolzar



el seu veredict. El sentit de la decisió, tot i desmarcar-se de la STC 179/1994 i dels precedents d'afiliació voluntària referents a les cambres agràries i de la propietat urbana (STC 132/1989, de 18 de juliol, i 113/1994, de 14 d'abril), trobava, per contra, la seva sustentació principal en el reconeixement del principi de la llibertat de configuració que la Constitució, mitjançant l'article 52, atorga al poder legislatiu. En altres paraules, no obstant aquesta Sentència recorre a determinats raonaments i conceptes com el de «zona de incertidumbre o penumbra», en la base de la fonamentació, de manera subjacent, hi trobem, una vegada més, sense solució de continuïtat respecte a les sentències anteriors, l'assenyalada capacitat de la llei de conformar lliurement el model i el règim jurídic de les cambres, la qual, en aquest cas, es projecta en el controvertit aspecte del règim de pertinença obligatòria:

«No estamos, pues, en la zona de certeza negativa del concepto jurídico indeterminado que es la dificultad y dentro de la cual resulta lícita a este Tribunal la destrucción de la presunción de constitucionalidad de la ley, sino en la zona de incertidumbre o penumbra, en la que ha de reconocerse al legislador un “amplio margen de apreciación” (STC 113/1994).» (FJ 10)

I, en definitiva:

«[...] sobre la base del protagonismo que el art. 52 C.E. encomienda a la ley respecto de las organizaciones profesionales (SSTC 113/1994 y 179/1994) y de las reservas con que en este ámbito opera el límite de la libertad negativa de asociación (STC 113/1994), el control que este Tribunal puede desarrollar en el terreno de la valoración de los hechos formulada por el legislador conduce a la conclusión de que no puede entenderse que, manifiestamente, resulte inexistente la dificultad para que la totalidad de los fines atribuidos a las Cámaras pueda obtenerse sin necesidad de la afiliación obligatoria.» (FJ 11)

Així doncs, malgrat la posició del vot particular que l'acompanya, crític amb la renúncia de la majoria a realitzar un escrutini constitucional més coherent amb els precedents jurisprudencials i menys deferent amb el legislador del moment, allò que en re-

sulta conclusivament, sense cap mena de dubte, és la posició de reforçament de la doctrina de respectar l'opció del legislador en la caracterització i la conformació del règim de les cambres.

Certament, la qüestió material de fons, és a dir, l'adequació constitucional del caràcter preceptiu de l'afiliació a les cambres, gaudeix d'un interès jurídic i doctrinal indubtable, especialment per la connexió amb el contingut del dret d'associació en el seu vessant negatiu, és a dir, el dret o la llibertat de no associar-se previst a l'article 22 CE. Com acabem de veure, el present fonament jurídic ha tractat inevitablement sobre l'evolució de la jurisprudència constitucional en aquesta qüestió, tot i que de manera col·lateral al nostre focus principal d'atenció –que no hem d'oblidar que consisteix a determinar l'abast de l'art. 52 CE i la seva projecció sobre la naturalesa de les cambres. Una jurisprudència que, tal com s'ha vist sumàriament, ha relacionat l'esmentat dret fonamental amb el règim d'afiliació preceptiva a determinades entitats públiques, entre les quals, de manera destacada, s'ha referit als col·legis professionals, però també a les cambres de comerç. Ja hem indicat els precedents contraris a la interpretació constrictiva del dret, els quals, partint del reconeixement de la llibertat com a valor superior de l'ordenament jurídic, consideren que aquestes agrupacions de tipus corporatiu i de creació legal s'insereixen en l'àmbit de l'article 22 CE, tot i que amb importants modulacions.

En aquest sentit, si bé el canvi legal que opera el Reial decret llei 13/2010 respecte del règim de pertinença a les cambres suposa una opció de model liberalitzador, cal recordar molt breument els límits constitucionals, en la mesura que han de ser respectats pel legislador, tant l'estatal com l'autonòmic: en primer lloc, el que deriva del vessant negatiu del dret d'associació, que estableix el caràcter excepcional i no general de l'obligació d'associar-se a una entitat corporativa. D'acord amb això, les excepcions només són justificades si esdevenen necessàries per a l'assoliment de finalitats públiques suficientment rellevants, que difícilment es poden assolir per una altra via; justificació que, per cert, haurà de superar, cas per cas, el test constitucional de proporcionalitat. I, en segon lloc, un límit de caràcter extern, que s'identifica amb la llibertat d'associació en sentit originari o positiu per crear altres associacions amb fins privats, que com-

porta que la llei no pugui excloure en cap cas l'exercici voluntari d'altres formes d'associació compatibles amb la que s'ha declarat com a preceptiva (entre d'altres, STC 67/1985, 89/1989, 132/1989, 139/1989, 113/1994, 179/1994 i 107/1996).

El Consell Consultiu, predecessor d'aquest Consell de Garanties, en el seu moment i amb motiu del Dictamen núm. 184, de 4 de maig de 1993, emès prèviament a la interposició d'un recurs d'inconstitucionalitat en relació amb la Llei 3/1993, també es pronuncià sobre aquest debat. La posició de la majoria va ser contrària a la restricció de la llibertat d'associació, i en la seva fonamentació va valorar que la fixació d'un règim de pertinença obligatòria vulnerava l'ordre constitucional. Però, tal com acabem d'assenyalar, i com a prova de la dificultat del tema, la unanimitat no va ser tampoc assolida, i un vot particular va ser emès en contra de la conclusió d'inconstitucionalitat, de manera coincident amb el posterior pronunciament del Tribunal Constitucional a la STC 107/1996, ja citada i exposada.

Per contra, en altres àmbits doctrinals i ordres jurisdiccionals, s'ha desvinculat aquest tret característic de la naturalesa de les cambres del contingut del dret d'associació. Un exemple d'aquesta visió el constitueix la doctrina del Tribunal Europeu de Drets Humans, tot i que, com és sabut, la seva jurisprudència en el nostre ordenament té un valor interpretatiu *ex article 10.2 CE*. Així, per al Tribunal Europeu, aquestes entitats no participen de la naturalesa del dret a la llibertat d'associació garantit a l'article 11 CEDH, que, per aquesta raó, no resulta afectat per la pertinença obligatòria a una «institució de dret públic integrada en l'estructura de l'Estat» (per totes, STEDH casos *Le Compte, Van Leuven i de Meyere c. Bèlgica*, de 23 de juny de 1981; *Albert i Le Compte c. Bèlgica*, de 10 de febrer de 1983; *A. i al. c. Espanya*, de 2 de juliol de 1990, i *Bota c. Romania*, de 12 d'octubre de 2004). Des d'una altra perspectiva, però, el TEDH no les considera contràries al Conveni en la mesura que no substitueixen la possibilitat de crear altres associacions professionals i és en aquest límit extern al legislador, al qual hem fet referència anteriorment, que coincideixen la jurisprudència del TEDH i la constitucional.

En tot cas, però, el que esdevé indispensable als efectes del nostre Dictamen, és que, amb independència de l'opció legislativa finalment adoptada, que en el cas del Reial decret llei és més

respectuosa amb el dret a la lliure associació en el vessant negatiu de l'article 22 CE, el que sí que resulta decisiu i transcendent és la legitimitat de la llibertat del legislador per establir un model o un altre. En definitiva, es tracta de determinar si la modificació del règim de pertinença obligatòria anteriorment previst a la Llei 13/1993 podia ser reformat pel Reial decret llei 13/2010, malgrat que continuen invariables les funcions atribuïdes per la Llei a les cambres de comerç, indústria i navegació. I la resposta a aquest dubte, d'acord amb l'anàlisi que hem realitzat de la jurisprudència constitucional sobre l'abast i el contingut de l'article 52 CE, així com també els límits que aquest precepte imposa al legislador per configurar la naturalesa i el règim jurídic de les cambres, és que no hi ha cap impediment constitucional perquè això sigui de la manera com ho ha disposat l'esmentat Reial decret llei.

Efectivament, com hem indicat abans, no hi ha un contingut constitucional mínim que prescriuï com a imprescindible i essencial la pertinença obligatòria a les corporacions de dret públic per part dels ciutadans del sector afectat, de manera que el legislador té la capacitat per reformar i modificar aquest règim de pertinença i, en aquest cas, convertir-lo en voluntari. Es tracta d'una opció que, probablement, pot arribar a transformar la naturalesa d'aquest tipus de corporacions, tot i que en l'actualitat les seves funcions continuïn essent les mateixes que quan l'anterior normativa preveia l'adscripció forçosa, però aquestes consideracions se situen més enllà del marc constitucional i estatutari. El legislador, en cada moment històric i d'acord amb les circumstàncies i les polítiques legislatives que consideri més adients o encertades per donar compliment a un programa econòmic, o fins i tot legislatiu, pot optar lliurement per un model o pel contrari. En aquest mateix sentit, i a tall d'exemple de dret comparat, el Tribunal Constitucional Federal Alemany, en la seva jurisprudència (BVerfG, 1 BvR 1806/98, de 7 de desembre de 2001), al mateix temps que ha reconegut la llibertat d'opció del legislador, ha aconsellat l'examen periòdic i permanent, en funció dels canvis econòmics i socials, de les condicions que justifiquen un model de corporació pública d'afiliació obligatòria.

I és precisament l'opció de la liberalització, i no una altra, la que ara ha triat el legislador per tal de convertir les cambres en

organitzacions més eficaces a l'hora d'assolir les seves funcions en el nou context econòmic, tal com ho explicita en l'apartat III del preàmbul del Reial decret llei 13/2010: «D'altra banda, la voluntarietat de la pertinença a les cambres ha de ser un incentiu perquè compleixin les seves funcions amb més eficiència que fins ara. La necessitat d'assegurar l'interès de les empreses per seguir contribuint serveix d'estímul per impulsar-ne la modernització i consolidació com a prestadores de serveis de més utilitat per als seus associats».

En l'actual context d'economies globals i amb elevats nivells d'exigència en el camp de la competitivitat, en el si d'una unitat dels mercats europeus, altres sectors professionals ja han vist les seves formes de corporacions públiques modificades envers lògiques d'obertura, voluntarietat i liberalització. En aquesta línia se situa també la jurisprudència comunitària que, en relació amb la llibertat d'establiment i més enllà del principi de no-discriminació per raó de nacionalitat, és crítica amb qualsevol mesura que, tot i que aplicada indistintament, pugui obstaculitzar o fer menys atractiu l'exercici d'aquesta llibertat per part dels nacionals de la Unió (per totes, STJUE d'11 de març de 2010, assumpte C-384/08, *Atanasio Group Srl/Comune di Carbognano*). I, de la mateixa manera que trobem diversos exemples recents, com el de la Directiva 2006/123/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 12 de desembre de 2006, relativa als serveis en el mercat interior, que, entre d'altres, afecta els col·legis professionals, en matèria de cambres, l'actual legislador disposa d'uns marges d'elecció i de discrecionalitat molt amplis, sens perjudici, com hem vist, de l'observança dels límits derivats de l'article 22 CE i del respecte al principi d'organització i funcionament democràtics i a la seva articulació com a organitzacions de promoció dels interessos socials, que exigeix l'article 52 CE. De fet, si bé amb les corresponents diferències, resulta adient recordar que, en l'àmbit dels interessos professionals, inclosos també en l'article 52 CE, el Tribunal Constitucional ha admès el trencament del binomi col·legi professional-col·legiació obligatòria sense que, per aquest motiu, s'hagi produït un canvi de naturalesa d'aquestes corporacions de dret públic (per totes, STC 386/1993, de 23 de desembre, i 330/1994, de 15 de desembre).

D'altra banda, les funcions jurídicopúbliques que tinguin atribuïdes les cambres de comerç, així com el seu abast, intensitat i nivell de col·laboració amb les administracions públiques de base territorial, són també àmbits que recauen en l'esfera de la determinació del legislador, que pot actuar amb un ampli marge de llibertat en l'elecció del rol i la naturalesa que atribueix a aquestes organitzacions de defensa i representació dels interessos econòmics.

En conseqüència, el contingut dels apartats dos i set de l'article 4 del Reial decret llei 13/2010, objecte del Dictamen, en la modificació que fan del règim de pertinença obligatòria a les cambres de comerç, previst als articles 6.1 i 13.1 de la Llei 3/1993, no és contrari a l'article 52 CE ni a cap altre precepte de la norma fonamental.

Finalment, pel que fa a la disposició transitòria primera del Reial decret llei 13/2010, tal com hem indicat en el fonament jurídic primer, aquesta té com a objecte l'adaptació progressiva de les cambres a la modificació del règim de pertinença, que, com és ben sabut, donarà lloc a un canvi substancial en el seu sistema de finançament. Per tant, d'una banda, l'apartat 1 de la disposició esmentada fixa una data d'inici (l'1 de gener de 2011) per fer efectiva la voluntat explícita i lliure de pertànyer a les cambres de comerç. I, de l'altra, l'apartat 2 preveu un període anual límit, que varia en funció de la xifra de negocis de les entitats afectades, perquè les cambres de comerç puguin exigir les exaccions que constitueixen el recurs cameral permanent.

En vista de les consideracions efectuades anteriorment en aquest fonament jurídic, podem concloure que les previsions contingudes en els apartats 1 i 2 de la disposició transitòria primera del Reial decret llei 13/2010, que deriven directament de les modificacions introduïdes per aquesta norma en el règim d'afiliació a les cambres de comerç, tampoc no són contràries a la Constitució.

*Tercer. La constitucionalitat de la fonamentació competencial i del pressupòsit habilitant del Reial decret llei 13/2010*

La següent qüestió que abordarem en aquest Dictamen és la fonamentació competencial sobre la qual el Govern de l'Estat aprovà el Reial decret llei que estem examinant i, concretament, la possible afectació de les competències de la Generalitat en matèria de cambres de comerç, indústria i navegació, establertes a l'article 125 EAC, per part del contingut de l'article 4 i de la disposició transitòria primera de la norma citada. Seguidament, i en darrer lloc, tractarem de manera sintètica la qüestió formal relativa al compliment del pressupòsit habilitant del Decret llei, d'acord amb els requisits de l'article 86 CE.

1. En relació amb el primer aspecte, formulem les consideracions que s'exposen a continuació. El Reial decret llei 13/2010, tal com hem indicat en el fonament jurídic primer, troba la seva cobertura competencial en diversos títols estatals. La norma mateixa, en la seva disposició final segona, assenyala que són diverses les clàusules de l'article 149.1 CE que, al llarg de l'articulat, compareixen per donar aixopluc als nombrosos preceptes sobre les diferents matèries que integren el conjunt del text. Certament, tal com també assenyalàvem al principi d'aquesta anàlisi, atès que l'objectiu principal de la norma se centra a impulsar mesures adreçades a millorar la competitivitat de l'economia espanyola, és el títol de l'article 149.1.13 CE, sobre les bases i la coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica, en el qual més àmpliament i transversalment es basa el Reial decret llei en conjunt.

En el cas de l'article 4 i de la disposició transitòria primera, tot i que la finalitat de la reforma que incorporen en relació amb l'anterior Llei 3/1993 s'emmarca també en la lògica general de contingut econòmic i d'estímul per a la creació d'ocupació, no és menys cert que té una evident incidència en la naturalesa de les cambres de comerç, indústria i navegació. D'aquesta manera, malgrat que el Decret llei no fonamenta explícitament els citats preceptes legals en l'article 149.1.18 CE, tot i que l'inclou en la llista genèrica de l'habilitació competencial de la disposició final segona, és fàcilment deduïble que la competència sobre les bases

del règim jurídic de les administracions públiques és el títol al qual recorre l'Estat per dur a terme la reforma indicada.

Arribats a aquest punt, cal que ens preguntem si la variació del caràcter obligatori de la pertinença a les cambres constitueix una modificació d'un element essencial del règim jurídic d'aquest tipus de corporacions de dret públic i, per tant, és susceptible de ser inserida en les bases estatals previstes a l'article 149.1.18 CE. La resposta a aquest interrogant, en un sentit o en un altre, serà la que acabarà determinant l'existència o no d'una vulneració de les competències de la Generalitat en la matèria de les cambres de comerç, indústria i navegació, segons allò que estableix l'article 125 EAC.

Si examinem la jurisprudència constitucional, els pronunciaments relatius a l'abast i el contingut de l'article 149.1.18 CE són nombrosos i variats. Es tracta d'una doctrina prolífica, no sempre uniforme, que manté la seva complexitat encara que la delimitem segons les diferents categories i tipus de corporacions de dret públic. Centrant-nos en la figura de les cambres de comerç, concretament en les sentències citades reiteradament en el fonament jurídic segon (especialment, les STC 179/1994 i 107/1996), i afegint l'anàlisi de les resolucions dictades amb motiu del Projecte de llei orgànica d'harmonització del procés autonòmic i de la Llei del procés autonòmic (STC 76/1983, de 5 d'agost, FJ 26, i 20/1988, de 18 de febrer, FJ 4), així com la més recent, que donava resposta al recurs d'inconstitucionalitat presentat pel Govern de la Generalitat sobre la Llei 3/1993 (STC 206/2001, de 22 d'octubre), comprovem la incidència recurrent del títol competencial de l'article 149.1.18 CE. En altres paraules, la doctrina constitucional ha interpretat que aquesta competència empara la intervenció legislativa de caràcter bàsic en el règim jurídic de les entitats públiques corporatives. Això és així en el cas de les cambres, tot i que de manera especialment limitada, atesa la seva vinculació amb l'Administració de les comunitats autònomes i no pas amb la de l'Estat, llevat de qüestions molt específiques (per totes, STC 22/1999, de 25 de febrer, FJ 2).

En la STC 206/2001, el Tribunal Constitucional va invalidar el caràcter bàsic de nombrosos preceptes de la Llei 3/1993 amb l'argumentació que les cambres de comerç, malgrat que són entitats



que han estat categoritzades pel legislador com a corporacions públiques, pel fet que poden tenir encomanades determinades funcions juridicopúbliques, en cap cas no són equiparables a les administracions territorials i, en conseqüència, l'habilitació competencial de l'Estat per intervenir en la seva regulació és molt menor. En aquests termes s'expressava l'esmentada Sentència:

«[...] la extensión e intensidad que pueden tener las bases estatales al regular las corporaciones camerales es mucho menor que cuando se refieren a Administraciones públicas en sentido estricto. No obstante, es claro que el Estado puede, con base en el art. 149.1.18 CE, calificar a las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación como Corporaciones de Derecho público en razón de su idoneidad para la consecución de fines de interés público. Y calificadas estas Cámaras como corporaciones públicas, al Estado corresponde también –«ex» art. 149.1.18 CE– regular su régimen jurídico básico, en tanto organizaciones que desempeñan funciones administrativas.» (FJ 4)

Al mateix temps, en la dispositiva d'aquesta resolució, el Tribunal admet la possibilitat que les bases estatals de l'article 149.1.18 CE configuren els elements essencials del règim jurídic de les cambres de comerç que, entre d'altres, consistirien en els principis i les regles bàsiques a què aquestes han d'ajustar la seva organització i la fixació de les seves funcions i finalitats característiques. I, entre aquests, si ens aproximem a la naturalesa mateixa de les cambres des de les seves formes incipients d'organització, a cavall entre els segles XIX i XX, fins al moment actual, observem que un dels trets que més nítidament les ha caracteritzades i ha contribuït a conformar-les, com encara avui són reconeixibles, ha estat el principi de l'afiliació forçosa, malgrat el qüestionament de fons que ha estat manifestat per part d'amplis sectors de la doctrina i bona part de la jurisprudència del Tribunal Constitucional mateix, com hem assenyalat en el fonament jurídic segon, malgrat l'excepció destacada de la STC 107/1996.

Així, vindrien a corroborar aquesta tesi, malgrat que no actuïn com a cànon de constitucionalitat, els antecedents legislatius de la Llei de bases de 1911 i la reiteradament citada Llei 3/1993, que ja regulava aquest aspecte material del règim de pertinença, de

caràcter obligatori, a les esmentades corporacions. Concretament, com hem avançat, aquest règim derivava de la condició d'electors de tots els subjectes econòmics afectats (comerciants, industrials i nautes), que tenien l'obligació econòmica de satisfer el recurs cameral per al sosteniment de les cambres. En paraules del Tribunal Constitucional: «la coincidencia y simultaneidad de la función electoral y la financiación de las Cámaras de Comercio en unas mismas personas da como resultado inevitable una posición jurídica, un *status*, de dichos ciudadanos» que implica una relació de pertinença o de adscripció a dichos entes públics corporatius [...]» (STC 107/1996, FJ 3). Així mateix, la Llei 14/2002, de 27 de juny, de les cambres oficials de comerç, indústria i navegació de Catalunya i del Consell General de les Cambres, fa remissió a la legislació estatal, pel que fa tant als articles sobre el règim jurídic de les cambres com als relatius al règim financer.

Una novetat transcendent des de la STC 206/2001 ha estat l'entrada en vigor de la darrera reforma estatutària de l'any 2006 que, en diverses matèries, ha modificat el bloc de la constitucionalitat i, en conseqüència, la delimitació competencial entre la Generalitat i l'Estat. Però en el cas de la matèria que ens ocupa, les competències previstes a l'article 125 EAC no exclouen la possible incidència de la legislació bàsica de l'Estat, segons la interpretació més recent del Tribunal Constitucional, tal com recorda la STC 31/2010, de 26 de juny, en el seu fonament jurídic 71.

En conseqüència, si acceptem la consideració que el règim de pertinença a les cambres, en el moment present, és un element característic i essencial del règim jurídic bàsic de les cambres de comerç, sobre el qual l'Estat té el títol competencial de les bases *ex* article 149.1.18 CE, podem arribar a la conclusió que el Reial decret llei 13/2010, en l'aspecte analitzat, no comporta cap vulneració de les competències de la Generalitat previstes a l'article 125 EAC.

Tot i així, segurament, serà l'evolució en curs, propiciada per la reforma legislativa del Decret llei que estem analitzant, la que pot contribuir de manera més efectiva a consolidar les competències de la Generalitat en l'àmbit de les cambres de

comerç, indústria i navegació i, al mateix temps, reduir el marge d'intervenció estatal, en la mesura que aquestes s'insereixin més clarament –com està succeint– en el règim propi de les organitzacions d'associació voluntària.

2. Finalment, i per cloure aquest Dictamen, hem d'examinar, encara que sigui de manera breu, l'adequació constitucional del pressupòsit formal habilitant del Reial decret llei 13/2010, atès que la sol·licitud fa referència al possible dubte que es pot derivar de la idoneïtat del tipus de norma adoptada pel Govern per introduir la reforma de la Llei 3/1993.

En el nostre Dictamen 7/2010, de 22 d'abril (FJ 3), ja vàrem indicar que, d'acord amb els requisits d'extraordinària i urgent necessitat establerts a l'article 86 CE, el Tribunal Constitucional ha interpretat que el marge d'apreciació i d'actuació del Govern per recórrer al decret llei en contextos de circumstàncies econòmiques especials és molt ampli. En aquest sentit, dèiem:

«Pel que fa a la concurrència d'aquest pressupòsit habilitant formal d'una necessitat extraordinària i urgent, el Tribunal Constitucional, ja des de la Sentència 29/1982, de 31 de maig, ha establert una doctrina jurisprudencial molt consolidada en la qual afirma que el pes de la seva apreciació, amb un raonable marge de discrecionalitat, correspon a l'òrgan que exerceix la direcció política. Aquesta rellevància o pes polític l'ha considerat més determinant sobretot en matèries socials i econòmiques (la majoria de decrets llei), tal com resulta de la Sentència 68/2007, de 28 de març, on s'afirma que “[...] sin perjuicio del peso que en la apreciación de lo que haya de considerarse como caso de extraordinaria y urgente necesidad haya de concederse al juicio puramente político de los órganos a los que incumbe la dirección del Estado, en especial en el caso de las actuaciones desarrolladas en los ámbitos de la política social y económica, es, sin embargo, función propia de este Tribunal Constitucional ‘el aseguramiento de estos límites [...]’” (FJ 12). En aquest context, les anomenades conjuntures econòmiques problemàtiques són les que “[...] por circunstancias difíciles o imposibles de prever, requieren una acción normativa inmediata o [...] exigen una rápida respuesta” (STC 6/1983, de 4 de febrer, FJ 5; 23/1993, de 21 de gener, FJ 5; 11/2002, de 17 de gener, FJ 4, i 137/2003, de 3 de juliol, FJ 3).»

En el supòsit que ara ens ocupa, si partim d'aquesta doctrina deferent amb el marge d'apreciació del Govern en matèria econòmica, els motius exposats en l'apartat X del preàmbul del Reial decret llei 13/2010, que seria l'espai habitual i indicat per justificar el pressupòsit de fet, complirien de manera concreta i suficient amb l'exigència constitucional de la necessitat urgent i extraordinària:

«En la situació extraordinàriament volàtil dels mercats de deute públic, i especialment en el marc dels compromisos assumits pels països integrants de la zona euro, la recuperació dels nivells de confiança i estabilitat dels inversors constitueix un objectiu fonamental per a la recuperació de l'economia espanyola. Per aquesta raó resulta d'extraordinària i urgent necessitat actuar sobre els elements que fonamenten aquesta confiança, i fer-ho de manera que els seus efectes siguin tan immediats com sigui possible, i incidir especialment en l'impuls al creixement i la generació de noves activitats empresarials, així com en el suport a la seva més gran competitivitat.»

I més endavant, per al cas que es pogués suscitar alguna mena de dubte sobre el caràcter urgent de les mesures, tenint en compte la cadència en l'aplicació de les iniciatives, el mateix Govern remarca:

«El fet que algunes d'aquestes mesures produeixin efectes a mitjà termini, o que entrin en vigor de manera diferida en el pròxim exercici fiscal, com necessàriament ha d'ocórrer amb les modificacions de l'impost sobre societats, no altera la seva evident eficàcia immediata en les perspectives i actuacions dels operadors econòmics i, en conseqüència, en la situació de l'economia espanyola des del mateix moment de l'aprovació del Reial decret llei.»

D'acord amb tot allò que hem exposat fins ara, i tenint en compte que la nostra anàlisi en aquesta qüestió s'ha de fonamentar en els esmentats criteris formals, no observem ni detectem cap motiu d'inconstitucionalitat en el Reial decret llei 13/2010 en relació amb els requisits constitucionals exigits per l'article 86 CE.

Atesos els raonaments continguts en els fonaments jurídics precedents, formulem la següent

### CONCLUSIÓ

*Única.* L'article 4, apartats dos i set del Reial decret llei 13/2010, de 3 de desembre, d'actuacions en l'àmbit fiscal, laboral i liberalitzadores per fomentar la inversió i la creació d'ocupació, en la modificació que efectuen dels articles 6.1 i 13.1 de la Llei 3/1993, de 22 de març, bàsica de les cambres de comerç, indústria i navegació, i la disposició transitòria primera, apartats 1 i 2, del Reial decret llei esmentat, no són contraris als articles 52 i 86.1 de la Constitució ni a l'article 125 de l'Estatut d'autonomia.

*Adoptada per unanimitat.*

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



**Dictamen 2/2011, de 21 de març,**  
sobre la Llei 40/2010, de 29 de desembre,  
d'emmagatzematge geològic de diòxid de carboni

El Consell de Garanties Estatutàries, amb l'assistència del president Eliseo Aja, dels consellers Pere Jover Presa i Julio Añoveros Trias de Bes, del vicepresident Joan Egea Fernàndez, del conseller Marc Carrillo, de la consellera Antonia Agulló Agüero, del conseller secretari Jaume Vernet Llobet, i dels consellers Enric Fossas Espadaler i Àlex Bas Vilafranca, ha acordat emetre el següent

**DICTAMEN**

Sol·licitat pel Govern de la Generalitat, sobre la Llei 40/2010, de 29 de desembre, d'emmagatzematge geològic de diòxid de carboni (BOE núm. 317, de 30 de desembre de 2010).

**ANTECEDENTS**

1. El dia 23 de febrer de 2011 va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries (Reg. 1199) un escrit de la vicepresidenta del Govern de la Generalitat de Catalunya, de 22 de febrer de 2011, pel qual, en compliment d'allò que preveuen els articles 16.2.a i 31.1 de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries, es comunicava al Consell l'Acord del Govern de la Generalitat, de data 22 de febrer de

*Ponents: Eliseo Aja / Pere Jover Presa / Julio Añoveros Trias de Bes / Joan Egea Fernàndez / Marc Carrillo / Antonia Agulló Agüero / Jaume Vernet Llobet / Enric Fossas Espadaler / Àlex Bas Vilafranca*

2011, de sol·licitud d'emissió de dictamen de caràcter preceptiu i previ a la interposició d'un recurs d'inconstitucionalitat sobre l'adequació a l'ordre de distribució competencial dels articles 5, 6, 11, 13, 15, 19, 23, 26, 27 i altres preceptes connexos, així com de la disposició final onzena de la Llei 40/2010, de 29 de desembre, d'emmagatzematge geològic de diòxid de carboni.

L'escrit concreta la fonamentació jurídica de la sol·licitud amb els arguments següents:

«D'acord amb els articles 133.4 i 144.1 de l'EAC la Generalitat de Catalunya ha assumit una competència de caràcter compartit en matèria de règim miner i de medi ambient, respectivament, el que significa que, d'acord amb el que estableix l'art. 111 del mateix EAC, li correspon, entre altres, la potestat reglamentària i la funció executiva en el marc determinat per la legislació bàsica estatal. La Sentència del TC 31/2010 no va fer cap observació sobre la correcció constitucional dels arts. 133.4 i 144.1 de l'EAC (FJ 79 i 88), i va interpretar l'abast del 111 EAC, relatiu a l'exercici de les competències compartides de la Generalitat, en el FJ 60. Cal afegir la possible aplicació en aquest cas de l'art. 115 EAC que va ser trobat conforme amb la CE al FJ 63 de la dita STC 31/2010.

La Llei 40/2010, de 29 de desembre, d'emmagatzemament geològic de diòxid de carboni, estableix en el seu article 5 una detallada distribució competencial pel que fa a les funcions de naturalesa executiva que corresponen a cada Administració, atribuint-se al Ministeri de Indústria, Turisme i Comerç, entre altres, atorgar els permisos d'investigació que afectin el territori de més d'una Comunitat Autònoma o el subsòl marí, així com atorgar i revocar totes les concessions administratives d'emmagatzemament de diòxid de carboni. Al Ministeri de Medi Ambient i Medi Rural i Marí se l'atribueix, entre altres, l'aprovació del pla definitiu de gestió posterior al tancament i actuacions relatives a la responsabilitat sobre llocs d'emmagatzemament de diòxid de carboni tancats. I a les Comunitats Autònomes, a més de l'atorgament dels permisos d'investigació en el seu territori, se les assignen les funcions inspectores, de seguiment i de mesures correctores. Com a resultat d'aquest esquema de repartiment competencial fixat a la Llei 40/2010, les principals i més substancials funcions de naturalesa executiva queden en mans dels òrgans estatals i les Comunitats Autònomes són les encarregades de realitzar, fonamentalment, funcions de policia administrativa. Com a pal·liatiu d'aquest tractament, s'admet la possibilitat que l'Administració General de l'Estat encomani a les Comunitats Au-



tònomes que ho demanin l'exercici d'activitats relacionades amb algunes de les funcions reservades als òrgans estatals, aplicant el previst a l'art. 15 de la Llei 30/1992, de RJAP. El preàmbul de la Llei 40/2010 dedica un llarg apartat III a justificar aquest esquema de repartiment competencial i la Disposició final onzena invoca els títols competencials en que pretén emparar-se.

Al contingut de l'art. 5 cal afegir la seva projecció en altres preceptes connexos, com ara l'art. 6 de la Llei, on el mateix ordre de distribució competencial de l'art. 5 s'aplica a la resolució de les incidències que es puguin presentar per la concurrència en una mateixa àrea de drets CAC i drets sobre minerals i altres recursos geològics i arts. 10 i 19 on s'aplica el esquema de l'art. 5 a la tramitació de les concessions. Una menció especial mereixen els arts. 15.6 i 26.4 que estableixen obligacions pels òrgans competents de les Comunitats Autònomes en els casos de revisió i revocació de les concessions pel Ministeri, i de tancament dels llocs d'emmagatzemament, respectivament.»

Finalment, el motiu pel qual el sol·licitant demana d'aquest Consell el preceptiu dictamen és:

«que analitzi [...] si les determinacions respecte de l'exercici de les funcions executives previstes a la Llei 40/2010 s'ajusten a la Constitució Espanyola i si són respectuoses amb les competències assumides per la Generalitat de Catalunya en aquestes matèries [...] pel cas que s'acordi interposar el recurs d'inconstitucionalitat contra aquesta disposició.»

2. El Consell de Garanties Estatutàries, en la sessió del dia 28 de febrer de 2011, després d'examinar i debatre la legitimació i el contingut de la sol·licitud de dictamen, en els termes referits en el fonament jurídic primer i d'acord amb el que preveuen els articles 24 i 25.1 de la seva Llei, la va admetre a tràmit, es va declarar competent per emetre el dictamen corresponent i va designar ponent el conseller Julio Añoveros Trias de Bes.

3. En la mateixa sessió, d'acord amb l'article 25, apartat 5, de la seva Llei reguladora, va acordar adreçar-se a la vicepresidenta del Govern, a fi de sol·licitar-li la informació i la documentació complementàries de què disposés amb relació a la matèria sotmesa a dictamen.

4. En data 10 de març de 2011, en vista que el Projecte de dictamen presentat pel ponent, el conseller Julio Añoveros Trias de Bes, no obté el suport necessari, el Ple, per unanimitat, designa una ponència conjunta de tots els consellers per elaborar el dictamen.

5. En data 14 de març de 2011 es va rebre en el Registre del Consell (Reg. 1250) un escrit de documentació complementària tramès per la vicepresidenta del Govern de la Generalitat de Catalunya, de data 10 de març, amb un informe emès en data 13 d'octubre de 2009 per l'Institut d'Estudis Autònomic, amb el títol «Esborrany de transposició de la Directiva del Parlament Europeu i del Consell sobre emmagatzematge geològic de diòxid de carboni i per la qual es modifiquen la Directiva 85/337/CEE del Consell, les Directives 2000/60/CE, 2001/80/CE, 2004/35/CE, 2006/12/CE i 2008/1/CE i el Reglament (CE) núm. 1013/2006 del Parlament Europeu i del Consell, de data 13 d'octubre de 2009».

6. Finalment, després de les corresponents sessions de deliberació, es va fixar com a data per a la votació i per a l'aprovació del Dictamen el dia 21 de març de 2011.

## FONAMENTS JURÍDICS

### *Primer. L'objecte del Dictamen*

Com s'ha exposat en els antecedents, el Govern sol·licita d'aquest Consell que emeti dictamen sobre diversos preceptes de la Llei 40/2010, de 29 de desembre, d'emmagatzematge geològic de diòxid de carboni (en endavant, LEGDC), d'acord amb el que disposa l'article 16.2.a de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries.

Amb la finalitat de delimitar acuradament l'objecte del present Dictamen, procedirem en primer lloc a descriure el contingut dels preceptes respecte dels quals se sol·licita el nostre parer i, en segon lloc, concretarem els arguments en els quals es fo-

namenta la sol·licitud. L'exposició d'aquests dos aspectes ens permetrà avançar l'estructura que adoptarà el nostre Dictamen per tal de donar complida resposta als dubtes que planteja la petició del Govern.

1. L'examen dels preceptes objecte de la sol·licitud obliga necessàriament a fer algunes consideracions prèvies sobre la finalitat principal de la LEGDC, la seva estructura i el context normatiu en el qual ha estat aprovada.

La LEGDC és la transposició en el nostre ordenament de la Directiva 2009/31/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 23 d'abril de 2009, relativa a l'emmagatzematge geològic de diòxid de carboni i per la qual es modifiquen la Directiva 85/337/CEE del Consell, les directives 2000/60/CE, 2001/80/CE, 2004/35/CE, 2006/12/CE i 2008/1/CE, i el Reglament (CE) núm. 1013/2006 del Parlament Europeu i del Consell.

La Directiva 2009/31/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 23 d'abril de 2009, s'aprovà a l'empara de l'article 175.1 del Tractat constitutiu de la Comunitat Europea (actual art. 192 del Tractat de funcionament de la Unió Europea), inclòs en el títol XIX («Medi ambient»), el qual habilita el Consell per decidir les accions que ha d'emprendre la Comunitat per a la realització dels objectius a assolir en aquest àmbit (art. 174). La disposició s'inscriu, doncs, en el marc de l'acció comunitària en matèria de medi ambient i, en concret, com s'indica en la mateixa Directiva, té el seu origen en la Convenció Marc de les Nacions Unides sobre el Canvi Climàtic, aprovada mitjançant la Decisió del Consell 94/69/CE, de 15 de desembre de 1993, l'objectiu últim de la qual és aconseguir l'estabilitat de les concentracions de gasos d'efecte d'hivernacle en l'atmosfera, en un nivell que impedeixi interferències antropogèniques perilloses en el sistema climàtic. El canvi climàtic ja es va assenyalar com una acció prioritària en el sisè Programa d'acció comunitària en matèria de medi ambient establert per la Decisió 1600/2002/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 22 de juliol, considerant que la captura i l'emmagatzematge geològic de diòxid de carboni és una tecnologia de transició que contribuirà a mitigar-lo. La Directiva té per objecte l'establiment d'un «marc jurídic per a

l'emmagatzematge geològic, en condicions segures per al medi ambient, de diòxid de carboni ("CO<sub>2</sub>") per contribuir a la lluita contra el canvi climàtic» (art. 1), i atès que «no pot ser assolit suficientment pels Estats membres i, consegüentment, ateses les dimensions o els efectes de l'acció, aquest objectiu es pot aconseguir millor a escala comunitària, la Comunitat pot adoptar mesures, d'acord amb el principi de subsidiarietat consagrat a l'article 5 del Tractat» (considerant 49).

La LEGDC, tal com es diu en l'exposició de motius, «té per objecte incorporar a l'ordenament intern espanyol les disposicions contingudes en la Directiva esmentada, adaptant-les a la realitat industrial, geològica i energètica del nostre país, i establint una base jurídica per a l'emmagatzematge geològic de diòxid de carboni, en condicions segures per al medi ambient, per contribuir a la lluita contra el canvi climàtic».

La captura i l'emmagatzematge geològic de diòxid de carboni (en endavant, CEDC) és una tecnologia que consisteix a separar el diòxid de carboni (CO<sub>2</sub>) emès per les instal·lacions industrials i altres fonts relacionades amb l'energia, per a posteriorment comprimir-lo i obtenir un corrent concentrat de CO<sub>2</sub>, el qual és susceptible de ser transportat a un emplaçament d'emmagatzematge i, finalment, injectat en una formació geològica subterrània adequada, amb vista al seu emmagatzematge permanent.

D'acord amb els propòsits que es fixen a l'exposició de motius, la LEGDC s'estructura en sis capítols: el capítol I conté les disposicions generals del règim d'emmagatzematge geològic de carboni, una d'aquestes referida a les competències que corresponen a cada administració (art. 5); el capítol II regula els permisos d'investigació i la concessió d'emmagatzematge; el capítol III aborda el funcionament dels llocs d'emmagatzematge i el seu tancament, així com les obligacions derivades d'aquest; el capítol IV regula l'accés de tercers a la xarxa de transport i als llocs d'emmagatzematge; el capítol V recull la creació d'un registre de concessions d'emmagatzematge i d'un altre de llocs d'emmagatzematge; i, finalment, el capítol VI, n'estableix el règim sancionador. A aquests capítols, els segueixen les quatre disposicions addicionals, dues de transitòries i quinze de finals, i és la disposició final onzena la que recull els títols competencials que emparen la Llei.

Del conjunt de preceptes que integren la LEGDC, la sol·licitud del Govern concreta els dubtes d'inconstitucionalitat i d'antiestatutarietat en relació amb els articles 5, 6, 11, 13, 15, 19, 23, 26 i 27, i altres preceptes connexos, així com la disposició final onzena.

L'article 5 LEGDC conté la determinació de les competències que corresponen a l'Estat, mitjançant el Ministeri d'Indústria, Turisme i Comerç i el Ministeri de Medi Ambient i Medi Rural i Marí, i a les comunitats autònomes. En particular, el primer apartat d'aquest article atribueix al Ministeri d'Indústria, Turisme i Comerç, entre d'altres, l'atorgament dels permisos d'investigació que afectin l'àmbit territorial de més d'una comunitat autònoma o el subsòl marí, l'atorgament i la revocació de les concessions d'emmagatzematge, la comprovació de la solvència financera del titular d'una concessió i de la preparació tècnica del personal, i la resolució dels conflictes relatius a l'accés a les xarxes de transport i llocs d'emmagatzematge.

Per la seva banda, l'apartat segon d'aquest article 5 atribueix al Ministeri de Medi Ambient i Medi Rural i Marí, entre altres funcions, les d'emetre informe sobre la concessió dels permisos d'investigació i les concessions l'atorgament de les quals correspongui al Ministeri d'Indústria, Turisme i Comerç; adoptar diverses mesures amb relació al tancament d'un lloc d'emmagatzematge com a conseqüència de la revocació de la concessió, i tramitar el procediment de transferència de responsabilitat sobre un emmagatzematge a l'Administració general de l'Estat després del seu tancament. L'últim incís dels apartats 1 i 2 preveu que l'Administració general de l'Estat pugui encarregar l'exercici d'activitats, relacionades amb algunes de les funcions atribuïdes als òrgans estatals, a les comunitats autònomes que ho sol·licitin, en el marc d'allò previst en l'article 15 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú.

L'apartat tercer de l'article 5 LEGDC, finalment, atribueix als òrgans competents de les comunitats autònomes la competència per atorgar els permisos d'investigació en el seu territori, aprovar el pla de seguiment i el pla provisional de gestió posterior al tancament, així com les funcions d'inspecció, seguiment i adopció de mesures correctores.

El segon dels preceptes que indica la sol·licitud de dictamen, l'article 6 LEGDC, estableix les regles per dirimir la concurrència sobre el mateix espai de drets dels titulars de permisos d'investigació i concessions d'emmagatzematge amb drets miners o d'hidrocarburs i atribueix la competència per resoldre les incidències al Ministeri d'Indústria, Turisme i Comerç i als òrgans competents de les comunitats autònomes, segons correspongui d'acord amb la distribució competencial prevista a l'article 5 de la Llei.

Els articles 11, 13 i 15 LEGDC regulen, respectivament, el procediment d'atorgament de les concessions d'emmagatzematge, les condicions per atorgar-les i el procediment per a la seva revisió o revocació.

L'article 19 LEGDC estableix les obligacions que té el titular de la concessió de fer el seguiment de les instal·lacions d'injecció i del complex d'emmagatzematge, que haurà de complir d'acord amb un pla de seguiment que presentarà al Ministeri d'Indústria, Turisme i Comerç, perquè el remeti a l'òrgan autonòmic competent per a la seva aprovació i posterior tramesa al Ministeri per tal que sigui incorporat a la concessió.

L'article 23 LEGDC regula els supòsits de tancament d'un lloc d'emmagatzematge, les obligacions del titular relatives al tancament i al període posterior, així com també les funcions corresponents al Ministeri d'Indústria, Turisme i Comerç, al Ministeri de Medi Ambient i Medi Rural i Marí i als òrgans autonòmics competents.

L'article 26 LEGDC disciplina l'accés a la xarxa de transport i als llocs d'emmagatzematge encomanant al Ministeri d'Indústria, Turisme i Comerç l'adopció de mesures per tal de garantir-lo als usuaris potencials, i conferint a aquest Ministeri la determinació del règim retributiu. L'article 27 atribueix també al mateix Ministeri la resolució dels conflictes relatius a l'accés a la xarxa i als llocs d'emmagatzematge.

Finalment, la disposició final onzena declara el caràcter bàsic de la major part de la LEGDC a l'empara de l'article 149.1.23 CE, que atribueix a l'Estat la competència per dictar la legislació bàsica en matèria de protecció del medi ambient, exceptuant-ne determinats preceptes, que es dicten a l'empara de l'article 149.1.13 CE (bases i coordinació de la planificació general de

l'activitat econòmica) i de l'article 149.1.25 CE (bases del règim miner i energètic).

2. L'examen dels motius en què es fonamenta la sol·licitud presentada pel Govern permet concloure clarament que el nostre Dictamen s'ha de pronunciar sobre l'adequació a l'ordre de distribució competencial dels articles referits, en particular per la possible invasió de les competències de la Generalitat de Catalunya en matèria de règim energètic i miner (art. 133 EAC) i de protecció del medi ambient (art. 144.1 EAC). En ambdues matèries, l'Acord del Govern indica que la Generalitat «ha assumit una competència de caràcter compartit [...], el que significa que, d'acord amb el que estableix l'article 111 del mateix EAC, li correspon, entre altres, la potestat reglamentària i la funció executiva en el marc determinat per la legislació bàsica estatal».

Els dubtes d'inconstitucionalitat i d'antiestatutarietat que susciten els citats articles de la LEGDC són, doncs, exclusivament de caràcter competencial, i la principal objecció que manifesta la sol·licitud rau, essencialment, en la centralització per part de l'Estat de diverses funcions executives. A judici del Govern de la Generalitat, el resultat de l'esquema de repartiment competencial fixat per la LEGDC és que «les principals i més substancials funcions de naturalesa executiva queden en mans del òrgans estatals i les Comunitats Autònomes són les encarregades de realitzar, fonamentalment, funcions de policia administrativa». En definitiva, els termes de la petició centren clarament el dubte competencial tot referint-lo a «si les determinacions respecte de l'exercici de les funcions executives previstes a la Llei 40/2010 s'ajusten a la Constitució Espanyola i si són respectuoses amb les competències assumides per la Generalitat de Catalunya».

3. Tal com hem assenyalat, en vista dels preceptes sobre els quals se'ns demana el nostre parer i dels motius en què es fonamenta la sol·licitud del Govern, podem delimitar l'objecte del present Dictamen i avançar l'estructura que adoptarà per donar una resposta adequada als dubtes que aquella planteja.

Començant per aquesta darrera qüestió, cal assenyalat en primer lloc que l'examen dels preceptes objecte de la sol·licitud es

durà a terme per blocs que agrupin aquells articles que tinguin un títol competencial comú, d'acord amb el que estableix l'esmentada disposició final onzena LEGDC. Així, la nostra anàlisi es projectarà sobre tres blocs de preceptes: els articles 11, 13 i 15, dictats a l'empara de l'article 149.1.13 CE (fonament jurídic segon); els articles 6, 26 i 27, dictats a l'empara de l'article 149.1.25 CE (fonament jurídic tercer); i els articles 19 i 23, dictats a l'empara de l'article 149.1.23 CE (fonament jurídic quart). L'examen de l'article 5, que formalment té cobertura competencial en l'article 149.1.23 CE, es realitzarà, en canvi, en relació amb els preceptes que regulen l'exercici de la competència executiva corresponent, si bé caldrà analitzar algun dels seus apartats encara que tingui només una connexió indirecta amb els altres preceptes objecte de la sol·licitud. Alguns d'aquests apartats de l'article 5 LEGDC, juntament amb altres qüestions que requereixen un tractament autònom (supraterritorialitat, permisos que afectin el subsòl marí o la mateixa disposició final onzena), seran estudiats en el fonament jurídic cinquè.

En segon lloc, hem de precisar que els preceptes sobre els quals se'ns demana dictamen no han de ser objecte d'un examen general de contingut, atès que la nostra anàlisi, per les raons exposades, s'haurà de centrar en els continguts del precepte (apartat o subapartat) que atribueixen funcions executives a òrgans de l'Estat i desplacen, així, els òrgans competents de la Generalitat de Catalunya.

En tercer lloc, els dubtes plantejats en la sol·licitud del Govern exigeixen que verifiquem si l'enquadrament dels preceptes examinats en els corresponents títols competencials, tal com l'efectua la reiterada disposició final onzena LEGDC, és correcte o no segons els criteris establerts per la jurisprudència constitucional, en particular la relativa als supòsits de concurrència de títols competencials. En aquest punt avancem que la LEGDC és imprecisa, o incorre en alguna contradicció quan la disposició esmentada fonamenta algunes competències executives de l'Estat en un títol competencial concret, mentre que l'exposició de motius justifica la mateixa atribució competencial en un altre títol diferent: aquest seria el cas, per exemple, de la competència sobre l'atorgament de les concessions d'emmagatzematge (art. 5.1.b LEGDC), que la disposició final onzena atribueix a l'Estat



a l'empara de l'article 149.1.23 CE, mentre que l'exposició de motius (apt. III) la justifica àmpliament en el títol de l'article 149.1.13 CE, en connexió amb l'article 11 LEGDC. Caldrà, doncs, que determinem de forma raonada quin és, al nostre parer, el títol en el qual s'enquadra cadascun dels continguts (apartat o subapartat) dels preceptes objecte de la sol·licitud que atribueixen funcions executives a òrgans de l'Estat.

Finalment, un cop enquadrat correctament el contingut concret dels preceptes de la LEGDC en un dels títols estatals invocats per la mateixa Llei (art. 149.1.13, 149.1.25 i 149.1.23 CE), ens restarà esbrinar si qualsevol d'aquests, que atribueixen competències sobre les bases o la legislació bàsica, justifica suficientment l'atribució de funcions executives a òrgans de l'Estat o si, per contra, la centralització de les funcions executives no té cobertura en els preceptes constitucionals al·legats i envaeix les competències de la Generalitat de Catalunya assumides estatutàriament.

### *Segon. La distribució de competències en matèria de planificació general de l'activitat econòmica*

1. D'acord amb la delimitació de l'objecte que hem exposat en el fonament jurídic primer, convé analitzar, en primer lloc, si la invocació que fa l'Estat a la disposició final onzena LEGDC de la competència exclusiva *ex* article 149.1.13 CE sobre «les bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica» disposa de legitimitat constitucional per regular allò previst en els articles 11 (tramitació de les concessions d'emmagatzematge), 13 (condicions per atorgar les concessions d'emmagatzematge) i 15 (revisió i revocació de les concessions d'emmagatzematge).

Abans, però, d'abordar si l'enquadrament efectuat per la LEGDC s'adiu amb el marc constitucional i estatutari, i precisament a fi de delimitar adequadament l'abast del títol competencial expressat a l'article 149.1.13 CE als efectes del nostre Dictamen, cal destacar que, del preàmbul, en el qual s'expressen els objectius i les finalitats de la Llei, se'n dedueix que el títol competencial preminent o principal d'aquesta Llei és el relatiu al medi ambient (art. 149.1.23 CE). Aquesta constatació es fa,

naturalment, sens perjudici que per raó del contingut divers de l'activitat regulada, com és l'emmagatzematge geològic del diòxid de carboni, la matèria competencial referida preferentment al medi ambient concorri amb d'altres que hi incideixen, com és el cas del règim miner i energètic (art. 149.1.25 CE) i, eventualment, també la determinació de les bases i la coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica (art. 149.1.13 CE). Però, en tot cas, la preeminència competencial de la matèria «medi ambient» com a senyal principal d'identitat de la Llei queda acreditada a bastament en el contingut tant del preàmbul com de la part dispositiva de la Llei.

Constatada la preeminència competencial de la matèria «medi ambient» com a objecte principal de la LEGDC, cal abordar tot seguit la legitimitat constitucional de la invocació per part de l'Estat del títol competencial de l'article 149.1.13 CE per centralitzar la competència per a l'atorgament de les concessions d'emmagatzematge de CO<sub>2</sub>. Més precisament, es tracta d'analitzar l'adequació al bloc de la constitucionalitat de la invocació del títol transversal que atribueix a l'Estat la competència exclusiva sobre «les bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica» (art. 149.1.13 CE), que permet la seva incidència reguladora sobre competències de naturalesa executiva com són les previstes als articles 11, 13 i 15 LEGDC. Amb aquesta finalitat, primer de tot escau fixar els termes en els quals la jurisprudència constitucional ha interpretat la concurrència del títol competencial horitzontal de l'article 149.1.13 CE amb altres àmbits competencials de caràcter més específic o substantiu.

En aquest sentit, l'abast que calgui atribuir a la competència de l'Estat *ex* article 149.1.13 CE presenta una especial importància a l'hora d'examinar la constitucionalitat i l'estatutarietat de la LEGDC. Perquè no se'ns escapa que l'aplicació d'aquest títol competencial per part de l'Estat ha presentat, habitualment, una notòria *vis* expansiva fins al punt d'atribuir-li la possibilitat d'aprovar normes de naturalesa econòmica que s'han projectat sobre els més diversos sectors en els quals, en principi, les comunitats autònomes han assumit competències. Això ha generat una notable subordinació d'aquestes a la competència estatal esmentada, de manera que el Tribunal Constitucional s'ha vist en el compromís de fer avinent al legislador estatal que

l'ús indiscriminat o abusiu d'aquest títol competencial podria comportar el buidament de les competències autonòmiques. Així, ja en la jurisprudència constitucional primera, el Tribunal Constitucional va declarar que:

«[E]l art. 149.1.13<sup>a</sup> de la Constitución no puede ser aplicable en este caso, pues ni debe ser interpretado de forma tal que vacíe toda competencia comunitaria dotada de una cierta dimensión económica –lo que equivaldría a vaciar casi todo el bloque de competencias asumidas por las Comunidades– [...]» (STC 125/1984, de 20 de diciembre, FJ 1)

Els mateixos termes restrictius en la interpretació de l'abast del títol competencial de l'article 149.1.13 CE es troben a la més recent STC 45/2001, de 15 de febrer, que emprà en aquest cas la regla de la preferència del títol especial sobre el de caràcter més general:

«[E]ste Tribunal ha declarado también que, en supuestos de concurrencia de unas competencias autonómicas específicas, en materia de “ganadería”, y una genérica competencia estatal, en materia de “ordenación general de la economía”, primar la aplicación de ésta última, aún cuando no se advierta una directa y significativa incidencia sobre la actividad económica general de la competencia objeto de la controversia, sería tanto como vaciar de contenido el título competencial más específico (SSTC 112/1995, de 6 de julio, 21/1999, de 25 de febrero y 128/1999, de 1 de julio, entre otras).» (FJ 8)

En el cas que ens ocupa, s'ha de partir de la premissa que el títol competencial de l'article 149.1.23 CE, relatiu al medi ambient, tot i la seva incidència sobre altres matèries competencials (per exemple, indústria, mineria, forests, etc.), és més específic que el títol transversal atribuït a l'Estat sobre «les bases i la coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica». La doctrina consolidada del Tribunal Constitucional en relació amb l'enquadrament material d'una norma o acte ha establert reiteradament que el títol competencial específic preval sobre el títol genèric (STC 71/1982, de 30 de novembre, FJ 6). Ara bé, la jurisprudència matisa, tanmateix, que aquesta regla no és

d'aplicació lineal o automàtica quan opera un títol horitzontal com el que preveu l'article 149.1.13 CE perquè, en efecte, aquest títol genèric no sempre queda desplaçat per la incidència d'un altre de més específic. Caldrà determinar en cada cas concret si la norma o acte es projecta sobre un sector de l'activitat que sigui important o rellevant per al desenvolupament de l'activitat econòmica en general. Si es dóna aquest cas, la interpretació de la concurrència dels dos títols competencials (l'específic i el general) s'haurà de fer de forma «conjunta y armónicamente cada cual dentro de su respectivo ámbito material de actuación» (STC 197/1996, de 28 de novembre, FJ 4).

Tot i així, aquesta interpretació harmònica solament s'haurà de limitar als supòsits en què la norma o acte tingui una incidència directa i significativa sobre l'activitat econòmica general. Amb aquest criteri restrictiu d'interpretació, el Tribunal pretén impedir una aplicació indiscriminada del títol *ex* article 149.1.13 CE que, com s'ha posat de manifest anteriorment, condueixi al buidament de les competències autonòmiques que es projecten sobre diversos sectors de rellevància econòmica més concrets (per totes, STC 77/2004, de 29 d'abril, FJ 4).

En aquest sentit, el Tribunal modula la més que possible *vis* expansiva que es pugui derivar del contingut i de l'abast de l'article 149.1.13 CE, en el sentit següent:

«No obstante la jurisprudencia también ha precisado (SSTC 125/1984, de 20 de diciembre; 76/1991, de 11 de abril) que dicha competencia estatal no puede extenderse hasta incluir cualquier acción de naturaleza económica si no posee una incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general (SSTC 186/1988, de 17 de octubre; 133/1997, de 16 de julio), pues, en otro caso, se vaciaría de contenido una materia y un título competencial más específico (SSTC 112/1995, de 6 de julio; 21/1999, de 25 de febrero, FJ 5; 95/2002, de 25 de abril, FJ 7).» (STC 77/2004, de 29 d'abril, FJ 4)

Amb la interpretació exposada, el Tribunal introdueix la regla o test de la incidència directa i significativa sobre l'activitat econòmica general com a criteri per determinar la legitimitat constitucional de l'aplicació del títol de l'article 149.1.13 CE. Un

test que, al cap i a la fi, lògicament hauria d'exigir un judici de caràcter empíric sobre l'abast i la incidència que la norma o l'acte de l'Estat puguin tenir sobre l'activitat econòmica general. Tanmateix, el Tribunal no acostuma a dur a terme un judici d'aquesta mena, sinó que, en general, l'argumentació sobre si està justificada o no la invocació de l'article 149.1.13 CE es fa en termes més abstractes. Per exemple, la STC 136/2009, de 15 de juny (FJ 2), sense un especial aprofundiment en dades més objectives, nega que estigui justificada la centralització del procediment de concessió d'ajudes per donar suport a l'energia solar, a l'empara de l'article 149.1.13 CE. I, de la mateixa manera, però en un sentit contrari, la STC 332/2005, de 15 de desembre (FJ 12), justifica la incidència de l'article 149.1.13 CE en la determinació normativa per part de l'Estat dels subjectes que poden prestar el servei d'inspecció tècnica de vehicles. La seva argumentació en aquest últim cas es basa en el fet «[...] que desde un punto de vista material, el carácter genérico, directivo y finalista de la disposición permite encuadrarla sin grandes esfuerzos argumentales en las bases de la planificación general de la actividad económica que corresponde fijar al Estado».

L'absència d'un criteri més empíric en la interpretació efectuada en la darrera Sentència esmentada posa de manifest el risc, sempre present, per a l'efectiu exercici de les competències de les comunitats autònomes, de l'ús abusiu per part de la jurisprudència constitucional d'argumentacions de tipus finalista a fi de delimitar l'àmbit del concepte d'activitat econòmica general, i també la consideració indiscriminada de determinades actuacions com a instrumentals per aconseguir els objectius de la planificació econòmica.

No obstant la manca de referents de jurisprudència empírica, el Tribunal apunta en ocasions la necessitat que l'Estat nodreixi la seva argumentació de quelcom més que una invocació genèrica de la seva competència a l'empara de l'article 149.1.13 CE amb l'aportació de dades més objectives que la justifiquin. A tall d'exemple, cal fer esment de la recent STC 200/2009, de 28 de setembre, relativa a una ordre ministerial referida a subvencions en matèria de turisme:

«[...] las razones aducidas por el Abogado del Estado en favor de la centralización de las tareas de convocatoria y gestión en aplicación de la doctrina contenida en el fundamento jurídico 8 d) de la STC 13/1992 no resultan convincentes. No se ha aportado ninguna justificación que haga imprescindible la intervención estatal en la gestión, más allá de la referencia de que la norma persigue seleccionar unos concretos proyectos dirigidos a la consecución de un modelo o tipo de destino turístico predeterminado.» (FJ 4)

2. En el cas que és objecte d'aquest Dictamen, la LEGDC aporta una prolixa i extensa argumentació a l'apartat III del seu preàmbul, a fi de pretendre justificar la incidència de l'article 149.1.13 CE com a títol habilitant per regular el contingut dels articles 11, 13 i 15 LEGDC. Ens cal ara, doncs, determinar si la justificació exposada per la LEGDC respecte de la incidència directa i significativa sobre l'activitat econòmica general d'aquests preceptes gaudeix de legitimitat constitucional, d'acord amb les previsions establertes al bloc de la constitucionalitat.

Però l'argumentació del preàmbul de la LEGDC sobre la incidència directa en l'activitat econòmica posa en relleu la diversitat de criteris, sovint d'aplicació abusiva, que són utilitzats pel legislador estatal per justificar la competència de l'article 149.1.13 CE. En el cas que és objecte d'aquest Dictamen, entre els criteris que provoquen una aplicació expansiva d'aquest títol competencial estatal destaca l'ús d'argumentacions de tipus finalista per delimitar l'àmbit del concepte d'activitat econòmica. Un exemple en aquest sentit argüït pel preàmbul és considerar que l'emmagatzematge de diòxid de carboni presenta un caràcter estratègic per a l'economia de l'Estat, però és un argument que resulta molt abstracte i subordinat a allò que el futur pugui determinar. Concretament, apunta que: «es pot destacar que, previsiblement, a mitjà termini, i una vegada comenci a desplegar-se l'ús de la CEDC [la captura i l'emmagatzematge de carboni], l'establiment de grans instal·lacions de combustió –grans centrals tèrmiques– de competència estatal estarà íntimament associat a l'obtenció de concessions d'emmagatzematge. En aquest sentit, la possibilitat de comptar amb dispositius de captura i la possibilitat d'accedir a llocs d'emmagatzematge serà, amb tota probabilitat, essencial per a la viabilitat de centrals de generació d'energia

elèctrica de certa entitat que utilitzin combustibles fòssils». Però aquest argument és solament producte d'una anàlisi prospectiva d'estratègia econòmica i es fonamenta en un criteri desproporcionat si el resultat és atribuir les competències executives a l'Estat, com a mesura indispensable per aconseguir la finalitat de la normativa bàsica.

Una altra via o criteri d'aplicació abusiva del títol competencial *ex* article 149.1.13 CE, que utilitza la LEGDC, ha consistit en la interpretació de l'àmbit de les bases en el sentit de directrius o d'establiment de criteris globals d'ordenació i de previsions de mesures per aconseguir els fins de l'ordenació de cada sector, la qual cosa porta a considerar com a bàsiques totes les actuacions sobre aquest sector, sigui quin sigui el seu grau de detall.

Una tercera via d'utilització abusiva de l'article 149.1.13 CE ha estat la consideració d'aquestes mateixes actuacions com a instrumentals respecte dels objectius a aconseguir relatius a la planificació econòmica quan, per contra, ha estat la mateixa LEGDC (preàmbul i art. 1.1) la que ha reconegut que la seva finalitat principal és de caràcter mediambiental.

Doncs bé, aquesta suma de criteris no permet justificar que l'activitat d'emmagatzematge de CO<sub>2</sub> tingui una «incidència directa i significativa sobre l'activitat econòmica general» en els termes establerts per la doctrina constitucional. La invocació del títol competencial de l'article 149.1.13 CE es pot considerar que té un caràcter merament preventiu i que es fonamenta en un raonament especulatiu a l'entorn de la futura importància d'aquesta activitat, que actualment es basa en una tecnologia encara no prou desenvolupada per poder ser emprada de manera generalitzada.

Per tant, ens trobem davant d'un desapoderament de les competències executives de la Generalitat fonamentat en el títol competencial de l'article 149.1.13 CE, que, lluny de ser sòlidament justificat, com requeriria el seu caràcter excepcional, se sustenta en un raonament que traspua una naturalesa més preventiva que no pas producte d'una avaluació de caràcter objectiu o empíric.

En conclusió, la regulació de les competències executives dels articles 11, 13 i 15 LEGDC no està emparada per l'article 149.1.13 CE, invocat per la lletra *a* de la disposició final

onzena de la Llei. Per tant, caldrà examinar si aquests preceptes troben cobertura en altres títols competencials.

### *Tercer. La distribució competencial en matèria de règim energètic i miner*

1. La sol·licitud de dictamen es refereix expressament a la possible invasió competencial produïda pels articles 6, 26 i 27 LEGDC, dictats a l'empara de l'article 149.1.25 CE (bases del règim miner i energètic), segons la disposició final onzena de la Llei esmentada. Ara bé, el preàmbul d'aquesta Llei situa «la determinació de les condicions d'accés a la xarxa de transport i als emplaçaments d'emmagatzematge» i, per tant, la regulació continguda als articles 26 i 27 LEGDC, sota el títol competencial de l'article 149.1.13 CE, «Bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica».

En el fonament jurídic anterior hem examinat i rebutjat la possibilitat que l'Estat assumeixi la competència executiva d'atorgament de les concessions d'emmagatzematge partint de l'article 149.1.13 CE; per tant, hem de veure breument si és aplicable a l'accés a les xarxes o no ho és.

En aquest sentit, el preàmbul realitza dos tipus de consideracions. La primera, relativa a la importància econòmica de l'accés, i la segona, de caràcter territorial, referida a l'àmbit supraautonòmic de la futura xarxa d'infraestructures de transport. És evident que la política energètica en general i, en particular, aquesta política energètica que es connecta amb els drets d'emissió de gasos d'efecte d'hivernacle, té, certament, una dimensió econòmica, però aquest fet resulta consubstancial a la matèria, per la qual cosa no constitueix, per si mateixa, argument suficient per ubicar aquesta regulació en el títol competencial de l'article 149.1.13 CE. Els títols competencials no són equivalents ni intercanviables i tampoc no resulta provada una incidència econòmica rellevant d'aquest aspecte de la política energètica que justifiqui el desplaçament del títol competencial. D'altra banda, no és el caràcter supraautonòmic d'una regulació, sinó l'afectació a la unitat de mercat o a l'activitat econòmica general el que dona entrada a aquest títol competencial.



En matèria energètica, la relació entre els títols competencials de les clàusules 13 i 25 de l'article 149.1 CE, tal com hem exposat en el fonament jurídic anterior, ha estat fixada per les STC 197/1996, de 28 de novembre, i 223/2000, de 21 de setembre, en el sentit d'assenyalar la necessitat d'un exercici conjunt i harmònic d'ambdues competències «cada cual dentro de su respectivo ámbito material de actuación, que será preciso delimitar en cada caso», amb el benentès que «ambos títulos no son equivalentes ni intercambiables», i que la competència *ex* article 149.1.25 CE «se agota en las bases», a diferència de la competència derivada de l'article 149.1.13 CE, que, a més, comprèn «la coordinación» (STC 197/1996, FJ 4).

És procedent, doncs, examinar si aquests preceptes es poden enquadrar en l'article 149.1.25 CE i en el corresponent precepte estatutari (art. 133 EAC), que estableixen la distribució de competències en matèria de règim energètic i miner.

En aquest sentit, la STC 197/1996, ja citada, ha establert que la delimitació competencial entre l'Estat i les comunitats autònomes en aquesta matèria es basa en el criteri que l'Estat i les comunitats autònomes «han de operar a partir de un determinado entendimiento interpretativo del bloque de la constitucionalidad (STC 214/1989, FJ 5)», i és decisiu als efectes del corresponent enjudiciament discernir «si el entendimiento del que ha partido el legislador estatal coincide o no con lo dispuesto en el bloque de la constitucionalidad y, consiguientemente, si ha invadido o no una competencia ajena» (FJ 21).

La matèria «règim energètic i miner» a què es refereix l'article 149.1.25 CE té un caràcter més genèric que la de l'article 149.1.22 CE, també relatiu a l'energia, i s'estén a sectors com el refinatge de cru (STC 24/1985, de 21 de febrer), la distribució de gasos líquats del petroli (STC 223/2000, de 21 de setembre) o les diferents activitats relatives a la producció d'energia nuclear (STC 14/2004, de 12 de febrer). Quant a les bases del règim miner, el Tribunal Constitucional ha assenyalat que la competència de les comunitats autònomes en aquesta matèria inclou la possibilitat d'imposar requisits i càrregues addicionals per a l'atorgament d'autoritzacions, permisos i concessions mineres no previstos a la legislació general de l'Estat, sempre que no alterin l'ordena-

ment bàsic, siguin raonables i proporcionats a la finalitat que persegueixen i no trenquin el principi de solidaritat consagrat als articles 2 i 138 CE; però no els permet establir prohibicions de determinades activitats amb caràcter general (STC 64/1982, de 4 de novembre, FJ 5 i 6).

Per la seva banda, l'article 133 EAC estableix la competència compartida en matèria d'energia (apt. 1) i mines (apt. 4), que inclou, en tot cas, la competència per regular i realitzar diverses activitats vinculades amb el territori de la comunitat autònoma en àmbits com ara la intervenció i el control de mines, els recursos miners i les activitats extractives (apt. 4). L'abast general d'aquesta competència ve donat per allò establert a l'article 111 EAC.

2. Els articles 26 i 27 LEGDC estan estretament relacionats. Ambdós preceptes es troben agrupats integrant el capítol IV d'aquesta Llei sota el títol «Accés de tercers» i es dediquen, respectivament, a la regulació de l'accés de tercers a la xarxa de transport i als llocs d'emmagatzematge, i a la resolució dels conflictes a què l'accés esmentat pogués donar lloc.

L'article 26 LEGDC, d'una banda, té un caràcter material, en la mesura que fixa els principis reguladors de l'accés esmentat que deriven de la normativa comunitària (apt. 2) i regula els drets bàsics dels titulars dels llocs d'emmagatzematge, dels titulars de les xarxes de transport i dels potencials usuaris d'uns i altres elements en relació amb l'accés a aquests (apts. 2, 3 i 4), i la denegació de l'accés (apts. 4 i 5); i, d'altra banda, presenta un caràcter de norma competencial, atributiva de competències a l'Administració de l'Estat, específicament al Ministeri d'Indústria, Turisme i Comerç (apts. 1, 3, 4 i 5).

En conseqüència, d'acord amb l'article 26 LEGDC, el Ministeri d'Indústria, Turisme i Comerç resulta competent per a l'adopció de determinades mesures, concretament: les mesures necessàries per garantir l'accés dels usuaris potencials, les quals podran ser objecte de precisió reglamentària (apt. 1), i les mesures necessàries per garantir que els titulars que deneguin l'accés al·legant falta de capacitat o absència de connexió efectuïn les millores necessàries sempre que es donin determinades condicions relatives a la viabilitat econòmica, l'assumpció de despeses

i responsabilitats, i l'absència d'efectes ambientals negatius en la seguretat del transport i l'emmagatzematge geològic del CO<sub>2</sub> (apt. 5). Així mateix, el Ministeri d'Indústria, Turisme i Comerç estableix el règim retributiu de les xarxes de transport (apt. 3) i rep la comunicació relativa a la denegació d'accés (apt. 4).

En la mateixa línia, l'article 27 LEGDC atribueix al Ministeri d'Indústria, Turisme i Comerç la competència per resoldre els conflictes relatius a l'accés (apt. 1), sense perjudici de la concertació entre governs prevista per als supòsits de conflictes transnacionals (apt. 2).

L'examen del contingut i la finalitat dels articles 26 i 27 LEGDC condueix al seu encaix competencial dins del títol habilitant de l'article 149.1.25 CE, «Bases del règim energètic», tal com es desprèn de la disposició final onzena d'aquesta Llei.

L'establiment de les condicions d'accés a les xarxes de transport i als llocs d'emmagatzematge de CO<sub>2</sub>, la regulació dels drets dels operadors i usuaris del sistema i la previsió d'un règim de responsabilitat per a la denegació de l'accés constitueixen un element de la política energètica. La relació esmentada ve donada per l'estreta connexió existent entre la possibilitat d'emmagatzematge de CO<sub>2</sub>, l'objecte a què es refereix la regulació de l'accés i l'obligació d'eliminar CO<sub>2</sub> que s'imposa als productors d'energia. Per tant, el títol competencial que empara aquesta regulació ha de ser el que preveu l'article 149.1.25 CE. En aquest sentit, utilitzant la terminologia emprada pel Tribunal Constitucional en la seva Sentència 14/2004, de 12 de febrer (FJ 10), es pot afirmar que existeix «una certa correlació estratègica» entre producció d'energia i emmagatzematge de CO<sub>2</sub>, que condueix a situar el règim d'accés a les xarxes de transport i als llocs d'emmagatzematge de CO<sub>2</sub> dins la matèria «règim energètic».

Una vegada ubicats competencialment els articles objecte d'estudi, és procedent entrar a considerar si la regulació concreta que en aquests s'efectua suposa una invasió de les competències de la Generalitat.

A aquests efectes, cal partir de l'examen de les competències estatutàries en matèria de règim energètic i miner que preveu l'article 133 EAC, segons el qual correspon a la Generalitat la competència compartida i és competència de l'Estat la determina-

ció de les «bases» d'aquests règims, en virtut de l'article 149.1.25 CE, amb l'abast que determina l'article 111 EAC.

Quant als articles 26 i 27 LEGDC, no cal fer cap objecció a la regulació de les condicions generals de l'accés a les xarxes i emmagatzematges i drets dels operadors i potencials usuaris, per la qual cosa centrarem la nostra atenció exclusivament en l'atribució a l'Estat de determinades competències de diferent naturalesa que realitzen els articles esmentats.

Així, en primer lloc, cal observar que l'assumpció per part de l'Estat de competències de naturalesa executiva, com són la funció de resolució de conflictes (art. 27.1 LEGDC) o la funció per a l'adopció de mesures de garantia de l'accés a les xarxes (art. 26.1 LEGDC) o per a la realització de millores (art. 26.5 LEGDC), té caràcter excepcional quan, com succeeix en aquest cas, l'Estat tan sols té competència sobre les «bases» d'una determinada matèria. Aquesta assumpció excepcional de funcions executives ha de ser objecte d'especial justificació per part de l'Estat, cosa que aquí no s'ha produït. Així, la necessitat de centralitzar la funció executiva de resolució de conflictes per tal d'homogeneïtzar els criteris d'aplicació, emprada en alguna ocasió pel Tribunal Constitucional (STC 86/1989, d'11 de maig, FJ 13), no resulta aplicable en aquest cas concret. I el mateix cal dir de la centralització de la competència per adoptar mesures de garantia, el contingut i els efectes de les quals són desconeguts. Tan sols quan la competència executiva està ben definida i el seu contingut és conegut, és possible valorar si el seu exercici descentralitzat pot comportar un risc per al manteniment dels principis o les normes bàsiques que justifiqui la seva centralització excepcional. En el present cas, el caràcter genèric d'aquestes funcions, la naturalesa executiva de les quals resulta inequívoca, impossibilita la justificació de la seva atribució a l'Estat. Conseqüentment, el contingut dels preceptes mencionats excedeix el concepte de bases i suposa una vulneració de l'ordre constitucional i estatutari de distribució competencial.

En segon lloc, s'ha de dir que la determinació del règim retributiu de l'accés a les xarxes de transport és un element bàsic del sistema, per la qual cosa la reserva a l'Estat de la competència per a la seva regulació entra dins del concepte material de bases que la jurisprudència constitucional ha emprat.

Ara bé, l'article 26.3, segon incís, LEGDC, es limita a efectuar una remissió en blanc d'aquesta matèria bàsica a l'àmbit competencial del Ministeri d'Indústria, Turisme i Comerç, que l'exercirà, amb l'acord previ de la Comissió Delegada del Govern per a Afers Econòmics, «de la forma que reglamentàriament es determini». Aquesta atribució de competències executives al Ministeri d'Indústria, Turisme i Comerç és incompatible amb el concepte constitucional de bases, tant si es tracta d'una delegació en blanc a una futura norma reglamentària com si es considera una simple remissió a futures actuacions del Ministeri. En el primer cas, perquè la delegació en blanc és incompatible amb el concepte formal de bases. En el segon, per la falta de precisió de la competència atribuïda.

Per tant, l'assumpció de competències executives per l'Estat que estableixen els apartats 1, 3 i 5 de l'article 26 i l'apartat 1 de l'article 27 LEGDC vulnera l'article 133 EAC i l'article 149.1.25 CE.

3. Resta per examinar l'article 6 LEGDC, que també, de conformitat amb la disposició final onzena de la Llei, es dicta a l'empara de l'article 149.1.25 CE. Aquest article regula dos supòsits de concurrència de drets i estableix les regles o criteris per a la resolució de les possibles incidències, així com l'òrgan competent en cada cas. Els dos supòsits de referència són: la concurrència de permisos d'investigació i concessions d'emmagatzematge amb drets miners o d'hidrocarburs, atorgats d'acord amb la normativa que resulti aplicable, sobre la totalitat o part d'una mateixa àrea, concurrència que és possible quan s'hagi apreciat compatibilitat de tasques i absència de risc per a les estructures d'emmagatzematge (apts. 1 i 2); i la concurrència sobrevinguda sobre una mateixa estructura geològica de treballs d'investigació duts a terme a l'empara de dos o més permisos d'investigació diferents (apt. 4). En el primer cas, les incidències es resolen per aplicació dels criteris d'interès prevalent («la substància o recurs l'explotació del qual té major interès») i, subsidiàriament, de major antiguitat, obligant el titular del dret prioritari a indemnitzar pels perjudicis ocasionats (apt. 3). En el segon, la Llei guarda silenci sobre els criteris d'aplicació.

Atès el caràcter instrumental d'aquesta competència de resolució de conflictes, prevista a l'article 6, apartats 3 i 4 LEGDC,

respecte de les competències substantives que tenen per objecte l'atorgament de permisos d'investigació, és clar que la seva adequació al sistema constitucional i estatutari de distribució competencial dependrà d'allò que es conclougui en relació amb els apartats 1.a i 3.a de l'article 5 LEGDC.

***Quart. La distribució competencial entre l'Estat i la Generalitat en matèria de protecció del medi ambient***

1. Examinarem, en darrer lloc, el bloc competencial relatiu al medi ambient, ja que aquest és el títol que, d'acord amb la disposició final onzena de la LEGDC, actua amb caràcter defectiu i, per tant, és el que caracteritza globalment la norma dictaminada. Aquest ordre sistemàtic ens permet recuperar ara els preceptes que en els fonaments jurídics anteriors hem descartat que poguessin trobar empara en els altres títols competencials al·legats per l'Estat (art. 11, 13 i 15 LEGDC) i analitzar-los conjuntament amb els articles 19 i 23 LEGDC i, en allò que pertoca, amb l'article 5, que, d'acord amb la disposició final esmentada, es dicten amb caràcter bàsic a l'empara de l'article 149.1.23 CE. Determinarem, doncs, primerament, si es poden ubicar en aquesta matèria competencial i, tot seguit, si respecten o no la distribució competencial que resulta de la Constitució i de l'Estatut d'autonomia.

Sobre la significació i l'abast que s'ha de donar a la matèria «medi ambient», ens remetrem a la doctrina del Consell Consultiu, continguda, entre d'altres, en el Dictamen núm. 182, de 17 de febrer de 1993 (F II), i, de manera molt més exhaustiva, en el Dictamen núm. 204, de 20 de gener de 1998 (F II i III), en què, recollint la jurisprudència constitucional dictada fins aleshores, es posa en relleu la importància que té el fet que l'article 45 CE hagués incorporat, com un dels principis rectors de la política social i econòmica, el dret de tothom a disposar d'un medi ambient adequat per al desenvolupament de la persona, així com el deure de conservar-lo. Principi que, com se sap, l'apartat 2 del mateix precepte constitucional tradueix en l'obligació que s'imposa als poders públics de vetllar per la utilització racional de tots els recursos naturals, a fi de protegir

i millorar la qualitat de vida i de defensar i restaurar el medi ambient, tot això amb el suport de la indispensable solidaritat col·lectiva. Aquella mateixa doctrina consultiva subratlla també el caràcter complex i multidisciplinari de la matèria mediambiental, destaca la permanent tensió entre la protecció del medi ambient i el desenvolupament econòmic, i la necessitat de compaginar-los, alhora que justifica que l'Estat hagi de fixar les normes que imposen l'enquadrament d'una política mediambiental global en el fet que el medi ambient, sovint, no només comprèn tot el territori de l'Estat, sinó que té efectes transfronterers.

La Constitució no dona una definició de medi ambient, ni tampoc la trobem formulada, amb caràcter general, a la resta de la legislació; aquesta és una tasca que presenta moltes dificultats i, tal vegada, no resulta de gaire utilitat pràctica, atès que, segons quin sigui l'objecte de la protecció de cada norma concreta (el sòl, l'aigua, l'aire, els recursos naturals, el paisatge, la fauna, la flora, etc.), se li sol atribuir una varietat de significats. Tot i això, el cert és que predomina una concepció del medi ambient que, prenent com a centre la persona, s'identifica amb el conjunt d'agents físics, químics, biològics i socials susceptibles de tenir un efecte directe o indirecte, immediat o diferit, sobre els éssers vius i l'activitat humana. Una manifestació d'això ja la trobem, per exemple, a la Declaració de la Conferència de les Nacions Unides sobre el Medi Ambient Humà, feta a Estocolm l'any 1972, la qual ha estat seguida en altres instruments internacionals. En qualsevol cas, el Tribunal Constitucional, fent-se ressò de les dificultats que hi ha per donar-ne un concepte unitari, ha deixat clar que el medi ambient no és la mera suma o juxtaposició de recursos naturals, sinó que hi és subjacent la idea de «sistema» o de «conjunt», un entramat complex d'interrelacions de tots els elements que l'integren (STC 102/1995, de 26 de juny, FJ 6, i 306/2000, de 12 de desembre, FJ 6).

En aquesta línia, l'Estatut d'autonomia de 2006 conté una regulació més actual, àmplia i detallada sobre el medi ambient, que es recull, d'una banda, en l'article 27 EAC, que, partint d'un genèric dret a viure en un medi equilibrat, sostenible i respectuós amb la salut, tindrà uns estàndards i nivells de protecció de configuració legal, segueix amb l'enumeració d'un conjunt de drets i deures estatutaris més específics. Entre aquests, per

la seva incidència en la matèria que ara es dictamina, es destaca el dret de totes les persones davant les diferents formes de contaminació, les quals tenen, correlativament, el deure de col·laborar en les actuacions dirigides a eliminar les diferents formes de contaminació (apt. 2). I, d'altra banda, en l'article 46 EAC, que desenvolupa el principi rector sobre «Medi ambient, desenvolupament sostenible i equilibri territorial», amb una prolixa descripció de mandats dirigits als poders públics autonòmics i de polítiques públiques mediambientals, que afecten els diversos aspectes que integren aquesta matèria. Igualment, pel tema que ens ocupa, cal fer esment de la referència a la política dirigida a la reducció de les diferents formes de contaminació i, en concret, a la prevenció i el control de les activitats que alteren el règim atmosfèric i climàtic (apt. 2).

Dit això, cal recordar que l'article 45 CE, per la seva ubicació sistemàtica, no conté cap mena de repartiment competencial entre l'Estat i les comunitats autònomes, sinó que el bloc de la constitucionalitat relatiu a la distribució de competències en aquesta matèria el trobem, d'una banda, a l'article 149.1.23 CE, que atribueix a l'Estat la competència per dictar la legislació bàsica sobre protecció del medi ambient, sens perjudici de les facultats de les comunitats autònomes per a l'establiment de normes addicionals de protecció; i, de l'altra, a l'article 144.1 EAC, que atribueix a la Generalitat de Catalunya la competència compartida en matèria de medi ambient i per a l'establiment de normes addicionals de protecció, la qual cosa significa que l'ha d'exercir en el marc de la legislació bàsica i en els termes que aquesta legislació determini.

Tot seguit, aquest mateix precepte estatutari enumera un conjunt de submatèries que, en tot cas, considera incloses en aquesta competència compartida, entre les quals, pel que afecta a la Llei dictaminada, hem de referir-nos especialment a la lletra *b*: «La regulació de l'ambient atmosfèric i de les diverses classes de contaminació d'aquest, [...] i l'establiment d'altres instruments de control de la contaminació, amb independència de l'administració competent per a autoritzar l'obra, la instal·lació o l'activitat que la produeixi». Això no exclou que, de forma subsidiària, alguns preceptes de la Llei també puguin tenir alguna relació amb altres submatèries, per bé que la referida a la lletra *i*, «La regulació del



règim d'autorització i seguiment de l'emissió de gasos d'efecte hivernacle», que aparentment podria semblar també afectada, ha de quedar descartada, ja que se situa en la fase prèvia a l'autorització d'emmagatzematge, de la qual ja es va ocupar la Llei 1/2005, de 9 de març, per la qual es regula el règim del comerç de drets d'emissió de gasos d'efecte d'hivernacle.

És a partir d'aquest règim competencial que haurem d'analitzar si els preceptes qüestionats de la Llei estatal, objecte de dictamen, es poden enquadrar dins de la matèria de medi ambient i, en cas afirmatiu, si constitueixen normes bàsiques. O, per contra, si es tracta de preceptes que ultrapassen l'àmbit competencial corresponent i impliquen una restricció de les competències de la Generalitat, particularment de les executives en el camp ambiental. Per això, en primer lloc, examinarem breument la jurisprudència constitucional relativa a la legislació bàsica, centrant-nos en la protecció del medi ambient.

Sobre la noció de bases, el Tribunal Constitucional ha declarat, en doctrina reiterada, que presenten una doble dimensió: material i formal. Des del punt de vista material, l'alt tribunal, per evitar que es puguin deixar sense contingut les competències autonòmiques i procurar que no quedi a la lliure disposició del legislador estatal la definició d'allò bàsic, concep les bases o legislació bàsica «[...] como el común denominador normativo necesario para asegurar la unidad fundamental prevista por las normas del bloque de la constitucionalidad que establecen la distribución de competencias» (STC 48/1988, de 22 de març, FJ 3, i 223/2000, de 21 de setembre, FJ 6). I, des de la perspectiva formal, i per tal d'excloure «[...] la incertidumbre jurídica que supondría que el Estado pueda oponer como norma básica a las Comunidades Autónomas cualquier clase de precepto legal o reglamentario, al margen de cuál sea su rango o estructura», considera la llei com l'instrument normatiu adequat per assolir «una determinación cierta y estable de los ámbitos respectivos de ordenación de las materias en las que concurren y se articulan las competencias básicas estatales y las legislativas y reglamentarias autonómicas» (STC 101/2005, de 20 d'abril, FJ 5).

Per això, l'article 111 EAC afirma dues coses: d'una banda, respecte de les bases, que la Generalitat desplegarà les seves

facultats «en el marc de les bases que fixi l'Estat. [...] En exercici d'aquestes competències, la Generalitat pot establir polítiques pròpies. El Parlament ha de desplegar i concretar per mitjà d'una llei les dites disposicions bàsiques». I, de l'altra, respecte de les facultats executives: «En les matèries que l'Estatut atribueix a la Generalitat de forma compartida amb l'Estat, corresponen a la Generalitat la potestat legislativa, la potestat reglamentària i la funció executiva». De manera que aquesta categoria competencial, que és aplicable a la precitada sobre medi ambient (art. 144.1.b EAC), implica que les competències executives siguin exercides plenament per la Generalitat, a més del desenvolupament legislatiu i reglamentari de les bases estatals.

No obstant això anterior, el Tribunal ha admès excepcions a l'exigència formal de la noció de bases i ha avalat que es puguin considerar bàsiques regulacions contingudes en normes reglamentàries i, fins i tot, en actes d'execució i potestats administratives, quan resultin complements necessaris per aconseguir la finalitat objectiva a què respon la competència estatal sobre les bases. Aquesta mateixa jurisprudència insisteix, però, que es tracta d'una possibilitat d'abast molt restringit que «ha sido entendida por este Tribunal como una dispensa excepcional» (per totes, STC 223/2000, FJ 6).

En concret, respecte de la qüestió que ara s'estudia, la STC 33/2005, de 17 de febrer, es va pronunciar d'una forma encara molt més contundent sobre l'excepcionalitat que l'Estat pogués atribuir contingut bàsic a funcions executives (vegeu, en el mateix sentit, les STC 102/1995, de 26 de juny, FJ 8; 194/2004, de 10 de novembre, FJ 7, i 101/2005, de 20 d'abril, FJ 5). A més, aquesta Sentència és doblement rellevant perquè recorda els requisits que, segons el Tribunal Constitucional, han de concórrer perquè quedi justificat el caràcter bàsic de les funcions executives:

«[...] ésta es una solución excepcional a la cual “sólo podrá llegarse cuando no quepa establecer ningún punto de conexión que permita el ejercicio de las competencias autonómicas o cuando además del carácter supraautonómico del fenómeno objeto de la competencia, no sea posible el fraccionamiento de la actividad pública ejercida sobre él y, aun en este caso, siempre que dicha actuación tampoco pueda ejercerse mediante mecanismos de

cooperación o de coordinación y, por ello, requiera un grado de homogeneidad que sólo pueda garantizar su atribución a un único titular, forzosamente el Estado, y cuando sea necesario recurrir a un ente supraordenado con capacidad de [armonizar] intereses contrapuestos de sus componentes parciales, sin olvidar el peligro inminente de daños irreparables, que nos sitúa en el terreno del estado de necesidad. Se produce así la metamorfosis del título habilitante de tales actuaciones, cuyo asiento se encontraría en la competencia residual del Estado (art. 149.3 CE), mientras que en situación de normalidad las facultades ejecutivas o de gestión en materia de medio ambiente corresponden a las Comunidades Autónomas dentro de su ámbito espacial y no al Estado (STC 329/1993)”.» (FJ 6)

Per cloure aquest punt relatiu als paràmetres constitucionals i estatutaris en matèria mediambiental, cal advertir que el fet que l'article 3 LEGDC consideri béns de domini públic estatal les formacions geològiques que formin part dels llocs d'emmagatzematge no altera, en cap cas, la distribució competencial en matèria de protecció del medi ambient. En efecte, és doctrina constitucional consolidada que la titularitat del domini públic no confereix, per si mateixa, cap tipus de competència, per molt importants que els béns de domini públic siguin per a l'interès general i el seu valor col·lectiu (STC 149/1991, FJ 4, i, més recentment, STC 247/2007, de 12 de desembre, FJ 21). En paraules del Tribunal Constitucional, en l'ordre competencial, «[e]s la naturaleza jurídica de la actividad el único criterio válido para juzgar de su idoneidad constitucional. No hay por qué repetir lo dicho más arriba. La esencia de la declaración como acto ejecutivo no puede quedar desvirtuada por factores ajenos e inoperantes como son los topográficos» (STC 102/1995, de 26 de juny, FJ 20).

2. Exposat el marc constitucional i estatutari en matèria de protecció del medi ambient, estem en condicions d'analitzar si els preceptes qüestionats pel Govern de la Generalitat tenen el seu encaix en aquesta seu competencial i, si escau, si vulneren les competències de la Generalitat sobre aquesta matèria. Com ja ha quedat exposat en els antecedents i s'ha concretat en els fonaments jurídics anteriors, els dubtes recauen, d'una banda,

sobre els articles 11, 13 i 15 LEGDC, que regulen, respectivament, la concessió d'emmagatzematge, la seva tramitació, revisió i revocació (funcions que la Llei atribueix al Ministeri d'Indústria, Turisme i Comerç, amb l'informe previ del Ministeri de Medi Ambient i Medi Rural i Marí) i, d'una altra, sobre els articles 19 i 23 LEGDC, el primer relatiu a l'obligació del titular de la instal·lació de presentar al mateix Ministeri d'Indústria, Turisme i Comerç, juntament amb la sol·licitud de concessió, el pla de seguiment i la seva actualització; i, el segon, que preveu el mateix procediment que l'article 19, però en relació amb els plans de gestió posteriors al tancament. Finalment, analitzarem l'article 5 LEGDC en els punts que presenten una connexió directa amb l'atribució de funcions executives vinculades als actes d'atorgament de la concessió o al tancament de la instal·lació d'emmagatzematge. Procedim, doncs, a l'examen separat dels tres grups normatius.

A) En primer lloc, ens pertoca analitzar el bloc normatiu integrat pels articles 11, 13 i 15 LEGDC, la literalitat dels quals, en la part que presenten dubtes, és la següent:

«Article 11. *Tramitació de concessions d'emmagatzematge.*

1. Competeix al Ministeri d'Indústria, Turisme i Comerç, amb l'informe previ del Ministeri de Medi Ambient, i Medi Rural i Marí, l'atorgament de les concessions d'emmagatzematge.

2. El procediment d'atorgament de les concessions d'emmagatzematge s'ha de determinar reglamentàriament. El Ministeri d'Indústria Turisme i Comerç ha de resoldre sobre les sol·licituds de concessions d'emmagatzematge en el termini màxim d'un any. El termini per resoldre s'entén interromput durant el temps de tramitació de la corresponent avaluació d'impacte ambiental.

3. [...]

4. [...]

5. [...]

6. Rebuda una sol·licitud, s'ha de remetre a l'òrgan competent de la comunitat autònoma perquè aquesta emeti informe en un termini de tres mesos, transcorregut el qual, si no s'ha emès, es poden prosseguir les actuacions, d'acord amb el que estableix l'article 83.4 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú.

També s'ha de sol·licitar a l'òrgan competent de la comunitat autònoma l'aprovació del pla de seguiment i del pla provisional de gestió posterior al tancament, previstos en els articles 19 i 23, que s'han d'incorporar al contingut de la concessió.

Així mateix, rebuda una sol·licitud, s'ha de sol·licitar informe de la Comissió Europea als efectes dels articles 8.2, 10 i altres de concordants de la Directiva 2009/31/CE, en el termini d'un mes des que s'hagi rebut, i de l'Institut Geològic i Miner d'Espanya. Aquest últim es presumeix favorable si no hi ha un pronunciament exprés en un termini de tres mesos.

7. [...]»

«Article 13. *Condicions per atorgar les concessions d'emmagatzematge.*

El Ministeri d'Indústria, Turisme i Comerç únicament atorga una concessió d'emmagatzematge una vegada ha comprovat, sobre la base de la sol·licitud presentada, el següent: [...]»

«Article 15. *Revisió i revocació de les concessions d'emmagatzematge.*

1. El titular ha d'informar el Ministeri d'Indústria, Turisme i Comerç i l'òrgan competent de la comunitat autònoma de qualsevol canvi que pretengui portar a terme en el projecte de l'explotació d'un lloc d'emmagatzematge, així com dels canvis de titular. Aquestes modificacions les ha d'aprovar el Ministeri d'Indústria, Turisme i Comerç, que, si s'escau, ha de revisar l'atorgament de la concessió d'emmagatzematge o les seves condicions.

2. L'òrgan competent de la comunitat autònoma s'ha d'assegurar i ha d'informar si s'escau el Ministeri d'Indústria, Turisme i Comerç que no es porti a terme cap modificació substancial en l'explotació dels llocs d'emmagatzematge sense que s'hagi expedit una nova concessió d'emmagatzematge o una concessió revisada de conformitat amb aquesta Llei. L'òrgan competent de la comunitat autònoma pot sol·licitar la revisió de les concessions d'emmagatzematge d'acord amb el que preveu aquest article.

Els canvis substancials en l'explotació dels llocs d'emmagatzematge estan subjectes a avaluació d'impacte ambiental en els termes establerts en el Reial decret legislatiu 1/2008, d'11 de gener.

3. El Ministeri d'Indústria, Turisme i Comerç ha d'examinar i, si s'escau, resoldre, prèvia audiència del titular i amb l'informe previ de l'òrgan autonòmic competent si s'escau, la modificació de les condicions o, en última instància, la revocació de la concessió

d'emmagatzematge, sense perjudici de les sancions que puguin correspondre, en els següents casos: [...]

Els òrgans competents de les comunitats autònomes poden sol·licitar la revocació de les concessions en els supòsits que preveu aquest apartat.

4. En tot cas, sense perjudici del que disposen les lletres a) a d) de l'apartat anterior, s'han de revisar les concessions cinc anys després de l'atorgament, i a partir de llavors cada deu anys, amb l'informe previ de la comunitat autònoma competent per a la inspecció de la instal·lació, que ha d'emetre almenys tres mesos abans que acabin els dits terminis.

5. Després de la revocació d'una concessió de conformitat amb l'apartat 3, el Ministeri d'Indústria, Turisme i Comerç pot expedir una nova concessió o tancar el lloc d'emmagatzematge. La resolució per la qual es revoqui la concessió ha d'indicar si procedent el tancament del lloc d'emmagatzematge o l'atorgament d'una nova concessió.

6. [...]

7. En cas de tancament del lloc d'emmagatzematge d'acord amb l'article 23, apartat 1, lletra c), s'aplica el que preveu l'apartat 5 del mateix article.»

Vist el contingut substantiu d'aquests preceptes, hem descartat, per les raons exposades en el fonament jurídic segon, que puguin tenir un encaix adequat en les bases i la coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica (art. 149.1.13 CE).

De fet, ja en les STC 197/1996, de 28 de novembre (FJ 4.b), i 223/2000, de 21 de setembre (FJ 5), el Tribunal Constitucional havia assenyalat que no es poden configurar com a equivalents o intercanviables el títol genèric relatiu a la planificació econòmica i l'específic referent a l'ordenació d'un sector, de manera que és necessari determinar en cada cas a l'empara de quin d'aquests títols opera cada precepte.

Quant a la invocació de l'article 149.1.13 CE per dictar els preceptes relatius a la concessió dels llocs d'emmagatzematge, es pot acceptar que la distribució territorial d'aquests llocs pugui tenir conseqüències econòmiques, com podria ser que arribessin a tenir l'efecte de reclam per a la ubicació de futures instal·lacions energètiques o industrials productores d'aquestes emissions en zones properes als magatzems, per així tenir més accessibles la

captació i l'emmagatzematge d'aquests gasos i la connexió a les xarxes, però això no obsta perquè la seva finalitat preeminent continuï sent la protecció del medi ambient. Així mateix, la finalitat mediambiental d'aquests preceptes tampoc no perd el seu caràcter prevalent pel fet que, des de la perspectiva del règim energètic (art. 149.1.25 CE), la mesura que regulen (l'emmagatzematge, amb concessió administrativa prèvia) pugui també contribuir a desenvolupar i millorar les tècniques de captació de les emissions procedents de la generació d'electricitat i de la indústria, aplanant el camí cap a models energètics més eficients des del punt de vista mediambiental. En resum, una cosa és que la norma pugui tenir connexions amb aquelles matèries i una altra de ben diferent que l'activitat que regula estigui encaminada a la coordinació i la planificació de l'economia o a l'ordenació del règim energètic. És aquest últim criteri el que, d'acord amb la jurisprudència constitucional (STC 33/2005, de 17 de febrer, FJ 5), constitueix l'element definidor per tal que una norma es pugui entendre inclosa en aquest àmbit competencial concret.

Partint d'aquesta premissa, no ens ha de ser difícil enquadrar els articles 11, 13 i 15 LEGDC en la matèria «medi ambient» (art. 149.1.23 CE). Efectivament, aquesta operació s'ha de fer en vista de la jurisprudència constitucional consolidada (per totes, STC 14/2004, de 12 de febrer, FJ 5 i 10), que considera determinants el contingut i la finalitat del precepte per inserir-lo en un títol competencial o en un altre. I, en aquest cas, es constata que la matèria que regulen aquests tres preceptes té una connexió molt directa amb el medi ambient, tal com hem vist que justifica a bastament la Directiva objecte de transposició. Així, la regulació específica que en fa cadascun d'aquests evidencia que són normes que tenen present, de forma primordial, les característiques tècniques relacionades amb la protecció del medi ambient i la salut de les persones, com ara la idoneïtat de les formacions geològiques per emmagatzemar el flux de CO<sub>2</sub>, la conformitat amb els criteris de caracterització i d'avaluació del complex d'emmagatzematge potencial i de la zona circumdant, i molts altres aspectes que, en tot cas, s'han d'acreditar mitjançant les corresponents certificacions signades pels tècnics competents (art. 11.5 *in fine* LEGDC). Corroborada també aquesta connexió el

fet que la concessió es pugui revisar o, si és el cas, revocar, per canvis substancials en l'explotació dels llocs d'emmagatzematge, els quals, constatem, resten sotmesos a l'avaluació d'impacte ambiental. En definitiva, la concessió d'emmagatzematge i tot el procediment que la regula, incloent-hi la seva hipotètica revocació, és una tècnica administrativa que, en aquest cas, permet assolir l'objectiu de l'emmagatzematge en condicions segures per al medi ambient i la salut humana i amb els mínims riscos, mitjançant l'elecció dels titulars més capaços i que ofereixin més garanties.

Un cop aquest grup de preceptes ha quedat emmarcat en l'àmbit competencial de la protecció del medi ambient i atès que el Govern de la Generalitat fonamenta els seus dubtes exclusivament en el fet que «les principals i més substancials funcions de naturalesa executiva queden en mans dels òrgans estatals», el pas següent ha de ser determinar la naturalesa de la funció d'atorgament de la concessió administrativa, així com també de la seva revisió i revocació, per tal d'establir si la seva atribució a l'Estat és respectuosa amb les competències estatutàries assumides per la Generalitat en la matèria o no ho és.

En el cas que ens ocupa, i com hem avançat, l'atorgament d'una concessió administrativa és el típic acte d'execució i, per tant, instrumental, d'una mesura de protecció del medi ambient, que consisteix en l'atribució al titular d'aquesta d'un dret exclusiu per emmagatzemar CO<sub>2</sub> en condicions segures per al medi ambient i la salut humana, i que té com a finalitat, segons l'article 1 LEGDC, contribuir a la lluita contra el canvi climàtic.

Una vegada hem determinat que es tracta d'una funció executiva d'una competència relativa a la protecció del medi ambient, cal veure ara si està justificat que l'Estat hagi atribuït caràcter bàsic a aquesta actuació administrativa. Amb referència a aquesta qüestió, la regla general ha de ser, com ha quedat assenyalat al començament d'aquest fonament jurídic, que, en condicions de normalitat, aquestes funcions executives mediambientals corresponen a les comunitats autònomes dins del seu àmbit espacial i no a l'Estat (STC 102/1995, de 26 de juny, FJ 8). Només si quedés demostrat que concorren els requisits que, segons hem vist més amunt, la jurisprudència constitucional ha fixat perquè l'Estat



pugui assumir competències executives, quedaria justificat que ho hagués fet en el cas present. Els requisits per a una solució tan excepcional i, en qualsevol cas, indispensables per assolir la finalitat objectiva de la norma són, recordem-ho: que no es pugui fixar cap altre punt de connexió que permeti l'exercici de les competències autonòmiques o que l'objecte de la competència tingui caràcter supraautonòmic i no sigui possible el fraccionament de l'activitat pública exercida sobre l'esmentat objecte, i, fins i tot en aquest cas, que tampoc no es pugui exercir –ens referim òbviament a la competència autonòmica– mitjançant mecanismes de cooperació o de coordinació i, per això, calgui un grau d'homogeneïtat i uniformitat que només es pugui garantir amb l'atribució a un únic titular.

Doncs bé, tot i els esforços del preàmbul de la Llei objecte d'anàlisi per justificar que l'Estat està habilitat per exercir determinades competències executives, com l'atorgament de la concessió sobre la base del seu caràcter estratègic per a l'economia de l'Estat, aquesta justificació no encaixa amb la finalitat de la regulació en què s'insereixen, ni s'acredita la concurrència dels requisits que permetrien admetre la seva constitucionalitat. És més, del context mateix de la Llei es dedueix més aviat el contrari, és a dir, que estem davant d'actes administratius merament aplicatius, que es realitzen un cop s'ha verificat que es compleixen els requisits legalment previstos en la normativa bàsica i que, per tant, haurien de correspondre a les comunitats autònomes. Efectivament, no queda fonamentat que l'aplicació descentralitzada –quant a les concessions– pugui obstaculitzar l'assoliment dels objectius fixats per la legislació bàsica, ni d'aquesta mateixa regulació es desprèn que la retenció per l'Estat de les funcions d'atorgament, revisió i revocació de les concessions d'emmagatzematge sigui indispensable per preservar la finalitat de contribuir a la lluita contra el canvi climàtic.

En aquest sentit, podem observar com l'article 5.3.a LEGDC –desenvolupat per l'article 8 de la mateixa Llei– atribueix a les comunitats autònomes una funció tan cabdal en el sistema d'emmagatzematge com l'atorgament dels permisos d'investigació, dels quals en bona mesura dependrà l'atorgament de la concessió mateixa. És a dir, resulta incongruent que, havent atribuït a la

comunitat autònoma la competència per atorgar aquests permisos previs i preceptius per poder realitzar exploracions geològiques, després es pugui justificar que l'atorgament de l'altra funció executiva, que de forma molt reglada s'hi vincula, correspongui al Ministeri d'Indústria, Turisme i Comerç. De la mateixa manera, entenem que es desdibuixa completament la pretesa necessitat que l'Estat es reservi la competència sobre funcions executives si, a continuació, la Llei admet que, mantenint formalment l'Estat la titularitat (art. 15.2 LRJAP), l'exercici d'aquestes mateixes activitats executives –i fins i tot les funcions– es pugui encomanar a les comunitats autònomes (en aquest sentit, vegeu l'últim incís dels apts. 1 i 2 de l'art. 5 LEGDC).

La manca de justificació de l'atribució del caràcter bàsic a les funcions executives dels articles 11, 13 i 15 LEGDC resulta també d'una interpretació d'aquestes funcions integrades en el context d'altres funcions executives que hi poden tenir força vinculació. Ens referim al fet que els apartats 4 i 5 de l'article 4 de la Llei 1/2005, de 9 de març, per la qual es regula el règim del comerç de drets d'emissió de gasos d'efecte d'hivernacle, atribueixen a la comunitat autònoma en què s'ubiqui la instal·lació la competència per a l'atorgament de l'autorització d'emissió de gasos d'efecte d'hivernacle i també l'aprovació del pla de seguiment, com s'encarrega de recordar també l'article 11.7 de la Llei aquí dictaminada.

Però és que, fins i tot en el cas hipotètic que l'atribució de l'atorgament de la concessió d'emmagatzematge a la comunitat autònoma pogués provocar alguna mena de dificultat o disfunció en el sistema general que dissenya la Llei que estem analitzant, el Tribunal Constitucional ha resolt que això no pot ser al·legat per tal d'eludir competències que constitucionalment corresponen a una comunitat autònoma, ja que:

«[...] en tal caso, bastaría que en el diseño de una legislación estatal reguladora de una materia se dificultara artificialmente su ejecución autonómica, para justificar la negación o supresión de esa competencia. Al contrario, la existencia de competencias de ejecución autonómica supone la necesidad de establecer los instrumentos de coordinación y colaboración de las Administraciones Públicas implicadas, en este caso el Ministerio de Cultura

y el órgano correspondiente de la Generalidad de Cataluña, no excluyéndose respectivamente uno y otro para esta necesaria coordinación y colaboración.» (STC 106/1987, de 25 de juny, FJ 4)

Efectivament, a banda que no siguin admissibles les actuacions preventives per modificar un règim competencial, resulta que el règim bàsic de la concessió que preveu la Llei es configura com una activitat altament reglada i, per tant, no té cap mena de justificació que la LEGDC la reservi per a l'Estat. En aquest sentit, no es tracta, doncs, d'una activitat «que comporte márgenes amplios de discrecionalidad que sólo puedan ser encomendados a instancias generales» (STC 147/1991, de 4 de juliol, FJ 4.C). Hom pot comprovar com l'atorgament de la concessió resta directament vinculat, en la majoria de casos, al fet que s'hagin conclòs les tasques d'investigació i que s'hagin complert les condicions fixades en el permís d'investigació –que, per cert, convé recordar-ho novament, atorga la comunitat autònoma en el seu àmbit territorial–, la qual cosa significa que l'òrgan que atorga la concessió pràcticament no té marge de discrecionalitat per decidir. Això és el que preveu, precisament, l'article 11.3 LEGDC, que, d'una banda, fixa els principis generals que han de presidir el procediment de les concessions (objectivitat, publicitat i transparència) i, de l'altra, fixa els criteris més específics per a la decisió concreta de la concessió quan diu que «[...] s'ha de donar prioritat a l'atorgament d'una concessió d'emmagatzematge per a un lloc d'emmagatzematge determinat al titular del permís d'investigació sobre l'esmentat lloc».

En el cas que el titular del permís renunciï a aquest dret, o no l'exerceixi d'acord amb les previsions legals (art. 11.3 LEGDC, segon incís), s'ha d'arbitrar un concurs públic a fi d'adjudicar la concessió al sol·licitant que aconsegueixi els requisits exigits i n'ofereixi millors condicions, de manera que la decisió està igualment condicionada a un permís d'investigació que prèviament ha atorgat la comunitat autònoma. D'altra banda, la mateixa previsió legal remet al futur reglament la determinació dels criteris per a la valoració, entre altres aspectes del procediment, la qual cosa no deixa marge a la discrecionalitat. Finalment, tampoc no hi ha cap motiu perquè l'Estat es reservi l'atorgament de les concessions que sol·licitin els titulars d'altres drets miners i

geològics d'explotació, ja que, en aquest cas, la Llei disposa que se'ls ha d'atorgar directament sempre que demostrin fefaentment la idoneïtat d'una estructura per a l'emmagatzematge (art. 13.4 LEGDC).

Ultra això anterior, podem afegir que la Llei conté una regulació prolixa i detallada sobre la totalitat de les fases i els requisits del procediment concessional, tant pel que fa a les seves actuacions prèvies i a les de tramitació i decisió com, fins i tot, a un conjunt d'actuacions posteriors que hi estan relacionades, un cop finalitzada la concessió. Però aquest possible excés en allò que hauria de ser una regulació mínima i uniforme per a tot l'Estat, que caracteritza el concepte material de bases, no ha estat qüestionat en la sol·licitud de dictamen. Com tampoc no han estat qüestionades les nombroses remissions al reglament que, presumiblement, en la majoria dels casos dictarà el Govern de l'Estat, per estar directament vinculades aquestes remissions a les competències executives que també se li atribueixen.

Podem concloure, doncs, respecte d'aquest primer grup de preceptes, que l'atribució a l'Estat de les funcions executives relatives a l'atorgament de la concessió d'emmagatzematge (art. 11, apts. 1, 2 i 6, i art. 13 LEGDC), la seva revisió i revocació (art. 15, apts. 1 a 5 i 7, en la mesura que remet a l'article 23 LEGDC) i, per connexió amb els anteriors, l'article 10, apartats 4 i 6 LEGDC, que atribueixen al Ministeri d'Indústria, Turisme i Comerç, com a competent per atorgar la concessió, la facultat d'informar els altres departaments ministerials i administracions públiques sobre la sol·licitud de concessió i la seva pròrroga, vulneren les competències de la Generalitat que li atribueixen l'article 144.1.b EAC i l'article 149.1.23 CE.

En consonància amb els raonaments exposats, l'incís de l'apartat 6 de l'article 11 LEGDC, que atribueix a l'Institut Geològic i Miner d'Espanya la facultat d'informar preceptivament sobre la sol·licitud de la concessió, s'ha d'entendre referit, en el cas de Catalunya, a l'òrgan autonòmic equivalent, actualment l'Institut Geològic de Catalunya, al qual la Llei 19/2005, de 22 de desembre, que el regula, li atribueix la funció d'elaborar informes sobre el sòl i el subsòl (art. 3.2.g).

B) Quant al segon bloc de preceptes (art. 19 i 23 LEGDC), cal entendre que els dubtes del Govern de la Generalitat els susciten els apartats que es refereixen a la intervenció de l'Estat, concretament els apartats 2 i 3 de l'article 19, relatius al pla de seguiment de l'explotació, i els apartats 1, 2 (darrer incís), 3, 4, 5 i 6 de l'article 23, que es refereixen a la intervenció dels òrgans competents de l'Estat en el tancament de la instal·lació. La literalitat d'aquests preceptes, en la part que aquí ens interessa, és la següent:

«Article 19. *Seguiment.*

1. [...]

2. El seguiment s'ha de basar en un pla elaborat pel titular de conformitat amb els requisits establerts a l'annex II d'aquesta Llei [...]. El pla s'ha de presentar al Ministeri d'Indústria, Turisme i Comerç amb la sol·licitud de concessió. El Ministeri d'Indústria, Turisme i Comerç l'ha de remetre a l'òrgan autonòmic competent perquè l'aprovi. Una vegada aprovat per l'òrgan autonòmic competent, aquest ha de tornar a enviar el pla al Ministeri d'Indústria, Turisme i Comerç perquè sigui incorporat a la concessió d'emmagatzematge.

3. [...]. Els plans actualitzats s'han de tornar a presentar al Ministeri d'Indústria, Turisme i Comerç per a la seva aprovació per l'òrgan autonòmic competent de conformitat amb el procediment que estableix l'apartat anterior.»

«Article 23. *Obligacions relatives al tancament i al període posterior al tancament.*

1. El lloc d'emmagatzematge s'ha de tancar en els casos següents:

a) Perquè s'ha complert el termini previst en la concessió, han finalitzat les activitats d'injecció o s'ha complert qualsevol altra de les condicions estipulades en la concessió que comporti la seva finalització, sempre que, en tots aquests casos, el titular acreditat aquestes circumstàncies davant el Ministeri d'Indústria, Turisme i Comerç.

b) A sol·licitud del titular, prèvia acceptació pel Ministeri d'Indústria, Turisme i Comerç sempre que no comporti incidència negativa sobre el domini públic, el medi ambient o la salut pública o causi perjudicis a tercers, o

c) Quan ho decideixi així el Ministeri d'Indústria, Turisme i Comerç després de la revocació d'una concessió d'emmagatzematge.

2. [...]

El pla de gestió posterior al tancament de caràcter provisional s'ha de presentar al Ministeri d'Indústria, Turisme i Comerç amb la sol·licitud de concessió. El Ministeri d'Indústria, Turisme i Comerç l'ha de remetre a l'òrgan autonòmic competent perquè l'aprovi. Una vegada aprovat per l'òrgan autonòmic competent, aquest ha de tornar a enviar el pla al Ministeri d'Indústria, Turisme i Comerç perquè l'incorpori a la concessió d'emmagatzematge d'acord amb el que preveu l'article 14.

3. [...] Una vegada actualitzat, s'ha de presentar al Ministeri d'Indústria, Turisme i Comerç, que l'ha de remetre a l'òrgan autonòmic competent perquè l'aprovi com a pla definitiu de gestió posterior al tancament.

4. [...]

5. [...]

6. [...]»

Pel que fa a aquests dos articles, el nostre pronunciament s'ha de basar en els mateixos raonaments que acabem de sostenir en relació amb el bloc que integren els articles 11, 13 i 15 LEGDC. Això és així perquè les funcions executives que ambdós atribueixen a l'Estat estan vinculades al procediment per a l'atorgament de la concessió d'emmagatzematge i són completament accessòries d'aquest. Ens referim, pel que fa a l'article 19 LEGDC, a la presentació davant el Ministeri competent, juntament amb la sol·licitud de concessió, d'un pla de seguiment i, quan escaigui, de la seva actualització, per tal que després, en ambdós casos, es trametin a la comunitat autònoma per a la seva aprovació. I, respecte de les funcions que regula l'article 23 LEGDC, a la intervenció del Ministeri d'Indústria, Turisme i Comerç en el procés de tancament del magatzem i a la tramitació dels plans de gestió (el provisional i el definitiu) posteriors a aquest tancament perquè el mateix Ministeri els incorpori a la concessió. Conseqüentment, hem de concloure que els articles 19 i 23 LEGDC vulnereu l'article 144.1.b EAC i l'article 149.1.23 CE; el primer, en la part que atribueix a l'Estat les funcions executives relatives a la tramitació del pla de seguiment i la seva actualització (apts. 2 i 3); i el segon, en la part que li atribueix funcions d'aquest

mateix tipus, però referides al tancament de la instal·lació i al pla de gestió posterior (apts. 1, 2, darrer incís, i apts. 3 a 6).

C) Finalment, ens queda per analitzar l'article 5 LEGDC, que, d'acord amb la disposició final onzena, troba formalment cobertura competencial en l'article 149.1.23 CE i sobre el qual el Govern de la Generalitat també planteja dubtes d'inconstitucionalitat o d'antiestatutarietat. En aquest cas, es tracta d'un precepte ubicat sistemàticament en les disposicions generals de la Llei, la finalitat del qual és servir de pòrtic, a mode de presentació general o esquema de la distribució de funcions executives entre l'Estat (en uns casos, el Ministeri d'Indústria, Turisme i Comerç i, en d'altres, el Ministeri de Medi Ambient i Medi Rural i Marí) i les comunitats autònomes.

La sol·licitud de dictamen no indica quins apartats de la detallada distribució competencial que conté l'article 5 LEGDC són els que plantegen dubtes, però del seu contingut es desprèn que únicament serien els que fan una atribució de competències a l'Estat que pugui implicar que «les principals i més substancials funcions de naturalesa executiva queden en mans dels òrgans estatals». En aquest sentit, les funcions que es connecten amb els preceptes que acabem d'analitzar en aquest fonament jurídic són, concretament, les previstes a les lletres *b*, *c*, *d*, *e* i *h* del mateix apartat 1, que reserven un seguit de facultats de gestió a l'Estat, relacionades directament amb diverses fases del procediment d'atorgament, revisió i revocació de totes les concessions administratives, amb independència que afectin una o més comunitats autònomes, i també amb altres actuacions col·laterals i incidentals de les esmentades concessions; la lletra *a* de l'apartat 2, respecte de l'informe sobre la concessió dels permisos d'investigació i sobre les concessions d'emmagatzematge; i les que contenen les lletres *b* i *c* del mateix apartat 2, respecte del seguiment i la supervisió de la concessió i la proposta de la transferència de responsabilitat sobre els llocs d'emmagatzematge tancats al Consell de Ministres, respectivament, que són desenvolupades amb detall pels articles 24 i 25 LEGDC. Del primer, cal que en singularitzem les funcions de gestió que assigna a l'Administració general de l'Estat, al Ministeri de Medi Ambient i Medi Rural i

Marí i al Consell de Ministres, al voltant del mecanisme de transferència de responsabilitat (art. 24, apts. 1 a 4); i del segon, les nombroses atribucions que, de forma genèrica i indeterminada, fa al Govern perquè adopti les mesures necessàries de seguiment dels llocs d'emmagatzematge després de la transferència de responsabilitat (art. 25).

A tots aquests apartats enunciats de l'article 5, i per connexió als apartats 1 a 4 de l'article 24 i a l'article 25, els són aplicables els mateixos raonaments que hem fet respecte dels articles 11, 13, 15, 19 i 23 LEGDC i, per tant, hem d'arribar a la conclusió que vulneren la competència que l'article 144.1.b EAC atribueix a la Generalitat de Catalunya i l'article 149.1.23 CE.

Una menció especial mereixen la lletra g de l'article 5.1, desenvolupada per l'article 28, i la lletra d de l'article 5.2 LEGDC, relatives a la creació i al manteniment dels registres. En efecte, en la mesura que l'article 18.4 de la Directiva 2009/31/CE preveu l'obligació que l'Estat comuniqui a la Comissió els informes que acreditin que, després del tancament, tot el CO<sub>2</sub> romandrà completament i permanentment confinat, cal que l'Estat disposi almenys d'un registre de tots aquests emplaçaments (art. 25 Directiva 2009/31/CE). Tot això no exclou que les comunitats autònomes no puguin crear els seus propis registres.

A l'últim, per connexió amb els preceptes objecte de la sol·licitud de dictamen (art. 19.1 de la nostra Llei reguladora), cal fer esment de l'article 38 de la Llei examinada, en allò que atribueix a l'Administració de l'Estat la competència per tramitar i resoldre els procediments sancionadors en els supòsits de «permisos o concessions sobre llocs d'emmagatzematge». Amb referència a aquesta qüestió, cal recordar breument una consolidada doctrina constitucional sobre la distribució competencial en matèria de règim sancionador, que considera que la potestat sancionadora és una competència instrumental o connexa a la competència que, respectivament, correspongui a l'Estat o a les comunitats autònomes (per totes, STC 331/2005, de 21 de desembre, FJ 17). D'aquesta manera, «la intensitat de la competència de la Generalitat per establir el règim d'infraccions i sancions estarà lligada a la competència substantiva sobre una determinada matèria» (en aquest sentit, DCC núm. 287, de 19 de



febrer de 2008, F II). En el cas que ara s'examina, l'article 38.1 LEGDC atribueix a l'Administració de l'Estat una competència sancionadora connectada als permisos i a les concessions per a llocs d'emmagatzematge que li correspon atorgar d'acord amb l'assignació de funcions que disposa l'article 5 LEGDC. Per tant, centralitza en l'Estat unes competències executives de caràcter sancionador, que són instrumentals de les competències substantives d'atorgament dels permisos i de les concessions les quals, com exposem en aquest fonament jurídic i també en el següent i darrer fonament, corresponen a la Generalitat *ex* article 144.1.*b* EAC. En conseqüència, l'article 38 LEGDC és contrari a l'article 149.1.23 CE i a l'article 144.1.*b* EAC.

La sol·licitud fa esment especial als articles 15.6 i 26.4 LEGDC (en realitat, però, es tracta de l'art. 23.4), que desenvolupen la lletra *b* de l'apartat 2 de l'article 5, els quals es refereixen a l'establiment d'obligacions per als òrgans competents de les comunitats autònomes en els casos de revisió i de revocació de concessions pel Ministeri i també de tancament dels llocs d'emmagatzematge. Un cop hem resolt que la revisió, la revocació i el tancament del lloc d'emmagatzematge són funcions de caràcter executiu i que corresponen a la comunitat autònoma, és plenament coherent amb això que les altres funcions executives de caràcter més obligacional, que s'hi vinculen, com són la d'assumir les obligacions jurídiques relatives a l'admissió d'injeccions de CO<sub>2</sub>, al seguiment i a l'aplicació de les mesures correctores, preventives o de reparació, mentre no s'expedeixi una nova concessió (art. 15.6), o vetllar pel compliment, per part del titular, de les obligacions que li imposa la Llei (art. 23.4), corresponguin també a les comunitats autònomes.

### *Cinquè. Altres qüestions derivades de la sol·licitud de dictamen*

Després de tractar els principals blocs normatius, incloent-hi els apartats de l'article 5 LEGDC que tenen connexió amb els preceptes objecte de la sol·licitud, resten tres punts per examinar. Els dos primers es refereixen a l'atorgament de permisos

d'investigació quan afectin l'àmbit territorial de més d'una comunitat autònoma o el subsòl marí. Finalment, en un darrer punt, analitzarem la mateixa disposició final onzena, que és la norma en la qual s'invoquen tots els títols competencials.

1. Pel que fa al primer, l'autorització de permisos d'investigació que afectin l'àmbit territorial de més d'una comunitat autònoma s'atribueix al Ministeri d'Indústria, Turisme i Comerç (art. 5.1.a i 5.5 LEGDC), la qual cosa suposa una excepció al repartiment que fa la Llei, en el sentit que aquests permisos d'investigació, com a regla general, corresponen a les comunitats autònomes.

El permís d'investigació constitueix una fase prèvia de l'atorgament de la concessió, bé per determinar la capacitat d'emmagatzematge, bé per avaluar la idoneïtat del lloc on es realitza (art. 8.1 LEGDC) i, a més, com hem indicat en el fonament jurídic anterior, dóna prioritat a l'atorgament de la concessió si la sol·licitud es cursa durant el període de la investigació (art. 11.3, primer incís, LEGCD). Resulta, per tant, un element cabdal del sistema de captura i emmagatzematge geològic de diòxid de carboni (CEDC).

La Llei dictaminada reconeix aquesta facultat a les comunitats autònomes quan l'objecte del permís no excedeix l'àmbit territorial autonòmic, atès que es tracta d'una funció d'execució que, per tant, deriva del bloc de la constitucionalitat en matèria de medi ambient, tal com l'hem exposat en el fonament jurídic quart. El dubte es planteja respecte a l'atribució d'aquesta competència executiva a l'Estat quan l'àmbit territorial objecte del permís supera el d'una comunitat autònoma.

Aquesta hipòtesi, que l'àmbit d'exercici d'una competència tingui un abast territorial superior al territori d'una comunitat autònoma, és un factor que incideix en el repartiment competencial de forma diferenciada, segons estigui previst expressament o no per la Constitució i l'Estatut d'autonomia. En ocasions, el bloc de la constitucionalitat disseny la distribució d'una competència tenint en compte aquest factor, per exemple quan l'article 149.1.21 CE estableix que els ferrocarrils i els transports terrestres són competència estatal si transcorren pel territori de més d'una

comunitat autònoma, i són de la Generalitat si es mantenen dintre del territori d'aquesta (art. 169 EAC).

En canvi, quan ni la Constitució ni l'Estatut han previst el territori com a factor de distribució d'una competència entre l'Estat i les comunitats autònomes i l'exercici de la competència supera efectivament el territori de Catalunya, o d'una altra comunitat autònoma, aleshores la competència no es pot atribuir automàticament a l'Estat, perquè implicaria un desapoderament de la comunitat autònoma, sinó que cal resoldre la qüestió amb altres criteris, segons existeixi o no la possibilitat de fraccionament de l'exercici de la competència o sigui essencial per a l'homogeneïtat del resultat. En alguns casos, és possible que les mateixes comunitats autònomes concernides es posin d'acord i, en d'altres, l'Estat pot desplegar instruments de coordinació que garanteixin el resultat sense minvar les facultats de les comunitats autònomes.

Tenint en compte aquestes diverses situacions, l'article 115 EAC ha previst diferents alternatives: la primera, la possibilitat que la Generalitat exerceixi la competència sobre la part de l'objecte situat en el seu territori; la segona, la introducció d'instruments de col·laboració amb les altres comunitats autònomes afectades per abordar conjuntament la competència; i la tercera, com a últim recurs, la possibilitat de coordinació per l'Estat (coordinació en sentit estricte que no equival a una competència material de l'Estat). Aquesta solució ha estat acceptada plenament per la doctrina del Tribunal Constitucional a la STC 31/2010, de 28 de juny, que considera que:

«[E]l alcance supraterritorial del objeto de una competencia autonómica no supone, por sí solo, la desposesión de su titularidad en beneficio del Estado, pues esa consecuencia sólo cabe en el supuesto de que la actividad pública ejercida sobre aquel objeto “no sea susceptible de fraccionamiento y, aun en este caso, cuando dicha actuación no pueda llevarse a cabo mediante mecanismos de cooperación o de coordinación, sino que requiera un grado de homogeneidad que sólo pueda garantizar su atribución a un único titular, que forzosamente debe ser el Estado, o cuando sea necesario recurrir a un ente con capacidad de integrar intereses contrapuestos de varias Comunidades Autónomas” (STC 243/1994, de 21 de julio, FJ 6).» (FJ 63)

Atès que la competència que fonamenta l'article 5.1.a LEGDC és el medi ambient (d'acord amb la disposició final onzena) i, en vista que la seva previsió constitucional a l'article 149.1.23 CE no preveu una delimitació territorial específica d'aquesta competència, l'Estat no pot atribuir-se l'atorgament del permís d'investigació pel fet que aquest s'estengui al territori de més d'una comunitat autònoma, sinó que en aquest cas serien de plena aplicació les normes de l'article 115 EAC, tant el recurs a la col·laboració amb la comunitat autònoma veïna (conveni, òrgan mixt, etc.), com la fixació per l'Estat d'instruments de coordinació, que no implica una decisió material, sinó la determinació de procediments per assolir un acord, de conformitat amb una doctrina consolidada del Tribunal Constitucional.

Concretament en matèria de medi ambient, sobre la controvèrsia a l'entorn de la competència per declarar zones d'atmosfera contaminada, el Tribunal va dir:

«De todo ello se deduce que no es adecuada a la Constitución la solución ofrecida en la disposición recurrida: una decisión unitaria acerca de la declaración por parte de los órganos del Estado por el mero hecho de que las zonas atmosféricas contaminadas puedan sobrepasar o incluir el territorio de varias Comunidades Autónomas. Esta solución sólo sería constitucionalmente legítima en aquellos casos excepcionales en que la intervención separada de las diversas Comunidades Autónomas no permitiera salvaguardar la eficacia de las medidas a tomar, y resulte necesaria una decisión unitaria del Estado a causa de poderosas razones de seguridad y grave y urgente necesidad que justifican la utilización estatal sobre bases de la dependencia en materia de protección del medio ambiente y para evitar daños irreparables.» (STC 329/1993, FJ 4)

Aquesta solució és reforçada per la norma continguda a l'article 5.5 LEGDC, que, referint-se als supòsits de l'apartat 3, lletres *c* (aprovar el pla de seguiment i el pla provisional de gestió posterior al tancament) i *f* (responsabilitzar-se del seguiment i de les mesures correctores una vegada tancat el lloc d'emmagatzematge i fins a la transferència de responsabilitat), preveu per a tots dos que si el lloc d'emmagatzematge està situat en el territori de més d'una comunitat autònoma «aquestes han de

desenvolupar les vies de cooperació oportunes per a l'aplicació adequada d'aquesta Llei».

No resulta coherent que aquesta solució, que és plenament conforme amb una interpretació general de la Constitució i amb l'article 115 de l'Estatut d'autonomia, no s'hagi tingut en compte en la resta de preceptes.

En conseqüència, d'acord amb el que s'ha exposat, l'apartat 1.a de l'article 5 LEGDC, en allò que es refereix a l'atorgament dels permisos d'investigació que afectin l'àmbit territorial de més d'una comunitat autònoma, és contrari als articles 149.1.23 CE i 115 EAC.

2. Quant al segon punt, l'autorització de permisos d'investigació que afectin el subsòl marí (art. 5.1.a, 5.1.i, 5.4 i disposició addicional tercera LEGDC), l'article 5.1.a LEGDC reserva a l'Estat el seu atorgament, i també l'article 5.1.i exceptua les comunitats autònomes de la inspecció dels llocs d'emmagatzematge quan estiguin situats en el subsòl marí. Més rotundament, l'article 5.4 LEGDC estableix que totes les funcions d'execució que la Llei atorga a les comunitats autònomes correspondran a l'Estat quan el lloc d'emmagatzematge es trobi en el subsòl marí, remetent a la regulació de la disposició addicional tercera. Aquesta disposició, sobre la qual no s'ha demanat dictamen, és la que conté la regulació material. Les regles principals esmentades es limiten a recordar que no es crearan llocs d'emmagatzematge quan els convenis internacionals ho prohibeixin, que l'ocupació del domini públic maritimoterrestre es farà mitjançant permisos i concessions d'acord amb la Llei 22/1988, de 28 de juliol, de costes, i que els permisos i concessions han de respectar la planificació establerta per la protecció mediambiental marina, segons la Llei 41/2010, de 29 de desembre, de protecció del medi marí. L'apartat cinquè d'aquesta disposició addicional torna a repetir que les competències atribuïdes per la Llei a les comunitats autònomes seran exercides pel Ministeri d'Indústria, Turisme i Comerç quan el lloc d'emmagatzematge estigui en el subsòl marí.

Aquesta disposició addicional tercera LEGDC no ha estat inclosa en la petició de dictamen, però l'afirmació final es correspon exactament amb el contingut de l'article 5.4 LEGDC, de manera

que l'excepció del subsòl marí a la competència autonòmica s'inclou entre les peticions d'examen de les competències d'execució, en la mesura que és part de l'article 5, que sí que és objecte de dictamen, concretament l'article 5.1.a (permisos d'investigació) i 5.1.i (inspecció).

El punt central de conflicte és clar: totes les funcions que exerceixen les comunitats autònomes respecte de l'emmagatzematge del diòxid de carboni quan afecten el subsòl marí passen a correspondre a l'Estat. Per esbrinar la raó d'aquest canvi tan radical convé determinar la naturalesa del subsòl marí, primer en relació amb el subsòl terrestre i després considerant el plus que significa la seva condició de bé de domini públic.

És una qüestió pacífica que el subsòl terrestre no és una matèria competencial específica sinó el suport o l'instrument d'una varietat de competències que van des de la mineria fins a l'emplaçament de cables de serveis, passant pel medi ambient, com per exemple planteja l'article 144.1.f EAC en tractar la contaminació del sòl i del subsòl. El subsòl terrestre no és en si mateix una competència sinó que depèn, amb caràcter instrumental, de la competència a la qual serveix de suport, que pot ser de l'Estat o de les comunitats autònomes.

La pregunta següent, que sorgeix de manera natural, és si aquest plantejament és diferent quan es tracta del subsòl marí. En principi, un raonament lògic ens porta a una resposta negativa, tot i que cal tenir en compte dues notes que poden matisar aquesta afirmació.

La primera deriva de la consideració de bé de domini públic, en la mesura que forma part del domini públic maritimoterrestre. A partir de l'article 132.2 CE, la Llei 22/1988, de 28 de juliol, de costes, enumera els béns que s'hi inclouen i a l'article 3.2 esmenta expressament el subsòl del mar territorial.

El caràcter de bé públic, que d'altra banda l'article 3 de la LEGDC atribueix a les formacions geològiques que formen part dels llocs d'emmagatzematge, li proporciona els privilegis previstos per la Constitució (inalienabilitat, inembargabilitat, imprescriptibilitat) però, com hem avançat en el fonament jurídic quart, la naturalesa de domini públic en si mateixa no implica competència de l'Estat, com ha repetit la jurisprudència constitucional. En la

STC 9/2001, de 18 de gener, sobre la Llei gallega de pesca, es recorda la doctrina:

«[...] hemos de tomar en consideración que, según “una doctrina que muy reiteradamente hemos sostenido [SSTC 77/1984, FJ 3; 227/1988, FJ 14, y 103/1989, FJ 6.a], la titularidad del dominio público no es, en sí misma, un criterio de delimitación competencial y que, en consecuencia, la naturaleza demanial no aísla a la porción del territorio así caracterizado de su entorno, ni la sustrae de las competencias que sobre este espacio corresponden a otros entes públicos que no ostentan esa titularidad” (STC 149/1991, FJ 1.c).» (FJ 16)

En particular, aquesta doctrina ha estat aplicada expressament en matèria de medi ambient marí (STC 40/1998, de 19 de febrer, FJ 56), concretant que no existeix títol competencial específic per bé que l'Estat ha de protegir els béns demanials mitjançant els instruments generals del sistema competencial.

La segona nota que allunya el subsòl marí del terrestre és l'abundància de títols competencials de l'Estat sobre el medi marí: ports, pesca, marina mercant i d'altres amb caràcter parcial, com transport, legislació mercantil, fronteres, forces armades, etc., i el mateix medi ambient que ens ocupa. En particular, les últimes dècades han contemplat un gran desenvolupament del dret internacional i del dret comunitari en aquest àmbit, en part com a conseqüència de la globalització.

El Conveni de les Nacions Unides sobre el Dret del Mar, de 10 de desembre de 1982, que té vigència a Espanya des del 14 de febrer de 1997, constitueix el marc general de les xarxes internacionals de col·laboració perquè defineix els diferents graus d'actuació dels estats (mar territorial, zona econòmica exclusiva i plataforma continental) i els principals punts d'acord entre aquests. No hi ha dubte que el subsòl marí forma part del mar territorial (art. 2.2 del Conveni) però la qüestió que resta pendent és si tota l'activitat en relació amb aquest correspon a l'Estat o es manté la distribució constitucional i estatutària de competències.

Certament, els estats són els subjectes d'aquest dret internacional del mar i són els responsables del respecte als convenis, però això no significa que tota l'activitat que es realitza en les

aigües interiors i el mar territorial sigui executada per l'Estat. En aquest sentit, les comunitats autònomes també poden exercir competències en aquests espais, d'acord amb el que es derivi del bloc de la constitucionalitat i d'acord amb el que disposi la legislació sectorial, així com també mitjançant diferents formes de participació en les decisions que les afecten. Així, per exemple, l'article 32 de la Llei 34/1998, de 7 d'octubre, del sector d'hidrocarburs atribueix la competència d'autorització d'explotació en subsòl marí a l'Estat però amb la previsió d'un informe previ de la comunitat autònoma afectada.

Els municipis tenen competències pel concepte mateix de territori, com ha afirmat el Tribunal Constitucional, i per la mateixa raó –com a mínim– les han de tenir les comunitats autònomes, tal com recorda la STC 38/2002, de 14 de febrer:

«En cuanto a lo que deba entenderse por territorio autonómico, hemos afirmado que “tanto la jurisprudencia del Tribunal Supremo, como la doctrina del Consejo de Estado, han sostenido de forma inequívoca y, concretamente respecto a los puertos y a la zona marítimo-terrestre que uno y otra forman parte del territorio municipal en que están enclavados, basándose en que todo el territorio nacional se divide en términos municipales, de forma que no pueden quedar espacios territoriales excluidos de ellos [...]. Parece claro que la misma doctrina hay que aplicar a la división del territorio nacional en Comunidades Autónomas [...]”.

(STC 77/1984, de 3 de julio, FJ 3).» (FJ 6)

A continuació, la mateixa Sentència extreu les conseqüències afirmant que en el mar territorial, tot i la funció de protecció que correspon a l'Estat, les comunitats autònomes hi poden exercir competències d'acord amb la configuració del bloc de la constitucionalitat, com ara les relacionades amb els abocaments, salvament marítim, aqüicultura, marisqueig o ordenació del sector pesquer. Així, tot i que amb algun matís, afirma que:

«En el mar territorial excepcionalmente pueden llegar a ejercerse competencias autonómicas, eventualidad ésta que dependerá, bien de un explícito reconocimiento estatutario (vertidos industriales o contaminantes en aguas territoriales, salvamento marítimo: arts. 17.6 y 11 EAAnd) bien de la naturaleza de la competencia tal como



resulta de la interpretació del bloque de la constitucionalidad (acuicultura: STC 103/1989, de 8 de junio; ordenación del sector pesquero: STC 158/1986, de 11 de diciembre; marisqueo: STC 9/2001, de 18 de enero).» (FJ 6)

Per tant, el protagonisme de l'Estat en el dret internacional, que li comporta una sèrie de competències, no pot servir en aquest cas per preterir les competències de les comunitats autònomes. En un altre ordre de coses, la mateixa disposició que atribueix a l'Estat un seguit de funcions que, pel seu caràcter executiu, haurien de correspondre a les comunitats autònomes, quan afecten el subsòl marí (disposició addicional tercera, apt. 5 LEGDC), preveu que l'activitat d'emmagatzematge no es realitzi contra prohibicions de convenis internacionals (disposició addicional tercera, apt. 2 LEGDC), i l'article 2.1 LEGDC recorda que l'activitat en el subsòl marí ha de respectar la legislació comunitària i els acords internacionals subscrits per Espanya. Naturalment, en el subsòl marí i en qualsevol altra matèria, però, la citació contínua d'aquesta dimensió internacional sembla dirigida a justificar la intervenció exclusiva de l'Estat.

La Llei 41/2010 esmentada, de protecció del medi marí, que va ser aprovada pràcticament al mateix temps que la Llei objecte de dictamen, conté la regulació general de la protecció del subsòl marí (art. 2.2), que admet la competència de protecció mediambiental de les comunitats autònomes (art. 3.1), al mateix temps que preveu l'autorització de qualsevol activitat en el llit i el subsòl de les aigües marines que requereixi, bé l'execució d'obres o instal·lacions, bé la col·locació o el dipòsit de matèries sobre el fons marí, amb l'únic condicionant de sotmetre-la a l'informe favorable del Ministeri de Medi Ambient i Medi Rural i Marí, però sense prejutjar la titularitat d'aquesta competència (art. 3.3).

Encara resulta més adient recordar que l'article 32.6 de la mateixa Llei de protecció del medi marí inclou la previsió d'abocaments de diòxid de carboni i determina l'autorització per part de l'autoritat competent «en funció de la ubicació geogràfica del lloc on se sol·licita realitzar l'abocament», especificant si es tracta del port o de la resta de la costa, però no introdueix limitacions per als permisos d'investigació.

En definitiva, les competències que corresponen a les comunitats autònomes respecte a l'emmagatzematge que regula la LEGDC no es poden atribuir a l'Estat pel fet d'afectar el subsòl marí i, en conseqüència, l'article 5.1.a, 5.1.i i 5.4 i la disposició addicional tercera (aquesta per connexió) són contraris als articles 149.1.23 CE i 144.1.b EAC, en el punt referit al subsòl marí.

3. Finalment, cal fer una breu referència a la disposició final onzena, que conté els títols competencials de l'Estat que donen fonament constitucional a la LEGDC, objecte també de la sol·licitud de dictamen i que, lògicament, resulta afectada per la inconstitucionalitat i l'antiestatutarietat de les normes concretes que hem examinat.

El primer paràgraf de l'esmentada disposició final atorga caràcter bàsic a la Llei, a l'empara de l'article 149.1.23 CE sobre la competència estatal en matèria de protecció del medi ambient, amb dues excepcions:

La primera, continguda a la lletra *a* d'aquesta disposició final, que no situa el fonament dels articles 10, 11, 13 i 15 LEGDC en el medi ambient, sinó en les competències atribuïdes a l'Estat per l'article 149.1.13 CE, sobre ordenació general de l'economia. Al fonament jurídic segon hem examinat aquest àmbit competencial i hem conclòs que l'article 149.1.13 CE no pot donar cobertura als preceptes esmentats i, per tant, que aquests solament es podrien emparar, si és el cas, en el títol defectiu de l'article 149.1.23 CE. L'anàlisi de l'eventual ubicació d'aquests preceptes al títol competencial de medi ambient ha estat realitzada en el fonament jurídic quart, en què hem conclòs que no s'adeqüen al bloc de la constitucionalitat.

La segona excepció es preveu en la lletra *b* de la mateixa disposició final que, juntament amb altres sis preceptes més, fonamenta la competència per dictar els articles 6, 26 i 27 en l'article 149.1.25 CE. Al fonament jurídic tercer han estat examinats aquests preceptes, objecte de la sol·licitud, amb el resultat que tampoc no s'adeqüen a l'ordre constitucional i estatutari de distribució de competències.

D'acord amb les consideracions efectuades, hem de concloure que la disposició final onzena és contrària a la Constitució i a l'Estatut d'autonomia.

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

## CONCLUSIONS

*Primera.* L'article 5.1.a de la Llei 40/2010, de 29 de desembre, d'emmagatzematge geològic de diòxid de carboni, pel que fa a l'atorgament estatal de l'autorització de permisos d'investigació, quan afectin l'àmbit territorial de més d'una comunitat autònoma, és contrari a l'article 149.1.23 de la Constitució i als articles 144.1.b i 115 de l'Estatut d'autonomia.

*Adoptada per unanimitat.*

*Segona.* Els següents preceptes de la Llei 40/2010, de 29 de desembre, d'emmagatzematge geològic de diòxid de carboni:

a) les lletres *b*, *c*, *d*, *e* i *b* de l'apartat 1 de l'article 5; la lletra *a* de l'apartat 2 de l'article 5; els apartats 1, 2 i 6 de l'article 11; l'article 13; els apartats 1 a 5 i 7 de l'article 15, tots els quals relatius al règim concessional dels llocs d'emmagatzematge i, per connexió, els apartats 4 i 6 de l'article 10;

b) les lletres *b* i *c* de l'apartat 2 de l'article 5, i els apartats 2 i 3 de l'article 19, així com també els apartats 1, 2 (darrer incís) i 3 a 6 de l'article 23, relatius al seguiment de les instal·lacions d'emmagatzematge i a les actuacions relatives al tancament i, per connexió, els apartats 1 a 4 de l'article 24 i l'article 25;

i c) les lletres *a* i *i* de l'apartat 1 i l'apartat 4 de l'article 5 i, per connexió, la disposició addicional tercera, en la regulació referida al subsòl marí;

són contraris a l'article 149.1.23 de la Constitució i a l'article 144.1.b de l'Estatut d'autonomia.

*Adoptada per unanimitat.*

*Tercera.* Els apartats 3 i 4 de l'article 6 i l'article 38 de la Llei 40/2010, de 29 de desembre, d'emmagatzematge geològic de diòxid de carboni, per connexió amb els preceptes objecte de les conclusions precedents, referits al règim de les concessions i dels permisos d'investigació, són contraris a l'article 149.1.23 de la Constitució i als articles 115 i 144.1.b de l'Estatut d'autonomia.

*Adoptada per unanimitat.*

*Quarta.* Els apartats 1, 3 i 5 de l'article 26 i l'apartat 1 de l'article 27 de la Llei 40/2010, de 29 de desembre, d'emmagatzematge geològic de diòxid de carboni, relatiu a l'accés als llocs d'emmagatzematge i les xarxes de transport, són contraris a l'article 149.1.25 de la Constitució i a l'article 133 de l'Estatut d'autonomia.

*Adoptada per unanimitat.*

*Cinquena.* La disposició final onzena de la Llei 40/2010, de 29 de desembre, d'emmagatzematge geològic de diòxid de carboni, és contrària a la Constitució i a l'Estatut d'autonomia en relació amb els preceptes d'aquesta Llei declarats contraris al bloc de la constitucionalitat en les conclusions precedents.

*Adoptada per unanimitat.*

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

**Dictamen 3/2011, de 24 de març,**  
sobre el Reial decret 1715/2010, de 17 de desembre,  
pel qual es designa l'Entitat Nacional d'Accreditació  
(ENAC) com a organisme nacional d'acreditació  
d'acord amb el que estableix el Reglament (CE)  
núm. 765/2008 del Parlament Europeu i el Consell,  
de 9 de juliol de 2008, pel qual s'estableixen els  
requisits d'acreditació i vigilància del mercat relatiu a  
la comercialització dels productes i pel qual es deroga  
el Reglament (CEE) núm. 339/93

El Consell de Garanties Estatutàries, amb l'assistència del president Eliseo Aja, dels consellers Pere Jover Presa i Julio Añoveros Trias de Bes, del vicepresident Joan Egea Fernández, del conseller Marc Carrillo, de la consellera Antonia Agulló Agüero, del conseller secretari Jaume Vernet Llobet, i dels consellers Enric Fossas Espadaler i Àlex Bas Vilafranca, ha acordat emetre el següent

### DICTAMEN

Sol·licitat pel Govern de la Generalitat, sobre el Reial decret 1715/2010, de 17 de desembre, pel qual es designa l'Entitat Nacional d'Accreditació (ENAC) com a organisme nacional d'acreditació d'acord amb el que estableix el Reglament (CE) núm. 765/2008 del Parlament Europeu i el Consell, de 9 de juliol de 2008, pel qual s'estableixen els requisits d'acreditació i vigilància del mercat relatiu a la comercialització dels productes i pel qual es deroga el Reglament (CEE) núm. 339/93 (BOE núm. 7, de 8 de gener de 2011).

*Ponent: Pere Jover Presa*

## ANTECEDENTS

1. El dia 9 de març de 2011 va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries (Reg. 1235) un escrit de la vicepresidenta del Govern de la Generalitat de Catalunya, de 8 de març de 2011, pel qual, en compliment d'allò que preveuen els articles 16.2.b i 31.2 i concordants de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, es comunicava al Consell l'Acord del Govern de la Generalitat, de la mateixa data, de sol·licitud d'emissió de dictamen sobre el Reial decret 1715/2010, de 17 de desembre, pel qual es designa l'Entitat Nacional d'Accreditació (ENAC) com a organisme nacional d'acreditació d'acord amb el que estableix el Reglament (CE) núm. 765/2008 del Parlament Europeu i el Consell, de 9 de juliol de 2008, pel qual s'estableixen els requisits d'acreditació i vigilància del mercat relatius a la comercialització dels productes i pel qual es deroga el Reglament (CEE) núm. 339/93.

Prèviament, el Govern de la Generalitat, en data 1 de març de 2011, va formular el requeriment previ d'incompetència al Govern de l'Estat contra l'esmentat Reial decret 1715/2010, el text del qual s'adjunta com annex a la sol·licitud de dictamen a aquest Consell. Fins a la data, no ens consta que aquest requeriment hagi obtingut resposta.

La sol·licitud de dictamen concreta els motius pels quals es formula la petició, que són, d'una banda, el caràcter preceptiu de l'esmentat dictamen, per al cas que s'acordés plantejar el conflicte positiu de competència, i, de l'altra, la conveniència de disposar d'un dictamen jurídic que analitzi «la seva conformitat o no amb els esmentats preceptes de la Constitució i de l'Estatut d'autonomia, o amb qualsevol altre precepte del bloc de la constitucionalitat [...] que pugui tenir rellevància per a la determinació de la seva constitucionalitat i estatutarietat, i permeti valorar la solidesa dels arguments jurídics amb els que podria comptar el fonament jurídic del possible conflicte positiu de competència».

2. El Consell de Garanties Estatutàries, en la sessió del dia 14 de març de 2011, després d'examinar i debatre la legitimació i el contingut de la sol·licitud de dictamen, així com el moment

procedimental de presentació de la sol·licitud, amb les consideracions del fonament jurídic primer i segons allò que preveuen els articles 24, 25.1 i 31.2 de la seva Llei, la va admetre a tràmit, es va declarar competent per emetre el dictamen corresponent i va designar ponent el conseller Pere Jover Presa.

3. En la mateixa sessió, d'acord amb l'article 25, apartat 5, de la seva Llei reguladora, el Consell va acordar adreçar-se a la vicepresidenta del Govern, a fi de sol·licitar-li la informació i la documentació complementàries de què disposés amb relació a la matèria sotmesa a dictamen.

4. En data 18 de març de 2011 es va rebre en el Registre del Consell (Reg. 1083) un escrit de documentació complementària tramès per la vicepresidenta del Govern amb un informe, de data 31 de gener de 2011, emès pel Departament de Territori i Sostenibilitat, sobre el Reial decret 1715/2010, de 17 de desembre, objecte de dictamen.

5. Finalment, després de les corresponents sessions de deliberació, es va fixar com a data per a la votació i per a l'aprovació del Dictamen el dia 24 de març de 2011.

## FONAMENTS JURÍDICS

### *Primer. La sol·licitud i l'objecte del Dictamen*

1. Amb caràcter previ a l'examen de l'objecte material del Dictamen i en el marc de l'espai on tractem les qüestions incidentals preliminars, creiem necessari formular les consideracions següents sobre el seu procediment de sol·licitud i admissió.

Com s'ha indicat en els antecedents, en data 9 de març de 2011 va tenir entrada en el Registre d'aquest Consell la sol·licitud del Govern del dictamen preceptiu i previ al plantejament del conflicte positiu de competència. Anteriorment, en data 3 de març, s'havia efectuat la recepció en el Govern de l'Estat del corresponent requeriment d'incompetència, d'acord amb l'exi-

gència que, per a les comunitats autònomes, preveu l'article 63 LOTC en relació amb els conflictes positius de competència. L'elecció d'aquest moment procedimental incipient per presentar la sol·licitud de dictamen –el lapse temporal entre aquesta i el requeriment d'incompetència és de menys d'una setmana–, abans que s'obtingui la resposta al requeriment o s'exhaureixi el termini per emetre-la, constitueix, en aquest cas, una pràctica processal diferent de la seguida fins a la data en el decurs d'aquesta institució.

En aquest sentit, cal apuntar que un model de moment processal o un altre a l'hora de sol·licitar un dictamen preceptiu, com és el que ens ocupa, no és una opció innòdua, en la mesura que s'insereix potencialment en el marc de les negociacions entre dos poders, com són la Generalitat i l'Estat. Així, d'ençà de la reforma estatutària de 2006, segons l'article 76 EAC, la sol·licitud d'aquest tipus de dictamen ha esdevingut un acte preceptiu, previ i indispensable per a l'accés a la jurisdicció constitucional, i l'emissió d'aquest en un moment o en un altre –abans o després de rebre la resposta al requeriment formulat a l'Estat– pot generar efectes o arribar a influir en el mateix procés de negociació que es trobi en curs, el qual, per raons evidents, transcendeix necessàriament l'àmbit jurídic per incórrer en el terreny de l'oportunitat. Per això, aquest Consell es manifesta especialment curós i conscient de la influència que pot generar la seva activitat a través d'aquesta tipologia de dictàmens i en vol deixar constància, remarcant-ne la transcendència material –no es tracta d'una mera qüestió formal– als efectes de la posterior i necessària reflexió i interpretació de la Llei en aquest punt.

L'article 31.2 de la Llei 2/2009, de 12 de març, del Consell de Garanties Estatutàries, estableix que «Si el Govern pretén plantejar un conflicte de competència ha de sol·licitar el dictamen preceptiu al Consell de Garanties Estatutàries, un cop formulat el requeriment d'incompetència davant l'òrgan pertinent» i afegeix, en el mateix apartat: «El Consell ha d'emetre el dictamen en el termini de dotze dies a comptar de la recepció de la sol·licitud». Una aproximació estrictament literal als termes de la Llei permet la interpretació que la sol·licitud es pot fer tan bon punt el Govern ha acordat formular el requeriment a l'Estat, sense



haver d'esperar a un moment posterior, com seria la resposta o l'exhauriment del termini d'aquesta per part de l'Estat. Aquesta lectura és la primera i la més directa que sembla derivar-se de la formulació lingüística adoptada pel precepte examinat. Ara bé, la mateixa indicació a continuació d'un termini d'emissió breu –dotze dies–, semblant al dels dictàmens sobre decrets llei, de naturalesa essencialment urgent, i ben diferent del termini d'un mes, que és l'habitual en la resta, ja apunta que l'aprofundiment en la interpretació sistemàtica i integrada de l'article –en el conjunt de la Llei del Consell de Garanties Estatutàries i del procés regulat a la LOTC per als conflictes positius de competència– condueix a una conclusió que pot ser diversa. Així, la lògica de l'ordre dels esdeveniments, reforçada per un termini remarcablement breu –que té sentit en la seqüència processal del termini d'un mes que té la Generalitat per plantejar el conflicte davant del Tribunal Constitucional, un cop ha rebut resposta o s'ha exhaurit el termini d'un mes per respondre el requeriment–, juntament amb la totalitat dels antecedents disponibles fins a la data, avalen la força de la interpretació favorable al moment processal posterior. Certament, però, en aquesta segona interpretació, les exigències de celeritat envers el Govern són altes i no ignorem la dificultat tècnica que en determinats supòsits pot comportar dur a terme a temps tots els actes que estableix l'article 63 LOTC. Un procediment que, tot sigui dit, només exigeix el requeriment previ a les comunitats autònomes i no a l'Estat, que en queda exempt i que, a més, es planteja com un tot unitari que ha de ser completat per la Generalitat abans de poder accedir a la jurisdicció constitucional en defensa de les seves competències.

Per tant, d'acord amb la tasca d'interpretació de la Llei d'aquest Consell que ens correspon, vam procedir a admetre a tràmit la sol·licitud de dictamen, tenint en compte que aquesta aconsegueix els requisits formals que han de ser objecte del nostre examen, d'acord amb les previsions de l'article 25 LCGE i, ultra això, considerem que la funció consultiva i de garantia que tenim atribuïda, en defensa de l'autonomia política de la Generalitat, ha de prevaldre en aquest moment sobre qualsevol altra mena de consideració.

2. Com s'ha dit en els antecedents, constitueix l'objecte d'aquest Dictamen el Reial decret 1715/2010, de 17 de desembre, pel qual es designa l'Entitat Nacional d'Accreditació (ENAC) com a organisme nacional d'acreditació d'acord amb el que estableix el Reglament (CE) núm. 765/2008 del Parlament Europeu i el Consell, de 9 de juliol de 2008, pel qual s'estableixen els requisits d'acreditació i vigilància del mercat relatiu a la comercialització dels productes i pel qual es deroga el Reglament (CEE) núm. 339/93 (en endavant, Reial decret 1715/2010).

Més en concret, el Govern de la Generalitat qüestiona en la seva sol·licitud la designació de l'Entitat Nacional d'Accreditació (en endavant, ENAC) com a única entitat que podrà seleccionar i acreditar verificadors mediambientals perquè exerceixin aquesta activitat i, per tant, els dubtes se centren en la designació de l'ENAC com a únic organisme d'acreditació en l'àmbit de la verificació mediambiental i no, en canvi, en matèria de seguretat o qualitat industrial.

Atès que, com hem vist, la sol·licitud és prèvia al plantejament d'un conflicte de competència, explicitem en aquest fonament jurídic el contingut del Reial decret 1715/2010 i els arguments que se sostenen en l'escrit de sol·licitud i en el requeriment d'incompetència presentat pel Govern de la Generalitat, per tal de delimitar de manera precisa l'objecte del nostre Dictamen.

A) El Reial decret 1715/2010, de 17 de desembre, consta d'un article únic, una disposició addicional, una de transitòria, una de derogatòria i quatre disposicions finals. D'acord amb la dicció del seu preàmbul, és una norma reglamentària de seguretat industrial (par. 11) dictada a l'empara de l'article 149.1.13 i 23 CE i, per tant, de la competència exclusiva de l'Estat per establir les bases i la coordinació general de l'activitat econòmica i per dictar la legislació bàsica en matèria de medi ambient (disposició final primera). Té caràcter de normativa bàsica i la seva aprovació mitjançant reial decret es troba justificada en les habilitacions reglamentàries que contenen els articles 12.5 i 17.3 de la Llei 21/1992, de 16 de juliol, d'indústria (par. 12 del preàmbul).

L'article únic, en l'apartat 1, designa l'Entitat Nacional d'Accreditació (ENAC) com a «únic organisme nacional d'acreditació,

dotat de potestat pública per atorgar acreditacions, d'acord amb el que estableix el Reglament (CE) núm. 765/2008 del Parlament Europeu i el Consell, de 9 de Juliol de 2008» i preveu, en l'apartat 2, la possibilitat que l'ENAC signi amb l'Administració de l'Estat i la de les comunitats autònomes «els convenis de col·laboració que siguin pertinents per al millor exercici de les seves activitats i funcions». Es pretén així donar compliment al mandat que conté l'article 4.1 del Reglament europeu esmentat, que obliga cada estat membre a designar un únic organisme nacional d'acreditació (disposició final tercera). A més, i d'acord amb el preàmbul del Reial decret, l'obligació de designació d'un únic organisme d'acreditació s'estén als verificadors mediambientals en virtut de l'article 28.1 del Reglament núm. 1221/2009, del Parlament Europeu i del Consell, de 25 de novembre de 2009, relatiu a la participació voluntària d'organitzacions en un sistema comunitari de gestió i auditoria mediambientals (EMAS) i pel qual es deroguen el Reglament (CE) núm. 761/2001 i les decisions 2001/681/CE i 2006/193/CE de la Comissió, que disposa que «els organismes d'acreditació designats pels estats membres de conformitat amb l'article 4 del Reglament (CE) núm. 765/2008 són responsables de l'acreditació de verificadors mediambientals i de la supervisió de les activitats realitzades pels verificadors mediambientals» (par. 11 del preàmbul).

La disposició addicional única, amb una redacció pràctica-ment idèntica a la de l'article 11 del Reglament (CE) 765/2008, preveu el reconeixement per part de les administracions públiques dels diferents estats membres de l'equivalència dels serveis que prestin els organismes d'acreditació. L'esmentat reconeixement s'aplicarà, a més, a la validesa dels certificats que aquests han emès, així com també a les certificacions dels organismes d'avaluació de la conformitat que hagin estat acreditats.

Així mateix, la disposició transitòria única transcriu, adaptant-lo al Reial decret, el dictat de l'article 39 del Reglament (CE) 765/2008, quan estableix la validesa dels certificats expedits abans de l'1 de gener de 2010 fins a la data del venciment i com a màxim fins al 31 de desembre de 2014, i l'aplicació del Reial decret en la seva extensió o renovació.

La disposició derogatòria única conté una clàusula derogatòria de caràcter general i, a més, deroga expressament els articles

14 a 19 del Reglament de la infraestructura per a la qualitat i la seguretat industrial aprovat pel Reial decret 2200/1995, de 28 de desembre, juntament amb la disposició addicional tercera del Reial decret esmentat.

A l'últim, la disposició final segona efectua una habilitació al ministre d'Indústria, Turisme i Comerç per a l'aplicació i el desplegament del que estableix el Reial decret en l'àmbit de les seves competències, i la disposició final quarta preveu l'entrada en vigor del Reial decret l'endemà de la seva publicació en el BOE.

B) Quant als arguments aportats pel Govern de la Generalitat per fonamentar l'escrit de sol·licitud de dictamen i el requeriment d'incompetència, aquests es refereixen a la designació de l'ENAC com a únic organisme d'àmbit estatal amb la facultat d'acreditar verificadors mediambientals. I, de forma específica, es tracten dues qüestions: la distribució de competències entre l'Estat i la Generalitat de Catalunya en matèria de medi ambient i la incidència que, en aquest àmbit, pot tenir l'execució del dret de la Unió Europea.

Amb referència a la primera, s'al·lega que, amb l'aplicació del Reial decret 1715/2010, s'elimina una competència executiva de la Generalitat en matèria de medi ambient, i només es preveu que la Generalitat pugui exercir alguna activitat o funció de la competència que tenia com a pròpia si l'ENAC ho decideix així. Es considera, per tant, que es produeix una vulneració de l'ordre de competències d'acord amb l'article 149.1.23 CE i els articles 144 i 111 EAC.

Per fonamentar l'esmentada vulneració, el Govern porta a col·lació la STC 33/2005, de 17 de febrer, que considera vàlida com a precedent jurisprudencial atès que el nou Estatut d'autonomia no ha comportat la modificació de l'esquema competencial entre l'Estat i la Generalitat en matèria de medi ambient. De la doctrina continguda en l'esmentada Sentència, el requeriment destaca que: a) d'acord amb el contingut i la finalitat de la regulació dels verificadors mediambientals i de les entitats que han d'acreditar-los, i des de la seva configuració per la reglamentació comunitària, la regulació presenta una estreta connexió amb la

matèria de medi ambient (FJ 5); *b*) l'activitat de reconeixement i designació de les entitats d'acreditació s'inscriu en l'àmbit de la funció executiva o aplicativa, ja que consisteix només en la constatació del compliment dels requisits que se'ls exigeix per tenir aquesta condició (FJ 10); *c*) no té rellevància per justificar l'assumpció per l'Estat de la competència executiva de designació d'una entitat d'acreditació el fet que l'acreditació realitzada per les entitats designades pugui tenir transcendència en l'àmbit europeu (FJ 11).

Per tant, i en paraules del requeriment, «si aplicamos esta doctrina al Real Decreto 1715/2010 resulta en primer lugar, que no puede servir de justificación el cumplimiento de la normativa comunitaria para eludir la distribución de competencias entre el Estado y la Generalitat en materia de medio ambiente fijada en la Constitución y en el EAC; en segundo lugar, que nuevamente nos hallamos ante una norma de ejecución que tiene una conexión directa con el medio ambiente, dado que designa un organismo nacional que puede acreditar verificadores medioambientales, si bien en este caso aún es más grave que el precedente que enjuicia la STC 33/2005, porque no se establece esta potestad del ENAC en concurrencia con la de las Comunidades Autónomas [*com sí que ho feia el Reial decret 85/1996 enjudicial*], sino que se le otorga con carácter exclusivo la función de acreditación».

Per recolzar la seva posició, pel que fa a l'àmbit de la relació entre el dret de la Unió Europea i els estats membres, el Govern, a més de l'esmentada STC 33/2005, destaca la doctrina constitucional d'acord amb la qual els criteris constitucionals de repartiment intern de competències entre l'Estat i les comunitats autònomes no resulten alterats per l'ingrés d'Espanya a la Unió Europea (STC 235/1999); i també assenyala que la determinació de l'ens públic al qual correspon l'execució del dret comunitari, tant en el pla normatiu com en l'executiu, s'ha de dilucidar tenint en compte els criteris constitucionals de repartiment de competències entre l'Estat i les comunitats autònomes (STC 79/1992), sens perjudici que correspongui a l'Estat establir els sistemes de coordinació i cooperació que permetin evitar les irregularitats o les carències en el compliment en matèria comunitària (STC

148/1998).

Així mateix, i respecte de la justificació del Reial decret per a la designació de l'ENAC en compliment de la normativa europea, el Govern sosté que de l'estudi conjunt de les determinacions de l'esmentada normativa es pot concloure que s'estableixen dos sistemes alternatius de selecció dels organismes d'avaluació: la creació d'un únic organisme d'àmbit estatal que acredita i l'establiment d'un sistema d'autorització de les entitats d'avaluació per les autoritats públiques de l'Estat. En aquest sentit, se citen les disposicions dels reglaments comunitaris en els quals, segons el seu parer, es preveuen aquests dos sistemes, incidint, pel que fa a l'aspecte mediambiental, en el Reglament (CE) 1221/2009, del qual s'assenyalen els articles 2.30 i 2.31, 4.5, 20.1 i, finalment, l'article 28, en què a judici del Govern s'estableix la possibilitat que els verificadors mediambientals puguin ser tant acreditats (apt. 1) com autoritzats per l'autoritat (apt. 2).

És per això que, en definitiva, «la justificación de que la designación del ENAC se hace en cumplimiento de la normativa europea no tiene en cuenta que, por un lado el Reglamento (CE) 765/2008 expresa que la creación de un organismo nacional de acreditación uniforme debe realizarse sin perjuicio del reparto de funciones en el seno de los Estados miembros (C21) y por otro lado, tampoco tiene en cuenta que dicha reglamentación prevé la posibilidad de que sean las autoridades nacionales las que seleccionen y en consecuencia, autoricen a los verificadores medioambientales y la previsión de este sistema, sí que es respetuosa con las competencias de la Generalitat de Catalunya».

3. Partint del marc anterior, i per tal de donar resposta a la sol·licitud del Govern, aquest Consell tractarà en els fonaments jurídics que segueixen les qüestions següents:

En primer lloc, i com a qüestió prèvia a l'examen de la constitucionalitat i estatutarietat del Reial decret 1715/2010, determinarem si els reglaments (CE) 765/2008 i 1221/2009 imposen de forma imperativa l'existència d'un sistema d'acreditació dels verificadors mediambientals basat en una única entitat d'acreditació per a cada estat membre, tal com s'afirma en el preàmbul del Reial decret esmentat i, per contra, qüestiona el Govern de

la Generalitat en el seu requeriment d'incompetència.

En segon lloc, examinarem si l'establiment pel Reial decret 1715/2010 d'una única entitat habilitada per acreditar els verificadors mediambientals per a tot el territori de l'Estat vulnera les competències de la Generalitat en matèria de medi ambient, tal com deriven de la Constitució (art. 149.1.23 CE) i de l'Estatut d'autonomia (art. 144.1 i 111 EAC), tenint en compte, per efectuar aquesta anàlisi, la jurisprudència constitucional.

***Segon. El contingut dels reglaments de la Unió Europea (CE) 765/2008, de 9 de juliol, i 1221/2009, de 25 de novembre***

1. El preàmbul del Reial decret 1715/2010 afirma que «l'exigència que estableixen les disposicions comunitàries anteriorment esmentades que cada Estat designi un únic organisme d'acreditació obliga a introduir una sèrie de modificacions amb vista a la seva incorporació al nostre ordenament jurídic» (par. 7). Per contra, el Govern de la Generalitat considera que aquesta afirmació no és certa i argumenta, en la sol·licitud de dictamen, les raons per les quals entén que els reglaments comunitaris esmentats permeten opcions diferents.

És aquesta qüestió la que hem de tractar en aquest fonament jurídic, analitzant l'abast de la regulació comunitària només en l'aspecte concret que ens interessa, és a dir, el sistema d'acreditació o autorització dels verificadors mediambientals.

Recordem, no obstant això, que aquesta no és la qüestió determinant per a la resolució del problema que se'ns planteja perquè sabem que el dret de la Unió Europea no és cànon de constitucionalitat per a la resolució dels conflictes de competència que es puguin produir al si de l'Estat espanyol. En efecte, el principi d'autonomia institucional reconegut per l'ordenament comunitari (art. 4.2 TUE) comporta dues conseqüències importants que convé no oblidar com són que l'execució i la transposició del dret comunitari les han de dur a terme precisament les institucions i els poders públics que disposen de la competència constitucional per fer-ho i, sobretot, que l'ordre constitucional i estatutari de competències no pot resultar modificat ni alterat

per les disposicions del dret comunitari derivat.

Això no significa que l'examen d'aquesta qüestió estigui mancat de rellevància. Perquè, com ha afirmat el Tribunal Constitucional, «no cabe ignorar que la propia interpretación del sistema de distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas tampoco se produce en el vacío» (STC 102/1995, de 26 de junio, FJ 5). Por ello, prestar atención a cómo se ha configurado una institución por la normativa comunitaria puede ser no sólo útil, sino incluso obligado para proyectar correctamente sobre ella el esquema interno de distribución competencial» (STC 33/2005, de 17 de febrer, FJ 4).

2. Els reglaments (CE) 765/2008 i 1221/2009 presenten un grau elevat de complexitat tant en la seva estructura com en els seus enunciats normatius.

A) Ambdós reglaments regulen de forma específica el sistema d'acreditació mitjançant una única entitat d'acreditació per cada estat membre, i sense cap dubte ho consideren com el més adequat per garantir, com es llegeix en el considerant 1 del Reglament 765/2008, que «los productos que se benefician de la libre circulación de mercancías en la Comunidad cumplen los requisitos que proporcionan un elevado nivel de protección del interés público en ámbitos como la salud y seguridad en general, la salud y seguridad en el trabajo, la protección de los consumidores, la protección del medio ambiente [...]»

És per això que en el Reglament esmentat s'afirma que:

a) L'acreditació «forma parte de un sistema global» (considerant 8) i per això és necessari «elaborar un marco global para la acreditación y para fijar a escala comunitaria los principios de su funcionamiento y organización» (considerant 10).

b) «La especial importancia de la acreditación radica en que ofrece una declaración de la competencia técnica de los organismos encargados de velar por la conformidad con los requisitos aplicables» (considerant 9).

c) Conseqüentment, «la acreditación transparente [...] debe considerarse, por las autoridades públicas nacionales en toda la Comunidad, como el medio preferente de demostrar la compe-



tencia técnica de dichos organismos» (considerant 12).

d) Finalment, «[c]ada Estado miembro designará a un único organismo nacional de acreditación» (art. 4.1).

Per la seva banda, el Reglament 1221/2009, que aplica aquestes exigències al cas específic de la protecció del medi ambient mitjançant l'establiment d'un sistema integrat de gestió i auditoria mediambiental (EMAS), no expressa una preferència tan clara pel sistema d'acreditació, ja que es limita a recordar que «[l]as disposiciones EMAS deben garantizar y mejorar continuamente la competencia de los verificadores medioambientales mediante un sistema de acreditación o autorización independiente y neutral [...]» (considerant 20).

B) No obstant això, ambdós reglaments permeten als estats membres opcions diferents per garantir la solvència tècnica dels verificadors mediambientals.

D'una banda, els estats poden optar per no designar una entitat d'acreditació, cas en el qual «deberá recurrir, en la medida de lo posible, a un organismo nacional de acreditación de otro Estado miembro» (art. 4.2 del Reglament 765/2008). Sens dubte, aquesta és una opció que s'ha previst per a estats petits o amb escassos mitjans econòmics.

I, de l'altra, «las autoridades nacionales pueden estimar que cuentan con los medios adecuados para llevar a cabo esta evaluación por sí solas» (considerant 12, art. 4.5 *a contrario* i art. 5.2 del Reglament 765/2008, que han de ser entesos, quant al sistema EMAS, com l'avaluació referida als verificadors mediambientals). Així mateix, el Reglament 1221/2009 va més enllà, i ha previst de forma més natural i menys excepcional l'exclusió del sistema d'acreditació i la seva possible substitució per la fórmula de l'autorització administrativa. Per això, l'article 2.30 i 2.31 distingeix ambdues possibilitats: acreditació, realitzada per un organisme d'acreditació estatal designat de conformitat amb l'article 4 del Reglament 765/2008; i autorització, efectuada a l'empara del que disposa l'article 5.2 de l'esmentat Reglament.

És a dir, el que es preveu en aquests preceptes no és la possibilitat de diverses entitats d'acreditació per estat membre, en funció de la seva estructura constitucional, ja que si s'opta

per aquest sistema d'acreditació l'exigència d'una única entitat d'acreditació estatal és clara. En canvi, l'opció pel sistema d'autorització significa que l'avaluació de la competència tècnica dels verificadors mediambientals és realitzada no per una entitat específica creada a aquest efecte, sinó per l'Administració pública mateixa.

En conseqüència, els reglaments comunitaris no imposen necessàriament la designació d'una única entitat d'acreditació com a forma exclusiva per a l'avaluació de la solvència tècnica dels verificadors mediambientals. L'opció pel sistema d'autorització en el Reial decret dictaminat hauria permès una regulació plenament respectuosa amb l'ordre constitucional i estatutari de competències, en la mesura que els reglaments comunitaris no es pronuncien sobre quines han de ser les autoritats competents de cada estat membre per fer l'avaluació esmentada.

3. Dit això, som conscients que, com hem dit abans, el sistema d'acreditació és el que el legislador comunitari considera més adequat, d'acord amb les consideracions realitzades en la part expositiva d'ambdós reglaments.

El sistema d'acreditació, o bé d'autorització quan és realitzat per un organisme estatal únic –possibilitat que el Reglament (CE) 1221/2009 no exclou–, permet aplicar de forma efectiva la regulació prevista als articles 30 («Fòrum d'organismes d'acreditació i autorització») i 31 («Avaluació per parells dels organismes d'acreditació i autorització») del Reglament 1221/2009, ja que no s'ha d'oblidar que també aquests organismes estan sotmesos a una avaluació supraestatal.

Potser així s'explica que estats com Itàlia i la República Federal d'Alemanya, que disposaven d'un sistema descentralitzat d'acreditació, hagin modificat la seva legislació interna a l'hora d'executar els reglaments esmentats establint una única entitat d'acreditació. El cas alemany és el més significatiu: anteriorment a aquesta execució existien vint entitats d'acreditació, públiques i privades. Després de l'aprovació de la Llei i el seu Reglament de desenvolupament, pels quals s'aplica el Reglament (CE) 765/2008 (*Gesetz über die Akkreditierungsstelle –Akkreditierungsstellengesetz, AkkStelleG–*, de 31 de juliol de 2009, i

*Verordnung über die Beleihung der Akkreditierungsstelle nach dem Akkreditierungsstellengesetz – AkkStelleGBeleihungsverordnung, AkkStelleGBV–, de 21 de desembre de 2009), les esmentades entitats han estat dissoltes i substituïdes per una única entitat d'acreditació, com a entitat de dret privat que ha estat creada pel Govern federal, tot i que el seu reglament orgànic ha de ser aprovat pel Bundesrat. El Govern federal i els governs dels *Länder* són titulars del capital social d'aquesta entitat.*

No obstant això, no és aquesta una qüestió sobre la qual ens hàgim de pronunciar, en la mesura que la nostra missió no és la d'emetre judicis d'oportunitat sobre les matèries que se sotmeten al nostre dictamen.

Per contra, estimem necessari destacar, com a conclusió d'aquest fonament jurídic, que, independentment dels avantatges pràctics, més grans o més petits, que pugui presentar l'opció per un o un altre dels sistemes previstos en la normativa comunitària, aquesta no exigeix la designació d'una única entitat d'acreditació per estat membre per a l'avaluació de la solvència tècnica dels verificadors mediambientals.

### ***Tercer. La distribució de competències en matèria de protecció del medi ambient***

Una vegada hem resolt la qüestió prèvia relativa al contingut dels reglaments (CE) 765/2008 i 1221/2009 i als problemes que pot plantejar l'adequació a aquests del nostre sistema normatiu, estem en condicions d'escometre la qüestió principal del nostre Dictamen. Cal, doncs, que examinem i resolguem si l'establiment pel Reial decret 1715/2010 d'una única entitat habilitada per acreditar els verificadors mediambientals per a tot el territori de l'Estat vulnera les competències de la Generalitat en matèria de medi ambient, tal com deriven de la Constitució (art. 149.1.23 CE) i de l'Estatut d'autonomia (art. 144.1 en connexió amb l'art. 111 EAC).

1. Malgrat que la disposició final primera del Reial decret 1715/2010, objecte de la sol·licitud d'aquest Dictamen, cita conjuntament els apartats 13 i 23 de l'article 149.1 CE com els que

emparen la competència de l'Estat per dictar-lo, és la competència bàsica sobre protecció del medi ambient l'única que hem de tenir en compte per donar resposta als dubtes plantejats pel Govern, que, com sabem, només qüestiona l'afectació del Reial decret a les competències de la Generalitat en aquesta matèria. La simple lectura de la disposició final primera esmentada demostra que el Govern de l'Estat distingeix els dos àmbits d'aplicació del Reial decret: d'una banda, el relatiu a la garantia que tots els productes que es beneficien de la lliure circulació de mercaderies a la Unió Europea compleixen els requisits que proporcionen un elevat nivell de protecció de l'interès públic en àmbits com la salut i la seguretat en general, qüestió aquesta que s'integra clarament en la matèria coneguda com la seguretat i la qualitat industrial, la regulació de la qual s'empara en l'article 149.1.13 CE; i, de l'altra, el relatiu a la participació voluntària d'organitzacions i empreses en un sistema comunitari de gestió i auditoria mediambientals, que exigeix l'acreditació dels anomenats verificadors mediambientals, que, per la seva part, s'empara en l'habilitació continguda a l'article 149.1.23 CE.

Aquesta separació entre qualitat i seguretat industrial, per un costat, i protecció del medi ambient, per l'altre, amb la consegüent aplicació de diferents títols competencials, ja va ser aclarida amb precisió per la STC 33/2005, de 17 de febrer, quan va establir:

«Así, en la STC 102/1995, de 26 de junio, FJ 7, declaramos que “[el] medio ambiente, tal y como ha sido descrito, es un concepto nacido para reconducir a la unidad los diversos componentes de una realidad en peligro. Si éste no se hubiera presentado resultaría inimaginable su aparición por meras razones teóricas, científicas o filosóficas, ni por tanto jurídicas”. En concreto, hemos señalado que la protección del medio ambiente “consiste en una acción de amparo, ayuda, defensa y fomento, guarda y custodia, tanto preventiva como represiva”, pudiendo caracterizarse también como “una actividad beligerante que pretende conjurar el peligro y, en su caso, restaurar el daño sufrido e incluso perfeccionar las características del entorno, para garantizar su disfrute por todos”.

En este sentido, a la vista del contenido y finalidad de la regulación de los verificadores medioambientales y de las entidades que han de acreditarlos, podemos concluir que, desde su configuración por

la reglamentación comunitaria, la normativa considerada presenta una conexión más estrecha con la materia de “medio ambiente” que con la de “industria”, pues es evidente que el sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales está destinado a prevenir los efectos perjudiciales o nocivos que las actividades producen sobre el entorno ambiental y sobre los seres vivos, incluyendo el régimen de aspectos cuya finalidad directa es la protección de dicho entorno, cuestiones que, como se dijo en la STC 14/2004, de 12 de febrero (FJ 10), son propias de la materia “medio ambiente”, y no responden a la ordenación del sector industrial o a la regulación de los requisitos técnicos que han de cumplirse en los procesos de producción industrial.» (FJ 5)

2. Abans de centrar-nos en l'anàlisi del títol competencial, pot ser útil exposar l'evolució de l'àmbit normatiu en el qual s'emmarca l'acreditació de la verificació ambiental i la trajectòria que ha sofert fins arribar a la regulació objecte del nostre pronunciament, atès que la garantia de la protecció del medi ambient enfront dels danys causats pels productes i els serveis comercialitzats (on aquesta s'incardina) i la qualitat i la seguretat industrials han estat tradicionalment unides, i va ser la segona la que, en el nostre ordenament, va actuar com a eix comú d'aquesta regulació. Només més tard, com indicarem posteriorment, la protecció específica davant dels danys al medi ambient ha assolit l'autonomia normativa de què gaudeix actualment, sobretot en l'àmbit del dret de la Unió Europea.

Aquesta trajectòria es va iniciar, de forma ja consolidada, amb la Llei 21/1992, de 16 de juliol, d'indústria (en endavant, Llei d'indústria), que dedicava el títol III a la «[s]eguretat i qualitat industrials». En l'esmentat títol trobem ja una regulació que, en la seva estructura bàsica, no ha canviat des de llavors. L'article 9 determina que «[l]a seguridad industrial tiene por objeto la prevención y limitación de riesgos, así como la protección contra accidentes y siniestros capaces de producir daños o perjuicios a las personas, flora, fauna, bienes o al medio ambiente» (apt. 1); i, després, es defineixen els esmentats riscos com «los que puedan producir lesiones o daños a personas, flora, fauna, bienes o al medio ambiente [...] [i] riesgos de contaminación producida por instalaciones industriales, perturbaciones electromagnéticas o acústicas y radiación» (apt. 3).

Posteriorment, el Reial decret 2200/1995, de 28 de desembre, va aprovar el Reglament de la infraestructura per a la qualitat i seguretat industrial (en endavant, RIQSI), que va desenvolupar l'esmentat títol III de la Llei. Va ser així com van quedar determinats els trets substancials en la matèria, que exposem a continuació.

A) Per a la garantia d'aquesta seguretat i qualitat industrial, la Llei va establir, al costat del necessari control administratiu del compliment dels diferents reglaments de seguretat (sectorials o no), un control de naturalesa semiprivada, a càrrec dels anomenats organismes de control. L'article 15 de la Llei d'indústria va definir els esmentats organismes com «aquellas personas naturales o jurídicas, que teniendo capacidad de obrar, dispongan de los medios técnicos, materiales y humanos e imparcialidad necesarios para realizar su cometido y cumplan las disposiciones técnicas que se dicten con carácter estatal a fin de su reconocimiento en el ámbito de la Unión Europea» (art. 15.1). Aquest control es realitza mitjançant la verificació de la conformitat dels diferents productes i activitats industrials amb les condicions de seguretat exigides per la normativa vigent, utilitzant per a això els procediments d'avaluació reglamentàriament establerts.

B) Com a resultat d'aquesta verificació, l'organisme de control emet una certificació de la conformitat del producte, empresa, procés o servei avaluat, que produirà els efectes que en cada cas estableixi l'ordenament i que, en determinats supòsits, podran significar la impossibilitat de mantenir el funcionament de les instal·lacions o els equips afectats o la comercialització dels productes o els serveis corresponents. És per això que aquests organismes disposen d'instruments que els permeten exercir funcions públiques d'inspecció i control, com són l'accés dels seus experts a les instal·lacions industrials avaluades i l'obtenció de la documentació i la informació necessàries per complir la seva tasca (art. 16.4 de la Llei d'indústria).

Naturalment, en cas que l'empresa avaluada expressi la seva disconformitat amb l'avaluació negativa realitzada per l'organisme

de control, correspon a l'Administració pública competent (art. 46 RIQSI) la decisió última, sotmesa al seu torn al control jurisdiccional corresponent.

C) És aquest, doncs, un cas típic d'exercici per particulars de funcions i serveis públics, cada vegada més usual en el dret administratiu modern. Per aquesta raó els organismes de control han de ser sotmesos, així mateix, a un control superior, realitzat per les administracions públiques competents, mitjançant un examen doble: d'una banda, la seva constitució ha de respondre a un acte reglat d'autorització decidit per aquesta administració (art. 15.3 de la Llei d'indústria, que va optar per aquesta fórmula en lloc de la concessió administrativa), en el qual es comprova el compliment de determinats requisits, sobretot els establerts a l'article 43 RIQSI; i, de l'altra, la seva activitat està igualment sotmesa a la comprovació prèvia que disposen dels mitjans tècnics, materials i humans i de la imparcialitat necessaris per realitzar la seva tasca. Aquesta comprovació de la solvència tècnica dels organismes de control, que es configura com una exigència prèvia per a la posterior autorització administrativa, ha de ser realitzada, al seu torn, per una entitat o entitats independents, que acrediten la concurrència dels esmentats requisits i condicions.

La Llei d'indústria va preveure la possibilitat que l'Administració pública competent pogués realitzar per si mateixa aquesta comprovació (art. 15.2). Però no és menys cert que tant la doctrina com la pràctica normativa demostren la major eficàcia i simplificació aportades pel sistema d'acreditació independent.

D) És així com es configuren les funcions i la constitució d'aquestes entitats d'acreditació, sobre les quals es produeix la controvèrsia competencial que hem d'examinar en aquest Dictamen. Les entitats d'acreditació van ser definides per l'article 17 de la Llei d'indústria com a «instituciones, sin ánimo de lucro [...] *[que]* deberán estar constituidas y operar de forma que se garantice la imparcialidad y competencia técnica de sus intervenciones». A més, s'exigeix que «[e]n sus órganos de gobierno deberán estar representados, de forma equilibrada, tanto las Administraciones como las partes interesadas en el proceso de acreditación». Exer-

ceixen, doncs, potestats públiques, i la seva actuació està sotmesa al control de l'Administració pública competent i, si és el cas, al de la jurisdicció contenciosa administrativa.

La secció segona del capítol II del RIQSI (que ha estat derogada pel Reial decret 1715/2010, objecte del present Dictamen) regulava la naturalesa i la finalitat d'aquestes entitats d'acreditació, el seu règim d'organització i funcionament, i els requisits per a la seva designació per l'Administració pública competent. I la disposició addicional tercera del Reial decret que el va aprovar (també derogada pel Reial decret 1715/2010) designava l'ENAC, com a «entitat d'acreditació de les establertes al capítol II». Posteriorment, la disposició addicional segona del Reial decret 85/1996, de 26 de gener, va confirmar la designació d'aquesta entitat per a l'àmbit del medi ambient «sens perjudici de les que designin les comunitats autònomes». Van ser aquests preceptes, entre d'altres, els que van provocar el plantejament d'un conflicte de competència per part del Govern de la Generalitat de Catalunya, que va ésser resolt per la STC 33/2005, de 17 de febrer.

E) En allò que afecta l'objecte del nostre Dictamen, cal destacar dues qüestions sobre l'evolució posterior d'aquesta normativa.

D'una banda, l'autonomia que, de forma continuada, ha adquirit en el pla normatiu el control dels perills que els diferents productes, processos i serveis poden representar per a la protecció del medi ambient, d'acord amb la preocupació pública i ciutadana creixent per aquesta qüestió. Recordem que ja els articles 9 i 10 de la Llei d'indústria es referien específicament a aquests perills (lesions o danys sobre la flora, la fauna, el medi ambient; les pertorbacions electromagnètiques o acústiques i la radiació). No obstant això, va ser el RIQSI el que va dedicar la secció segona del capítol IV a aquesta qüestió, fent-se ressò de les previsions contingudes en l'apartat B de l'annex III del Reglament (CEE) 1836/1993, de 29 de juny, el qual va permetre a les empreses del sector industrial adherir-se amb caràcter voluntari a un sistema comunitari de gestió i auditoria mediambientals. Aquesta regulació va traslladar el sistema de control que acabem d'exposar a l'àmbit de la protecció del medi ambient, amb algunes especificitats, la més notable de les quals va ser l'establiment d'uns organismes de control especialitzats en



la matèria anomenats *verificadors mediambientals*.

I, d'altra banda, la progressiva comunitarització de la matèria examinada, que resultava imprescindible una vegada s'avançava cap a l'establiment d'un gran mercat interior europeu en el qual la llibertat de circulació plena de mercaderies i serveis exigia l'harmonització de les legislacions dels estats membres i, particularment, el mutu reconeixement dels sistemes de control i d'acreditació existents en tots ells. En l'aspecte concret del medi ambient, que és el que ens interessa particularment, va ser el Reglament (CEE) 1836/1993, anteriorment citat, el que va donar un impuls notable al sistema voluntari d'autoregulació mediambiental de les empreses, mitjançant l'establiment de l'anomenat sistema EMAS de gestió i auditoria mediambientals. Més tard, aquest sistema va ser millorat pel Reglament 2001/761/CE, de 19 de març, del Parlament Europeu i del Consell (conegut com EMAS II). Finalment, el Reglament (CE) 1221/2009 (conegut com EMAS III) va completar en la matèria de medi ambient les previsions contingudes al Reglament (CE) 765/2008, el qual havia organitzat l'acreditació a nivell dels estats membres i havia establert el marc global per a l'acreditació. Són aquests dos reglaments, com hem vist, els afectats pel Reial decret 1715/2010, objecte d'aquest Dictamen.

3. Una vegada determinat l'àmbit normatiu sobre el qual actua el Reial decret sotmès al nostre examen, estem ja en condicions d'analitzar la seva validesa d'acord amb les previsions contingudes al bloc de la constitucionalitat sobre la distribució de competències en matèria de protecció del medi ambient.

No serà necessari que exposem en aquest Dictamen consideracions generals sobre aquesta qüestió, tal com deriva de l'article 149.1.23 CE i com ha estat concretat, pel que fa a Catalunya, per l'article 10.1.6 de l'EAC de 1979 i en l'actualitat per l'article 144 EAC, en la interpretació que d'aquests preceptes ha realitzat la jurisprudència constitucional. Aquesta interpretació apareix àmpliament desenvolupada en les sentències del Tribunal Constitucional 102/1995, de 26 de juny; 329/1993, de 12 de novembre, i 33/2005, de 17 de febrer, entre d'altres. I, pel que fa als pronunciaments de la nostra institució respecte d'aquesta qüestió, n'hi haurà prou amb citar el Dictamen 2/2011, de 21 de

març (FJ 4.1), així com els del Consell Consultiu núm. 182, de 17 de febrer de 1993 (F II) i núm. 204, de 20 de gener de 1998 (F II i III), als quals ens remetem de forma general.

Així doncs, n'hi haurà prou que apliquem la doctrina general esmentada a l'aspecte concret que ens ocupa, que no és un altre que el de determinar si és l'Estat o la Generalitat de Catalunya qui té la titularitat de la competència per designar, en l'àmbit territorial de Catalunya, l'entitat o les entitats encarregades d'acreditar la solvència tècnica i material dels verificadors mediambientals; els quals, al seu torn, estan habilitats per certificar la conformitat amb les normes de protecció del medi ambient dels productes i serveis de les empreses que se sotmeten al sistema comunitari d'auditoria i gestió mediambientals.

Aquesta tasca no presenta una dificultat excessiva, ja que disposem de precedents precisos sobre la qüestió, tant en la doctrina del nostre antecessor, el Consell Consultiu (Dictamen núm. 241, de 15 de juliol de 2003, sobre el Projecte de Llei reguladora del sistema d'acreditació de les entitats col·laboradores de l'Administració en matèria de medi ambient), com en la del Tribunal Constitucional (STC 33/2005, ja citada, que va resoldre un conflicte de competència plantejat pel Govern de la Generalitat de Catalunya contra determinats preceptes del Reial decret 2200/1995, de 28 de desembre –RIQSI–, en la mesura que es designava l'ENAC com a entitat d'acreditació de les establertes en el seu capítol II).

L'Estat, com és sabut, només disposa de competència per dictar la legislació bàsica en aquesta matèria, i correspon a les comunitats autònomes el desenvolupament legislatiu, la potestat reglamentària i l'execució de l'esmentada normativa bàsica. Doncs bé, podem afirmar que, en vista dels esmentats precedents, l'article únic del Reial decret examinat, que designa l'ENAC com a únic organisme estatal d'acreditació, en la mesura que exerciti aquestes potestats públiques d'acreditació respecte als verificadors mediambientals a què es refereix el Reglament (CE) 1221/2009, no compleix les exigències del cànon de constitucionalitat per poder ser considerat com a norma bàsica.

I això per les raons següents:

Per la seva pròpia naturalesa, la norma qüestionada, en estar continguda en un reial decret, no compleix l'exigència formal

requerida per la jurisprudència constitucional, i també per l'article 111 EAC, en el sentit de ser regulada mitjançant normes amb rang de llei. Aquesta exigència, d'acord amb la jurisprudència esmentada, té com a finalitat essencial:

«[...] la de excluir la incertidumbre jurídica que supondría que el Estado pueda oponer como norma básica a las Comunidades Autónomas, sin previa advertencia, cualquier clase de precepto, legal o reglamentario, al margen de cuál sea su rango y estructura (SSTC 80/1988 y 227/1988). Por ello, ya se consideró tempranamente que dado el carácter fundamental y general de las normas básicas, el instrumento para establecerlas con posterioridad a la Constitución es la Ley (STC 1/1982, FJ 1). Y hemos precisado que la justificación de esta exigencia de Ley formal se encuentra en que sólo a través de este instrumento normativo se alcanzará, con las garantías inherentes al procedimiento legislativo, una determinación cierta y estable de los ámbitos respectivos de ordenación de las materias en las que concurren y se articulan las competencias básicas estatales y las legislativas y reglamentarias autonómicas.» (STC 101/2005, de 20 d'abril, FJ 5)

És cert que el Tribunal Constitucional ha admès excepcions a aquesta exigència formal de la noció de bases, i en alguns casos ha acceptat que es puguin considerar bàsiques regulacions contingudes en normes reglamentàries i, fins i tot, actes singulars d'execució. Però sempre ho ha fet restringint al màxim aquesta possibilitat i limitant l'abast d'aquesta dispensa excepcional.

Així, en un cas idèntic al que ens ocupa, l'alt tribunal va dir:

«Este Tribunal, cierto es, ha admitido que la exigencia aquí considerada no es absoluta; y consecuentemente ha estimado que “excepcionalmente pueden considerarse básicas algunas regulaciones no contenidas en normas con rango legal e incluso ciertos actos de ejecución cuando, por la naturaleza de la materia, resultan complemento necesario para garantizar la consecución de la finalidad objetiva a que responde la competencia estatal sobre las bases” [STC 48/1988, FJ 3 c). Asimismo, SSTC 69/1988, 80/1988, 132/1992 y 179/1992]. Sin embargo, no cabe olvidar, en contrapartida, que la atribución de carácter básico a normas reglamentarias, a actos de ejecución o incluso a potestades admi-

nistrativas ha sido entendida por este Tribunal como una “dispensa excepcional”. Y, de otro lado, que esta excepción venía impuesta por una situación de transición, en la que era necesario “adecuar la legislación preconstitucional a situaciones nuevas derivadas del orden constitucional”, como ya se dijo en la STC 69/1988.» (STC 33/2005, de 17 de febrer, FJ 6)

Doncs bé, no observem en el precepte qüestionat del Reial decret 1715/2010 cap aspecte que justifiqui les causes excepcionals esmentades. Ni és complement necessari per garantir la consecució objectiva de la competència estatal sobre les bases, ni tampoc no està imposada per la necessitat transitòria d’adequar la legislació preconstitucional a situacions noves derivades de l’ordre constitucional.

És més, fins i tot des de perspectives alienes a la distribució competencial a l’Estat autonòmic, considerem que, atesa la naturalesa de la normativa afectada i, sobretot, tenint en compte el màxim rang normatiu que presenten els dos reglaments que s’executen, aprovats conjuntament pel Consell i el Parlament Europeu, probablement la tramitació i l’aprovació d’un projecte de llei hauria estat l’opció més adequada.

Amb més rotunditat encara podem afirmar que el precepte esmentat no respecta la dimensió material que, també d’acord amb l’article 111 EAC i la jurisprudència constitucional, han de presentar les normes que pretenguin ser considerades com a bàsiques.

Recordem quin és el cànon de constitucionalitat sobre la matèria, tal com va ser confirmat per la STC 33/2005, de 17 de febrer, tantes vegades citada:

«En relación con esta noción material, cuya delimitación por este Tribunal tiene como finalidad esencial procurar que la definición de lo básico no quede en cada caso a la libre disposición del legislador estatal, “pues ello permitiría dejar sin contenido las competencias autonómicas” (SSTC 69/1988 y 80/1988), cabe agregar que lo que ha de considerarse como bases o legislación básica es el común denominador normativo necesario para asegurar la unidad fundamental prevista por las normas del bloque de la constitucionalidad que establecen la distribución de competencias (STC 48/1988, FJ 3). Esto es, “un marco normativo unitario, de aplicación

a todo el territorio nacional” (STC 147/1991), dirigido a asegurar los intereses generales y dotado de estabilidad –ya que con las bases “se atiende a aspectos más estructurales que coyunturales” (STC 1/1982, F. 1)–, a partir del cual “pueda cada Comunidad, en defensa de su propio interés, introducir las peculiaridades que estime convenientes dentro del marco competencial que en la materia correspondiente le asigne su Estatuto (STC 49/1988, FJ 16)” [STC 197/1996, FJ 5 a)].» (FJ 6)

Doncs bé, no pot haver-hi dubte sobre el fet que la designació de les entitats d'acreditació no respon a la concepció material de norma bàsica que hem exposat i que justificaria la seva assumpció per l'Estat. Es tracta d'un acte d'execució, en el qual l'Administració competent es limitarà a comprovar la concurrència dels requisits i les condicions establertes per la normativa, estatal o comunitària, el respecte de les quals és exigible de forma general, i així va ser considerat amb claredat pel Tribunal Constitucional en la decisió tantes vegades citada, encara que referida a la normativa que estava vigent en aquell moment:

«La lectura de este último precepto, al cual remite el art. 2 del Real Decreto 85/1996, objeto de conflicto, pone de relieve que la actividad de reconocimiento y consiguiente designación de las entidades de acreditación únicamente consiste en la constatación del cumplimiento de los requisitos que se les exigen para tener tal condición, lo cual, sin ninguna duda, se inscribe en el ámbito de la función ejecutiva o aplicativa.» (STC 33/2005, FJ 10)

Allò que sí que resulta bàsic, a fi de garantir aquest «marco normativo unitario, de aplicación en todo el territorio nacional dirigido a asegurar los intereses generales y dotado de estabilidad», no és l'acte executiu de designació de l'entitat o entitats d'acreditació, sinó l'establiment de les característiques comunes que defineixen la seva naturalesa i han de presidir la seva actuació. El Govern de la Generalitat no nega, en el requeriment d'incompetència que ha presentat en el cas que ens ocupa, com tampoc no ho va fer en el plantejament del conflicte de competència que va ser resolt per la STC 33/2005, que és a l'Estat i també a la normativa comunitària a qui correspon establir aquest marc normatiu unitari com s'afirma en la Sentència esmentada:

«En efecto, el Estado cuenta con unas amplias facultades normativas, a través de las cuales puede establecer las características que deben poseer las entidades de acreditación, al objeto de garantizar su independencia y neutralidad, así como su solvencia, y los requisitos que han de cumplir los verificadores medioambientales para poder ser acreditados, con plena satisfacción de los criterios previstos en la normativa comunitaria.» (FJ 11)

En conseqüència, el Reial decret 1715/2010 examinat i, de forma més concreta, el seu article únic, apartat 1, vulnera l'ordre constitucional i estatutari de competències, d'acord amb allò previst als articles 149.1.23 CE i 144.1 EAC. També, i per connexió amb aquest apartat, vulneren l'ordre constitucional i estatutari de competències: la disposició transitòria única quan estableix: «No obstant, això, el present Reial decret els és aplicable per a la seva extensió o renovació»; la disposició final primera, en la referència que fa al títol competencial de l'article 149.1.23 CE; la disposició final segona i la disposició final tercera.

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

## CONCLUSIONS

*Primera.* L'apartat 1 de l'article únic del Reial decret 1715/2010, de 17 de desembre, pel qual es designa l'Entitat Nacional d'Acreditació (ENAC) com a organisme nacional d'acreditació d'acord amb el que estableix el Reglament (CE) núm. 765/2008 del Parlament Europeu i el Consell, de 9 de juliol de 2008, pel qual s'estableixen els requisits d'acreditació i vigilància del mercat relatius a la comercialització dels productes i pel qual es deroga el Reglament (CEE) núm. 339/93, és contrari a l'article 149.1.23 de la Constitució i a l'article 144.1 de l'Estatut d'autonomia, pel que fa a la seva aplicació a la funció avaluadora dels verificadors mediambientals.

*Adoptada per unanimitat.*

*Segona.* La disposició transitòria única del Reial decret 1715/2010, de 17 de desembre, en la frase: «No obstant, això, el present Reial decret els és aplicable per a la seva extensió o renovació»; la disposició final primera en la referència que fa al títol competencial de l'article 149.1.23 CE; la disposició final segona i la disposició final tercera, per connexió amb l'apartat 1 de l'article únic de l'esmentat Reial decret, són contràries a l'article 149.1.23 de la Constitució i a l'article 144.1 de l'Estatut d'autonomia, pel que fa a la seva aplicació a la funció avaluadora dels verificadors mediambientals.

*Adoptada per unanimitat.*

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





**Dictamen 4/2011, de 14 d'abril,**  
sobre el Reial decret 102/2011, de 28 de gener, relatiu  
a la millora de la qualitat de l'aire

El Consell de Garanties Estatutàries, amb l'assistència del president Eliseo Aja, dels consellers Pere Jover Presa i Julio Añoveros Trias de Bes, del vicepresident Joan Egea Fernández, del conseller Marc Carrillo, de la consellera Antonia Agulló Agüero, del conseller secretari Jaume Vernet Llobet, i dels consellers Enric Fossas Espadaler i Àlex Bas Vilafranca, ha acordat emetre el següent

**DICTAMEN**

Sol·licitat pel Govern de la Generalitat, sobre el Reial decret 102/2011, de 28 de gener, relatiu a la millora de la qualitat de l'aire (BOE núm. 25, de 29 de gener de 2011).

**ANTECEDENTS**

1. El dia 30 de març de 2011 va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries (Reg. 1277) un escrit de 29 de març de 2011, signat pel conseller d'Agricultura, Ramaderia, Pesca, Alimentació i Medi Natural en suplència de la vicepresidenta del Govern (Decret 302/2011, de 29 de març), pel qual, en compliment d'allò que preveuen els articles 16.2.b, i 31.2 i concordants de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, es comunicava al Consell l'Acord del Govern de la Generalitat, de la mateixa data, de sol·licitud d'emissió de dictamen sobre l'article 3.1, últim paràgraf, i els articles 3.3.e, 8, 9.2, 12, 20 i 24.4 del Reial decret

*Ponent: Antonia Agulló Agüero*

102/2011, de 28 de gener, relatiu a la millora de la qualitat de l'aire.

Amb anterioritat, el Govern de la Generalitat, en data 25 de març de 2011, va formular el requeriment previ d'incompetència al Govern de l'Estat contra l'esmentat Reial decret 102/2011, el text del qual s'adjunta com a annex a la sol·licitud de dictamen a aquest Consell. No ens consta que aquest requeriment hagi obtingut resposta, fins a la data d'emissió del Dictamen.

Els motius pels quals el sol·licitant demana d'aquest Consell el dictamen, són, d'una banda, el seu caràcter preceptiu, per al cas que s'acordés plantejar el conflicte positiu de competència, i, de l'altra, la conveniència de disposar d'un dictamen jurídic que analitzi «la seva conformitat o no amb els esmentats preceptes de la Constitució i de l'Estatut d'autonomia, o amb qualsevol altre precepte del bloc de la constitucionalitat [...] que pugui tenir rellevància per a la determinació de la seva constitucionalitat i estatutarietat, i permeti valorar la solidesa dels arguments jurídic amb els que podria comptar el fonament jurídic del possible conflicte positiu de competència».

2. El Consell de Garanties Estatutàries, en la sessió del dia 31 de març de 2011, després d'examinar i debatre la legitimació i el contingut de la sol·licitud de dictamen presentada al Consell, la va admetre a tràmit, segons allò que preveuen els articles 24, 25.1 i 31.2 de la seva Llei. A continuació, el Consell es va declarar competent per emetre el dictamen corresponent i va designar ponent la consellera Antonia Agulló Agüero.

3. En la mateixa sessió, d'acord amb l'article 25, apartat 5, de la seva Llei reguladora, el Consell va acordar adreçar-se a la vicepresidenta del Govern, a fi de sol·licitar-li la informació i la documentació complementàries de què disposés amb relació a la matèria sotmesa a dictamen.

4. En data 7 d'abril de 2011 es va rebre en el Registre del Consell (Reg. 1309) un escrit de documentació complementària tramès per la vicepresidenta de la Generalitat de Catalunya amb un «Informe en relació amb la incidència del RD 102/2011,

de 28 de gener, relatiu a la millora de la qualitat de l'aire, en les competències de la Generalitat de Catalunya», datat el 28 de febrer de 2011 i emès pel Departament de Territori i Sostenibilitat.

5. Finalment, després de les corresponents sessions de deliberació, es va fixar com a data per a la votació i per a l'aprovació del Dictamen el dia 14 d'abril de 2011.

## FONAMENTS JURÍDICS

### *Primer. L'objecte del Dictamen*

Com s'ha posat de manifest en els antecedents, el Govern de la Generalitat ha sol·licitat dictamen al Consell en relació amb el Reial decret 102/2011, de 28 de gener, relatiu a la millora de la qualitat de l'aire (en endavant, Reial decret 102/2011), i, més en concret, sobre els articles 3.1, últim paràgraf, 3.3.e, 8, 9.2, 12, 20 i 24.4 d'aquesta norma reglamentària.

Per tal de delimitar l'objecte del Dictamen farem referència en primer lloc al Reial decret 102/2011 i al context normatiu en què se situa, tant a nivell estatal com europeu; seguidament, explicarem el contingut dels preceptes objecte de la sol·licitud i, atès que es demana el nostre parer amb caràcter previ al plantejament d'un conflicte de competència, exposarem a tall de resum els arguments que fonamenten la petició del Govern i els que conté el requeriment d'incompetència que aquest ha efectuat a l'Estat. A l'últim, perfilarem l'estructura del Dictamen que permetrà donar resposta a les qüestions que planteja la sol·licitud del Govern.

1. El Reial decret 102/2011 ha dut a terme la transposició de la Directiva 2008/50/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 21 de maig de 2008, relativa a la qualitat de l'aire i a una atmosfera més neta a Europa. Aquesta Directiva, com ella mateixa indica, s'insereix en el marc del sisè Programa d'acció comunitària en matèria de medi ambient, aprovat mitjançant la

Decisió 1600/2002/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 22 de juliol de 2002 (considerant 1), i tracta de fomentar la integració d'un alt nivell de protecció del medi ambient i la millora de la seva qualitat en les polítiques de la Unió, d'acord amb el principi de desenvolupament sostenible que preveu l'article 37 de la Carta dels drets fonamentals de la Unió Europea (considerant 30). L'objecte principal d'aquesta Directiva és establir un seguit de mesures destinades a definir i establir els objectius de qualitat de l'aire ambient a fi d'evitar, prevenir o reduir els efectes nocius per a la salut humana i el medi ambient en conjunt, així com establir uns mètodes i uns criteris comuns perquè els estats membres avaluin la qualitat de l'aire, la mantinguin i la millorin, cooperin entre si, obtinguin la informació que ajudi a combatre la contaminació atmosfèrica a llarg termini i informin els ciutadans respecte de la qualitat de l'aire (art. 1).

En aquest sentit, la Directiva 2008/50/CE modifica substancialment l'anterior marc regulador comunitari en la matèria, per tal d'incorporar els darrers avenços sanitaris i científics i l'experiència dels estats membres en l'avaluació de la qualitat de l'aire ambient (considerant 3). Així, substitueix la Directiva marc, que adoptava un plantejament general sobre l'avaluació de la qualitat de l'aire i la fixació de criteris comuns en les tècniques d'avaluació (Directiva 96/62/CE del Consell, de 27 de setembre de 1996, sobre avaluació i gestió de la qualitat de l'aire ambient), com també tres de les anomenades directives «filles», que la desenvolupaven en relació amb diferents substàncies contaminants (Directiva 1999/30/CE del Consell, de 22 d'abril de 1999, relativa als valors límit de diòxid de sofre, diòxid de nitrogen i òxids de nitrogen, partícules i plom en l'aire ambient; Directiva 2000/69/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 16 de novembre de 2000, sobre els valors límit per al benzè i el monòxid de carboni en l'aire ambient, i Directiva 2002/3/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 12 de febrer de 2002, relativa a l'ozó en l'aire ambient). Pel que fa a la quarta Directiva «filla» (Directiva 2004/107/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 15 de desembre de 2004, relativa a l'arsènic, el cadmi, el mercuri, el níquel i els hidrocarburs aromàtics policíclics en l'aire ambient), queda fora de la nova legislació comunitària i no es consolidarà amb aquesta fins que s'hagi adquirit l'experiència

suficient quant a la seva aplicació (considerant 4).

En definitiva, la Directiva 2008/50/CE introdueix regulacions per a nous contaminants, com és el cas específic de l'obligació d'avaluar la qualitat de l'aire respecte de les partícules de mida inferior a 2,5 micròmetres ( $PM_{2,5}$ ); nous criteris tècnics de macroimplantació dels llocs de mesurament; nous mètodes pel que fa a l'anàlisi dels contaminants (amb major protagonisme de la modelització) i nous requisits dels equips de mesurament, així com la possibilitat de prorrogar els terminis per al compliment dels valors límit.

De conformitat amb l'esmentada Directiva objecte de transposició, el Reial decret 102/2011, com es desprèn de la seva exposició de motius, d'una banda, simplifica la normativa reglamentària estatal referent a la qualitat de l'aire, substituint els tres reials decrets que transposaven les quatre directives filles (RD 1073/2002, de 18 d'octubre, sobre avaluació i gestió de la qualitat de l'aire ambient en relació amb el diòxid de sofre, diòxid de nitrogen, òxids de nitrogen, partícules, plom, benzè i monòxid de carboni; 1796/2003, de 26 de desembre, relatiu a l'ozó en l'aire ambient; i 812/2007, de 22 de juny, sobre avaluació i gestió de la qualitat de l'aire ambient en relació amb l'arsènic, el cadmi, el mercuri, el níquel i els hidrocarburs aromàtics policíclics), i deroga l'antic Decret 833/1975, de 6 de febrer, pel qual es desenvolupa la Llei 38/1972, de 22 de desembre, de protecció de l'ambient atmosfèric. I, de l'altra, inclou les disposicions sobre avaluació i gestió de la qualitat de l'aire que afecten totes les substàncies contaminants objecte de regulació. En concret, defineix les actuacions de les administracions públiques implicades en la gestió de la qualitat de l'aire d'acord amb el principi de col·laboració i cooperació; estableix els objectius de qualitat de l'aire que s'han d'assolir per a cadascun dels contaminants (excepte l'amoníac) mitjançant la planificació i l'adopció de les mesures adequades; incorpora les mesures més severes quan se superin els llindars d'alerta o d'informació establerts; fixa els mètodes i els criteris comuns per efectuar l'avaluació de la qualitat de l'aire i mantenir i millorar aquesta qualitat, de conformitat amb els plans d'actuació que s'adoptin, i preveu la informació a la població i a la Comissió Europea sobre les concentracions de contaminants i altres aspectes de la norma relacionats amb la qualitat de l'aire

ambient, tot establint les vies necessàries per donar compliment a la Decisió 2004/461/CE, de 29 d'abril de 2004, i al qüestionari anual que s'ha d'utilitzar per presentar aquesta informació. I tot això, segons declara en el seu article primer, «amb la finalitat d'evitar, prevenir i reduir els efectes nocius d'aquestes substàncies sobre la salut humana, el medi ambient en el seu conjunt i altres béns de qualsevol naturalesa».

D'acord amb la mateixa exposició de motius, l'habilitació per elaborar aquesta normativa reglamentària es troba a la Llei 34/2007, de 15 de novembre, de qualitat de l'aire i protecció de l'atmosfera, que la precedeix i que constitueix la base legal per als desplegaments relacionats amb l'avaluació i la gestió de la qualitat de l'aire a l'Estat (disp. final novena, apt. 1, i, en el cas que és objecte de dictamen, art. 28.3). A més, s'afegeix que «la Llei 14/1986, de 25 d'abril, general de sanitat, atribueix a l'Administració de l'Estat, sense detriment de les competències de les comunitats autònomes, la determinació, amb caràcter general, dels mètodes d'anàlisi i mesurament i dels requisits i condicions mínimes en matèria de control sanitari del medi ambient».

Per assolir les finalitats esmentades, el Reial decret 102/2011 s'estructura en sis capítols: el capítol I conté les disposicions generals, entre les quals es destaca l'article 3, que determina les actuacions de les administracions públiques, fent remissió a l'assignació de competències que efectua l'article 5 de l'abans citada Llei 34/2007; el capítol II, sobre l'avaluació de la qualitat de l'aire, se subdivideix en diferents seccions en funció del grup de contaminants de què tracten: la primera, el diòxid de sofre, el diòxid de nitrogen i els òxids de nitrogen, les partícules ( $PM_{10}$  i  $PM_{2,5}$ ), el plom, el benzè i el monòxid de carboni, l'arsènic, el cadmi, el níquel, el mercuri, el benzo(a)pirè, i el altres hidrocarburs policíclics; la segona, les concentracions d'ozó i de substàncies precursors, i la tercera, l'amoniac; el capítol III estableix les obligacions, les mesures aplicables i els objectius de la gestió de la qualitat de l'aire; el capítol IV regula els plans de millora de la qualitat de l'aire i els d'acció a curt termini; el capítol V estableix els mecanismes d'intercanvi d'informació entre les administracions públiques, i, finalment, el capítol VI fixa el règim sancionador, per a la qual cosa remet a les lleis 34/2007,

de 15 de novembre, de qualitat de l'aire i protecció de l'atmosfera; 14/1986, de 25 d'abril, general de sanitat, i 16/2002, d'1 de juliol, de prevenció i control integrats de la contaminació.

El Reial decret acaba amb una disposició addicional, una de transitòria i una de derogatòria i cinc disposicions finals. La disposició final segona fonamenta constitucionalment el Reial decret en les competències de l'Estat previstes a l'article 149.1, clàusules 16 i 23, en matèria de «[b]ases i coordinació general de la sanitat» i de «[l]egislació bàsica sobre protecció del medi ambient», i la tercera declara expressament que aquesta norma reglamentària incorpora la Directiva 2008/50/CE, de 21 de maig. Finalment, acompanya el text reglamentari un conjunt de disset extensos i detallats annexos, amb un ampli ventall d'especificacions tècniques sobre objectius de qualitat de l'aire a assolir per a les diferents substàncies contaminants, mètodes i criteris comuns d'avaluació de les concentracions d'aquestes, determinació d'especificacions i requisits tècnics dels punts de mostreig per als mesuraments, contingut dels plans de millora de la qualitat de l'aire, informació que han de recaptar i intercanviar les administracions públiques competents, etc.

2. Com hem assenyalat, del conjunt de preceptes que integren el Reial decret 102/2001, el Govern en sotmet a la consideració del Consell els articles 3.1, últim paràgraf, 3.3.e, 8, 9.2, 12, 20 i 24.4. D'acord amb la sol·licitud, un primer grup d'aquests articles es refereix a un «sistema de control i garantia de qualitat de l'aire» i en aquest context reserva a l'Estat l'exercici de «funcions estrictament executives en matèria de medi ambient, com són la implantació de punts de mostreig per fer mesuraments de diferents contaminants i la seva gestió de manera directa».

Així, l'article 3.1, darrer paràgraf, que els encapçala, té com a destinatària principal l'Agència Estatal de Meteorologia, adscrita al Ministeri de Medi Ambient i Medi Rural i Marí, que és la responsable de la xarxa EMEP/VAG/CAMP de contaminació atmosfèrica de fons. Sens perjudici d'exposar més endavant en què consisteix aquesta xarxa, cal avançar que aquest precepte disposa que l'esmentada Agència ha «d'implantar un sistema de control i garantia de qualitat que asseguri l'exhaustivitat,

coherència, transparència, comparabilitat i confiança dels resultats obtinguts a l'esmentada xarxa» i ha de «realitzar els mesuraments indicatius de partícules  $PM_{2,5}$  descrites a l'article 8, els mesuraments indicatius de metalls pesants i hidrocarburs aromàtics policíclics descrits a l'article 9 i els mesuraments d'amoníac en estacions rurals de fons assenyalats a l'article 12».

L'article 8, «Criteris addicionals per a les partícules  $PM_{2,5}$ », preveu la realització d'avaluacions específiques de les concentracions de partícules  $PM_{2,5}$  en ubicacions rurals de fons que estiguin allunyades de fonts significatives de contaminació atmosfèrica, les quals, segons descriu l'annex VIII del Reial decret, tenen com a principal objectiu assegurar que es facilita informació suficient sobre els nivells de l'anomenada contaminació de fons i, «com a mínim, informació sobre la concentració màssica total i l'especiació química de les concentracions de partícules  $PM_{2,5}$ , en mitjanes anuals». D'acord amb això anterior, el precepte examinat atribueix al Ministeri de Medi Ambient i Medi Rural i Marí, en col·laboració amb les comunitats autònomes, l'establiment de punts de mostreig per realitzar aquests mesuraments cada 100.000 km<sup>2</sup>, utilitzant una sèrie de criteris que el precepte mateix indica, expressament o implícita, per remissió als annexos V i VIII del Reial decret. Quan escaigui, les activitats de vigilància d'aquests punts s'han de coordinar amb l'Estratègia de vigilància continuada i mesurament del Programa de cooperació per a la vigilància contínua i l'avaluació del transport a gran distància de contaminants atmosfèrics a Europa (*European Monitoring and Evaluation Programme* o EMEP), establert de conformitat amb el Conveni de 1979 sobre la contaminació atmosfèrica transfronterera a gran distància, ratificat per l'Estat espanyol (Instrument de ratificació de 7 de juny de 1982) i aprovat per la Decisió 81/462/CEE del Consell, d'11 de juny de 1981. De fet, aquesta coordinació o necessitat de coherència entre les activitats de vigilància previstes en aquest article 8 i l'esmentat Programa està establerta també expressament al considerant 8 i a l'article 6 de la Directiva 2008/50/CE.

L'article 9, «Criteris addicionals per a arsènic, cadmi, mercuri, níquel i hidrocarburs aromàtics policíclics», en el seu apartat 2 atribueix també al Ministeri de Medi Ambient i Medi Rural i Marí l'establiment, en col·laboració amb les comunitats autònomes,



d'un punt de mostreig cada 100.000 km<sup>2</sup> per al mesurament indicatiu, en l'aire ambient, de l'arsènic, el cadmi, el mercuri gasós total, el níquel, el benzo(a)pirè i altres hidrocarburs aromàtics policíclics, els seus dipòsits totals, el mercuri particulat i el mercuri gasós divalent. Com en el cas anterior, aquestes mesures s'hauran de coordinar amb el Programa EMEP i els llocs de mostreig s'establiran d'acord amb les indicacions del precepte mateix i dels apartats II, III i IV de l'annex III. Així ho preveu igualment i expressa l'article 4.9 de la Directiva 2004/107/CE, de 15 de desembre.

L'article 12, «Mesuraments de les concentracions d'amoníac», s'ocupa dels mesuraments específics de les concentracions d'amoníac, els nivells del qual es considera oportú de vigilar, tot i que no es considera necessari definir objectius de qualitat per a aquest contaminant. L'establiment dels punts de mostreig en estacions de fons regional i en estacions de trànsit de les principals ciutats correspon, en el primer cas, al Ministeri de Medi Ambient i Medi Rural i Marí (cinc llocs repartits uniformement per tot el territori espanyol), en col·laboració amb les comunitats autònomes. En el segon, estableix genèricament que les autoritats competents han de garantir almenys un punt per al mesurament en una àrea d'intensitat elevada de trànsit en totes les ciutats amb un nombre d'habitants superior a 500.000. Els mesuraments d'aquest contaminant s'han de coordinar també amb el Programa EMEP i han de seguir els criteris tècnics que descriu l'annex XII del Reial decret 102/2011.

L'article 20, «Mesures aplicables quan se superin els llindars d'informació o d'alerta», es dedica a les mesures d'urgència i d'informació al públic (art. 28) que han d'adoptar les administracions competents quan se superin els llindars d'informació o d'alerta indicats a l'annex I. En aquest context, les entitats locals i el Ministeri de Medi Ambient i Medi Rural i Marí també han d'informar l'Administració de la comunitat autònoma corresponent quan se superin els llindars en «estacions de mesurament sota la seva gestió».

Els altres dos preceptes objecte de dictamen, segons l'escrit de petició, reserven a l'Estat «unes incondicionades potestats de coordinació de les actuacions autonòmiques i dels plans de reducció de la contaminació». Així, la lletra *e* de l'apartat 3 de

l'article 3 («Actuacions de les administracions públiques») disposa que les comunitats autònomes, en l'àmbit de les seves respectives competències, han de col·laborar entre si quan se sobrepassin els objectius de qualitat de l'aire fixats en un àmbit territorial superior al d'una comunitat autònoma, sota la coordinació del Ministeri de Medi Ambient i Medi Rural i Marí. I l'article 24, «Plans de millora de la qualitat de l'aire», en el seu apartat 4 atribueix a la Conferència Sectorial en matèria de medi ambient, sota la coordinació del Ministeri de Medi Ambient i Medi Rural i Marí, la iniciativa per acordar la realització de plans conjunts de millora de la qualitat de l'aire entre l'Administració general de l'Estat i les comunitats autònomes, així com també l'aprovació del seu contingut i el seguiment i l'avaluació multilateral de la seva posada en pràctica. Segons aquest mateix precepte, els plans conjunts s'hauran d'elaborar quan les mesures de control per reduir la contaminació suposin realitzar actuacions en activitats, instal·lacions o zones situades en el territori d'una altra comunitat autònoma.

3. A continuació, atès que, com hem vist, la sol·licitud és prèvia al plantejament d'un conflicte de competència, explicitem el contingut dels arguments que fonamenten l'escrit de sol·licitud de dictamen i el requeriment d'incompetència presentat pel Govern de la Generalitat.

Pel que fa a la fonamentació de la sol·licitud, com hem avançat, el Govern considera que els preceptes sobre els quals es demana el nostre parer atribueixen a l'Estat un seguit de «funcions executives i de coordinació que s'inscriuen eminentment en la matèria del medi ambient» i que «aquesta reserva de funcions podria comportar una vulneració de les competències de la Generalitat de Catalunya en matèria de medi ambient d'acord amb la distribució constitucional i estatutària establerta, ja que mitjançant l'article 144 EAC la Generalitat ha assumit una competència compartida en matèria de medi ambient, que inclou la regulació de l'ambient atmosfèric i de les diverses classes de contaminació d'aquest, la declaració de zones d'atmosfera contaminada i l'establiment d'altres instruments de control de la contaminació». Per donar suport a aquesta argumentació, l'escrit al·ludeix a la STC 329/1993, de 12 de novembre, segons la qual, es diu, «la funció

executiva en la matèria de medi ambient no és una competència concurrent, sinó exclusiva de la Generalitat i la coordinació estatal no pot ser entesa com una facultat incondicionada, sinó que només seria constitucionalment legítima en els casos que la intervenció separada de les Comunitats Autònomes no garanteixi l'eficàcia de les mesures que calgui adoptar».

A aquests arguments, el requeriment hi afegeix que la reserva de funcions executives a l'Estat que realitzen els articles 3.1, darrer paràgraf, 8, 9.2 i 12 del Reial decret 102/2011 tampoc no es justifica pel fet que alguna d'aquestes substàncies contaminants que s'han de mesurar formi part del Programa EMEP i que amb aquesta reserva es doni compliment a les obligacions que deriven de la Convenció de Ginebra de 1979 per al control de la contaminació transfronterera. Al contrari, considera que aquesta atribució suposa una interpretació extensiva de l'article 149.1.3 CE i una vulneració de l'article 196.4 EAC, de manera que «en el territorio de Cataluña, la implantación de nuevas estaciones de medición y la gestión de las existentes (Els Torms y Cap de Creus) en cumplimiento de los compromisos derivados de la Convención de Ginebra, corresponde a la propia Generalitat sin perjuicio que se establezcan los mecanismos oportunos de traslado de la información a la Administración del Estado para su comunicación a los diferentes organismos internacionales».

A l'últim, respecte de la reserva a l'Estat de facultats de coordinació de competències autonòmiques executives per part dels articles 3.3.e i 24.4, el Govern entén que en ambdós supòsits no es té en compte que «las Comunidades afectadas pueden ejercer sus competencias de gestión y establecer sus propios mecanismos de colaboración, salvo, claro está que exista algún supuesto excepcional justificado que requiera la coordinación del Estado» i que la funció coordinadora «por su propio alcance, no otorga al Estado competencias que no ostente, de modo que el ejercicio de la misma no le permite sustraer competencias a las Comunidades Autónomas».

4. D'acord amb les consideracions efectuades i per tal de donar resposta a les qüestions plantejades en la sol·licitud de dictamen, examinarem en primer lloc, en el fonament jurídic segon, quin és el títol competencial aplicable a la matèria re-

gulada en els preceptes dictaminats, atès que la disposició final segona del Reial decret 102/2011 invoca indistintament els de l'article 149.1, clàusules 16 i 23 CE, sense especificar quins preceptes serien susceptibles d'emparar-se en la competència estatal sobre bases i coordinació general de la sanitat i quins en la de la legislació bàsica sobre protecció del medi ambient. En aquest sentit, haurèm d'aplicar la doctrina constitucional que, en cas de concurrència de títols competencials, permet identificar quin és el que té caràcter prevalent en el cas concret. Seguidament, en el mateix fonament jurídic, delimitarem l'abast del títol competencial prevalent i tractarem l'atribució centralitzada a l'Estat de les competències executives d'avaluació de la qualitat de l'aire en concurrència amb les competències executives de la Generalitat que fa el Reial decret. En el següent i tercer fonament jurídic, analitzarem l'abast de la potestat de coordinació de l'Estat i l'exercici de competències executives que superen l'àmbit territorial autonòmic; en el fonament jurídic quart examinarem la dimensió comunitària i internacional de la matèria que regulen els preceptes del Reial decret objecte de dictamen i si pot arribar a incidir en l'ordre intern de competències. Finalment, en el darrer i cinquè fonament jurídic aplicarem els paràmetres de constitucionalitat i d'estatutarietat exposats als articles demanats.

### *Segon. La distribució constitucional de competències*

1. La disposició final segona del Reial decret 102/2011 fonamenta la competència estatal per dictar-lo en els títols de l'article 149.1.16 i 23 CE, sobre bases i coordinació general de la sanitat i sobre legislació bàsica de protecció del medi ambient, respectivament. Tanmateix, la Generalitat centra la sol·licitud de dictamen en la vulneració de les seves competències en matèria de medi ambient, ja que «tot aquest seguit de funcions que l'Estat es reserva són funcions executives i de coordinació que s'inscriuen eminentment en la matèria del medi ambient». Per tant, entén que els articles a què aquella es refereix han estat dictats a l'empara de la competència estatal *ex* article 149.1.23 CE en matèria de medi ambient.

La doctrina constitucional ha assenyalat reiteradament que els títols competencials no són intercanviables i que, en els supòsits de concurrència, s'ha de determinar quin és en cada cas el títol competencial prevalent, tenint en compte la raó o la finalitat de la norma atributiva de competències i el contingut del precepte qüestionat (per totes, STC 212/2005, de 21 de juliol, FJ 3). En el cas que ens ocupa, atesa la doctrina constitucional citada, l'absència en la disposició final segona del Reial decret 102/2011 d'una delimitació expressa del títol competencial que correspon a cada precepte ens obliga a realitzar, amb caràcter previ, l'esmentada operació d'enquadrament en relació amb cadascun dels articles objecte de la sol·licitud de dictamen.

Els articles sol·licitats, com ha estat exposat en el fonament jurídic precedent, es refereixen, d'una banda, a la reserva de determinades funcions executives a l'Estat en el sistema de control i garantia de la qualitat de l'aire que cal establir (art. 3.1, últim paràgraf, 8, 9.2, 12 i 20 RD 102/2011) i, d'altra banda, a l'atribució a l'Estat de funcions de coordinació respecte a les actuacions autonòmiques de col·laboració que es preveuen (art. 3.3.e i 24.4 RD 102/2011). Doncs bé, tant els controls de qualitat de l'aire assenyalats com les relacions de col·laboració previstes en els preceptes citats responen a la finalitat que genèricament estableix l'últim paràgraf de l'article 1 del Reial decret, que consisteix a «evitar, prevenir i reduir els efectes nocius de les substàncies esmentades sobre la salut humana, el medi ambient en el seu conjunt i altres béns de qualsevol naturalesa», sense que del contingut d'aquests preceptes sigui possible deduir cap concreció de la finalitat esmentada ni afectació específica a una matèria concreta diferent del medi ambient.

Com és ben sabut, la qualitat de l'atmosfera, considerada en si mateixa, forma part de la matèria ambiental, adscripció que no impedeix admetre la seva transversalitat i l'existència de matèries connexes que es poden veure afectades. Com ha dit el Tribunal Constitucional, entre d'altres, a la STC 102/1995, de 26 de juny (FJ 3 i 7), les qüestions relatives al medi ambient tenen un caràcter complex i polifacètic que determina que afectin els més variats sectors de l'ordenament jurídic. Aquest caràcter «transversal» suposa que incideixi «en otras materias incluidas

también, cada una a su manera, en el esquema constitucional de competencias (artículo 148.1.<sup>a</sup>, 3.<sup>a</sup>, 7.<sup>a</sup>, 8.<sup>a</sup>, 10.<sup>a</sup> y 11.<sup>a</sup> CE) en cuanto tales materias tienen como objeto los elementos integrantes del medio (las aguas, la atmósfera, la fauna y la flora, los minerales) o ciertas actividades humanas sobre ellos (agricultura, industria, minería, urbanismo, transportes) que a su vez generan agresiones al ambiente o riesgos potenciales para él». La transversalitat no justifica, però, i això és allò essencial, que en la matèria mediambiental s'inclouï qualsevol tipus d'activitat referida a aquests recursos naturals sinó només la que «directamente tienda a su preservación, conservación o mejora» (en el mateix sentit, STC 64/1982, de 4 de novembre, FJ 5; DCGE 2/2011, de 21 de març, FJ 4.1; i DCC núm. 182, de 17 de febrer de 1993, F II; i 204, de 20 de gener de 1998, F II i III).

La incidència sobre la salut humana i la qualitat de vida de moltes de les mesures relatives al medi ambient constitueix una constant i resulta en si mateixa insuficient per traslladar la seva regulació a l'àmbit material de la sanitat. Aquesta interrelació entre la protecció del medi ambient i la salut humana ha estat reconeguda per la doctrina constitucional (STC 102/1995, FJ 4 i 7), per aquest Consell, en el seu Dictamen 2/2011, de 21 de març (FJ 4) i pel Consell Consultiu (DCC núm. 109, de 5 de novembre de 1985, F II).

La citada jurisprudència constitucional ha assenyalat la significació de la persona en la protecció del medi ambient. L'entorn de l'home és el que majoritàriament configura la matèria ambiental, en tant que aquest dóna forma al paisatge, aprofita els recursos naturals i, de resultes d'aquest aprofitament, produeix contaminació que pot afectar tots els éssers vius, incloent-hi l'espècie humana. En aquest sentit, l'afectació de la salut sovint acompanya la incidència ambiental i n'és consubstancial des de la perspectiva conceptual; però des d'aquesta mateixa perspectiva, quan examinem la contaminació de l'aire, el medi ambient prima sobre la matèria sanitària.

D'acord amb això, resulta evident que l'aire és un recurs natural que forma part de manera indiscutible del medi ambient. Per tant, el seu control, el control de la qualitat de l'aire, i també les mesures relatives a la col·laboració de les administracions públiques per assegurar l'eficàcia d'aquests controls, pertanyen

*prima facie* a la matèria ambiental, ja que es tracta de mesures que, com hem vist que exigeix el Tribunal Constitucional, «ten-deixen directament a la preservació, conservació i millora» dels recursos naturals esmentats, amb independència de les utilitats de tot tipus que sigui possible extreure d'aquests controls. No obstant això, hi ha la possibilitat que l'eventual especificitat d'un control de l'aire pugui situar-lo més adequadament en un altre àmbit competencial, com ara la sanitat. Seria el cas, per exemple, dels controls epidemiològics que es realitzen sobre l'aire i que són autèntics controls sanitaris.

Més encara, la mateixa Llei 14/1986, de 25 d'abril, general de sanitat (LGS) distingeix els controls genèrics de l'aire dels específicament sanitaris. Respecte dels primers, estableix una competència general dels serveis de salut de les administracions públiques relativa a la promoció i la millora dels sistemes de sanejament i control de l'aire, amb atenció especial a la contaminació atmosfèrica (art. 18.6), com també el deure de participació de les autoritats sanitàries en l'elaboració i execució de la legislació sobre qualitat de l'aire (art. 19.2.a). Quant als segons, l'article 40.1 LGS estableix que «[l']Administració de l'Estat, sense detriment de les competències de les comunitats autònomes, desenvolupa les actuacions següents: 1. La determinació, amb caràcter general, dels mètodes d'anàlisi i mesurament i dels requisits tècnics i condicions mínimes, en matèria de control sanitari del medi ambient».

Per tant, el control de les substàncies contaminants que, amb caràcter general, tenen efectes nocius sobre aquest recurs natural i no només sobre la salut humana, i que té com a finalitat preservar, conservar i millorar la qualitat de l'aire ambient, se situa plenament dins de la categoria dels controls de naturalesa mediambiental.

Per aquesta raó, cal assenyalar que l'al·lusió que fa l'exposició de motius del Reial decret 102/2011 a la Llei general de sanitat esmentada, per destacar la competència estatal en matèria de control sanitari del medi ambient, no resulta determinant als efectes dels preceptes objecte de dictamen, a l'hora de decidir quin és el títol competencial que els fonamenta. Com s'acaba d'exposar, aquest Reial decret no té per objecte principal regular els controls sanitaris sobre el medi ambient sinó establir un

control de la qualitat de l'aire ambient, la utilitat del qual va més enllà de la seva possible incidència en la salut humana. I això sens perjudici de respectar les competències de les comunitats autònomes i de les entitats locals en matèria sanitària, com posa de manifest la remissió que fa l'article 3.3 del Reial decret als articles 41 i 42 LGS. La intervenció de l'Administració estatal sanitària en l'àmbit que regula el Reial decret trobaria la seva concreció en l'article 27.6 de la Llei 34/2007, de 15 de novembre, de qualitat de l'aire i protecció de l'atmosfera, que la circumscriu a «fer el seguiment de l'impacte de la contaminació de l'aire en la salut mitjançant la realització d'estudis epidemiològics, i integrar en el seu sistema d'alertes i vigilància la informació proporcionada pel sistema espanyol d'informació, vigilància i prevenció de la contaminació atmosfèrica que pugui suposar risc per a la salut».

Finalment, el correcte enquadrament de la matèria dictaminada en el títol competencial de l'article 149.1.23 CE resulta, a més, avalat en aquest cas, tant pel caràcter exclusivament ambiental de la Directiva 2008/50/CE, a la transposició de la qual respon aquest Reial decret (disp. final tercera), com també per ser l'únic títol que invoca la Llei 34/2007, de la qual el Reial decret porta causa (disp. final sisena).

2. Una vegada situats els articles sol·licitats en l'àmbit competencial de medi ambient, és procedent fer una breu referència a la distribució constitucional de competències en aquesta matèria per tal de delimitar el cànon de constitucionalitat aplicable.

En aquest sentit, cal començar per destacar el caràcter compartit de la competència en matèria de medi ambient a què fan referència l'article 149.1.23 CE i l'article 144 EAC, sobre l'abast de la qual s'ha pronunciat el Tribunal Constitucional en diverses sentències però de manera molt àmplia en la STC 102/1995, de 26 de juny (FJ 2 i seg.). També el Consell de Garanties Estatutàries en el Dictamen 2/2011, de 21 de març (FJ 4).

A més d'aquesta genèrica distribució competencial, cal tenir en compte que l'article 144.1.b EAC conté una referència expressa a la competència de la Generalitat sobre els controls atmosfèrics, quan li atribueix: «[l]a regulació de l'ambient atmosfèric i de les



diverses classes de contaminació d'aquest, la declaració de zones d'atmosfera contaminada i l'establiment d'altres instruments de control de la contaminació, amb independència de l'administració competent per a autoritzar l'obra, la instal·lació o l'activitat que la produeixi». I també, encara que no és atributiu de competències, com a avantsala d'aquesta norma competencial cal esmentar l'article 27 EAC, que, entre els drets i deures de l'àmbit social i civil, inclou el dret a viure en un medi equilibrat, sostenible i respectuós amb la salut (apt. 1) i el dret a la protecció davant les diferents formes de contaminació (apt. 2), d'acord amb els estàndards i els nivells de protecció que determinen les lleis. I l'article 46 EAC, que, en el principi rector del medi ambient, el desenvolupament sostenible i l'equilibri territorial, incorpora el mandat als poders públics perquè les seves polítiques mediamambientals es dirigeixin especialment a la reducció de les diferents formes de contaminació i a la fixació d'estàndards i de nivells mínims de protecció, així com a la utilització racional dels recursos naturals (apt. 2).

Així mateix, el caràcter compartit de la competència i l'eficàcia supraautonòmica d'algun dels preceptes que han de ser analitzats remetent a l'aplicació dels articles 111 i 115 EAC, als quals ens referirem en els fonaments jurídics posteriors.

3. Resulta rellevant, als efectes d'aquest Dictamen, destacar els següents aspectes de la distribució competencial en la matèria de medi ambient.

En primer lloc, convé recordar els requisits de caràcter formal i material del concepte de bases elaborat per la doctrina constitucional, tenint en compte la naturalesa reglamentària del Reial decret sotmès a la nostra consideració i que el seu contingut es declara bàsic en la seva totalitat. Concretament, la STC 194/2004, de 4 de novembre (FJ 7), entre d'altres, recorda que es poden considerar bàsiques, de forma excepcional, algunes regulacions no contingudes en normes amb rang legal quan siguin completament necessari per garantir la consecució de la finalitat objectiva a la qual respon la competència estatal sobre les bases. Aquest podria ser el cas de remissions legals a normes reglamentàries bàsiques que es consideren indispensables per motius tècnics,

però que en cap cas no poden suposar una abdicació total del legislador de la seva facultat d'establir regles limitadores, transferint aquesta facultat al titular de la potestat reglamentària, sense fixar les finalitats o els objectius que la reglamentació ha de perseguir (STC 18/2011, de 3 de març, FJ 9).

En segon lloc, en relació amb el concepte material de norma bàsica projectat sobre els actes executius i per al cas concret que ens ocupa en aquest Dictamen, resulta convenient destacar d'entrada el caràcter exclusiu i no concurrent de les competències executives de la Generalitat en matèria de medi ambient. En aquest aspecte, el Tribunal Constitucional, en la Sentència 33/2005, de 17 de febrer, va considerar que l'atribució a l'Administració de l'Estat de la facultat de designar entitats d'acreditació de verificadors mediambientals (de manera paral·lela i concurrent amb les designades per les comunitats autònomes) vulnerava les competències de la Generalitat de Catalunya en matèria de medi ambient. En l'argumentació emprada incidia en el fet que la intervenció estatal mitjançant funcions executives és una solució excepcional, atès que en situació de normalitat les facultats executives o de gestió ordinària en matèria de medi ambient corresponen a les comunitats autònomes dins del seu àmbit espacial i no a l'Estat (FJ 6).

En aquesta línia, la STC 194/2004, de 4 de novembre, va declarar contrària a l'ordre constitucional de distribució de competències la fórmula de cogestió dels parcs de caràcter intraautonòmic de la xarxa estatal, establerta a la Llei de conservació dels espais naturals i de la flora i fauna silvestres, que suposava una intervenció genèrica o horitzontal projectada sobre tota la funció gestora, sobre la base que «la atribución al Estado de una intervención general en el ámbito de la gestión, aun en participación, nada tiene que ver con la actuación excepcional para la que le habilitaría la Constitución» (FJ 11).

Quant a la possibilitat que l'Estat declari actes executius de caràcter bàsic, tractada a bastament en dictàmens anteriors (DCGE 2/2011, de 21 de març, FJ 4, i 3/2011, de 24 de març, FJ 3), cal insistir que la intervenció executiva o de gestió estatal a l'empara d'una normativa bàsica ha de tenir caràcter puntual i concret ja que, com hem dit, l'aplicació ordinària i general

d'aquesta normativa correspon a les comunitats autònomes. Fins i tot en aquestes condicions, ha de ser excepcional, de manera que sigui necessària per evitar danys irreparables, per poderoses raons de seguretat i greu i urgent necessitat, i quan la intervenció separada de les comunitats autònomes no garanteixi l'efectiu compliment de la norma bàsica de què es tracti (STC 194/2004, de 4 de novembre, FJ 7 i 11, i STC 329/1993, de 12 de novembre, FJ 4).

A l'últim, aquesta excepcionalitat també es donaria «cuando además del carácter supraautonómico del fenómeno objeto de la competencia, no sea posible el fraccionamiento de la actividad pública ejercida sobre él y, aun en este caso, siempre que dicha actuación tampoco pueda ejercerse mediante mecanismos de cooperación o de coordinación y, por ello, requiera un grado de homogeneidad que sólo pueda garantizar su atribución a un único titular, forzosamente el Estado, y cuando sea necesario recurrir a un ente supraordenado con capacidad de integrar intereses contrapuestos de sus componentes parciales, sin olvidar el peligro inminente de daños irreparables, que nos sitúa en el terreno del estado de necesidad» (STC 102/1995, de 26 de juny, FJ 8, i 194/2004, de 4 de novembre, FJ 7).

En definitiva, en vista del paràmetre de constitucionalitat que haurem d'aplicar a la reserva a l'Estat de les facultats executives que preveuen els preceptes que examinarem en el darrer fonament jurídic, s'hauria de determinar si concorren els requisits que justificarien aquesta reserva o centralització. Així, la intervenció estatal excepcional en la gestió sobre la qualitat de l'aire ambient únicament seria admissible quan, a més del caràcter supraautonòmic del fenomen objecte de la competència, no fos possible el fraccionament de l'activitat executiva que s'ha d'exercir i, encara en aquesta circumstància, sempre que aquesta actuació tampoc no es pogués exercir mitjançant mecanismes de cooperació o, si és el cas, de coordinació, pel fet que es requereixi un grau d'homogeneïtat que només es pot garantir amb l'atribució de la gestió a un únic titular. I això deixant de banda el cas en què existís un perill imminent de danys irreparables, que se situaria més aviat en el terreny de la necessitat i no pas en el de la gestió ordinària de les competències executives.

### *Tercer. La potestat de coordinació*

1. En aquest fonament examinarem les qüestions relatives al concepte de coordinació. En primer lloc, per tal de fer constar l'absència d'una competència expressa de coordinació de l'Estat en aquesta matèria, ja que l'article 149.1.23 CE, a diferència del 149.1.16 CE, limita la competència estatal en matèria de protecció del medi ambient a la legislació bàsica. I, en segon lloc, per tal d'establir una clara distinció entre la coordinació i la col·laboració.

Així, quant a la col·laboració, s'ha de dir que la minsa regulació de les relacions entre les comunitats autònomes i l'Estat a la Constitució no ha impedit al Tribunal Constitucional extreure'n un principi de cooperació o col·laboració que, com a principi constitucional bàsic, es reflecteix en tots els àmbits.

La STC 18/1982, de 4 de maig, FJ 14, situa sumàriament el deure de col·laboració de l'Estat i de les comunitats autònomes en la pròpia estructura territorial adoptada per la Constitució, i posteriors sentències (per totes, la recent STC 18/2011, de 3 de març, FJ 10) han desenvolupat els vessants del principi de lleialtat institucional, inspirat en la idea de *Bundestreue* que sorgeix en el federalisme alemany i que és també de construcció jurisprudencial. Aquest principi té una dimensió positiva i una de negativa. Així, la dimensió negativa impedeix que l'Estat o les comunitats autònomes exerceixin les seves competències, encara que siguin exclusives, de manera que puguin perjudicar l'interès d'un altre ens. La dimensió positiva, en canvi, implica algunes obligacions i, molt especialment, el deure d'informació mútua, que es constitueix en una especial forma d'auxili entre institucions.

També el Consell Consultiu va seguir aquesta línia, recollida per exemple en el Dictamen núm. 243, de 29 de juliol de 2003, en què justifica la seva aplicació en la necessitat de superar les possibles contradiccions en l'exercici de les competències de l'Estat i de les comunitats autònomes, per evitar les possibles duplicacions administratives i les eventuais llacunes (F III.3.B), i de forma més extensa i detallada en el Dictamen núm. 279, de 29 de gener de 2007 (F V).

L'Estatut d'autonomia de Catalunya vigent recull igualment aquest principi en els seus primers articles, quan proclama que les relacions de la Generalitat amb l'Estat es fonamenten en el principi de lleialtat institucional mútua i poden correspondre als principis de bilateralitat i multilateralitat (art. 3.1 EAC), «principis constitucionalmente inobjetables», segons la STC 31/2010, de 28 de juny (FJ 13).

Quant a les diverses formes de col·laboració possibles, la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú (LRJPAC) va realitzar una primera sistematització de gran part dels instruments de col·laboració nascuts de la pràctica i entre els quals es poden destacar les conferències sectorials (art. 5 LRJPAC), que tenen una importància reforçada per la seva participació en la planificació conjunta. Més recentment, l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006 va presentar el panorama més complet de les diferents formes de col·laboració, tant bilateral com multilateral, que ocupen tot el títol V, a més de molts altres preceptes dispersos. Altres estatuts han seguit posteriorment el mateix camí.

Quant als caràcters de la col·laboració, resulta pacífic admetre que, més enllà del deure d'auxili –en la informació o en la consideració elemental de l'efecte de la pròpia competència sobre una altra instància–, les diverses formes de col·laboració tenen naturalesa voluntària i, per tant, necessiten per al seu establiment la conformitat de l'Estat i de les comunitats autònomes, si són verticals, o només d'aquestes últimes, si són horitzontals.

Aquesta idea ja va ser subratllada pels dictàmens del Consell Consultiu: «la col·laboració entre les Administracions Públiques és aconsellable per al bon funcionament d'un Estat de les Autonomies, idea que [...] fa entendre que determinats tipus de relació de col·laboració orientada al millor servei de l'interès públic són lícits, sense altres límits que el respecte degut a les àrees de competència dels ens públics afectats» (per tots, DCC núm. 46, de 30 d'agost de 1983, F II). I en la mateixa perspectiva se situa l'Estatut d'autonomia de Catalunya vigent, quan fa referència a diverses tècniques de col·laboració voluntària, tant horitzontal com vertical (art. 175.1 i 2 EAC), reafirmant la indisponibilitat de les competències, en declarar que la participació de la Ge-

neralitat en qualsevol tipus de col·laboració, tant si és bilateral com multilateral, no altera la titularitat d'aquestes (176.1 EAC), i assenyalant que la Generalitat no queda vinculada per les decisions adoptades en les instàncies multilaterals de col·laboració voluntària amb l'Estat i amb altres comunitats autònomes quan no hagi manifestat el seu acord respecte d'aquesta (176.2 EAC). A més, la Generalitat podrà fer constar reserves als acords adoptats en les mateixes instàncies quan s'hagin adoptat sense la seva aprovació (176.3 EAC).

2. A diferència de la col·laboració, la coordinació sí que apareix de forma expressa en el text constitucional i ho fa com una facultat que correspon a l'Estat en algunes competències de l'article 149.1 CE, concretament en les dels seus subapartats 13, 15 i 16.

La coordinació, segons ha reiterat el Tribunal Constitucional, «persigue la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema, evitando contradicciones y reduciendo disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían la realidad misma del sistema (STC 32/1983, de 28 de abril, FJ 2)» (STC 194/2004, de 4 de novembre, FJ 8) i consisteix bàsicament en l'establiment de mecanismes que permetin a les comunitats autònomes i a l'Estat mateix assolir decisions en l'àmbit de les seves respectives competències (STC 18/2011, de 3 de març, FJ 10).

La doctrina del Tribunal Constitucional ha insistit des del principi en el caràcter processal del concepte i en la inalterabilitat per aquesta via de la distribució competencial. Tant el Tribunal Constitucional com els dictàmens del Consell Consultiu han subratllat aquest respecte a les competències autonòmiques, insistint que la idea mateixa de coordinació rebutja l'ocupació estatal de la competència i requereix la persistència de les competències de les comunitats autònomes que es coordinen.

A més de la coordinació expressament prevista a la Constitució (art. 149.1, subapts. 13, 15 i 16), pot existir una altra coordinació, com es desprèn de la STC 194/2004, que posa èmfasi en tres idees essencials:

«La primera de ellas es que la coordinación es una facultad que guarda estrecha conexión con las competencias normativas, de modo que el titular de estas últimas ostenta aquella facultad como complemento inherente. Así lo hemos declarado en la STC 32/1983, en el fundamento jurídico reproducido, señalando a la vez la distinción y complementariedad entre normativa básica y coordinación. Y en nuestra STC 104/1988, de 8 de junio, matizamos aún más, conectando la facultad de coordinación con las competencias normativas en general y no sólo con las bases. Así, señalamos que “no puede reducirse ni confundirse las manifestaciones específicas de coordinación que aparecen en nuestra Constitución (art. 149.1, 13, 15, 16, etc.) como competencia adicional a una competencia normativa limitada, con las funciones generales de coordinación que corresponden al Estado cuando sus competencias normativas son plenas, dado que aquél no puede desentenderse en absoluto de la ejecución autonómica de la legislación estatal. Resultan así posibles formas de intervención normativa que establezcan reglas que cumplan una función coordinadora de las Administraciones Autonómicas entre sí y con el Estado” (STC 104/1988, de 8 de junio, FJ 2). La segunda idea es que la coordinación “conlleva un cierto poder de dirección. Consecuencia de la posición de superioridad en que se encuentra el que coordina respecto al coordinado” [STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 20 f)]. Por último, hay que destacar, por su relevancia, que la facultad de coordinación no otorga a su titular competencias que no ostente y, en concreto, facultades de gestión complementarias. En la reproducida STC 32/1983 ya señalábamos que la coordinación se materializa en la fijación de medios y sistemas de relación entre distintas autoridades para propiciar el ejercicio de “sus respectivas competencias”, de manera que “tal coordinación no supone, sin embargo una sustracción o menoscabo de las competencias de las entidades sometidas a la misma” (STC 27/1987, de 27 de febrero, FJ 2).» (FJ 8)

L'establiment d'aquesta coordinació pot tenir fonament en una llei de l'Estat (quan té competència legislativa) o en un acord entre l'Estat i les comunitats autònomes. El seu contingut ha de respectar, en qualsevol cas, la distribució competencial i no pot superar els caràcters propis de la coordinació, és a dir, la fixació de mitjans i sistemes de relació que facin possible la informació recíproca, l'homogeneïtat tècnica, quan sigui necessària, i l'acció conjunta de les diferents autoritats, de manera que aconseguixi

la integració d'actes parcials en un sistema. Aquest concepte procedimental de la coordinació, respectuós de les competències autonòmiques, s'ha consolidat mitjançant les STC 32/1983, de 28 d'abril; 102/1995, de 26 de juny; 148/2000, d'1 de juny, i 194/2004, de 4 de novembre, principalment.

L'Estatut d'autonomia, en l'article 175.2, assumeix genèricament la participació de la Generalitat en òrgans i procediments multilaterals de col·laboració, i l'article 176 EAC, tot i que utilitza literalment l'expressió de col·laboració entre l'Estat i la Generalitat, ho fa en un sentit que inclou també la coordinació en la mesura que reforça la indisponibilitat de les competències (apt. 1), la no-vinculació a les decisions en les quals no ha manifestat el seu acord (apt. 2) i la possibilitat de fer constar reserves en aquest cas (apt. 3).

3. Especial menció mereixen en aquest context les conferències sectorials, definides a l'article 5.1 LRJPAC com a òrgans de composició multilateral i d'àmbit sectorial que reuneixen membres del Govern de l'Estat i de les comunitats autònomes, amb el règim jurídic que fixi el seu reglament intern i que, d'acord amb aquest precepte, poden exercir «funcions de cooperació o de coordinació, segons els casos». Entre les seves principals funcions s'inclouen: l'intercanvi d'informació sobre polítiques públiques; la realització de plans i programes conjunts (art. 7 LRJPAC), que són d'índole molt diversa; el coneixement i el debat de les normes de l'Estat, principalment en competències compartides; la firma de convenis, que poden tenir la forma de conveni de conferència sectorial (art. 8 LRJPAC); la fixació dels criteris de distribució de les subvencions no territorialitzables (art. 86.2, segona, Llei 47/2003, de 26 de novembre, general pressupostària) i la forma de designació de representants per participar en els consells de ministres de la Unió Europea per part de les deu comunitats autònomes que tenen reconeguda aquesta participació.

Alguns reglaments de conferències sectorials estableixen majories molt qualificades per a l'adopció d'acords (p. ex., art. 15.1 del Reglament de la Conferència Sectorial de Medi Ambient, aprovat el 27 de febrer de 1995), però la major part d'aquestes



conferències funcionen amb pràctiques de consens, de vegades recollides en la norma que les regula.

4. Finalment, s'ha de fer referència a un supòsit d'actuació del principi constitucional de cooperació que consisteix en la necessitat d'actuació acordada o en règim de coexercici entre diverses instàncies quan l'exercici de la competència supera el territori d'una comunitat autònoma. En alguna competència específica, la supraterritorialitat és el criteri per distingir entre la competència de l'Estat i la de les comunitats autònomes (com en els ferrocarrils, art. 149.1.21 CE, o les carreteres, art. 148.1.5 CE) però en la majoria dels casos no és així, de manera que la comunitat autònoma manté la seva competència, si bé s'ha d'acollir a un criteri de cooperació per resoldre la dificultat de la supraterritorialitat.

D'acord amb la doctrina del Tribunal Constitucional, l'article 115 EAC dóna una resposta al problema de la supraterritorialitat esglaonada en tres graus: primer, l'exercici separat de la competència en l'àmbit territorial propi, sens perjudici de la col·laboració amb altres comunitats autònomes. Segon, el recurs a tècniques de col·laboració, amb les altres comunitats autònomes afectades, per a la fixació de polítiques comunes que cobreixin tot el territori. Tercer, amb caràcter subsidiari, la possibilitat que l'Estat assumeixi la coordinació de les comunitats autònomes afectades. Al segon cas s'al·ludeix també a l'article 174.2 EAC.

En concret, sobre l'apartat 2 de l'article 115 EAC, en el nostre Dictamen 19/2010, de 19 de juliol, ja vàrem dir que aquesta previsió estatutària «no fa altra cosa que institucionalitzar instruments de col·laboració entre les diverses administracions públiques, els quals són consubstancials a l'estructura d'un Estat políticament descentralitzat», de manera que seria desitjable que la competència executiva que tingui efectes sobre un àmbit territorial supraautonòmic «s'exercís mitjançant fórmules de col·laboració que les mateixes administracions públiques implicades arbitressin» (FJ 3). En definitiva, com es desprèn de la literalitat mateixa d'aquesta previsió estatutària, quan l'objecte d'una competència tingui un abast territorial superior al territori de Catalunya, la Generalitat l'ha d'exercir sobre la part d'aquest

objecte situada en el seu territori, i l'Estat podrà coordinar les comunitats autònomes afectades per substituir una altra forma d'actuació principal que no ha obtingut el resultat esperat mitjançant tècniques de col·laboració.

*Quart. La incidència del dret internacional i comunitari en el sistema intern de distribució de competències*

En aquest fonament jurídic tractarem una darrera qüestió que resulta rellevant per delimitar el paràmetre de constitucionalitat dels preceptes consultats: la possible incidència del compliment d'obligacions derivades dels tractats internacionals i de les normes comunitàries en la distribució de competències en matèria de medi ambient.

En el cas que ara ens ocupa, aquestes obligacions derivades de la lluita contra la contaminació atmosfèrica tenen el seu origen, en un primer moment, en el Conveni sobre la contaminació atmosfèrica transfronterera a gran distància, subscrit a Ginebra el 13 de novembre de 1979 i ratificat per l'Estat espanyol el 7 de juny de 1982. En concret, les parts contractants «están decididas a proteger al hombre y su medio ambiente contra la contaminación atmosférica y se esforzarán por limitar y, en la medida posible, reducir gradualmente e impedir la contaminación atmosférica, incluida la contaminación atmosférica transfronteriza a gran distancia» (art. 2). Així, s'obliguen a elaborar les polítiques i estratègies més convenients, inclosos els sistemes d'ordenació de la qualitat de l'aire i, en el marc d'aquests sistemes, les mesures de control compatibles amb un desenvolupament equilibrat i amb la millor tecnologia disponible i econòmicament aplicable (art. 6). Entre altres actuacions destinades a ordenar la qualitat de l'aire, arran d'aquest Conveni, i mitjançant la cooperació internacional, s'ha implementat un ampli Programa concertat de seguiment i d'avaluació del transport a gran distància dels contaminants atmosfèrics a Europa, denominat EMEP, que suposarà l'establiment de llocs o d'estacions de seguiment continu de l'aire ambient i la recollida de dades dels contaminants atmosfèrics, en el marc de programes nacionals, supraregionals, regionals i internacionals, així com també l'intercanvi d'informació, cons-

tant, periòdic i actualitzat, sobre les dades estatals d'emissions totals d'aquests contaminants (art. 9). La revisió del compliment del Conveni correspon al seu òrgan executiu, que utilitzarà els serveis de l'òrgan director de l'EMEP per tal que aquest darrer participi plenament en les activitats del Conveni, especialment en la recollida de dades i la cooperació científica (art. 10). A partir de la ratificació del Conveni exposat, l'Estat espanyol va posar en funcionament la xarxa EMEP/VAG/CAMP l'any 1983 i la va reunificar el 2006, de manera que en l'actualitat està formada per tretze estacions de mesurament (dues situades a Catalunya: Cap de Creus i Els Torms) gestionades per l'Agència Estatal de Meteorologia, adscrita al Ministeri de Medi Ambient i Medi Rural i Marí.

D'altra banda, pel que ara ens interessa, cal ressaltar que aquest Conveni internacional ha estat també ratificat per la Unió Europea com a conseqüència de la Decisió 81/462/CEE del Consell, d'11 de juny de 1981, de manera que les seves previsions s'han incorporat al dret derivat europeu en matèria de qualitat de l'aire ambient, com posa de manifest la Directiva 2008/50/CE.

Des d'aquesta perspectiva comunitària, d'acord amb allò que disposa l'article 4.2.e TFUE, el medi ambient és una matèria objecte d'una competència compartida entre la Unió Europea i els estats membres, la regulació de la qual es conté en els articles 191 a 193 TFUE. En particular, en relació amb la dimensió exterior d'aquesta competència, l'article 191.4 TFUE assenyala que: «En el marco de sus respectivas competencias, la Unión y los Estados miembros cooperarán con los terceros países y las organizaciones internacionales competentes». Aquest mandat de cooperació es correspon amb l'exigència establerta per la jurisprudència del Tribunal de Justícia que, en el Dictamen 2/00, de 6 de desembre de 2001, referit al Protocol de Cartagena relatiu al Conveni sobre biodiversitat, va afirmar que: «cuando resulte que la materia de un acuerdo internacional está comprendida dentro de la competencia de la Comunidad y en parte dentro de la de los Estados miembros, es necesario garantizar una estrecha cooperación entre estos últimos y las instituciones comunitarias tanto en el proceso de negociación y de conclusión como en la ejecución de los compromisos asumidos» (par. 18).

Després de les consideracions preliminars efectuades, si ens situem novament en el marc constitucional i estatutari de competències, hem de fer esment a l'article 196.4 EAC, que, en l'àmbit de les relacions internacionals, estableix que: «La Generalitat ha d'adoptar les mesures necessàries per a executar les obligacions derivades dels tractats i els convenis internacionals ratificats per Espanya o que vinculin l'Estat en l'àmbit de les seves competències».

Per la seva banda, el Tribunal Constitucional (per totes, STC 165/1994, de 26 de maig, FJ 5) ha dit reiteradament que:

«[...] la dimensión externa de un asunto no puede servir para realizar una interpretación expansiva del art. 149.1.3 CE, que venga a subsumir en la competencia estatal toda medida dotada de una cierta incidencia exterior, por remota que sea, ya que si así fuera se produciría una reordenación del propio orden constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas (STC 153/1989, 54/1990, 76/1991, 100/1991, 80/1993).»

Així mateix, quant a l'execució del dret comunitari i el degut respecte al sistema constitucional i estatutari de competències, amb els matisos corresponents, la jurisprudència constitucional se situa en la mateixa línia argumental anterior (per totes, STC 173/2005, de 23 de juny, FJ 9; 33/2005, de 17 de febrer, FJ 2 a 4, i 45/2001, de 15 de febrer, FJ 7), com també ho ha fet en reiterades ocasions la doctrina d'aquest Consell (DCGE 1/2009, FJ 3; 4/2010, FJ 2; 10/2010, FJ 2, i 3/2011, FJ 2.1) i la jurisprudència del Tribunal de Justícia de la Unió Europea sobre el principi d'autonomia institucional que ha elaborat (STJUE de 16 de juliol de 2009 [Gran Sala], *Mark Horvath/Secretary of State for Environment, Food and Rural Affairs* [C-428/07], apts. 49 a 51).

Igualment, sobre aquesta qüestió ens hem de remetre a allò que disposa l'article 189 EAC per al desenvolupament i l'aplicació del dret de la Unió Europea.

Dit això, en el fonament jurídic següent aplicarem els paràmetres delimitats en els fonaments anteriors als articles del Reial decret 102/2011 que són objecte de dictamen, amb el benentès que la matèria de què tracten se situa en un context immediat

de transposició del dret comunitari. Així, en el cas concret dels mesuraments indicatius dels contaminants de l'aire ambient a què fan referència els articles 3.1, darrer paràgraf, 8 i 9.2 del Reial decret, tot i la interrelació que aquests controls mantenen amb la gestió de la xarxa internacional EMEP, cal remarcar que els citats preceptes deriven de la implementació de les directives 2008/50/CE i 2004/107/CE, les quals tenen en compte l'esmentada xarxa només als efectes de mantenir una coherència amb els mesuraments que aquesta realitza (considerant 8 i art. 6.5.c, i art. 4.9, respectivament).

Podem concloure, doncs, que el Reial decret 102/2011 pretén donar compliment a les obligacions que deriven del dret comunitari europeu i que ha assumit l'Estat en matèria de control i avaluació de la qualitat de l'aire ambient i que, en darrera instància, tenen com a finalitat mantenir un nivell de contaminació que limiti al màxim els efectes perjudicials per a la salut humana i el medi ambient en conjunt. Per tant, haurem de projectar sobre els articles dictaminats el cànon de constitucionalitat referit a la possible incidència de l'execució del dret comunitari europeu en el sistema intern de distribució de competències.

### *Cinquè. L'atribució de funcions executives i de coordinació a l'Estat*

1. Després d'exposar el cànon de constitucionalitat en els fonaments jurídics segon i tercer, hem de procedir a aplicar-lo als preceptes objecte de la sol·licitud de dictamen.

Aquests preceptes del Reial decret 102/2011 atribueixen a l'Estat amb caràcter bàsic les següents funcions executives: *a)* la realització de determinats controls de fons i mesuraments indicatius derivats del dret comunitari i la realització dels controls d'amoníac a les estacions rurals de fons que assenyalen el Reial decret (art. 3.1, darrer paràgraf); *b)* l'establiment de punts de mostreig per al control de les concentracions de partícules  $PM_{2,5}$  i altres substàncies contaminants (art. 8 i 9.2); *c)* la determinació d'estacions rurals de fons per al control de les concentracions d'amoníac (art. 12); *d)* l'obligació d'informar la comunitat autònoma corresponent quan se superin els límits a les estacions

de control que gestioni (art. 20), i e) les funcions de coordinació que regulen els articles 3.3.e i 24.4 del Reial decret 102/2011. A partir d'aquest esquema analitzarem els articles sol·licitats.

2. Quant a l'article 3.1, darrer paràgraf, la sol·licitud de dictamen diu que estableix «un sistema de control i garantia de qualitat de l'aire, en el que es reserva a l'Estat l'exercici de funcions estrictament executives en matèria de medi ambient, com són la implantació de punts de mostreig per fer mesuraments de diferents contaminants i la seva gestió de manera directa». Així, doncs, ens centrarem a determinar si és conforme amb el bloc de la constitucionalitat que l'Estat es reservi la gestió directa d'aquestes funcions executives.

Pel que fa als mesuraments indicatius de la qualitat de l'aire que regula aquest Reial decret 102/2011, l'article 3.1, darrer paràgraf, en relació amb els articles 8, 9.2 i 12 d'aquest, atribueix la competència per realitzar-los a l'Agència Estatal de Meteorologia. Així, la seva qualificació com a bàsica dependrà, per tant, de la justificació del seu caràcter excepcional, de conformitat amb el cànon de constitucionalitat abans esmentat i que donem ara per reproduït.

L'apreciació de la concurrència d'aquesta excepcionalitat exigeix considerar les característiques dels controls als quals fem esment. Així, s'ha de tenir en compte que en el precepte que ara s'analitza, als efectes de subministrar la informació sobre la contaminació de fons que exigeixen les directives comunitàries (la Directiva 2008/50/CE, que, amb caràcter general, transposa el Reial decret 102/2011 i la Directiva 2004/107/CE, executada també en aquest extrem), els articles 8 i 9.2 del Reial decret estableixen uns requisits tècnics entre els quals es troben els relatius a la ubicació dels punts de mostreig que subministren aquesta informació, que, per les seves característiques, comporten la planificació d'una xarxa de punts de mostreig d'àmbit supraautonòmic.

En aquest punt, si ens atenim als paràmetres exposats en el fonament jurídic segon, hem de remetre'ns especialment a l'article 111 EAC, que, en les matèries que l'Estatut atribueix a la Generalitat de forma compartida, estableix que li correspon la

potestat legislativa, la potestat reglamentària i la funció executiva, en el marc de les bases que fixi l'Estat. D'acord amb aquest precepte estatutari i pel que ara ens interessa, correspon a la Generalitat una funció executiva, que no ha estat discutida per la recent STC 31/2010, de 28 de juny (FJ 60) i que, al nostre parer, l'ha d'exercir de forma ordinària i habitual, amb l'abast que li correspon pel fet que s'insereix en el si d'una matèria competencial de caràcter compartit, com és la relativa al medi ambient.

En conseqüència, l'àmbit supraautonòmic de la xarxa o les xarxes que es puguin crear a l'empara dels articles 8, 9.2 i 12 del Reial decret 102/2011 no determina necessàriament ni imprescindible que la gestió d'aquestes xarxes hagi de correspondre a l'Estat com tampoc la seva cogestió amb les comunitats autònomes, tot envaint les competències executives de les comunitats autònomes en matèria de medi ambient. D'igual manera, en el marc dels compromisos adquirits amb la Unió Europea sobre qualitat de l'aire ambient i l'obligació de l'Estat de subministrar-li la informació obtinguda mitjançant la xarxa, tampoc no es justifica que s'hagi de centralitzar la realització dels mesuraments i les activitats de vigilància de les quals s'obté aquesta informació, ja que es poden establir deures d'informació i mecanismes de col·laboració per al subministrament i tractament d'aquesta informació que permetin el compliment de les obligacions internacionals i comunitàries. I aquest és el sentit i la finalitat que cal donar a les previsions dels articles 5.1.f, 5.4 i 6 de la Llei 34/2007, de 15 de novembre, de qualitat de l'aire i protecció de l'atmosfera.

Als efectes d'il·lustrar la interpretació de l'abast dels preceptes dictaminats, cal recórrer a la citada Llei 34/2007. D'acord amb aquesta Llei, correspon a l'Administració general de l'Estat «[r]ealitzar l'avaluació, el seguiment i la recopilació de la informació tècnica sobre la contaminació de fons per al compliment de les obligacions derivades de convenis o un altre tipus de compromisos internacionals sobre contaminació transfronterera» (art. 5.1.f, primer incís). Així mateix, aquesta informació s'ha d'integrar en el «Sistema espanyol d'informació, vigilància i prevenció de la contaminació atmosfèrica i s'ha de facilitar periòdicament a les comunitats autònomes» (art. 5.1.f, segon incís). D'altra banda, la

mateixa Llei, que atribueix genèricament l'avaluació de l'aire i, per tant, la funció executiva de realització dels controls corresponents a les comunitats autònomes i als ens locals (art. 5.2 i 8, entre d'altres), disposa que les administracions estatals, autonòmiques i locals, cadascuna en l'àmbit de les seves competències, hauran d'elaborar un «sistema de control i garantia de qualitat que asseguri l'exhaustivitat, la coherència, la transparència, la comparabilitat i la confiança en tot el procés comprès des dels mesuraments o estimacions dels contaminants fins a l'elaboració dels informes relatius a aquests contaminants, així com la implantació de les recomanacions derivades de l'aplicació del sistema de control i garantia de la qualitat» (art. 5.4). Finalment, l'article 6, amb el títol «Cooperació i col·laboració interadministrativa», estableix que «les administracions públiques han d'ajustar les seves actuacions als principis d'informació mútua, cooperació i col·laboració» per garantir l'aplicació d'aquesta Llei.

A més, en el cas de Catalunya, d'acord amb les previsions de la Llei 34/2007, actualment està en funcionament la Xarxa de Vigilància i Previsió de la Contaminació Atmosfèrica (XVPCA), creada per la Llei 22/1983, de 21 de novembre, i definida per l'Ordre de 20 de juny de 1986, com a sistema de detecció dels nivells d'immissió dels principals contaminants. Aquesta xarxa, que té punts de mesurament que s'estenen pel territori de Catalunya i ubiquen els equips de mostreig i d'anàlisi de contaminants atmosfèrics, realitza mesuraments i activitats de vigilància de les diverses partícules ( $PM_{10}$  i  $PM_{2,5}$ ) i substàncies contaminants de l'aire ambient. El seu vèrtex és el Centre Receptor i Coordinador de Dades, que té com a missió vetllar pel compliment de la legislació i definir els criteris que regulen el funcionament de la xarxa, coordinar i supervisar els centres d'anàlisi, gestionar la qualitat de l'aire del seu àmbit territorial i transmetre la informació generada als organismes que correspongui, d'acord amb la legislació europea d'intercanvi d'informació.

Per tant, podem dir que sobre una mateixa activitat executiva i de vigilància de la contaminació i la qualitat de l'aire concorre una xarxa estatal (ja en funcionament i a la qual, arran del Reial decret 102/2011, s'atribueixen nous controls addicionals), amb una xarxa autonòmica catalana, també en funcionament, que queda exclosa de la realització d'aquests nous tipus de control.



I, en aquest punt, a les consideracions efectuades en el fonament jurídic segon cal afegir allò que ha dit el Tribunal Constitucional (STC 1/2011, de 14 de febrer, FJ 9) sobre l'atribució genèrica i indistinta de potestats executives concurrents a l'Estat i a les comunitats autònomes, en el sentit que «además de alterar el sentido que la Constitución da a las competencias compartidas, [...], comporta la indeseada consecuencia de duplicar actuaciones administrativas similares, lo que contradice nuestra doctrina, que ha afirmado “la necesidad de evitar duplicidades burocráticas o el mantenimiento de Administraciones paralelas” (STC 79/1992, de 28 de mayo, FJ 4, con cita de las SSTC 187/1988, de 17 de octubre, FJ 12, y 13/1992, de 6 de febrero, FJ 7)».

Doncs bé, de la descripció dels controls addicionals i del mesurament dels nivells que aquí s'analitzen (art. 8, 9.2 i 12 RD 102/2011) no es desprèn la necessitat que aquests controls només puguin ser realitzats per l'Estat. Els requisits tècnics continguts als annexos d'aquest Reial decret 102/2011, el deure de coordinació de les activitats de vigilància amb l'EMEP que exigeixen els esmentats preceptes, així com la competència de l'Estat per a l'avaluació, el tractament i, si és el cas, la transmissió de la informació tècnica sobre la contaminació de fons que estableix l'article 5.1.f, de la Llei 34/2007, no exigeixen tècnicament una gestió centralitzada estatal dels punts de mostreig i de les estacions de mesurament.

D'altra banda, d'acord amb el cànon de constitucionalitat exposat, tampoc no es dóna cap de les circumstàncies de risc o de contraposició d'interessos que justifiquen l'atribució a l'Estat de competències executives de gestió en qualitat de bases.

En conseqüència, per les dites raons, l'atribució a l'Estat de la competència executiva que consisteix en la realització dels mesuraments de les partícules i les substàncies contaminants descrites en els articles 8, 9.2 i 12 del Reial decret, que estableix l'últim paràgraf del seu article 3.1, és contrària als articles 149.1.23 CE i 111 i 144.1.b EAC.

3. El Reial decret 102/2011 reserva a l'Estat (Ministeri de Medi Ambient i Medi Rural i Marí) l'establiment (art. 8 i 9.2) o la determinació (art. 12) «en col·laboració amb les comunitats au-

tònomes» de punts de mostreig i estacions de mesurament per a la realització dels controls que aquests preceptes regulen d'acord amb els requisits tècnics d'ubicació i funcionament que, en el cas dels articles 8 i 9.2, deriven del dret comunitari.

Els articles 8 i 9.2 del Reial decret 102/2011, com ja hem avançat, atribueixen a l'Estat l'establiment de punts de mostreig per tal d'efectuar mesuraments indicatius de fons de partícules  $PM_{2,5}$  i altres substàncies contaminants. Així, deixant de banda les diferències que presenten els contaminants que s'han de mesurar, es tracta, en ambdós casos, d'establir uns punts de mostreig que han de reunir una sèrie de requisits d'ubicació i funcionament. En relació amb els requisits de caràcter territorial que estableixen les directives comunitàries és important destacar l'exigència que s'estableixi un punt de mostreig o estació de mesurament cada 100.000 km<sup>2</sup> (art. 6.5.a i b i 4.9 de les directives 2008/50/CE i 2004/107/CE, respectivament, i art. 8.a i 9.2 RD 102/2011). Això permet assegurar que la informació obtinguda sobre la contaminació de l'aire sigui «suficientemente representativa y comparable en todo el territorio de la Comunidad» (considerant 7 de la Directiva 2008/50/CE), la qual cosa justifica la implantació d'aquests punts de control ambiental amb aquestes distàncies.

Al seu torn, l'article 12 del Reial decret conté unes previsions semblants als preceptes anteriors però que no deriven de les directives comunitàries, «per mantenir la vigilància dels nivells en l'aire ambient de l'amoníac mitjançant el mesurament en estacions de fons regional i en estacions de trànsit de les principals ciutats espanyoles», segons el paràgraf 7 de l'exposició de motius. Convé remarcar que la mateixa exposició de motius, a diferència de les directives, afegeix que «de moment no s'estima necessari establir objectius de qualitat per aquest contaminant». A aquests efectes, l'apartat primer del citat precepte atribueix a l'Estat, en col·laboració amb les comunitats autònomes, la determinació de 5 punts rurals de fons, repartits uniformement pel territori espanyol. Aquesta exigència no impedeix que les comunitats autònomes exerceixin les seves competències d'execució.

El compliment dels criteris per establir els punts i les estacions de mostreig i control, als quals fan referència els articles 8 i 9.2 del Reial decret, que han de proporcionar la corresponent infor-

mació, només és possible mitjançant una planificació centralitzada a escala estatal de la seva ubicació. Per tant, l'atribució a l'Estat de la competència per determinar la ubicació d'aquestes instal·lacions, implícita en el terme genèric «establiment» dels articles 8 i 9.2 del Reial decret, respon a una exigència tècnica comunitària, imprescindible per assolir la finalitat de la norma.

No obstant això, un cop determinada la ubicació en una comunitat autònoma, aquesta exigència comunitària no justifica l'atribució a l'Estat de la competència per a la instal·lació material d'aquest punt de mostreig que troba empara, a més, a l'article 144.1.b EAC. En aquest sentit, hem de diferenciar l'«establiment» dels punts de mostreig de les actuacions concretes i posteriors referides a la instal·lació material d'aquests punts, que comprenen la realització de totes les operacions que requereixi el seu muntatge i que són actuacions de caràcter executiu que s'insereixen de forma natural en les competències de la Generalitat en matèria de medi ambient.

Per la seva banda, l'article 12.1 del Reial decret 102/2011 disposa que el Ministeri de Medi Ambient i Medi Rural i Marí «ha de determinar», en col·laboració amb les comunitats autònomes, cinc punts rurals de fons. En aquest supòsit, hem d'entendre també que l'activitat de «determinar» aquests punts és equivalent a la del seu «establiment» i, per tant, s'ha de distingir, tal com hem fet en els articles 8 i 9.2, de la seva posterior instal·lació material, que correspon a la Generalitat.

Així, l'atribució a l'Estat de les competències per «establir» (art. 8 i 9.2) i «determinar» (art. 12.1) els punts de mostreig i estacions de mesurament es fa amb la previsió expressa de col·laboració amb les comunitats autònomes. La imprecisió d'aquesta participació de les comunitats autònomes la converteix, però, en una simple invocació del principi general de col·laboració que no modifica la reserva estatal de la competència.

En conseqüència, l'atribució a l'Estat de la competència per a l'establiment de punts de mostreig a què es refereixen els articles 8, 9.2 i 12 del Reial decret 102/2011 no és contrària als articles 149.1.23 CE i 144.1.b EAC si les expressions «establir» i «determinar» s'interpreten en el sentit que no comprenen l'activitat material d'instal·lació d'aquests punts de mostreig i estacions de mesurament.

4. L'article 20 del Reial decret 102/2011 imposa a l'Estat l'obligació d'informar la comunitat autònoma corresponent quan se superin els líndars a les estacions de mesurament que estiguin sota la seva gestió.

Com ha estat exposat en els fonaments jurídics precedents, l'Agència Estatal de Meteorologia realitza controls mediambientals de contaminació de fons de l'aire des del 1983, mitjançant la xarxa estatal EMEP, en compliment de les directives comunitàries i als efectes de desenvolupar les competències sobre informació tècnica en matèria de contaminació de fons que atribueix a l'Estat l'article 5.1.f de la Llei 34/2007, de 15 de novembre, de control de la qualitat de l'aire i protecció de l'atmosfera. L'habilitació competencial de les activitats de control ambiental de l'aire que realitza actualment aquesta Agència no constitueix objecte del present Dictamen. Per tant, l'obligació que s'imposa al Ministeri de Medi Ambient i Medi Rural i Marí d'informar sobre les estacions que estiguin sota la seva gestió, que estableix aquest Reial decret 102/2011 i que hem qualificat d'accessòria de l'activitat principal de gestió del servei de control de la qualitat de l'aire que l'Estat realitza, no altera l'ordre competencial.

L'esmentada obligació de l'Estat no és contrària a les normes que conformen el bloc de la constitucionalitat en la mesura que concreta un deure genèricament previst en la legislació amb caràcter accessori a les obligacions de gestió de caràcter principal que desenvolupa l'Estat. En conseqüència, la determinació d'aquest deure de l'Estat que realitza l'article 20 del Reial decret 102/2011, que consisteix en l'obligació que s'imposa al Ministeri de Medi Ambient i Medi Rural i Marí d'informar sobre les estacions que estiguin sota la seva gestió, no suposa invasió competencial.

5. Els articles 3.3.e i 24.4 del Reial decret 102/2011 atribueixen a l'Estat (Ministeri de Medi Ambient i Medi Rural i Marí) una potestat de coordinació en dos supòsits diferents. Concretament, quan «se sobrepassin els objectius de qualitat de l'aire fixats en un àmbit territorial superior al d'una comunitat autònoma» (art. 3.3.e), i quan sigui procedent «la realització de plans conjunts d'actuació» entre l'Administració general de l'Estat i les comunitats autònomes corresponents (art. 24.4). En el primer cas, se sotmet a la coordi-

nació de l'Estat l'actuació de les comunitats autònomes que «han de col·laborar entre si» en el supòsit de fet previst; i, en el segon, l'objecte de la coordinació ministerial és la Conferència Sectorial en matèria de medi ambient respecte dels plans conjunts d'actuació. La competència de la Conferència Sectorial inclou, segons el mateix precepte, «la iniciativa per acordar la realització de plans conjunts, l'aprovació del seu contingut, així com el seguiment i avaluació multilateral de la seva posada en pràctica».

D'altra banda, el supòsit de fet que preveu l'article 3.3.e del Reial decret 102/2011 és també objecte de regulació per l'article 6.2 de la Llei 34/2007, de 15 de novembre, de qualitat de l'aire i protecció de l'atmosfera, si bé amb una conseqüència diversa, ja que aquest últim remet el cas al deure d'assistència mútua entre les comunitats autònomes afectades «en els termes previstos en els respectius plans per reduir els nivells de contaminació», en col·laboració amb l'Administració general de l'Estat. Així, segons l'article 6.2 de la Llei 34/2007:

«En el supòsit que se sobrepassin els objectius de qualitat de l'aire fixats en un àmbit territorial superior al d'una comunitat autònoma, les comunitats autònomes afectades s'han de prestar assistència mútua en els termes previstos en els respectius plans per reduir els nivells de contaminació. L'Administració General de l'Estat ha de col·laborar a aquest fi amb les comunitats autònomes afectades o que, sense que ho estiguin, hagin contribuït a generar aquesta situació.»

Al seu torn, el supòsit de fet que preveu l'article 24.4 del Reial decret 102/2011—la procedència de realitzar plans conjunts d'actuació entre l'Administració general de l'Estat i les comunitats autònomes d'acord amb allò que estableix el títol I de la Llei 30/1992, de 26 de novembre (LRJPAC)— deriva, segons aquest precepte, de la necessitat de «realitzar actuacions en activitats, instal·lacions o zones situades al territori d'una altra comunitat autònoma» en execució de «les mesures de control per reduir la contaminació atmosfèrica que s'estableixin en el pla que, si procedeix, elabori cada comunitat autònoma». I, en aquest sentit, cal tenir en compte que l'article 5.1.b de la Llei 34/2007, al qual expressament es remet l'article 3.1.e del Reial decret 102/2011,

que no és objecte de la sol·licitud d'aquest Dictamen, es refereix expressament a mesures l'abast de les quals superi el territori d'una comunitat autònoma per atribuir a l'Estat una potestat de coordinació d'aquestes mesures en els termes següents: «Coordinar, amb la finalitat d'aconseguir la coherència de les actuacions de les administracions públiques afectades, l'adopció de les mesures necessàries per afrontar situacions adverses relacionades amb la protecció de l'atmosfera o relatives a la qualitat de l'aire, la dimensió de les quals excedeixi el territori d'una comunitat autònoma».

El cànon de constitucionalitat exposat en el fonament jurídic tercer, que deriva dels articles 149.1.23 CE i 144.1.b i 115 EAC, determina que, si bé correspon a l'Estat la facultat genèrica de coordinació inherent a la seva competència normativa bàsica en matèria de medi ambient, en els supòsits d'extraterritorialitat aquesta coordinació tindrà caràcter subsidiari dels instruments de col·laboració que s'estableixin entre els ens territorials afectats. L'aplicació d'aquest cànon als articles 3.3.e i 24.4 del Reial decret 102/2011 condueix a declarar-los contraris al bloc de la constitucionalitat en la mesura que no preveuen la subsidiarietat esmentada.

En conseqüència, l'incís «sota la coordinació del Ministeri de Medi Ambient, i Medi Rural i Marí» dels articles 3.3.e i 24.4 del Reial decret 102/2011 és contrari als articles 149.1.23 CE i 115.2 i 144.1.b EAC.

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

## CONCLUSIONS

*Primera.* L'incís «realitzarà els mesuraments indicatius de partícules  $PM_{2,5}$  descrites a l'article 8; els mesuraments indicatius de metalls pesants i hidrocarburs aromàtics policíclics descrits a l'article 9 i els mesuraments d'amoníac en estacions rurals de fons assenyalades a l'article 12», del darrer paràgraf de l'article 3.1 del Reial decret 102/2011, de 28 de gener, relatiu a la mi-

llora de la qualitat de l'aire, és contrari a l'article 149.1.23 CE i a l'article 144.1.b EAC.

*Adoptada per unanimitat.*

*Segona.* L'incís «el Ministeri de Medi Ambient, i Medi Rural i Marí, en col·laboració amb les comunitats autònomes, establirà punts de mostreig per a mesuraments indicatius en ubicacions rurals de fons allunyades de fonts significatives de contaminació atmosfèrica amb l'objectiu de facilitar, com a mínim, informació sobre la concentració màssica total i l'especiació química de les concentracions de partícules  $PM_{2,5}$ , en mitjanes anuals», de l'article 8, primer paràgraf, del Reial decret 102/2011, de 28 de gener, relatiu a la millora de la qualitat de l'aire; i l'incís «el Ministeri de Medi Ambient, i Medi Rural i Marí, en col·laboració amb les comunitats autònomes, establirà un punt de mostreig cada 100.000 km<sup>2</sup> per al mesurament indicatiu, en l'aire ambient, de l'arsènic, cadmi, mercuri gasós total, níquel, benzo(a)pirè, i dels altres hidrocarburs aromàtics policíclics contemplats en l'apartat 1, així com dels seus dipòsits totals» de l'article 9.2 de l'esmentat Reial decret, no són contraris als articles 149.1.23 CE i 144.1.b EAC, si s'interpreten en el sentit expressat en el punt 3 del fonament jurídic cinquè.

*Adoptada per unanimitat.*

*Tercera.* L'incís «El Ministeri de Medi Ambient, i Medi Rural i Marí, en col·laboració amb les comunitats autònomes, determinarà 5 punts rurals de fons per al mesurament de nivells en aire ambient de l'amoníac, repartits uniformement pel territori espanyol», de l'article 12.1 del Reial decret 102/2011, de 28 de gener, relatiu a la millora de la qualitat de l'aire, no és contrari als articles 149.1.23 CE i 144.1.b EAC, si s'interpreta en el sentit expressat en el punt 3 del fonament jurídic cinquè.

*Adoptada per unanimitat.*

*Quarta.* L'article 20 del Reial decret 102/2011, de 28 de gener, relatiu a la millora de la qualitat de l'aire, no és contrari als articles 149.1.23 CE i 144.1.b EAC.

*Adoptada per unanimitat.*

*Cinquena.* L'incís «sota la coordinació del Ministeri de Medi Ambient, i Medi Rural i Marí» dels articles 3.3.e i 24.4 del Reial decret 102/2011, de 28 de gener, relatiu a la millora de la qualitat de l'aire, és contrari als articles 149.1.23 CE i 115.2 i 144.1.b EAC.

*Adoptada per unanimitat.*

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



**Dictamen 5/2011, de 28 d'abril,**  
sobre el Pla de socors binacional del túnel del Pertús  
de la línia d'alta velocitat Perpinyà-Figueres

El Consell de Garanties Estatutàries, amb l'assistència del president Eliseo Aja, dels consellers Pere Jover Presa i Julio Año-veros Trias de Bes, del vicepresident Joan Egea Fernández, del conseller Marc Carrillo, de la consellera Antonia Agulló Agüero, del conseller secretari Jaume Vernet Llobet, i dels consellers Enric Fossas Espadaler i Àlex Bas Vilafranca, ha acordat emetre el següent

**DICTAMEN**

Sol·licitat pel Govern de la Generalitat, sobre el Pla de socors binacional del túnel del Pertús de la línia d'alta velocitat Perpinyà-Figueres.

**ANTECEDENTS**

1. El dia 12 d'abril de 2011 va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries (Reg. 1321) un escrit de la mateixa data, de la vicepresidenta del Govern, pel qual, en compliment d'allò que preveuen els articles 16.2.b, 31.2 i concordants de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, es comunicava al Consell l'Acord del Govern de la Generalitat, de 12 d'abril de 2011, de sol·licitud d'emissió de dictamen de caràcter preceptiu i previ al plantejament d'un conflicte de competència en relació amb el Pla de socors binacional del túnel del Pertús de la línia d'alta velocitat Perpinyà-Figueres.

*Ponent: Eliseo Aja*

Amb anterioritat, el Govern de la Generalitat, en data 8 de març de 2011, havia formulat el requeriment previ d'incompetència al Govern de l'Estat contra l'esmentat Pla. El text del requeriment s'adjunta com annex a la sol·licitud de dictamen a aquest Consell.

2. El Consell de Garanties Estatutàries, en la sessió del dia 14 d'abril de 2011, després d'examinar i debatre la legitimació i el contingut de la sol·licitud de dictamen presentada al Consell, la va admetre a tràmit, segons allò que preveuen els articles 24, 25.1 i 31.2 de la seva Llei. A continuació, el Consell es va declarar competent per emetre el dictamen corresponent i va designar ponent el president Eliseo Aja.

3. En la mateixa sessió, d'acord amb l'article 25, apartat 5, de la seva Llei reguladora, el Consell va acordar adreçar-se al Govern, a fi de sol·licitar-li la informació i la documentació complementàries de què disposés amb relació a la matèria sotmesa a dictamen.

4. En data 27 d'abril de 2011 es va rebre en el Registre del Consell (Reg. 1356) un escrit de documentació complementària tramès per la vicepresidenta del Govern, amb la resposta donada pel Govern de l'Estat al requeriment d'incompetència.

5. Finalment, després de les corresponents sessions de deliberació, es va fixar com a data per a la votació i per a l'aprovació del Dictamen el dia 28 d'abril de 2011.

## FONAMENTS JURÍDICS

### *Primer. L'objecte del Dictamen*

Com s'ha posat de manifest en els antecedents, el Govern de la Generalitat ha sol·licitat dictamen al Consell en relació amb el Pla de socors binacional del túnel del Pertús de la línia d'alta velocitat Perpinyà-Figueres (en endavant, «Pla» o «Pla de socors del túnel del Pertús»).

En aquest fonament jurídic, per tal de delimitar l'objecte del Dictamen, farem referència en primer lloc a aquest Pla de socors, fent especial menció dels punts del Pla que plantegen les qüestions competencials que es discuteixen i, atès que es demana el nostre parer amb caràcter previ al plantejament d'un conflicte de competència, exposarem a tall de resum els arguments que fonamenten, d'una banda, la petició del Govern, continguts en l'Acord de sol·licitud de dictamen i en el seu requeriment d'incompetència, i, de l'altra, la resposta de l'Estat a aquest requeriment. A l'últim, perfilarem l'estructura del Dictamen que permetrà donar resposta a les qüestions que planteja la sol·licitud del Govern.

1. El Pla, segons afirma el subapartat «Objectius del Pla de Socors Binacional» del seu preàmbul (pàg. 13), és «un Pla de Socors Binacional (*PSB*) elaborat pel Conseller d'Interior, Relacions Institucionals i Participació de la Generalitat de Catalunya, el Prefecte dels Pirineus Orientals i el Delegat del Govern a Catalunya, amb la col·laboració d'un grup de treball format per representants dels serveis de protecció civil i bombers, de les societats ferroviàries francesa i espanyola i de l'empresa concessionària encarregada de l'explotació del túnel TP Ferro».

Aquest Pla, que fou aprovat finalment pel delegat del Govern de l'Estat a Catalunya i pel prefecte dels Pirineus Orientals, té un doble objectiu: d'una banda, permetre la gestió i limitar les possibles conseqüències d'una situació d'emergència, provocada, per exemple, per un accident ferroviari i, d'altra banda, optimitzar l'ús dels dispositius de seguretat i dels mitjans d'intervenció, tant del concessionari (per a emergències de menor gravetat) com dels serveis d'emergència francesos i espanyols (per a les emergències més greus).

Quant a la seva naturalesa, es tracta d'un acord administratiu de desenvolupament d'un tractat internacional, que en aquest cas és el Conveni entre el Regne d'Espanya i la República Francesa en matèria de protecció i de seguretat civil, fet a Perpinyà l'11 d'octubre de 2001, publicat al BOE el 4 de juliol de 2003 i vigent des de l'1 de març de 2003. Tanmateix, el Pla només esmenta el Conveni del qual deriva en les llistes de normativa

vigent a Espanya i a França (apt. I, «Preàmbul», pàg. 11), però tant el requeriment de la Generalitat com la resposta de l'Estat, que no el cita pel seu nom, fan referència al Conveni, i aquesta relació es pot deduir de la matèria comuna d'ambdós textos (la cooperació per a la prevenció de riscos naturals i tecnològics de caràcter greu), especialment tenint en compte que l'article 14 del Conveni, sota la rúbrica «Desarrollo del Convenio», diu:

«1. Las autoridades competentes para la ejecución del Convenio establecerán los acuerdos administrativos específicos necesarios para la aplicación del Convenio, en particular lo que se refiere a la asistencia mutua en caso de catástrofes o de accidentes graves.  
2. Mediante un acuerdo administrativo se concretarán las modalidades específicas de las operaciones de socorro realizadas en la inmediata proximidad de la frontera. Las disposiciones previstas en los artículos 6 a 14 del presente Convenio y las relativas a los procedimientos de solicitud previa no serán aplicables a las operaciones de intervención efectuadas en la inmediata proximidad de la frontera en el marco de la gestión diaria del socorro.»

Concretament, les parts del Pla de socors del túnel del Pertús (atès que, com a pla de socors, no té preceptes) a les quals, en compliment de l'article 24.2 de la nostra Llei reguladora, es refereix la sol·licitud de dictamen són:

– Apartat I («Preàmbul»), subapartat «Objectius del Pla de Socors Binacional» (pàg. 13), quan assigna al delegat del Govern la responsabilitat per part espanyola de la intervenció davant d'escenaris de tipus 2, que són aquells que, per la seva gravetat, ja no són susceptibles de ser gestionats per l'empresa concessionària sinó que requereixen la intervenció dels serveis d'emergència públics i l'activació del Pla binacional (apt. III, «Recull dels escenaris d'accident de referència previstos al PIS», pàg. 22). Aquests escenaris estan descrits a l'apartat III, «Recull dels escenaris d'accident de referència previstos al PIS» (pàg. 23), i solen suposar una afectació de les persones que vagi més enllà (en gravetat o en nombre) d'un únic ferit lleu o alguna circumstància especialment perillosa com un incendi o el descarrilament d'un tren.

– Apartat IV («Esquema d’alerta dels mitjans d’ajut externs»), subapartat «Esquema d’alerta» (pàg. 27 a 29), quan atribueix al director de les operacions de socors (DOS) –que és el delegat del Govern, segons l’apt. I, «Preàmbul», subapt. «Glossari de sigles i abreviatures», pàg. 9– la confirmació de l’activació i desactivació del Pla, a proposta del comandant de les operacions de socors (COS) i la declaració de la finalització de l’alerta.

– Apartat V («Organització operativa»), subapartat «Direcció de les operacions d’emergència» (pàg. 31 i 32), quan afirma que, per als accidents produïts en territori espanyol, «la responsabilitat general de les operacions d’emergència correspon al Delegat del Govern», en col·laboració amb França, i que «el DOS del país en el qual s’hagi produït l’escenari [a Espanya, el delegat del Govern, segons hem vist en el glossari esmentat] assumirà la direcció general de les operacions de socors».

– Apartat V («Organització operativa»), subapartat «Llocs de comandament» (pàg. 35), quan considera com a missions del Centre de Coordinació Operativa de la Delegació del Govern a Catalunya (CECOP), sota l’autoritat del delegat del Govern o del seu representant, «assegurar la coordinació amb el CECAT» (Centre de Coordinació Operativa de Catalunya, dependent de la Generalitat) i «informar, en coordinació amb el CECAT, de l’evolució de l’emergència».

En resum, el Govern centra la seva oposició a «l’assignació en exclusiva al delegat del Govern a Catalunya de la responsabilitat general de les operacions d’emergència, de les funcions de direcció de les operacions d’emergència (DOS) i de la funció d’informar de la evolució de la emergència, en la mesura que són funcions que s’emmarquen en la matèria competencial de protecció civil» i, per tant, són competència de la Generalitat per aplicació de l’article 132 EAC.

2. A continuació, atès que, com hem vist, la sol·licitud és prèvia al plantejament d’un conflicte de competència, explicitarem el contingut dels arguments que fonamenten el requeriment

d'incompetència presentat pel Govern de la Generalitat, coincidents a grans trets amb els presents a la sol·licitud de dictamen, on se'n fa una versió abreujada.

Quant al procediment d'aprovació d'aquest Pla de socors del túnel del Pertús, matisant l'afirmació citada del preàmbul del Pla sobre la intervenció de la Generalitat en la seva elaboració, es posa en relleu que «[e]n alguna de las fases preparatorias en la elaboración del Plan, participaron también representantes de la Dirección General de Protección Civil de la Generalitat de Cataluña, pero en el texto finalmente aprobado no quedaron incorporadas las propuestas que formularon en orden a adecuar algunas de sus disposiciones a la debida conformidad con el sistema de distribución competencial».

Pel que fa a les competències en matèria de protecció civil, a més d'invocar l'article 132 EAC, el requeriment argumenta, amb més detall que en la sol·licitud de dictamen, que l'exclusió del conseller d'Interior de la direcció de les operacions d'emergència contrasta amb el fet que en diversos punts del Pla s'assignen funcions a òrgans, serveis i cossos de policia, bombers i protecció civil de la Generalitat, quan els cossos de policia i bombers de la Generalitat, segons la legislació aplicable, són cossos jerarquizats, l'òrgan superior dels quals és el conseller d'Interior, motiu pel qual «no cabe asignar la máxima dirección y mando de esos cuerpos a otra figura distinta [...], ni resultaría ajustado al vigente ordenamiento jurídico que en la ejecución del Plan esos cuerpos sirvan o reciban las instrucciones del Delegado del Gobierno en Cataluña».

A més, el requeriment afegeix que, segons l'article 43 de la Llei 4/1997, de 20 de maig, de protecció civil de Catalunya, correspon al conseller competent en aquesta matèria «ejercer la dirección, el mando superior y la coordinación e inspección de todos los servicios, los medios y los recursos afectos a un plan activado, y de las actuaciones que se realicen»; i conclou que «las funciones inherentes a la responsabilidad general, la Dirección de las Operaciones de Emergencia (DOS) y la información de la evolución de la emergencia, deberían aparecer reconocidas en el Consejero de Interior de la Generalitat de Cataluña, como autoridad competente, por ser la máxima autoridad en materia de protección civil en Cataluña».

Quant a la competència estatal en matèria de relacions internacionals (art. 149.1.3 CE), el requeriment considera que no habilita l'Estat per assumir funcions de protecció civil, obviant en el contingut del Pla les competències de la Generalitat en aquesta darrera matèria, perquè són àmbits diferents i perquè l'article 196.4 EAC atribueix a la Generalitat l'execució dels tractats internacionals en l'àmbit de les seves competències.

D'altra banda, el requeriment afirma que el Pla contradiu «su antecedente inmediato y referente» (el Conveni de 2001), que no va determinar l'autoritat competent per a la direcció i coordinació de les operacions de socors, respectant per tant les competències de la Generalitat.

3. El Govern de l'Estat, en la resposta al requeriment, va fonamentar, en primer lloc, la competència estatal per a la signatura del Pla en l'article 149.1.3 CE (relacions internacionals), qüestió que ni el requeriment ni la sol·licitud de dictamen discuteixen. Dit això, el Govern de l'Estat se centra en la distribució de competències en matèria de protecció civil, concurrents de l'Estat i de la Generalitat, citant la jurisprudència constitucional rellevant, que afirma que la competència autonòmica en aquesta matèria està subordinada a les superiors exigències de l'interès «nacional» en els casos en què pugui entrar en joc (estat d'alarma, supra-territorialitat i envergadura de l'emergència). En aquest cas, la competència de la Generalitat estaria limitada per l'àmbit concret on té lloc l'emergència, tant des del punt de vista territorial com per la determinació de l'interès general d'aquesta emergència.

Atès que el túnel és internacional, les emergències que es produiran requeriran coordinació amb un altre estat i, per tant, ens trobem davant d'un dels supòsits que, segons el Tribunal Constitucional, justifiquen la intervenció estatal: la supraterritorialitat de l'emergència. Així mateix, l'Estat afirma que «por aplicación del Acuerdo Internacional que exige la existencia de una autoridad nacional, es por lo que corresponde la dirección de las actuaciones al Delegado del Gobierno en la Comunidad Autónoma, en tanto que representante del Estado».

Adicionalment, l'Estat també al·lega que en el supòsit d'aquest Pla es tracta de situacions d'emergència d'interès general

perquè incideixen en infraestructures de transport considerades d'interès general, com són els ferrocarrils que circulin dins dels territoris de més d'una comunitat autònoma (art. 149.1.21 CE).

4. D'acord amb les consideracions efectuades i per tal de donar resposta a les qüestions plantejades en la sol·licitud de dictamen, examinarem en primer lloc, en el fonament jurídic segon, la rellevància de les relacions internacionals en el Pla de socors binacional del túnel del Pertús i, seguidament, en el fonament jurídic tercer, la distribució de competències en matèria de protecció civil, per tal de determinar la titularitat de les facultats de direcció d'aquest Pla, objecte de dictamen.

### ***Segon. L'abast de la competència sobre relacions internacionals***

1. Per determinar les funcions que podrien correspondre a l'Estat en aquest cas en virtut de la seva competència sobre relacions internacionals (art. 149.1.3 CE), cal partir de la interpretació restrictiva de la matèria que ha realitzat el Tribunal Constitucional, reduint l'àmbit de poder estatal al nucli dur de les relacions internacionals: el *ius ad tractatum*, la direcció política exterior, el *ius legationis* i la responsabilitat internacional. La STC 165/1994, de 26 de maig, fixa aquesta línia amb claredat, i es pot considerar una doctrina consolidada.

Això significa que la Generalitat de Catalunya i les altres comunitats autònomes poden desenvolupar les seves competències també quan presenten una dimensió internacional o, dit d'una altra manera, que el vessant internacional que pugui presentar l'exercici d'una competència no trasllada la competència a l'Estat. La Generalitat no solament pot realitzar l'acció internacional de les seves competències sinó que pot comptar amb el suport de l'Estat en aquesta actuació (art. 193.2 EAC).

Centrant-nos en la competència sobre els tractats internacionals, cal distingir la posició de la Generalitat respecte de l'Estat segons es tracti de la seva elaboració o de la seva execució.

L'elaboració, l'aprovació i la ratificació de tractats correspon a l'Estat, tal com preveu la Constitució i, en aquests processos,



la Generalitat té la facultat de ser informada prèviament (facultat que ja es reconeixia a l'art. 27.5 de l'Estatut d'autonomia de 1979) i la possibilitat d'expressar observacions (art. 196.1 EAC).

L'execució dels tractats, com ja s'apuntava, correspon a la Generalitat de Catalunya, que ha d'adoptar les mesures necessàries quan els tractats internacionals afectin les seves competències (art. 196.4 EAC). De fet, es tracta de mantenir el règim competencial general sense que resulti afectat per la intervenció d'un factor exterior, malgrat que de vegades pugui resultar convenient una certa col·laboració, com es dedueix de l'Estatut d'autonomia quan atribueix a la Comissió Bilateral Generalitat-Estat el seguiment de l'acció exterior de l'Estat que afecti les competències pròpies de la Generalitat, amb la possibilitat de deliberar, fer propostes i, si escau, adoptar acords (art. 183.2.b EAC).

2. El Pla de socors del túnel del Pertús s'ha de considerar un acord administratiu fonamentat en el Conveni entre la República Francesa i el Regne d'Espanya en matèria de protecció i seguretat civil de 2001, ja citat en el fonament jurídic primer, i elaborat per facilitar la seva aplicació (art. 14.1 del Conveni). Es tracta d'un acord subscrit entre autoritats administratives de diferents estats, que es legitima en el conveni internacional previ, el qual sí que ha de reunir totes les condicions exigides als tractats per l'article 94.1 CE.

El Tribunal Constitucional, en la seva Interlocutòria 114/1991, d'11 d'abril, en l'examen d'una qüestió diferent, va acceptar aquests tipus d'acords justament pel seu recolzament en un tractat internacional previ:

«[...] el Gobierno, y sus agentes diplomáticos, pueden concluir aquellos convenios que se limitan a desarrollar las previsiones contenidas previamente en tratados, los cuales sí deben haber sido concluidos mediante los Instrumentos formales de ratificación o de adhesión previstos en nuestro ordenamiento. [...] Pueden también actuar a través de las formas más flexibles que autoriza el Convenio de Viena sobre los Tratados, que forma parte de nuestro ordenamiento interno, siempre que su actuación se adecúe a los usos y prácticas arraigados en la acción exterior de España —de conformidad con las normas consuetudinarias de Derecho

Internacional– en defecto de preceptos específicos del Derecho interno.» (FJ 4)

L'examen conjunt del Conveni de 2001 i del Pla ens mostra l'existència de diverses fases d'aplicació del Conveni: el ministre de l'Interior de cada estat, la Comissió Mixta i l'elaboració de projectes d'acords administratius (art. 4 i 14 del Conveni, entre d'altres) i l'aprovació mateixa del Pla de socors del túnel del Pertús, que ara tractem. Però, a part de la gestió operativa d'una emergència, la fase més concreta de l'execució del Pla esmentat és l'assignació de la responsabilitat general de les operacions d'emergència, de les funcions de direcció de les operacions i de la funció informativa d'aquella.

El requeriment del Govern no qüestiona la competència ni el procediment per a l'aprovació d'aquest Pla de socors del túnel del Pertús, de manera que hem de centrar la nostra atenció en les facultats de gestió que atribueix al delegat del Govern de l'Estat a Catalunya, per determinar si aquesta atribució s'adequa o no al bloc de la constitucionalitat. Per efectuar aquesta operació, ens hem de remetre a la doctrina exposada a l'inici d'aquest fonament jurídic segons la qual la competència exclusiva estatal en matèria de relacions internacionals comprèn l'aprovació del tractat internacional, però no necessàriament l'execució de les obligacions que se'n derivin. En el cas que ara ens ocupa, allò que es qüestiona són les atribucions referides a la responsabilitat general de les operacions d'emergència, la direcció d'aquestes operacions i la informació de l'evolució de l'emergència, que han de correspondre al titular de la competència en la matèria de què es tracti.

En tot cas, la dimensió internacional del Pla no imposa que hagi de ser un representant de l'Administració de l'Estat (el delegat del Govern) qui assumeixi la responsabilitat general i la direcció de les operacions i la funció d'informació de l'evolució de l'emergència. Així, per decidir qui ha d'exercir aquestes funcions hem de determinar qui té la competència per a l'execució del tractat internacional, per raó de la matèria. En aquest sentit, en principi i des d'una perspectiva material, l'objecte del Conveni i del Pla que l'aplica és la protecció civil, com es deriva del títol del Conveni i del contingut d'ambdós textos. En conseqüència,

per les raons explicades, la competència de relacions internacionals no empara les facultats executives que el Pla atribueix al delegat del Govern.

### *Tercer. Les competències de la Generalitat en matèria de protecció civil*

1. El concepte de *protecció civil*, en el sentit que té actualment, separat del seu origen militar, sorgeix després de la Segona Guerra Mundial, es desenvolupa a Europa als anys seixanta i arriba plenament a l'ordenament espanyol als anys vuitanta, com un servei públic que en coordina d'altres (policia, bombers, salvament, etc.), de manera permanent, per prevenir catàstrofes, amb les característiques que exposava el Consell Consultiu en el seu Dictamen núm. 180, de 19 de gener de 1993 (F III) i, posteriorment, en el Dictamen núm. 270, de 28 de setembre de 2005 (F III).

El Tribunal Constitucional ja la definia en el mateix sentit a la STC 123/1984, de 18 de desembre:

«[...] la “protección civil” está constituida por el conjunto de acciones dirigidas a evitar, reducir o corregir los daños causados a personas y bienes por toda clase de medios de agresión y por los elementos naturales o extraordinarios en tiempos de paz, cuando la amplitud y gravedad de sus efectos les hace alcanzar el carácter de calamidad pública.» (FJ 1)

Entre les seves característiques peculiars, per al nostre objecte de discussió, ens interessa destacar la seva estructura formada a partir de la participació de diverses administracions públiques, i el recurs als plans com a tècnica principal d'actuació administrativa: plans territorials «en cascada», plans especials (davant de riscos específics) i plans d'autoprotecció (d'instal·lacions que poden provocar o patir directament i especialment l'emergència).

Per fixar les competències de l'Estat i de la Generalitat sobre protecció civil cal recordar que aquesta matèria no figura com a tal a l'article 149.1 CE, com tampoc no figurava a l'Estatut d'autonomia de 1979. Malgrat això, el Tribunal Constitucional

la va considerar una submatèria de l'article 149.1.29 CE, que confereix a l'Estat la competència sobre seguretat pública. En aquest context, la doctrina constitucional va resultar decisiva perquè va formular una sèrie de regles de distribució competencial a la STC 123/1984, de 18 de desembre, que no van ser incorporades pel legislador estatal a la Llei 2/1985, de 21 de gener, sobre protecció civil, però que van ser reforçades per la posterior STC 133/1990, de 19 de juliol, que incorpora i amplia la doctrina anterior i modula l'aplicació de l'esmentada Llei estatal. Així, aquesta darrera Sentència diu que:

«[...] en la materia específica de protección civil se producen unas competencias concurrentes del Estado (en virtud de la reserva del art. 149.1.29) y de las Comunidades Autónomas que hayan asumido competencias en sus Estatutos en virtud de habilitaciones constitucionales.» (FJ 5)

I, citant la primera Sentència, afegeix:

«Como esta situación de concurrencia plantea una especial problemática, se hace necesario hacer explícita tal distribución competencial. La Sentencia [123/1984] reconocía a la Comunidad Autónoma del País Vasco competencia en materia de protección civil, especialmente para la elaboración de los correspondientes planes de riesgos y calamidades, y para la dirección de sus propios servicios en el caso de producirse situaciones catastróficas o de emergencia. Ahora bien, se decía [*en la Sentència anterior*] que esta competencia vasca “queda subordinada a las superiores exigencias del interés nacional en los casos en que éste pueda entrar en juego” (fundamento jurídico 4.º). Y se sostenía que esa subordinación competencial (que la propia Comunidad Autónoma entonces no discutía, como tampoco lo hace ahora) se producía en tres ocasiones:

- Cuando entra en juego la Ley 4/1981, de 1 de junio, que regula los estados de alarma, excepción y sitio;
- En los casos en que el carácter supraterritorial de la emergencia exija una coordinación de elementos humanos y materiales distintos de los que posee la Comunidad Autónoma, y
- Cuando la emergencia sea “de tal envergadura que requiera una dirección de carácter nacional”.» (FJ 5)

La mateixa STC 133/1990 introdueix a continuació «algunas matizaciones sobre el régimen de distribución competencial», tot afegint que «la competencia en materia de protección civil dependerá de la naturaleza de la situación de emergencia y de los recursos y servicios a movilizar». Això suposa que les comunitats autònomes són competents en la matèria d'acord amb el que disposen els respectius estatuts d'autonomia, però també que les competències autonòmiques tenen «su límite en la política de seguridad pública que la Constitución reserva a la competencia estatal en su artículo 149.1.29, en cuanto tal seguridad pública presenta una dimensión nacional por la importancia de la emergencia o por la necesidad de coordinación que haga posible prevenir y, en su caso, reducir los efectos de posibles catástrofes o emergencias de alcance supraautonómico» (FJ 6).

En aquest sentit també es pronuncia la STC 31/2010, de 28 de juny, quan estableix que: «[...] las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias en esta materia aunque estén subordinadas a “las superiores exigencias del interés nacional en los casos en que éste pueda entrar en juego” (STC 133/1990, FJ 5 y 6)» (FJ 78, 2n par.).

La Llei 4/1997, de 20 de maig, de protecció civil de Catalunya, assumeix els diferents vessants de la protecció civil a tot el territori de Catalunya i per a totes les situacions d'emergència: «[...] sens perjudici del que estableix la legislació de l'Estat per a les emergències declarades d'interès nacional segons aquesta mateixa legislació» (art. 1.2).

L'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006 no recull l'expressió «d'interès nacional» però entenem que aquest concepte es troba inclòs en la d'«abast superior a Catalunya», que no solament comprèn l'àmbit territorial superior sinó també l'interès general. Efectivament, l'article 132 EAC diu:

«1. Correspon a la Generalitat la competència exclusiva en matèria de protecció civil, que inclou, en tot cas, la regulació, la planificació i l'execució de mesures relatives a les emergències i la seguretat civil, i també la direcció i la coordinació dels serveis de protecció civil, que inclouen els serveis de prevenció i extinció d'incendis, sens perjudici de les facultats dels governs locals en aquesta matèria, respectant el que estableixi l'Estat en exercici de

les seves competències en matèria de seguretat pública.

2. La Generalitat, en els casos relatius a emergències i protecció civil d'abast superior a Catalunya, ha de promoure mecanismes de col·laboració amb altres comunitats autònomes i amb l'Estat [...].»

Quan l'Estatut es vol referir a la supraterritorialitat menciona expressament el territori, com pot veure's de manera paradigmàtica a l'article 115.2 EAC: «La Generalitat, en els casos en què l'objecte de les seves competències té un abast territorial superior al del territori de Catalunya [...]», de manera que hem d'entendre que l'omissió del terme «territorial» a l'article 132.2 EAC, que sí que figurava al text inicial de la ponència, permet acollir tant el territori com la transcendència o la dimensió de l'emergència.

En definitiva, el règim competencial en matèria de protecció civil es basa en la concurrència de les competències assumides per la Generalitat en el seu Estatut d'autonomia (art. 132 EAC), amb les competències de l'Estat derivades de l'article 149.1.29 CE, quan la seguretat pública presenta una «dimensión nacional», la qual es dóna en els supòsits d'estat d'alarma, d'emergències de caràcter supraautonòmic o bé d'emergències de gran envergadura.

2. A continuació, cal examinar si la competència de protecció civil està lligada al ferrocarril d'alta velocitat com a infraestructura d'interès general i si, per aquest motiu, correspon a l'Estat.

La regla de distribució de quasi totes les competències, i també de la protecció civil, és el territori. En aquest cas és lògic perquè apropa el suport de la policia, dels bombers, etc., al punt de l'emergència. Si es considerés que cada infraestructura té la seva protecció civil (més enllà dels plans d'autoprotecció), significaria que la protecció civil no seria una competència sinó un element instrumental de totes les altres, com ho pot ser la cartografia (STC 76/1984, de 29 de juny, FJ 1). Fins i tot acceptant provisionalment aquesta hipòtesi i considerant el ferrocarril d'alta velocitat com a punt de connexió, aleshores perdria sentit el Pla de socors del túnel del Pertús perquè la protecció s'hauria d'establir per a tot el recorregut del ferrocarril i no solament per al túnel. Per aquesta raó, es descarta que la competència

correspongui a l'Estat perquè es tracti de la protecció civil del ferrocarril d'alta velocitat.

3. Arribats a aquest punt, podem ja examinar si l'assignació en exclusiva al delegat del Govern a Catalunya de la responsabilitat general de les operacions d'emergència i de les funcions de direcció de les operacions, així com d'informació sobre l'evolució de l'emergència, pel Pla de socors del túnel del Pertús, amb la corresponent exclusió de les autoritats responsables de la Generalitat en matèria de protecció civil, és contrària al bloc de la constitucionalitat.

Queda clar que es tracta de la responsabilitat general i de la direcció de les operacions, juntament amb la informació sobre l'evolució de l'emergència, no de la participació d'efectius de la Generalitat i de l'Estat, perquè aquests podran intervenir conjuntament de manera natural, tant si la direcció correspon a l'Estat com si és competència de la Generalitat. Es tracta, doncs, d'aclarir la competència sobre aquestes tres facultats executives o de gestió.

D'entrada, sembla evident que constitueixen operacions de protecció civil que es realitzen en el territori de Catalunya quan la incidència es produeixi a la part espanyola del túnel i que, consegüentment, l'execució de la competència de protecció civil correspon a la Generalitat.

I no solament per raons formals, sinó també materials, basades en la lògica i l'eficàcia del servei públic que hi intervé. Com s'apuntava a l'inici, la protecció civil no consisteix en la creació d'un servei públic nou, independent dels existents, sinó en la combinació adequada de la seguretat pública i la policia, dels bombers, de l'assistència sanitària, dels transports i, fins i tot, dels serveis socials, quan cal donar protecció a les persones afectades. Doncs bé, la pràctica totalitat d'aquests serveis corresponen a la competència de la Generalitat: la seguretat i la policia (art. 164 EAC), de manera destacada, però també tota la resta dels serveis citats, perquè o bé són competència exclusiva –serveis socials (art. 166 EAC), bombers (art. 132.1 EAC), transport a l'interior de Catalunya (art. 169 EAC)– o bé responen a la competència de desenvolupament legislatiu i execució –aquesta última és la funció afectada– com la sanitat (art. 162 EAC).

En aquest sentit, ultra això, l'article 164.2 EAC atribueix el comandament suprem de la policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra al Govern de la Generalitat. I, així mateix, l'article 164.4 EAC configura la Junta de Seguretat de Catalunya com l'òrgan ordinari de coordinació de les polítiques de seguretat entre l'Estat i la Generalitat.

Per tant, l'atribució de la competència de protecció civil a la Generalitat es desprèn de les normes que formen el bloc de la constitucionalitat (art. 132 EAC i 149.1.29 CE). A més a més, l'organització de la protecció davant d'emergències assoleix d'aquesta manera el màxim d'eficàcia tant per la proximitat com pel coneixement dels serveis sectorials que han d'intervenir.

4. En vista del paràmetre de constitucionalitat exposat en aquest fonament jurídic, podem afirmar, doncs, que en cas de sinistre greu a l'interior del túnel del Pertús correspon a la Generalitat la responsabilitat general i la direcció de les operacions de protecció civil, com també la informació sobre les emergències, llevat que es tracti d'un dels supòsits d'emergència que la jurisprudència constitucional considera competència de l'Estat. En aquest sentit, recordem que són l'estat d'alarma, l'emergència d'àmbit supraautonòmic i la de gran envergadura. Seguidament, analitzarem, doncs, si concorre algun d'aquests supòsits respecte del Pla de socors del túnel del Pertús.

Evidentment, no es tracta de la declaració de l'estat d'alarma previst a la Llei orgànica 4/1981, d'1 de juny (art. 4 i seg.).

Tampoc no és un supòsit d'emergència de caràcter supraterritorial, en el sentit que l'utilitza el Tribunal Constitucional per admetre que la direcció de l'emergència correspon a l'Estat, perquè els efectes del sinistre tenen lloc en el territori de Catalunya o bé en el de França, però no en el corresponent a una altra comunitat autònoma.

En realitat, el terme «supraterritorial» té més d'un sentit. El primer determina la configuració d'algunes competències de l'Estat, com ferrocarrils i transports (149.1.21 CE) o transport d'energia (149.1.22 CE), amb referència expressa al desenvolupament de l'activitat en el territori de més d'una comunitat autònoma. El segon tracta l'exercici d'una competència que ultrapassa el



territori de la comunitat que n'és la titular; en aquest cas, la previsió de l'article 115 EAC és diferent: disposa l'aplicació parcial per la Generalitat de la competència al territori propi, sens perjudici de la cerca de solucions en la col·laboració amb les altres comunitats autònomes afectades, i, subsidiàriament, de la intervenció de l'Estat amb funcions de coordinació.

A més, «supraterritorial» pot tenir també un altre significat quan l'exercici d'una competència recau fora del territori, però no afecta el territori d'una altra comunitat autònoma sinó el d'un altre estat. També en aquest cas la solució passa per l'establiment de la col·laboració, en una via admesa expressament per l'article 132.2 EAC. Tanmateix, en comptes d'utilitzar els instruments de relació previstos a la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, s'haurà de recórrer als instruments del dret internacional, com s'ha fet en aquest cas amb la firma del Conveni de 2001. En el supòsit analitzat, el desbordament territorial no remet a l'Estat la competència, que manté la Generalitat, però requereix la participació de l'Estat per la responsabilitat internacional que li correspon. Així, el caràcter transfronterer del túnel del Pertús implica la presència d'una altra administració, que depèn d'un altre estat, de manera que pot justificar la intervenció de l'Estat espanyol.

Podem considerar, per tant, que ens trobem davant de l'aplicació de l'article 132.2 EAC:

«La Generalitat, en els casos relatius a emergències i protecció civil d'abast superior a Catalunya, ha de promoure mecanismes de col·laboració amb altres comunitats autònomes i amb l'Estat.»

A l'últim, no es tracta d'una emergència de gran dimensió o envergadura que exigeixi la direcció de l'Estat perquè el Pla, que és l'objecte del Dictamen, estableix un procediment d'actuació conjunta que pot cobrir supòsits molt diferents, com seria el cas de l'aturada d'un tren de passatgers al túnel del Pertús que duri més d'una hora o del començament d'un incendi.

Dit això anterior, en el supòsit dictaminat, la funció d'aplicació del Conveni internacional de 2001 presenta diversos esglaons

de concreció que haurien de donar cabuda als responsables de la Generalitat mitjançant diverses vies o formes de col·laboració (convenis, comissions intergovernamentals, etc.). L'elecció d'aquestes constitueix una opció política que els governs de l'Estat i de la Generalitat han de valorar i que no correspon a aquest Consell concretar, més enllà del pronunciament sobre la necessitat que les dues instàncies participin en l'adopció de les mesures necessàries per complir amb les obligacions derivades del citat Conveni i, en concret, de les que deriven de l'aplicació del Pla de socors del túnel del Pertús, objecte del Dictamen, en el marc de les previsions de l'article 196.4 EAC.

Per tant, l'assignació que el Pla fa en exclusiva al delegat del Govern de les atribucions de responsabilitat general de les operacions d'emergència, de direcció d'aquestes operacions i d'informació sobre l'evolució de l'emergència exclou la Generalitat de Catalunya. En conseqüència, l'exclusió de l'autoritat responsable de la Generalitat en matèria de protecció civil sense preveure cap forma de participació d'aquesta és contrària al bloc de la constitucionalitat (art. 132 EAC i 149.1.29 CE).

Atesos els raonaments continguts en els fonaments jurídics precedents, formulem la següent

## CONCLUSIÓ

*Única.* El Pla de socors binacional del túnel del Pertús de la línia d'alta velocitat Perpinyà-Figueres és contrari a l'article 132 de l'Estatut d'autonomia i a l'article 149.1.29 de la Constitució en els apartats que exclouen la Generalitat de la responsabilitat general de les operacions d'emergència, de la direcció d'aquestes operacions i de la funció d'informació sobre l'evolució de l'emergència.

*Adoptada per unanimitat.*

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

**Dictamen 6/2011, de 20 de maig,**  
sobre la Llei 2/2011, de 4 de març, d'economia  
sostenible

El Consell de Garanties Estatutàries, amb l'assistència del president Eliseo Aja, dels consellers Pere Jover Presa i Julio Añoveros Trias de Bes, del vicepresident Joan Egea Fernández, del conseller Marc Carrillo, de la consellera Antonia Agulló Agüero, del conseller secretari Jaume Vernet Llobet, i dels consellers Enric Fossas Espadaler i Àlex Bas Vilafranca, ha acordat emetre el següent

**DICTAMEN**

Sol·licitat pel Govern de la Generalitat, sobre la Llei 2/2011, de 4 de març, d'economia sostenible (BOE núm. 55, de 5 de març de 2011).

**ANTECEDENTS**

1. El dia 21 d'abril de 2011 va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries (Reg. 1349) un escrit de 19 d'abril de 2011, de la vicepresidenta del Govern, pel qual, en compliment d'allò que preveuen els articles 16.2.a, 31.1 i concordants de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, es comunicava al Consell l'Acord del Govern de la Generalitat, de 19 d'abril de 2011, de sol·licitud d'emissió de dictamen de caràcter preceptiu, amb caràcter previ a la presentació per part del Govern d'un recurs d'inconstitucionalitat contra la Llei 2/2011, de 4 de març, d'economia sostenible.

*Ponent: Marc Carrillo*

2. El Consell de Garanties Estatutàries, en la sessió del dia 28 d'abril de 2011, després d'examinar i debatre la legitimitat i el contingut de la sol·licitud de dictamen, la va admetre a tràmit, segons allò que preveuen els articles 24, 25.1 i 31.1 de la seva Llei. A continuació, el Consell es va declarar competent per emetre el dictamen corresponent i va designar ponent el conseller Marc Carrillo.

3. En la mateixa sessió, d'acord amb l'article 25, apartat 5, de la seva Llei reguladora, el Consell va acordar adreçar-se al Govern a fi de sol·licitar-li la informació i la documentació complementàries de què disposés amb relació a la matèria sotmesa a dictamen.

4. Finalment, després de les corresponents sessions de deliberació, es va fixar com a data per a la votació i per a l'aprovació del Dictamen el dia 20 de maig de 2011.

## FONAMENTS JURÍDICS

### *Primer. L'objecte del Dictamen*

El Govern de la Generalitat ens sol·licita dictamen sobre l'adequació a la Constitució i a l'Estatut d'autonomia de determinats preceptes de la Llei 2/2011, de 4 de març, d'economia sostenible (en endavant, LES).

Per tal de delimitar l'objecte del Dictamen farem referència, en primer lloc, a la LES i al context normatiu estatal i europeu en què se situa; seguidament, explicarem el contingut dels preceptes objecte de la sol·licitud i exposarem a tall de resum els arguments que fonamenten la petició del Govern. A l'últim, perfilarem l'estructura del Dictamen que permetrà donar resposta a les qüestions que planteja la sol·licitud del nostre parer.

1. La LES és de contingut ampli i prolix. El seu origen es troba en l'Estratègia espanyola per a l'economia sostenible, que fou aprovada per l'Acord del Consell de Ministres de 27 de no-

vembre de 2009. Com s'exposa en el seu preàmbul, la LES «és una de les peces més importants de l'Estratègia, ja que aborda transversalment i amb abast estructural, molts dels canvis que, amb rang de llei, són necessaris per incentivar i accelerar el desenvolupament d'una economia més competitiva».

La Llei objecte del nostre Dictamen s'insereix en un nou marc normatiu que afecta diverses matèries. En aquest sentit, la Llei d'economia sostenible, tal com estableix el seu article 2, s'ha d'entendre com «un patró de creixement que conciliï el desenvolupament econòmic, social i ambiental en una economia productiva i competitiva».

La LES conté 114 articles, 20 disposicions addicionals, 9 de transitòries, una de derogatòria i 60 de finals, que afecten un ampli ventall de les normes de l'ordenament reguladores de les matèries més diverses. A grans trets, els àmbits sobre els quals es projecta són: la «Millora de l'entorn econòmic» (títol I), la «Competitivitat» (títol II), la «Sostenibilitat mediambiental» (títol III) i els «Instrumentes per a l'aplicació i avaluació de la Llei d'economia sostenible» (títol IV).

Més concretament, tot referint-se al títol III, dedicat a la «Sostenibilitat mediambiental», i, específicament, al capítol III («Transport i mobilitat sostenible»), al preàmbul s'assenyala que la LES «impulsa decididament la transformació del sector del transport per incrementar-ne l'eficiència econòmica i mediambiental i la competitivitat». I en el mateix context de la sostenibilitat, el capítol IV («Rehabilitació i habitatge») indica que la LES «es dedica a impulsar la recuperació del sector de l'habitatge mitjançant una sèrie de reformes centrades en l'impuls a la rehabilitació i la renovació urbanes».

El principi de la sostenibilitat, incorporat per la LES, és un concepte genèric i d'aplicació transversal que es projecta sobre una diversitat d'àmbits i de sectors de l'acció dels poders públics. Així, amb la sostenibilitat estem davant d'un objectiu a aconseguir que troba un primer i rellevant referent en la creació per part de l'ONU de la Comissió per al Desenvolupament Sostenible.

Així mateix, el Tractat de la Unió Europea (TUE), a les disposicions comunes (títol I) proclama que la Unió «[o]brarà en pro del desenvolupament sostenible d'Europa basat en un creixement

econòmic equilibrat i en l'estabilitat dels preus, en una economia social de mercat altament competitiva i tendent a la plena ocupació i al progrés social i en un nivell elevat de protecció i millora de la qualitat del medi ambient» (art. 3.3).

El text del Tractat posa de manifest el caràcter polivalent del concepte de sostenibilitat, que la LES acull en el seu article 2 i que ara cal ressenyar més àmpliament en la mesura que, per *economia sostenible*, no solament s'entén «un patró de creixement que concilii el desenvolupament econòmic, social i ambiental en una economia productiva i competitiva», sinó que també, a més, «afavoreixi l'ocupació de qualitat, la igualtat d'oportunitats i la cohesió social i que garanteixi el respecte ambiental i l'ús racional dels recursos naturals, de manera que permeti satisfer les necessitats de les generacions presents sense comprometre les possibilitats de les generacions futures per atendre les seves pròpies necessitats». Es tracta, doncs, d'una definició legal que evidencia la pluralitat de matèries i d'objectius que sota la cobertura de la sostenibilitat s'hi poden contenir.

En aquest context del dret europeu, la regulació de les polítiques públiques de la sostenibilitat està concebuda des d'una lògica que respon a una aplicació transversal, que no es pot identificar amb un únic àmbit material de competències, sinó que es projecta, d'una banda, sobre les competències que preveu el Tractat de funcionament de la Unió Europea en matèria de transports (art. 90-100 TFUE) i, de l'altra, sobre les de medi ambient (art. 191-193 TFUE) i energia (art. 194 TFUE).

Finalment, cal esmentar que a la lògica del desenvolupament sostenible responia també la vigent Llei del Parlament de Catalunya 9/2003, de la mobilitat, l'objecte de la qual és «establir els principis i els objectius als quals ha de respondre una gestió de la mobilitat de les persones i del transport de les mercaderies dirigida a la sostenibilitat i la seguretat» (art. 1.1).

2. Seguidament, passem a identificar el contingut dels preceptes respecte dels quals el Govern planteja dubtes de constitucionalitat i d'estatutarietat i a precisar les raons en què es fonamenten.

La sol·licitud de dictamen té per objecte, d'una banda, els articles 101 i 102 LES, relatius als plans de mobilitat sostenible,

i, de l'altra, l'apartat 4 de l'article 110 i el 6 de l'article 111 LES, que preveuen mesures concretes en relació amb la renovació i la rehabilitació d'habitatges.

El primer grup de preceptes troba el seu fonament constitucional, d'acord amb allò que estableix la disposició final primera LES, en els subapartats 23 i 25 de l'article 149.1 CE, els quals atribueixen a l'Estat la competència, respectivament, sobre la legislació bàsica de protecció del medi ambient i sobre les bases del règim miner i energètic.

L'article 101 LES regula els plans de mobilitat sostenible (en endavant, PMS). L'apartat 1 defineix aquest tipus d'instruments i en fixa els objectius: implantar formes de desplaçament més sostenibles, prioritzant la reducció del transport individual en benefici de sistemes col·lectius i de modalitats no motoritzades de transports i desenvolupant els sistemes de transport que facin compatibles el creixement econòmic, la cohesió social, la seguretat viària i la defensa del medi ambient. Els apartats següents determinen l'àmbit territorial d'aquests plans –municipal, supramunicipal i autonòmic– (apt. 2); estableixen que el seu contingut s'ha d'ajustar a la normativa aplicable, als principis de mobilitat sostenible que estableix la LES i al que preveu l'Estratègia espanyola de mobilitat sostenible (apt. 3); fixen genèricament les determinacions mínimes que han de contenir (apt. 4), i, finalment, exigeixen que en la seva elaboració i revisió es garanteixi la participació pública (apt. 5).

Per la seva banda, l'article 102 LES disposa que la concessió de qualsevol ajuda o subvenció a les administracions autonòmiques o entitats locals, inclosa a la Llei de pressupostos generals de l'Estat i destinada al transport públic urbà o metropolità, s'ha de condicionar al fet que l'entitat beneficiària disposi del corresponent pla de mobilitat sostenible i a la seva coherència amb l'Estratègia espanyola de mobilitat sostenible.

L'escrit del Govern dubta que «les finalitats de protecció ambiental i la política energètica general autoritzin el legislador estatal a desconèixer la competència exclusiva de la Generalitat en matèria de transport intracomunitari», així com també que pugui ignorar les competències que corresponen a la Generalitat en relació amb la protecció del medi ambient (art. 144.1 EAC) i

el foment i la gestió de l'eficiència energètica (art. 133.1.d EAC). Afegeix, a més, que «no sembla» que els títols competencials invocats per la LES habilitin l'Estat per «imposar uns instruments específics per fer efectius aquests principis i objectius, ni tampoc sembla que l'habilitin per definir i condicionar l'àmbit territorial d'aquests instruments de planificació a l'acord dels municipis afectats, ni per imposar-ne un contingut mínim, ni tampoc per exigir la seva aprovació com a requisit per percebre els ajuts estatals al transport públic urbà i metropolità consignats en les lleis pressupostàries».

El segon grup de preceptes respecte del qual es demana el nostre Dictamen, l'integren els articles 110.4 i 111.6 LES, ambdós dictats a l'empara de l'article 149.1.13 CE, segons allò que estableix l'apartat primer de la disposició final primera de la LES.

L'apartat 4 de l'article 110 LES preveu que «[ells programes, plans i altres instruments ordinadors de la rehabilitació de construccions i edificis, a més d'incloure'ls en plans d'ordenació urbanística, es poden aprovar de manera independent pels procediments d'aprovació de les normes reglamentàries i tenen en tot cas, respecte de les construccions i edificis afectats per aquests, els mateixos efectes que els plans d'ordenació urbanística. Quan els programes, plans o altres instruments de rehabilitació afectin immobles declarats d'interès cultural o subjectes a qualsevol altre règim de protecció han de ser objecte d'informe favorable per part de l'òrgan competent per a la gestió del règim de protecció aplicable».

Amb relació a aquest precepte, l'escrit de sol·licitud considera que pot vulnerar les competències de la Generalitat en matèria d'habitatge (art. 137 EAC) i d'ordenació urbanística (art. 149 EAC), «en determinar els tipus d'instruments idonis per autoritzar els plans, programes o altres instruments de rehabilitació de construccions i edificis i els seus efectes».

Finalment, l'apartat 6 de l'article 111 LES conté dues normes. Segons la primera, «[l]'ocupació de les superfícies d'espais lliures o de domini públic, que sigui indispensable per a la instal·lació de serveis comuns que, sent legalment exigibles, estiguin previstos en plans, programes o instruments de rehabilitació i, en tot cas, el d'ascensor, es declara causa suficient per a la seva desclassificació i, si s'escau, desafectació i alienació posterior a la comunitat o



agrupació de comunitats de propietaris corresponent». Aquesta desclassificació o desafectació del sòl queda condicionada al fet que, per una banda, es garanteixi la funcionalitat del domini públic i el respecte de la superfície mínima i els estàndards exigits per a espais lliures i dotacions públiques i, per l'altra, a la inviabilitat tècnica o econòmica de qualsevol altra solució.

La segona norma continguda a l'article 111.6 LES disposa que l'ocupació de sòl desclassificat o desafectat per a la construcció dels esmentats serveis comuns «no és computable en cap cas a efectes del volum edificable ni de distàncies mínimes a contigus, altres edificacions o la via pública».

A parer del Govern, la norma relativa a la desclassificació o desafectació del sòl podria ser contrària al bloc de la constitucionalitat per dos motius: el primer, perquè l'article 149.1.13 CE no dóna cobertura suficient a aquesta regulació i «tampoc s'aprecia l'existència de cap altre títol competencial que l'Estat pugui invocar per declarar *ex lege* l'afectació o desafectació dels béns que, pel fet d'estar adscrits a un ús o a un servei públic, formen part del domini públic de les comunitats autònomes o dels ens locals»; i, el segon, perquè la norma «comporta incidir en l'ús del sòl i concretament en la determinació dels sistemes urbanístics generals i locals», la qual cosa suposaria una invasió de la competència urbanística de la Generalitat.

Amb relació a la segona norma que conté l'article 111.6 LES, relativa al còmput del volum edificable, l'escrit de sol·licitud de dictamen considera que es tracta d'«una norma materialment urbanística, que també excedeix les competències estatals» i, en conseqüència, suposaria una afectació de les competències de la Generalitat.

3. Un cop descrit el contingut dels articles que són l'objecte del nostre Dictamen i exposats els arguments en què es fonamenta l'escrit de sol·licitud del Govern de la Generalitat, resta fixar l'ordre d'exposició que seguirà la formulació del nostre parer. En primer lloc, en el fonament jurídic segon, es durà a terme l'anàlisi del marc competencial que delimita l'objecte del Dictamen en matèria de transports (art. 149.1.21 CE i 169.1 EAC), medi ambient (art. 149.1.23 CE i 144.1 EAC) i foment i gestió de l'eficiència energètica

(art. 149.1.25 CE i 133.1.d EAC), així com també l'aplicació del cànon de constitucionalitat sobre els dubtes de constitucionalitat i estatutarietat formulats pel Govern sobre aquestes matèries. En segon i últim lloc, en el fonament jurídic tercer, procedirem de la mateixa forma amb relació a les competències en matèria d'urbanisme, habitatge i planificació general de l'economia (art. 149.5 i 137 EAC, i art. 149.1.13 CE).

### *Segon. La distribució de competències en matèria de transports, medi ambient, i foment i gestió de l'eficiència energètica*

1. El primer bloc de preceptes de la LES sobre els quals es projecta la discrepància competencial que planteja la sol·licitud de dictamen és el relatiu als articles 101 i 102, que, segons la petició del Govern de la Generalitat, afecta principalment la matèria de transports i, en segon lloc, les de medi ambient i foment i gestió de l'eficiència energètica, mentre que el legislador estatal considera que es fonamenta en aquestes dues últimes matèries.

Analitzarem, en primer lloc, el règim competencial relatiu a les matèries que són invocades per la LES i per la sol·licitud formulada pel Govern per passar, seguidament, a l'exposició i l'aplicació del cànon d'enjudiciament que haurem de tenir en compte a fi d'emetre el nostre parer sobre els dubtes de constitucionalitat i d'estatutarietat suscitats en relació amb els articles 101 i 102 LES.

Pel que fa a aquests articles i segons el que prescriu el darrer paràgraf de la disposició final primera, apartat 1, l'Estat invoca com a títols competencials els relatius a la legislació bàsica sobre medi ambient (art. 149.1.23 CE) i a la determinació de les bases del règim miner i energètic (art. 149.1.25 CE).

Per la seva banda, el Govern de la Generalitat considera que els preceptes citats de la LES violen la seva competència exclusiva en matèria de transports en l'àmbit intracomunitari (art. 169.1 EAC), així com les competències compartides en matèria de medi ambient (art. 144.1 EAC) i de foment i gestió de les energies renovables i de l'eficiència energètica (art. 133.1.d EAC). Més concretament, tal com consta en el fonament jurídic primer, cal

recordar que el Govern considera que aquesta invasió competencial continguda en la LES es fonamenta en el fet que imposa uns instruments específics per fer efectius els principis i els objectius fixats per la norma estatal; a més, considera que la LES no disposa dels títols competencials per definir i condicionar l'àmbit territorial dels instruments de planificació a l'acord dels municipis afectats, ni per imposar-ne un contingut mínim, ni tampoc per exigir-ne l'aprovació com a requisit previ per percebre els ajuts estatals.

D'acord amb la jurisprudència constitucional, de la invocació d'una pluralitat de títols competencials per part de l'Estat amb la finalitat de fonamentar la competència per regular una matèria concreta, no se'n deriva una atribució competencial (STC 33/2005, de 17 de febrer, FJ 5), sinó que, en tot cas, aquesta respon a l'aplicació d'un títol constitucionalment correcte, determinat a partir d'algun dels criteris que el Tribunal Constitucional ha utilitzat per efectuar l'enquadrament de la matèria.

En aquest mateix sentit, és doctrina d'aquest Consell que davant d'una pluralitat de títols invocats resulta necessari «que verifiquem si l'enquadrament dels preceptes examinats en els corresponents títols competencials [...] és correcte o no segons els criteris establerts per la jurisprudència constitucional, en particular la relativa als supòsits de concurrència de títols competencials» (Dictamen 2/2011, de 21 de març, FJ 1.3).

A fi d'efectuar aquesta operació exposarem, seguidament, els criteris essencials que la jurisprudència constitucional ha establert en relació amb els àmbits competencials relatius al transport, el medi ambient i el règim energètic. Un cop fet això anterior, examinarem el context normatiu en el qual s'insereixen els preceptes objecte del Dictamen i, a continuació, procedirem a la seva anàlisi individualitzada per tal de determinar el títol competencial en el qual s'enquadren.

Pel que fa a l'article 101 LES, cal examinar, en primer lloc, el règim competencial de la matèria «transports» quan aquests no ultrapassin el territori d'una comunitat autònoma. Seguidament, farem referència a l'abast de la legislació bàsica de l'Estat, en especial quant a la matèria competencial de medi ambient; així mateix, haurem de tenir en compte els criteris jurisprudencials sobre la competència referida al foment i la gestió de l'eficiència

energètica. En tercer lloc, i pel que fa a l'article 102 LES, la qüestió principal que es deriva de la seva regulació és la incidència que ha de tenir el poder de despesa de l'Estat mitjançant la seva activitat de subvenció en les competències esmentades, i que la Generalitat considera que han estat vulnerades pel que prescriu aquest precepte de la LES.

2. La distribució de competències en matèria de transport per carretera és delimitada per l'article 149.1.21 CE, el qual estableix que «[l]l'Estat té competència exclusiva sobre: 21<sup>a</sup>. [...] transports terrestres que circulin dins els territoris de més d'una Comunitat Autònoma [...]», i l'article 169.1 EAC, el qual prescriu que «[c]orrespon a la Generalitat la competència exclusiva sobre els transports terrestres de viatgers i mercaderies per carretera, ferrocarril i cable que transcorrin íntegrament dins el territori de Catalunya, amb independència de la titularitat de la infraestructura [...]».

El Tribunal Constitucional, acollint-se a la seva doctrina precedent, va establir, a la STC 118/1996, de 27 de juny, que l'objecte material d'aquesta competència és el trasllat de persones o mercaderies d'un lloc a un altre. En efecte, en aquest sentit, interpreta que:

«[...] el núcleo fundamental de la materia transporte lo constituyen las actividades públicas relativas a la ordenación de las condiciones en las que se presta el servicio de traslado o desplazamiento de personas o mercancías. El objeto fundamental de esta materia es la acción de traslado de personas o cosas de un lugar a otro.» (FJ 1)

D'acord amb aquest pressupòsit previ, relatiu a l'àmbit material dels transports, la segona variable que caldrà tenir en compte, d'acord amb els preceptes constitucional i estatutari citats (art. 149.1.21 CE i 169.1 EAC), és la dimensió territorial de l'activitat del transport. Sobre aquest particular, el Tribunal remarca que:

«[...] el criterio territorial se configura como elemento esencial en el sistema de distribución de competencias de transportes terrestres, ya que los preceptos citados toman como punto de referencia central el que los itinerarios se desarrollen o no íntegramente en el territorio de las Comunidades Autónomas (STC 86/1988, fun-

damento jurídico 3, y 180/1992, fundamento jurídico 3).» (STC 118/1996, citada, FJ 1)

I atès que, eventualment, segons el parer del Tribunal, les competències en matèria de transports poden quedar afectades per altres títols, la mateixa Sentència afegeix que:

«[...] el Estado no puede incidir sobre la ordenación de los transportes intracomunitarios, excepto cuando se halle habilitado para hacerlo por títulos distintos del transporte (vg. SSTC 179/1985, fundamento jurídico 2, y 203/1992, fundamentos jurídicos 2 y 3).» (FJ 1)

3. Seguidament, sobre la distribució de competències en matèria de medi ambient, l'article 149.1.23 CE estableix que: «L'Estat té competència exclusiva sobre [...]: 23<sup>a</sup>. Legislació bàsica sobre protecció del medi ambient, sens perjudici de les facultats de les Comunitats Autònomes per a l'establiment de normes addicionals de protecció». Per la seva banda, l'article 144.1 EAC prescriu que: «Correspon a la Generalitat la competència compartida en matèria de medi ambient i la competència per a l'establiment de normes addicionals de protecció [...]». Quant a la naturalesa i l'abast d'aquesta matèria competencial, el Tribunal ha interpretat que:

«La configuración de la competencia en esta materia, que comparten el Estado y las Comunidades Autónomas, contiene un primer elemento objetivo, estático, el medio ambiente como tal, y otro dinámico, funcional, que es su protección, soporte de las potestades a su servicio. Ambos aspectos de tal actividad pública hacen surgir el componente medioambiental de las demás políticas sectoriales.» (STC 102/1995, de 26 de juny, FJ 4)

I específicament sobre el seu contingut, la mateixa resolució ha precisat que:

«[...] el “ambiente” comprende las condiciones o circunstancias de un lugar que parecen favorables o no para las personas, animales o cosas que en él están. Como síntesis, el “medio ambiente” consiste en el conjunto de circunstancias físicas, culturales, económicas y

sociales que rodean a las personas ofreciéndoles un conjunto de posibilidades para hacer su vida.» (FJ 4)

Des dels seus inicis, la jurisprudència constitucional ha insistit que les bases són un comú denominador normatiu (vegeu, entre d'altres, les STC 48 i 49/1988, de 22 de març, FJ 3 i 16, respectivament, o la STC 197/1996, de 28 de novembre, FJ 5). Així mateix, el Tribunal ha advertit que les bases de l'ordenació d'una matèria no poden arribar a presentar un grau de determinació que buidi de contingut la competència autonòmica (vegeu la STC 1/1982, de 28 de gener, FJ 1, i, entre d'altres, la STC 125/1984, de 20 de desembre, FJ 1).

També en la citada STC 102/1995, el Tribunal ha subratllat que la legislació bàsica compleix una funció de garantia d'un estàndard mínim de protecció, de tal manera que no exclou que les comunitats autònomes puguin adoptar un grau superior de protecció. En aquest sentit, estableix que:

«[...] lo básico, como propio de la competencia estatal en esta materia, cumple más bien una función de ordenación mediante mínimos que han de respetarse en todo caso, pero que pueden permitir que las Comunidades Autónomas con competencia en la materia establezcan niveles de protección más altos.» (FJ 9)

Finalment, centrarem la nostra atenció en la competència sobre règim energètic, delimitada per l'article 149.1.25 CE, que estableix que «l'Estat té competència exclusiva sobre [...]: 25<sup>a</sup>: Bases del règim [...] energètic», i l'article 133.1 EAC, que prescriu: «Correspon a la Generalitat la competència compartida en matèria d'energia [...]».

Sobre la delimitació conceptual de l'àmbit material que correspon al «règim energètic» cal subratllar que la jurisprudència constitucional no l'ha construït a partir d'un plantejament general i abstracte, sinó que l'ha delimitat en connexió amb la regulació de les activitats relatives a les diverses fonts o sectors energètics. Així, el Tribunal Constitucional s'ha pronunciat sobre el règim energètic en relació amb el sector dels hidrocarburs (STC 197/1996, de 28 de novembre, i 223/2000, de 21 de setembre); l'energia nuclear (STC 14/2004, de 12 de febrer), el sector elèctric (STC 18/2011,

de 3 de març) o l'energia solar (STC 136/2009, de 15 de juny).

La matèria «règim energètic» es projecta sobre les fonts energètiques concretes i comprèn diverses activitats, des de la producció al transport, o també, en alguns casos, la distribució o l'emmagatzematge.

4. Una tercera qüestió competencial que planteja dubtes de constitucionalitat i estatutarietat, i sobre la qual el Govern sol·licita el nostre parer, deriva de les prescripcions de l'article 102 LES i es refereix al poder de despesa de l'Estat mitjançant l'activitat subvencional i a la incidència que pot tenir aquest poder en la competència sobre transports, així com també sobre les de medi ambient i foment i gestió de l'eficiència energètica, que la Generalitat considera vulnerades per aquesta Llei.

Quant a la relació entre la despesa pública de l'Estat i el règim competencial, el cas de referència sobre aquest tema és la STC 13/1992, de 6 de febrer, en la qual el Tribunal Constitucional ha interpretat que «no existe “una competencia subvencional diferenciada” resultante de la potestad financiera del Estado», o el que és el mateix, «que el Estado [...] no dispone de un poder general para subvenciones (gasto público), entendido como poder libre o desvinculado del orden competencial» (FJ 4 i 6).

Per tant, pel que fa al primer bloc de preceptes de la LES que són objecte d'aquest Dictamen (art. 101 i 102), haurem de determinar d'entrada quin és el títol competencial prevalent en cadascun dels apartats de l'article 101, la qual cosa ens serà útil també per concretar l'abast que, segons el cas, presenta el poder de despesa de l'Estat sobre les competències de la Generalitat. Per tant, en aquest context de fixació del cànon d'enjudiciament, atesa la naturalesa funcional dels títols competencials que defineixen la competència i tenint en compte els quatre supòsits que identifica la STC 13/1992, de 6 de febrer, en allò que és d'interès per a aquest Dictamen, ens cal exposar ara els criteris jurisprudencials existents, segons que es tracti d'una competència exclusiva de la Generalitat (transports intracomunitaris) o d'una competència compartida (medi ambient i règim energètic).

El primer supòsit es produeix quan la comunitat autònoma disposa de la competència exclusiva sobre una determinada

matèria (STC 13/1992, FJ 8.a). En el cas que dóna lloc a aquest Dictamen, com hem dit, l'Estat invoca la seva competència sobre legislació bàsica en matèria de medi ambient (art. 149.1.23 CE) i règim energètic (art. 149.1.25 CE). En canvi, la Generalitat sí que s'empara en la competència en matèria de transports que transcorren íntegrament dins el seu territori (art. 169.1 EAC), que és exclusiva.

El segon supòsit que convé ressenyar aquí és el que té lloc quan l'Estat disposa d'un títol genèric, bàsic o de coordinació i a la comunitat autònoma li correspon la competència de desplegament legislatiu (STC 13/1992, FJ 8.b). En el cas que ara ens ocupa, a la disposició final primera, apartat 1, darrer paràgraf, de la LES, l'Estat invoca els títols competencials que li atribueixen la competència sobre la legislació bàsica en matèria de medi ambient (art. 149.1.23 CE) i energia (art. 149.1.25 CE). Amb aquest suport constitucional, per poder percebre qualsevol ajuda o subvenció destinada al transport públic urbà o metropolità, l'Estat imposa a les comunitats autònomes i a les entitats locals la condició que han de disposar d'un pla de mobilitat sostenible (en endavant, PMS), aprovat segons els requisits que estableix la LES.

Doncs bé, en allò que afecta el poder de despesa de l'Estat, la incidència que presenta sobre la discrepància competencial en matèria de transports (exclusiva) i de medi ambient i règim energètic (compartides), situa l'objecte d'aquest Dictamen en dos dels possibles supòsits subvencionals que la jurisprudència constitucional ha diferenciat, en relació amb les diverses matèries que determinen el repartiment competencial entre l'Estat i les comunitats autònomes. Segons quin sigui el títol competencial en què s'hagi d'enquadrar la discrepància competencial, la capacitat d'incidència del poder de despesa de l'Estat presentarà un nivell o abast diferent. Així ho determina l'article 114 EAC, d'acord amb la doctrina constitucional fixada per la citada STC 13/1992.

En el primer supòsit, que es produeix quan l'Estat no invoca cap títol competencial i la Generalitat disposa de la competència exclusiva sobre una determinada matèria, la STC 13/1992 ha establert que:



«El Estado puede, desde luego, decidir asignar parte de sus fondos presupuestarios a esas materias o sectores. Pero, de una parte, la determinación del destino de las partidas presupuestarias correspondientes no puede hacerse sino de manera genérica o global, por sectores o subsectores enteros de actividad.» (FJ 8.a)

El segon dels quatre supòsits que el Tribunal identifica, i que és d'interès ressenyar aquí, estableix que:

«En estos supuestos el Estado puede consignar subvenciones de fomento en sus Presupuestos Generales, especificando su destino y regulando sus condiciones esenciales de otorgamiento hasta donde lo permita su competencia genérica, básica o de coordinación, pero siempre que deje un margen a las Comunidades Autónomas para concretar con mayor detalle la afectación o destino, o, al menos, para desarrollar y complementar la regulación de las condiciones de otorgamiento de las ayudas y su tramitación. Además, la gestión de estos fondos corresponde a las Comunidades Autónomas de manera, por regla general, que no pueden consignarse en favor de un órgano de la Administración del Estado u organismo intermediario de ésta. Se trata de partidas que deben territorializarse en los propios Presupuestos Generales del Estado si ello es posible o en un momento inmediatamente posterior [...].» (FJ 8.b)

5. Una vegada delimitat l'àmbit material dels títols invocats en relació amb els articles 101 i 102 LES, exposarem el context normatiu en el qual s'insereixen aquests preceptes. El contingut i els objectius de la LES són diversos i heterogenis. Com hem avançat en el fonament jurídic primer, el preàmbul de la Llei 2/2011 emfasitza que és una de les peces més importants de l'Estratègia espanyola per a l'economia sostenible, ja que aborda transversalment i amb abast estructural un bon nombre de canvis que són necessaris per al desenvolupament d'una economia més competitiva.

Aquesta característica, basada en el caràcter transversal de la LES, es projecta sobre el contingut del primer bloc d'articles (art. 101 i 102) que són objecte del nostre Dictamen i que es troben a la secció tercera, que regula la «Mobilitat sostenible», dins el capítol III, relatiu al «Transport i la mobilitat sostenible»,

i tots dos dins del títol III. La referència reiterada al concepte de sostenibilitat per part de la LES, i la seva aplicació a la mobilitat, entesa aquesta última com una noció que procedeix de l'evolució del concepte clàssic de transports, és recollida per l'Estatut quan, en el marc dels principis rectors sobre mobilitat i seguretat viària, estableix que:

«Els poders públics han de promoure polítiques de transport o de comunicació, basades en criteris de sostenibilitat, que fomentin la utilització del transport públic i la millora de la mobilitat i garanteixin l'accessibilitat per a les persones amb mobilitat reduïda.»  
(art. 48.1 EAC)

Però, així mateix, l'esmentat caràcter transversal de la LES posa de manifest la dimensió polivalent i plural de la sostenibilitat, en la mesura que desenvolupa els objectius més diversos de les polítiques públiques de l'Administració, com ara les relatives a les formes de consum d'energia o la preservació del medi ambient.

Precisament, el Tribunal Constitucional també ha recollit en la seva jurisprudència el concepte de sostenibilitat. Amb motiu de resolucions sobre qüestions competencials relatives a la garantia de «la calidad de vida como aspiración situada en primer plano por el Preámbulo de la Constitución» (STC 102/1995, de 26 de juny, FJ 4), s'ha referit al desenvolupament «sostenible» i a la necessitat de ponderar tots els àmbits materials que hi incideixen, molt especialment el creixement econòmic, la cohesió social i la protecció del medi ambient (STC 64/1982, de 4 de novembre, FJ 2). Només si aquesta ponderació comporta que el legislador competent hagi de donar preferència a un dels àmbits sobre l'altre, s'haurà de considerar prevalent el títol competencial corresponent a aquest.

El desenvolupament sostenible és entès com la síntesi de tres objectius de caràcter econòmic, social i ecològic, que es projecten sobre els àmbits competencials més diversos. El primer persegueix que l'activitat sigui financerament possible i menys costosa; el segon té com a fita principal el manteniment de la cohesió social en la mesura que serveixi per aconseguir objectius

comuns, i el tercer procura la compatibilitat de l'activitat amb la preservació de l'ecosistema.

D'acord amb l'anterior, el primer bloc de preceptes sobre els quals expressem el nostre parer, relatius al PMS, és a dir, al transport concebut amb l'objectiu de procurar que la mobilitat que el caracteritza sigui sostenible, es projecta sobre àmbits ben diversos com són l'econòmic, el social o l'ambiental. Així, l'objectiu de la sostenibilitat es desplega a través de finalitats sectorials (econòmiques, energètiques, socials o ambientals) sobre una determinada matèria que, en el cas que ens ocupa, és la dels transports.

6. Un cop s'han exposat els criteris jurisprudencials essencials que estableix el Tribunal Constitucional, en relació amb les matèries competencials invocades en la sol·licitud del Govern respecte dels articles 101 i 102 LES, i s'ha establert el context normatiu del qual formen part, cal examinar el contingut concret d'aquests preceptes.

En aquest sentit, exposarem les raons per les quals considerem que, d'una banda, la matèria relativa als transports intracomunitaris presenta un caràcter prevalent en els apartats 1, 2 (paràgraf primer), 3 i 4 de l'article 101 i, a més, en l'article 102 LES; mentre que, de l'altra, és la matèria referida a medi ambient la que és prevalent pel que fa a l'apartat 2 (segon paràgraf) i a l'apartat 5 del mateix article 101 LES.

En primer lloc, cal remarcar el contingut mateix del primer apartat de l'article 101 LES, el qual, en definir els PMS, es refereix, com a contingut principal, a les «formes de desplaçament més sostenibles», que han de tenir com a objectiu prioritzar «la reducció del transport individual en benefici dels sistemes col·lectius i d'altres modalitats no motoritzades de transports». Tot seguit, afegeix els indicadors que cal compatibilitzar per tal d'assolir la sostenibilitat dels plans, la qual concreta en l'acció de fer compatibles «creixement econòmic, cohesió social, seguretat viària i defensa del medi ambient amb garantia, d'aquesta manera, d'una millor qualitat de vida per als ciutadans». Com es pot comprovar, la Llei no prioritza cap d'aquests indicadors per damunt de la mobilitat entesa com a transport. En el ma-

teix sentit, no es pot menystenir que aquest precepte es troba ubicat en el capítol III –que sota la rúbrica «Transport i mobilitat sostenible», forma un contingut unitari– i, específicament, en la seva secció tercera, referida a «Mobilitat sostenible»; una secció precedida de dues altres seccions l'objecte de les quals és: «Regulació del transport», la primera, i «Planificació i gestió eficient de les infraestructures i dels serveis del transport», la segona. D'altra banda, el contingut de l'article 102 LES incorpora la figura dels PMS per condicionar la concessió de subvencions o ajudes destinades específicament al transport públic.

Tot i les reiterades referències que l'article 101 i el preàmbul de la LES fan a la finalitat de preservar la sostenibilitat en els PMS, és ben cert que el concepte de sostenibilitat no es pot identificar incondicionalment ni automàticament amb la matèria de medi ambient. Ans al contrari, tal com ja hem afirmat anteriorment, es tracta d'un concepte de caràcter transversal que es projecta sobre diferents àmbits materials. Per raó de la seva naturalesa, hem vist que la sostenibilitat o desenvolupament sostenible es fonamenta en la ponderació de tres pilars o àmbits genèrics en què troba el seu espai natural d'aplicació: l'econòmic, el social i l'ambiental. Sembla evident que la transversalitat del concepte impedeix la seva adscripció automàtica a un àmbit concret. I aquesta característica és prou notòria en el cas que és objecte del nostre Dictamen, en la mesura que afecta l'àmbit de l'economia, però també el de l'energia, de la producció industrial i, específicament, de les diverses formes de transport, entre d'altres.

Dit això anterior, cal destacar, però, que és el concepte de mobilitat i, per tant, la regulació de les diverses formes de desplaçament, l'element predominant que apareix en el contingut d'aquest precepte de la LES. Més enllà de la incidència col·lateral o subsidiària que el factor mediambiental i el relatiu a l'eficiència en l'ús de l'energia puguin tenir en aquest àmbit. Des de la mateixa lògica de la prelación competencial de la matèria relativa als transports convé afegir, en termes més generals, el que exposa el preàmbul de la LES quan afirma expressament que l'esmentat capítol III «impulsa decididament la transformació del sector del transport per incrementar la seva eficiència econòmica i mediambiental i la competitivitat», en el sentit que es tracta

dels diferents objectius relacionats amb la sostenibilitat que es volen acomplir en la matèria dels transports.

A més, allò que forma part de l'objecte de la matèria «transports» és el trasllat de persones i de mercaderies, mitjançant les diverses formes de mobilitat. Si, com diu la LES en referir-se als PMS, aquests tenen com a objectiu les «formes de desplaçament», i el desplaçament, ja sigui de persones o de coses, s'integra dins de l'activitat de transport, hem d'afegir, d'acord amb el cànon jurisprudencial abans exposat, que:

«[...] el núcleo fundamental de la materia transporte lo constituyen las actividades públicas relativas a la ordenación de las condiciones en las que se presta el servicio de traslado o desplazamiento de personas o mercancías (STC 203/1992, FJ 2).» (FJ 1)

Entre aquestes condicions es troben els PMS, que són ordenats pel poder públic amb la finalitat de regular els transports amb uns principis i uns objectius (art. 99 i 100 LES) en els quals, lògicament, també poden incidir, en un segon pla, altres àmbits competencials, com ara la protecció del medi ambient o l'eficiència energètica, però sempre de manera complementària.

I, en segon lloc, cal afegir que la prevalença de la competència en matèria de transports deriva de la regulació mateixa dels PMS que fa l'article 101 LES, que configura unes regles bàsiques a les quals aquests plans hauran de respondre, en el marc de la mobilitat relativa a persones i mercaderies. En concret, l'apartat primer defineix els PMS; l'apartat segon determina l'àmbit territorial que poden tenir i les condicions de procediment per a l'aprovació dels que tinguin caràcter supramunicipal; l'apartat tercer es refereix al contingut dels PMS i a les normes aplicables a les quals s'hauran d'ajustar, i l'apartat quart estableix uns paràmetres sobre el contingut mínim dels PMS. Per tant, tot un conjunt de factors vinculats a la mobilitat com un dels elements definidors de la matèria «transports».

En el mateix sentit de considerar que el títol competencial aplicable en aquest supòsit és el de transports, quan aquests tinguin abast intracomunitari, cal retenir el parer emès pel Consell d'Estat en el seu Dictamen de 18 de març de 2010 sobre

l'Avantprojecte de la LES, en què, com a observació general sobre la regulació que conté el capítol III del títol III sobre transport i mobilitat sostenible, en el qual s'invoquen els títols *ex* 149.1.23 i 25 CE, va exposar que:

«Con toda evidencia, debería basarse en el artículo 149.1.21 [...] conforme al cual “el Estado tiene competencia exclusiva sobre [...] ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma [y] régimen general de comunicaciones”.» (Consideració quarta, B)

En conseqüència, i ja en el marc competencial que ens correspon analitzar aquí, el caràcter genèric que presenta la noció de sostenibilitat i la seva relació amb el medi ambient no pot prevaldre sobre la substantivitat i la naturalesa competencial més específica que presenta la regulació dels apartats de l'article 101 i de l'article 102 LES, que hem identificat anteriorment, sobre la mobilitat de persones i mercaderies i el seu foment, en tant que s'ubica en la matèria «transports».

7. Després d'efectuar una primera aproximació de caràcter general respecte del contingut dels articles 101 i 102 LES, relatius als plans de mobilitat sostenible i al seu foment, que els ubica de manera preferent en la matèria de transports, tot seguit recuperem el cànon d'enjudiciament exposat a l'inici d'aquest fonament jurídic per tal d'aplicar-lo separatament a cadascun dels apartats d'aquests preceptes. En aquest sentit, podem avançar que els apartats 1, 2 (paràgraf primer), 3 i 4 de l'article 101 LES se situen en el marc de la competència exclusiva de la Generalitat sobre «els transports terrestres de viatgers i mercaderies per carretera [...] que transcorrin íntegrament dins el territori de Catalunya, amb independència de la titularitat de la infraestructura» (art. 169.1 EAC).

Aquesta competència exclusiva comporta, des de la perspectiva funcional i d'acord amb el que estableix l'article 110 EAC, que «[c]orrespon a la Generalitat [...] de manera íntegra, la potestat legislativa, la potestat reglamentària i la funció executiva». Així mateix, segons el mateix precepte estatutari, «[c]orrespon únicament a la Generalitat l'exercici d'aquestes potestats i funcions, mitjançant les quals pot establir polítiques pròpies».

Seguidament, ens correspon determinar específicament les raons que justifiquen la vulneració de les competències de la Generalitat en matèria de transports en els apartats que hem assenyalat de l'article 101 LES.

En aquest sentit, atès que respecte de l'article 101 LES l'Estat dóna cobertura jurídica a la seva intervenció normativa per mitjà de les competències per regular la legislació bàsica en matèria de medi ambient (art. 149.1.23 CE) i règim energètic (art. 149.1.25 CE), interpretem que d'aquesta manera condiona que la Generalitat pugui exercir les seves competències exclusives sobre els transports que transcorrin dins el seu àmbit territorial i, com a conseqüència d'aquesta intervenció estatal, impedeix la capacitat de la Generalitat per determinar el règim dels seus propis PMS.

Tot seguit, analitzarem el contingut dels diferents apartats de l'article 101 LES.

El primer apartat, com hem dit anteriorment, fixa els objectius que ha de perseguir la implantació de formes de desplaçament més sostenibles, per part dels PMS, els quals han de prioritzar la reducció del transport individual en benefici de sistemes col·lectius i de modalitats no motoritzades de transports, així com també han de desenvolupar els sistemes de transport que facin compatibles creixement econòmic, cohesió social, seguretat viària i defensa del medi ambient. La dimensió mediambiental constitueix un aspecte més dels objectius que persegueixen els PMS, que interactua ponderadament amb els altres elements.

En efecte, en allò que estableix l'apartat primer de l'article 101 LES, l'objecció competencial es tradueix en el fet que és l'Estat, i no la Generalitat mitjançant la seva pròpia legislació, qui defineix què són els PMS. Malgrat que en aquest aspecte pugui existir una generalitzada identitat de criteris (autonòmics i estatals) per entendre i delimitar quins poden ser els principis i els objectius que fan possible definir les actuacions que permeten assolir la implantació de formes de desplaçament més sostenibles. Que la coincidència de criteris pugui existir no pot posar en qüestió, com en el cas d'aquest apartat, l'exercici funcional de la competència.

Pel que fa a l'apartat segon (paràgraf primer) de l'article 101, aquest determina l'àmbit territorial d'aquests plans, que pot ser municipal, supramunicipal o autonòmic; determinació que no conté cap element específicament vinculat a la matèria «medi ambient», sinó que es fonamenta exclusivament en criteris politico-administratius d'organització territorial. Fins i tot, l'única previsió substantiva que conté, que és la relativa al fet que els municipis comparteixin «un esquema de mobilitat interdependent», se situa clarament dins de la matèria competencial «transports». També en aquest cas és l'Estat qui predetermina l'àmbit territorial dels PMS, de tal manera que desapodera la Generalitat de l'exercici d'una competència pròpia sobre transports que ja havia estat acollida a la vigent Llei 9/2003, de 13 de juny, de la mobilitat, la qual estableix un sistema autonòmic de planificació de la mobilitat sostenible. Aquest desapoderament presenta una especial rellevància en l'àmbit supramunicipal, en tant que fa abstracció o no té en compte altres formes d'organització supramunicipal previstes a l'ordenament català (art. 83 EAC).

Si entrem ara en l'anàlisi de l'apartat tercer de l'article 101 LES, observem que no inclou cap especificitat mediambiental que justifiqui la intervenció de l'Estat. En primer lloc, conté una norma supèrflua de remissió genèrica a la normativa aplicable als plans; en segon lloc, es remet també als principis que recull la «present Llei» (art. 99 LES), que són també de naturalesa transversal, i finalment es remet a l'Estratègia espanyola de mobilitat sostenible, que aquest precepte incorpora per remissió però que, com succeeix en la mateixa Llei dictaminada, no permet fer una assimilació entre sostenibilitat i protecció del medi ambient.

I, finalment, l'apartat quart de l'article 101 LES fixa un «contingut mínim» que hauran de tenir els PMS: «el diagnòstic de la situació, els objectius a aconseguir, les mesures a adoptar, els mecanismes de finançament oportuns i els procediments per al seu seguiment, avaluació i revisió i una anàlisi dels costos i beneficis econòmics, socials i ambientals». Aquesta darrera referència als costos ambientals no pot justificar en cap cas l'atribució del caràcter prevalent a la matèria «protecció del medi ambient», ja que només són un factor a tenir en compte, entre molts d'altres que podrien formar part del contingut dels plans.



El mateix s'ha de dir, amb més motiu si és possible, del darrer incís de l'esmentat apartat 4, que es refereix exclusivament a la seguretat viària.

Per bé que la seva formulació és expressada en termes genèrics, la qüestió competencial que aquí es planteja, en la mesura que versa sobre una competència exclusiva de la Generalitat en matèria de transports, no pot ser tributària de la lògica «bases i desenvolupament legislatiu» que presideix les competències compartides. Per tant, segons el que estableix l'article 110 EAC quan descriu les funcions integrades dins les competències exclusives: «[c]orrespon a la Generalitat [...] de manera íntegra, la potestat legislativa, la potestat reglamentària i la funció executiva». A més, segons el mateix precepte estatutari, «[c]orrespon únicament a la Generalitat l'exercici d'aquestes potestats i funcions, mitjançant les quals pot establir polítiques pròpies». I una forma que poden adoptar aquestes polítiques en matèria de transports és determinar per si mateixes el contingut dels seus PMS.

En conseqüència, els apartats 1, 2 (paràgraf primer), 3 i 4 de l'article 101 LES són contraris a la Constitució i a l'Estatut perquè vulnereu les competències de la Generalitat en matèria de transports (art. 169.1 EAC) i no troben empara en els subapartats 23 i 25 de l'article 149.1 CE.

8. A continuació, ens correspon dur a terme l'anàlisi de la constitucionalitat i l'estatutarietat del contingut dels apartats que resten de l'article 101 LES, que no hem considerat part integrant de la matèria relativa a transports. Es tracta del paràgraf segon de l'apartat segon i l'apartat cinquè, el contingut principal dels quals interpretem que forma part de la matèria competencial referida a medi ambient, atesa l'especificitat que aquesta presenta sobre altres títols competencials que, eventualment, puguin també incidir-hi. L'objecte i la finalitat dels dos preceptes és, respectivament, la preservació de la qualitat de l'aire i l'articulació de formes d'informació i participació públiques específicament adreçades a la conservació d'un medi ambient saludable, la qual cosa posa un cop més de manifest que, en el marc de la sostenibilitat o del desenvolupament sostenible, que és l'objecte general de la LES, els aspectes econòmics, socials i mediambi-

entals tenen un paper divers en funció del tipus d'activitat de què es tracti, i presenten, segons el cas, una posició preeminent o bé, per contra, més secundària.

Analitzem, en primer lloc, el paràgraf segon de l'apartat segon de l'article 101 LES.

En aquest paràgraf s'estableix que tenen la condició de PMS els que «hagin pogut aprovar els municipis i les agrupacions de municipis amb una població de més de 100.000 habitants, en el marc dels plans i programes per al compliment i la millora dels objectius de qualitat de l'aire que preveu l'article 16.4 de la Llei 34/2007, de 15 de novembre, de qualitat de l'aire i protecció de l'atmosfera». En aquest precepte, l'específica referència a la preservació de l'atmosfera, com també la finalitat mateixa d'aquests plans, ja en vigor des de fa quatre anys i al marge de la mobilitat, ens remet de forma prevalent a la protecció del medi ambient. En efecte, es tracta de plans o programes de protecció de l'atmosfera elaborats amb la finalitat preponderant de complir o millorar els objectius de qualitat de l'aire.

La doctrina del Tribunal Constitucional ha destacat un seguit de criteris que cal aplicar en els conflictes competencials en matèria de medi ambient, en què la legislació bàsica aconsegueix una funció de garantia similar a la d'un estàndard mínim de protecció, de tal manera que la legislació bàsica de l'Estat té una funció de garantia o estàndard mínim que, en tot cas, pot habilitar la Generalitat per establir nivells superiors de protecció del medi ambient (STC 102/1995, citada, FJ 8).

I, en efecte, interpretem que aquesta és la finalitat perseguida per aquest segon paràgraf de l'article 101 LES, en tant que no impedeix o dificulta que la Generalitat pugui establir un criteri territorial més garantista quant a la protecció del medi ambient, a través de la fixació d'un mínim poblacional més baix. Així ho ha fet des de fa temps el Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya, a l'article 67.e, referit als serveis mínims, que estableix una xifra mínima inferior, quan prescriu que: «Els municipis, independentment o associats, han de prestar, com a mínim, els serveis mínims següents: [...] e) Als municipis amb una població superior als cinquanta mil habitants, a més: trans-

port col·lectiu urbà de viatgers i protecció del medi, servei de transport adaptat que cobreixi les necessitats de desplaçament de persones amb mobilitat reduïda. També han de prestar aquest servei tots els municipis que siguin capital de comarca».

En conseqüència, el paràgraf segon de l'apartat segon de l'article 101 LES no vulnera la Constitució ni l'Estatut d'autonomia.

En segon lloc, abordem el contingut de l'apartat cinquè de l'article 101 LES, que fixa la regulació de la participació pública en el procés d'elaboració dels PMS. Es tracta, per tant, d'incorporar al camp específic de la mobilitat un principi de participació que ha estat reconegut, amb caràcter general, per la Constitució i l'Estatut (art. 105.a i c CE, i art. 42 i 43 EAC).

En l'àmbit mediambiental, el dret europeu ha incorporat específicament aquest principi de participació per mitjà del Reglament (CE) núm. 1367/2006 del Parlament Europeu i del Consell, de 6 de setembre de 2006, relatiu a l'aplicació, a les institucions i als organismes comunitaris, de les disposicions del Conveni d'Aarhus sobre l'accés a la informació, la participació del públic en la presa de decisions i l'accés a la justícia en matèria de medi ambient. Així mateix, aquest Reglament té el seu origen, primordialment, en la Directiva 2003/4/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 28 de gener de 2003, relativa a l'accés del públic a la informació mediambiental i per la qual es deroga la Directiva 90/313/CEE del Consell.

Per tant, el Reglament esmentat, que s'aplica a les institucions i als organismes comunitaris, estableix tres mitjans de participació ciutadana en matèria de medi ambient: el dret d'accés del públic a la informació mediambiental, vetllant perquè aquesta informació es posi a disposició del públic; preveure la participació pública en els plans i programes relatius al medi ambient, i atorgar l'accés a la justícia en matèria de medi ambient.

Per la seva banda, en l'àmbit estatal, aquest principi de participació mediambiental ha estat desenvolupat per la Llei 27/2006, de 18 de juliol, per la qual es regulen els drets d'accés a la informació, de participació pública i d'accés a la justícia en matèria de medi ambient, que, al seu torn, transposa les directives 2003/4/CE i 2003/35/CE. Segons l'article 1.1.b de l'esmentada Llei, el seu objecte és regular el dret a participar en

els procediments per a la presa de decisions sobre assumptes que incideixin directament o indirectament –com en el cas que ens ocupa– en el medi ambient, i l'elaboració o aprovació dels quals correspongui a les administracions públiques.

D'acord amb l'anterior, podem concloure que l'apartat 6 de l'article 101 LES, que ara es dictamina, s'insereix de manera prevalent en la matèria corresponent a la protecció del medi ambient, que, en el marc de la legislació bàsica, permet a la Generalitat desenvolupar les formes concretes per a la seva realització.

En conseqüència, l'apartat cinquè de l'article 101 LES no vulnera la Constitució ni l'Estatut d'autonomia.

9. Ens cal també centrar breument la nostra atenció sobre la legitimitat constitucional de la invocació feta en el darrer paràgraf de la disposició final primera de la LES, al títol competencial sobre bases del règim energètic, de l'article 149.1.25 CE, per justificar la seva competència per regular el contingut dels articles 101 i 102 LES.

En vista dels criteris jurisprudencials que hem analitzat anteriorment, amb ocasió de la determinació del cànon d'enjudiciament que hem fixat per emetre el nostre parer sobre els dubtes de constitucionalitat i d'estatutarietat plantejats per la sol·licitud del Govern, cal posar de manifest que la connexió de l'objecte i la finalitat dels PMS amb la matèria «règim energètic» és només complementària. En efecte, en la mesura que una altra de les finalitats de la regulació és incidir sobre el consum energètic, ens trobem davant d'un factor més a ponderar en l'activitat del transport, al qual no s'atorga cap prevalença ni tampoc presenta cap vincle rellevant amb el règim energètic. Per aquest motiu, hem d'arribar a la conclusió que no està justificada la invocació d'aquest títol competencial en relació amb els articles de la LES sol·licitats.

10. Finalment, hem d'analitzar el contingut de l'article 102 LES. Com consta al fonament jurídic primer del Dictamen, aquest precepte estableix que la concessió de qualsevol ajuda o subvenció destinada al transport públic urbà o metropolità, amb càrrec als pressupostos generals de l'Estat, a les administracions públi-

ques autonòmiques o locals, es condicionarà al fet que l'entitat beneficiària disposi del corresponent PMS i a la seva coherència amb l'Estratègia espanyola de mobilitat sostenible. El Govern qüestiona aquest condicionament establert per l'Estat.

Anteriorment, amb relació a l'article 101 LES, hem interpretat que la referència a l'Estratègia espanyola de mobilitat sostenible (apt. 3), així com l'exigència d'un contingut mínim als PMS (apt. 4), en la seva condició de part integrant de la matèria de transports, són dues previsions contràries a la Constitució i a l'Estatut.

D'acord amb el paràmetre o cànon de referència al qual fem esment anteriorment, sobre la incidència del poder de despesa de l'Estat en les competències de les comunitats autònomes, cal partir de la premissa que aquest poder es projecta sobre la matèria «transports», que és una competència exclusiva de la Generalitat. Per tant, d'acord amb la doctrina jurisprudencial consolidada sobre el tema, cal recordar que, en aquest supòsit en què les comunitats autònomes tenen competència exclusiva, el Tribunal ha establert que:

«[...] en un sistema respetuoso con el orden constitucional de distribución de competencias y con la autonomía política y financiera de las Comunidades Autónomas que la Constitución reconoce y garantiza, las transferencias financieras para subvenciones destinadas a acciones de fomento que el Estado disponga con cargo a sus propios recursos en materias cuya competencia haya sido asumida de manera exclusiva por las Comunidades Autónomas y en las que el Estado no invoque título competencial alguno, deben atribuirse directa e incondicionadamente a las Comunidades Autónomas nutriendo, como un recurso financiero más, la Hacienda autonómica.» (STC 13/1992, citada, FJ 7)

En coherència amb aquesta doctrina, l'article 114.2 EAC estableix que:

«Correspon a la Generalitat, en les matèries de competència exclusiva, l'especificació dels objectius als quals es destinen les subvencions estatals i comunitàries europees territorialitzables, i també la regulació de les condicions d'atorgament i la gestió, incloent-hi la tramitació i la concessió.»

En vista d'aquesta prescripció estatutària i de la doctrina del Tribunal Constitucional, l'Estat no pot establir cap condició per a l'atorgament de les subvencions, de manera que aquesta previsió normativa resulta lesiva per a la competència exclusiva de la Generalitat sobre transports (art. 169.1 EAC).

Per tant, l'article 102 LES és contrari a la Constitució i a l'Estatut, perquè vulnera les competències de la Generalitat en matèria de transports (art. 169.1 EAC), i no respecta l'article 114.2 EAC.

11. D'acord amb l'article 19.1 de la seva Llei reguladora, aquest Consell estén el seu examen a la disposició final primera, apartat primer, últim paràgraf, de la LES, pel fet que té una relació directa amb els articles 101 i 102 LES. Aquest paràgraf estableix: «El títol III, llevat de les seccions 1a i 2a del capítol III i el capítol IV, s'incardina en l'article 149.1 apartats 23a i 25a, en matèria de "legislació bàsica sobre protecció del medi ambient" i "bases del règim miner i energètic", respectivament». En conseqüència, en la mesura que aquests títols competencials no donen cobertura constitucional suficient als articles esmentats i per connexió amb allò que s'ha conclòs respecte dels articles esmentats, l'últim paràgraf de l'apartat primer de la disposició final primera de la LES és contrari a l'article 169.1 EAC.

### ***Tercer. Les competències sobre urbanisme, habitatge i planificació general de l'activitat econòmica***

1. Ens pertoca ara examinar el marc competencial, el cànon d'enjudiciament, en matèria d'habitatge i urbanisme i la seva aplicació al segon bloc de preceptes de la LES que és objecte d'aquest Dictamen. Es tracta dels articles 110.4 i 111.6.

Com ha quedat exposat al fonament jurídic primer, i d'acord amb el que estableix la disposició final primera, apartat 1, primer paràgraf, de la LES, l'Estat fonamenta la seva competència en el títol de l'article 149.1.13 CE, sobre «Bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica». Per contra, el Govern de la Generalitat argumenta que aquests preceptes de la LES envaeixen les seves competències exclusives en matèria

d'habitatge (art. 148.1.3 CE i 137 EAC) i urbanisme (art. 148.1.3 CE i 149.5 EAC).

Tractarem, en primer lloc, el cànon interpretatiu que el Tribunal Constitucional ha fixat respecte de les matèries que el Govern considera que han estat objecte d'invasió competencial pels articles 110.4 i 111.6 LES. Amb aquesta finalitat, centrarem l'atenció en l'urbanisme, tot i que en la referència que fa l'article 110.4 LES a «construccions i edificis» hi pugui estar eventualment present la matèria «habitatge», per raó de l'ús al qual estiguin destinats.

Sobre el contingut de la matèria «urbanisme» ens hem de referir, en especial, a la STC 61/1997, de 20 de març, que estableix l'àmbit material de les actuacions sobre el règim del sòl i precisa l'abast de l'exclusivitat d'aquesta competència, d'acord amb el bloc de la constitucionalitat (art. 148.1.3 CE i 149.5 EAC). Segons que ha establert aquesta resolució:

«[...] el urbanismo, como sector material susceptible de atribución competencial, alude a la disciplina jurídica del hecho social o colectivo de los asentamientos de la población en el espacio físico, lo que, en el plano jurídico se traduce en la “ordenación urbanística” como objetivo normativo de la Leyes urbanísticas.» (FJ 6.a)

Tot i que el Tribunal no té un propòsit definitori explícit, introdueix, no obstant això, en la mateixa Sentència, una aproximació conceptual en els termes que ara es reproduïen, que s'ha de tenir en compte als efectes del nostre Dictamen, especialment en allò que ens ha de servir per identificar les competències, en la seva dimensió material, de les prescripcions dels articles 110.4 i 111.6 LES:

«[...] el contenido del urbanismo se traduce en concretas potestades (en cuanto atribuidas a/o controladas por Entes públicos), tales como las referidas al planeamiento, la gestión o ejecución de instrumentos planificadores y la intervención administrativa en las facultades dominicales sobre el uso del suelo y edificación, a cuyo servicio se arbitran técnicas jurídicas concretas; a lo que ha de añadirse la determinación, en lo pertinente, del régimen jurídico del suelo en tanto que soporte de la actividad transformadora que implica la urbanización y edificación.» (FJ 6.a)

Per tant, amb aquesta aproximació, el Tribunal assumeix la tradició legislativa reguladora d'aquesta matèria, que fou construïda a partir de la idea de l'ordenació de la ciutat, articulada a través de determinades tècniques i potestats públiques com són el planejament, la gestió i l'execució o la intervenció sobre la propietat.

La competència legislativa que, amb caràcter d'exclusivitat, correspon a les comunitats autònomes, segons es deriva del bloc de la constitucionalitat, també ha estat objecte de concreció material per part del Tribunal, que ho ha fet en els termes següents:

«[...] las Comunidades Autónomas son titulares, en exclusiva, de las competencias sobre urbanismo. La competencia legislativa sobre urbanismo permite a las Comunidades Autónomas fijar sus propias políticas de ordenación de la ciudad, y servirse para ello de las técnicas jurídicas que consideren más adecuadas. Una de esas técnicas jurídicas puede ser, entre otras, la definición o conformación de las facultades urbanísticas de la propiedad urbana.»  
(STC 164/2001, d'11 de juliol, FJ 4)

Conseqüentment, la doctrina establerta pel Tribunal en aquesta jurisprudència ha interpretat que la competència sobre urbanisme és, efectivament, exclusiva i no compartida, de tal manera que a l'Estat li està vedada la regulació del règim jurídic urbanístic. Una exclusivitat, certament, que no és absoluta, en la mesura que l'Estat disposa de capacitat per regular aspectes relacionats amb l'urbanisme com és el disseny bàsic de la propietat urbana i la seva valoració a l'empara de l'article 149.1.1 CE. Però el fet que l'Estat disposi d'alguns títols competencials d'aplicació transversal que li permeten condicionar la competència sobre la matèria d'urbanisme, com pot ser, entre d'altres, el cas que la LES invoca a la disposició final primera, apartat primer, paràgraf primer, de les competències estatals sobre «bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica», no transforma la competència en compartida. Altrament dit, l'eventual incidència que pugui tenir l'Estat mitjançant aquest últim títol i d'altres de caràcter horitzontal, en cap cas no pot traslladar la competència sobre l'urbanisme a la lògica del binomi bases-desenvolupament, pròpia de les competències compartides.



Per tant, atès que l'urbanisme resta fora de l'òrbita d'aquesta lògica específica del sistema constitucional de distribució de competències, és a les comunitats autònomes –en el cas que ens ocupa, la Generalitat–, i no a l'Estat, a qui correspon fixar normativament les seves polítiques d'ordenació de la ciutat i, amb aquesta finalitat, fer ús de les tècniques i institucions jurídiques que es considerin més adients.

Així és com entenem el dubte de constitucionalitat que ens ha estat plantejat pel Govern. Això anterior és compatible amb el fet que, com ha interpretat el Tribunal Constitucional, l'assumpció per part de les comunitats autònomes de la competència exclusiva en matèria urbanística estigui obligada a «coexistir con aquellas que el Estado ostenta en virtud del art. 149.1 CE, cuyo ejercicio puede condicionar, lícitamente, la competencia de las Comunidades Autónomas sobre el mencionado sector material» (STC 61/1997, citada, FJ 5).

Atès que, com hem vist, la LES invoca la competència que reconeix en l'article 149.1.13 CE per justificar la competència de l'Estat per regular les previsions dels articles 110.4 i 111.6, escau que aprofundim en el seu abast com a títol que pot condicionar les competències sobre urbanisme. El contingut de la competència de l'Estat sobre bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica presenta, d'una banda, una dimensió negativa perquè limita l'exercici de les competències de les comunitats autònomes en matèries econòmiques; i, de l'altra, una dimensió positiva que habilita l'Estat per dur a terme determinades actuacions. L'abast que la jurisprudència constitucional atribueix a l'article 149.1.13 CE s'expressa en els termes següents:

«La competencia estatal en cuanto a la ordenación general de la economía responde al principio de unidad económica y abarca la definición de las líneas de actuación tendientes a alcanzar los objetivos de política económica global o sectorial fijados por la propia Constitución.» (STC 186/1988, de 17 d'octubre, FJ 2)

I, tot seguit, s'hi afegeix que:

«La necesaria coherencia de la política económica exige decisiones unitarias que aseguren un tratamiento uniforme de determinados problemas en orden a la consecución de dichos objetivos.» (Ibíd.)

Ara bé, una lectura o una interpretació expansiva de l'abast material de l'article 149.1.13 CE podrien limitar al mínim les competències assumides per les comunitats autònomes. En aquest sentit, la competència estatal en aquesta matèria haurà de tenir en compte les competències sectorials que hagin assumit les comunitats autònomes –com en el cas objecte d'aquest Dictamen– sobre urbanisme, i el fet que la Constitució utilitzi el terme «general» en l'article 149.1.13 s'ha d'entendre amb referència a l'actuació de l'Estat que tingui una importància especialment rellevant per al conjunt de l'economia estatal.

Així ho estableix la citada STC 61/1997, acollint-se a la jurisprudència anterior, en els termes que segueixen:

«Como ya hemos declarado (entre otras, SSTC 152/1988, fundamento jurídico 2; 95/1986; 213/1994), “dentro de la competencia de dirección de la actividad económica general tienen cobijo también las normas estatales que fijen las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de sectores económicos concretos, así como las previsiones de acciones y medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector [...]”.» (FJ 36)

Aquest criteri general tendent a limitar una visió àmplia de l'abast de l'article 149.1.13 CE és adoptat per la mateixa i significativa Sentència, que l'aplica al sector urbanístic en els termes següents:

«Por lo que aquí interesa, tal inteligencia restrictiva del art. 149.1.13 C.E. cuando afecta a la competencia urbanística de las Comunidades Autónomas ha de verse complementada además por una interpretación finalista o teleológica, de modo que tan sólo aquellas normas básicas que respondan efectiva y estrictamente a la planificación general de la actividad económica podrían encontrar cobijo en el referido título, que impide la producción de normas que, aunque relacionadas con esa planificación general,

no guarden esa inmediata y directa relación con la dirección de la economía.» (FJ 36)

Per la seva banda, el Dictamen del Consell de Garanties Estatutàries 2/2011, de 21 de març (FJ 2), també s'ha fet ressò d'aquesta doctrina basada en la modulació de «la més que possible *vis* expansiva que es pugui derivar del contingut i l'abast de l'article 149.1.13 CE», i, més concretament, s'hi afirma (a partir de la doctrina jurisprudencial reproduïda a la STC 77/2004, de 29 d'abril, FJ 4) que:

«Amb la interpretació exposada el Tribunal introdueix la regla o test de la incidència directa i significativa sobre l'activitat econòmica general com a criteri per determinar la legitimitat constitucional de l'aplicació del títol de l'article 149.1.13 CE.» (FJ 2)

Perquè, en efecte, aquest test, destinat a determinar si les prescripcions de caràcter bàsic de la LES –en allò que afecta les matèries d'habitatge i urbanisme dels articles 110.4 i 111.6– responen de forma efectiva i directa a la planificació general de l'economia, haurà de ser el cànon que haurem d'aplicar, a continuació, per dictaminar sobre la legitimitat constitucional i el respecte al bloc de la constitucionalitat de la LES.

2. Examinem, en primer lloc, l'anàlisi de la constitucionalitat i l'estatutarietat de l'article 110.4 LES.

Aquest precepte, sobre les «Actuacions de renovació i rehabilitació urbanes», presenta un contingut que, en aparença, tal com hem apuntat a l'inici d'aquest apartat, es podria vincular parcialment a una activitat relacionada amb l'habitatge. Tanmateix, considerem que el títol prevalent que en aquest supòsit es manifesta és l'urbanisme, per diverses raons: en primer lloc, perquè en el precepte es regulen instruments urbanístics i, en segon lloc, perquè aquests programes, plans o instruments es refereixen a construccions i edificis, alguns dels quals poden ser habitatges o estar destinats a usos diferents. Per tant, les activitats relacionades amb la rehabilitació de construccions i edificis que s'hi preveuen són una conseqüència de l'enquadrament competencial de l'activitat que es concreta en la planificació

urbanística. Per aquesta raó, centrem l'atenció, inicialment, en el primer incís de l'article 110.4 LES, en la seva dimensió relacionada exclusivament amb el títol competencial sobre urbanisme (art. 148.1.3 CE i 149.5 EAC).

El contingut del primer incís d'aquest precepte de la Llei estableix que: «[e]ls programes, plans i altres instruments ordinadors de la rehabilitació de construccions i edificis, a més d'incloure'ls en plans d'ordenació urbanística, es poden aprovar de manera independent pels procediments d'aprovació de les normes reglamentàries i tenen en tot cas, respecte de les construccions i edificis afectats per aquests, els mateixos efectes que els plans d'ordenació urbanística».

És a dir, allò que la LES regula aquí són els dos instruments jurídics de la planificació urbanística, que poden incloure en el seu contingut «[e]ls programes, plans i altres instruments ordinadors (sic) de la rehabilitació de construccions i edificis». Així doncs, aquests es poden contenir en els plans d'ordenació urbanística, però aquesta via, que podríem considerar com la més general, no exclou una regulació més directa, com és el cas de la seva aprovació «de manera independent pels procediments d'aprovació de les normes reglamentàries», és a dir, a través de l'exercici ordinari de la potestat reglamentària de l'Administració.

Per tant, pel que fa a aquest punt, i tot i que el resultat condueixi a sengles normes jurídiques: el pla d'ordenació urbanística i la disposició administrativa derivada de l'exercici de la potestat reglamentària, la LES està preveient dos procediments de naturalesa diferent per regular els programes, els plans i la resta d'instruments d'ordenació de la rehabilitació de construccions i edificis, entre altres raons, per la rellevància que en els plans d'ordenació urbanística té la participació ciutadana en l'elaboració del planejament o l'estudi d'impacte ambiental.

En tot cas, i quant al que ara ens interessa subratllar, el contingut de l'article 110.4 LES implica una regulació dels instruments urbanístics d'intervenció sobre edificis. Es tracta, doncs, d'una regulació de contingut materialment urbanístic l'objecte de la qual no està destinat específicament a la planificació econòmica.

En aplicació del test jurisprudencial al qual es refereix la citada STC 61/1997 (FJ 36), la regulació que prescriu l'article 110.4 LES no presenta una incidència directa i significativa sobre la planificació general de l'activitat econòmica que legitimi la invocació per part de l'Estat de l'article 149.1.13 CE, raó per la qual cal considerar que no té en compte les competències de la Generalitat en matèria d'urbanisme (art. 149.5 EAC).

A més, escau afegir que el que preveu l'article 110.4 LES, d'acord amb el qual els programes, els plans i la resta d'instruments ordenadors de la rehabilitació de construccions i edificis, a més de contenir-se en plans d'ordenació urbanística, es poden aprovar de manera independent a través dels procediments de les normes reglamentàries, no és imposat per la nova legislació estatal sobre el sòl, que, així mateix, no ha estat modificada per la LES.

D'altra banda, el Consell d'Estat, en el seu Dictamen de 18 de març de 2010, anteriorment citat, sobre l'Avantprojecte de la LES (consideració novena, D.2), pel que fa al contingut de l'article 132.4, que equival al vigent article 110.4, expressà el parer següent:

«Suscita al Consejo de Estado dudas la competencia del Estado para dictar esta disposición [...]. En efecto, dado [...] que es esta regulación –la autonómica– la que determina el régimen de planeamiento, no parece adecuado que la norma estatal venga a disponer la forma en que deberán aprobarse los instrumentos de rehabilitación de construcciones de edificios. Se propone, por ello, reconsiderar la conveniencia de mantener este artículo.»

En conseqüència, i d'acord amb els arguments exposats anteriorment, l'article 110.4 LES és contrari a l'article 149.5 EAC i no està emparat en l'article 149.1.13 CE.

3. Finalment, tractarem l'adequació a la Constitució i a l'Estatut de l'article 111.6 LES.

Com consta al fonament jurídic primer, aquest precepte de la LES estableix que l'ocupació de les superfícies d'espais lliures o de domini públic, indispensable per a la instal·lació

de serveis comuns, exigits per la llei i que estiguin previstos en els plans, programes o instruments de rehabilitació i, en tot cas, el d'ascensor, es declara causa suficient per a la seva desclassificació i, si escau, desafectació i alienació posterior als particulars (ja sigui a la comunitat o a l'agrupació de comunitats de propietaris), sempre que: *a*) resulti inviable tècnicament o econòmicament qualsevol altra solució; i *b*) quedi garantit el respecte a la superfície mínima i als estàndards exigits per als espais lliures i les dotacions públiques, així com la funcionalitat del domini públic, en els casos en què es tracti de l'ocupació de qualsevol dels espais esmentats (art. 111.6, primer paràgraf, LES). Tot seguit, aquest precepte afegeix que l'ocupació de sòl per a les instal·lacions de l'ascensor, així com el subsòl i el vol que corresponguin, quan hagi estat objecte de desclassificació com a espai lliure i, si escau, desafectació del domini públic, no és computable en cap cas als efectes del volum edificable ni de les distàncies mínimes a contigus, altres edificacions o la via pública (art. 111.6, segon paràgraf, LES).

El primer paràgraf d'aquest precepte es refereix a unes regles d'intervenció jurídica de caràcter públic sobre la propietat urbana, en un procés sobre béns que estan adscrits al domini públic i que poden conduir a la seva desclassificació, desafectació o, fins i tot, a la seva alienació als particulars. I el segon paràgraf determina unes conseqüències específiques de la intervenció pública sobre el medi urbà amb relació a les facultats urbanístiques dels particulars afectats, per a la millora de la qualitat i la sostenibilitat. En ambdós supòsits, la regulació que estableix l'article 111.6 LES és de contingut materialment urbanístic.

En efecte, el que estableix el primer paràgraf de l'article 111.6 LES, sobre les obres que són necessàries per a la millora de la qualitat i la sostenibilitat del medi urbà, és que l'ocupació de superfícies d'espais lliures o de domini públic per fer possible la instal·lació de serveis comuns es declara causa suficient per a la seva desclassificació o, fins i tot, la desafectació del domini públic i l'alienació als particulars.

Tot aquest procés podria conduir a la desclassificació dels espais o també podria anar més enllà, a través de la desafectació del domini públic i la seva alienació a la comunitat de propi-

etaris o a les agrupacions d'aquests, si s'acompleixen les dues condicions fixades per aquest precepte. De manera que aquest procés constitueix, d'acord amb la doctrina que estableix la citada STC 61/1997 (FJ 6.a), una expressió explícita de l'exercici de potestats públiques sobre els instruments del planejament i de la intervenció administrativa en les facultats dominicals relatives a l'ús del sòl i l'edificació en sòl urbà. Així, tant la desclassificació dels usos del sòl destinats a espais lliures com la desafectació del domini públic són dues eines al servei de les previsions dels plans, programes o instruments de rehabilitació que, juntament amb l'ocupació de l'espai que correspongui a l'ascensor, s'integren dins l'àmbit material que defineix l'urbanisme.

Aquestes previsions normatives incideixen de ple sobre la competència legislativa en matèria urbanística, que atribueix a la Generalitat la potestat de fixar les seves pròpies normes sobre l'ordenació de la ciutat, mitjançant les tècniques jurídiques que consideri més adients (STC 164/2001, d'11 de juliol, FJ 4).

Per tant, la primera part de l'article 111.6 LES estableix un motiu de desafectació del domini públic per raons urbanístiques, tant si és de titularitat estatal com autonòmica o local, així com de desclassificació d'espais lliures. La vulneració de la competència exclusiva de la Generalitat en matèria d'urbanisme es basa en dues raons fonamentals. La primera, pel que fa a la desclassificació d'espais lliures, perquè l'espai lliure és una categoria urbanística la regulació de la qual correspon íntegrament a qui té la competència en matèria d'urbanisme, que és la Generalitat. La segona, relativa a la desafectació del domini públic, perquè l'article 111.6 LES vincula l'existència mateixa de la causa suficient de desafectació –i també de desclassificació– a l'exercici de competències urbanístiques, fet que suposa una invasió de la competència exclusiva de la Generalitat sobre urbanisme. Així es desprèn de la jurisprudència del Tribunal Constitucional en matèria de domini públic, segons la qual «la titularidad del dominio público no es, en sí misma, un criterio de delimitación competencial», ni elimina tampoc «las competencias que sobre ese aspecto corresponden a otros entes públicos que no ostentan esa titularidad» (STC 149/1991, de 4 de juliol, FJ 1.C).

El darrer paràgraf de l'article 111.6 LES estableix que l'ocupació del sòl per a les instal·lacions d'ascensor, que puguin ser objecte de desclassificació com a espais lliures i, si escau, de desafectació del domini públic, en cap cas serà computable a efectes de volum edificable o de distàncies mínimes a contigus, altres edificacions o via pública. En aquest supòsit, el que prescriu la LES són unes determinades conseqüències referides al procés d'intervenció pública sobre el sòl urbà que es modifiqui com a resultat d'una desclassificació o, si cal, d'una desafectació del domini públic. També aquí el legislador de la LES està emprant tècniques del règim urbanístic amb uns efectes determinats sobre el planejament, i ocupa, d'aquesta manera, un àmbit competencial que, d'acord amb la precitada STC 164/2001, FJ 4, correspon a la Generalitat de Catalunya, a qui pertoca definir les facultats urbanístiques de la propietat urbana. Una atribució que queda vulnerada si, com es fa en el darrer paràgraf de l'article 111.6 LES, és l'Estat qui de forma substantiva determina els efectes de l'ocupació de sòl per a les instal·lacions d'ascensor, com ara vestíbuls, replans i accés a habitatges derivats de la instal·lació, etc., sobre la volumetria edificable, les distàncies mínimes a contigus i altres variables de caràcter arquitectònic integrades en el planejament urbanístic.

Per tant, en l'article 111.6 LES l'Estat s'està atribuint una competència que correspon a la Generalitat.

En conseqüència caldrà, finalment, determinar si la legitimitat constitucional de la invocació per part de l'Estat de l'article 149.1.13 CE (disposició final primera, apartat primer), per justificar la seva intervenció per regular les obres i les instal·lacions necessàries per a la millora de la qualitat i la sostenibilitat del medi urbà, fa abstracció de les competències sectorials en matèria d'urbanisme atribuïdes a la Generalitat. En aquest sentit, la invocació de la competència que reconeix l'article 149.1.13 CE és desproporcionada perquè, d'acord amb la jurisprudència constitucional abans assenyalada, les mesures que prescriu l'article 111.6 LES, més enllà del fet que presentin una certa transcendència econòmica, no responen ni guarden una relació immediata i directa amb la direcció de l'economia. Tampoc no responen de manera efectiva i estricta a la planificació general d'aquesta (STC



61/1997, citada, FJ 36). Altrament dit, l'emparament cercat per la LES *ex* article 149.1.13 CE no s'adiu al test que exigeix que la disposició de l'Estat tingui una relació directa i estricta amb la planificació general de l'economia. Ans al contrari, atribuir a les esmentades prescripcions normatives de l'article 111.6 LES un efecte directe sobre la planificació econòmica que habiliti el traspàs de la competència a l'Estat respon, en aquest cas, a una concepció expansiva del títol transversal sobre bases i coordinació general de la planificació general de l'activitat econòmica, que contradiu el cànon restrictiu que propugna la jurisprudència sobre l'abast de l'article 149.1.13 CE (STC 61/1997, citada, FJ 36). Mentre que, per contra, el que està regulant l'article 111.6 LES són les tècniques jurídiques relatives a la definició de les facultats urbanístiques en els supòsits d'obres i instal·lacions necessàries per a la millora de la qualitat i la sostenibilitat del medi urbà.

En conseqüència, l'article 111.6 LES és contrari a l'article 149.5 EAC, i no troba emparament en l'article 149.1.13 CE.

4. D'acord amb l'article 19.1 de la seva Llei reguladora, aquest Consell estén el seu examen a la disposició final primera, apartat primer, primer paràgraf, de la LES, pel fet que té una relació directa amb els articles 110.4 i 111.6 LES. Aquest paràgraf estableix: «Caràcter de legislació bàsica. La present Llei constitueix legislació bàsica dictada a l'empara de l'article 149.1.13a de la Constitució, que atribueix a l'Estat les "bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica" i, en conseqüència, és aplicable de manera general a totes les administracions públiques i organismes i entitats que en depenen». En conseqüència, en la mesura que aquest títol competencial no dóna cobertura constitucional suficient als articles esmentats, i per connexió amb allò que s'ha conclòs respecte dels articles esmentats, el primer paràgraf de l'apartat primer de la disposició final primera de la LES és contrari a l'article 149.5 EAC.

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

## CONCLUSIONS

*Primera.* L'apartat 1 de l'article 101 de la Llei 2/2011, de 4 de març, d'economia sostenible, és contrari als subapartats 23 i 25 de l'article 149.1 CE i a l'article 169.1 EAC.

*Adoptada per majoria.*

*Segona.* El paràgraf primer de l'apartat 2 de l'article 101 de la Llei 2/2011, de 4 de març, d'economia sostenible, és contrari als subapartats 23 i 25 de l'article 149.1 CE i a l'article 169.1 EAC.

*Adoptada per majoria.*

*Tercera.* El paràgraf segon de l'apartat 2 de l'article 101 de la Llei 2/2011, de 4 de març, d'economia sostenible, no és contrari a la Constitució ni a l'Estatut d'autonomia.

*Adoptada per unanimitat.*

*Quarta.* L'apartat 3 de l'article 101 de la Llei 2/2011, de 4 de març, d'economia sostenible, és contrari als subapartats 23 i 25 de l'article 149.1 CE i a l'article 169.1 EAC.

*Adoptada per unanimitat.*

*Cinquena.* L'apartat 4 de l'article 101 de la Llei 2/2011, de 4 de març, d'economia sostenible, és contrari als subapartats 23 i 25 de l'article 149.1 CE i a l'article 169.1 EAC.

*Adoptada per unanimitat.*

*Sisena.* L'apartat 5 de l'article 101 de la Llei 2/2011, de 4 de març, d'economia sostenible, no és contrari a la Constitució ni a l'Estatut d'autonomia.

*Adoptada per unanimitat.*

*Setena.* L'article 102 de la Llei 2/2011, de 4 de març, d'economia sostenible, és contrari als subapartats 23 i 25 de l'article 149.1 CE i als articles 114.2 i 169.1 EAC.

*Adoptada per unanimitat.*

*Vuitena.* L'apartat 4 de l'article 110 de la Llei 2/2011, de 4 de març, d'economia sostenible, és contrari a l'article 149.5 EAC.

*Adoptada per unanimitat.*

*Novena.* L'apartat 6 de l'article 111 de la Llei 2/2011, de 4 de març, d'economia sostenible, és contrari a l'article 149.5 EAC.

*Adoptada per unanimitat.*

*Desena.* Amb relació als preceptes que hem declarat contraris a la Constitució i a l'Estatut d'autonomia, el primer i l'últim paràgrafs de l'apartat primer de la disposició final primera de la Llei 2/2011, de 4 de març, d'economia sostenible, són contraris, respectivament, als articles 149.5 i 169.1 EAC.

*Adoptada per majoria.*

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

## VOTS PARTICULARS

[1]

**Vot particular que formula el conseller senyor Pere Jover Presa al Dictamen 6/2011, emès en data 20 de maig, a l'empara de l'article 20.2 de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, i de l'article 38.2 del Reglament d'organització i funcionament del Consell de Garanties Estatutàries**

La meva discrepància fa referència, substancialment, als criteris utilitzats per la majoria del Consell per seleccionar el títol competencial aplicable als apartats 1, 2 (paràgraf primer), 3 i 4 de l'article 101 de la Llei objecte de dictamen; i, consegüentment, comporta el meu desacord amb la declaració d'inconstitucionalitat dels dos preceptes indicats en primer lloc, tal com s'expressa en les conclusions primera i segona del Dictamen i, per conne-

xió, de la disposició final primera, apartat 1 (paràgrafs primer i últim), a la qual es refereix la conclusió desena.

He de dir, no obstant això, que aquesta discrepància no m'impedeix reconèixer la dificultat que presenta la qüestió, ja que hem d'utilitzar uns conceptes (*mobilitat* i *sostenibilitat*) molt actuals però totalment desconeguts per la Constitució, i amb prou feines presents en l'Estatut d'autonomia i en la jurisprudència constitucional. Com que, a més, es tracta de conceptes relativament indeterminats (o que, almenys, requereixen un important esforç de determinació), la necessària operació d'integrar-los en alguna o algunes de les matèries que inclou l'article 149.1 CE i el títol IV de l'Estatut d'autonomia és complexa i està sotmesa a un grau de subjectivisme molt superior al que es produeix en altres supòsits. Aquesta consideració és aplicable a la posició adoptada per la majoria, certament, però també i amb més raó a la que defenso en aquest vot particular, pel fet de ser minoritària.

1. El Dictamen considera que els títols competencials invocats per l'Estat en la disposició final primera («protecció del medi ambient» i «règim miner i energètic») no són aplicables als preceptes abans esmentats i, en canvi, opta per utilitzar de manera prevalent el títol al·legat en primer lloc pel Govern de la Generalitat a la seva sol·licitud de dictamen («transports»), que és el reconegut a l'article 169.1 EAC.

El Consell, per descomptat, no està vinculat pels títols invocats a la Llei. No obstant això, entenc que aquesta operació s'hauria d'haver efectuat de manera diferent, examinant en primer lloc la possible incidència de tots els títols en presència, sense donar preferència argumental a cap d'aquests, per decidir després quin és el que s'ha d'aplicar de forma preferent. D'aquesta manera s'haurien pogut utilitzar amb més precisió els criteris proposats per la jurisprudència constitucional –d'altra banda, molt raonables– per resoldre el problema que es planteja quan té lloc una concurrència de títols diferents.

Com sabem, aquests criteris són fonamentalment dos: d'una banda, s'ha de donar preferència a la regla competencial específica per sobre de la més genèrica, encara que aquest no és un criteri que tingui valor absolut; i, de l'altra, s'ha de tenir en

compte tant l'objecte i la finalitat dels diversos títols a què es refereixin la Constitució i l'Estatut d'autonomia, com els dels preceptes controvertits.

Un bon resum d'aquesta doctrina es troba en la Sentència del Tribunal Constitucional 14/2004, de 12 de febrer:

«[...] Con la consecuencia de que, “cuando se ofrezcan por las partes en el proceso constitucional diversas calificaciones sustantivas de las disposiciones o actos en conflicto que pudieran llevar a identificaciones competenciales también distintas, ha de apreciarse, para llegar a una calificación competencial correcta, tanto el sentido o finalidad de los varios títulos competenciales y estatutarios, como el carácter, sentido y finalidad de las disposiciones traídas al conflicto, es decir, el contenido del precepto controvertido, delimitando así la regla competencial aplicable al caso (STC 153/1989, FJ 5, con referencia a las SSTC 252/1988 y 13/1989)” (STC 69/1988, FJ 5, con referencia a las SSTC 252/1988 y 13/1989)” (STC 197/1996, de 28 de noviembre, FJ 3).

Y ello sin perder de vista que “este Tribunal ha señalado como criterio general a tener en cuenta en los supuestos de concurrencia de títulos competenciales el de la prevalencia de la regla competencial específica sobre el de la más genérica (así, en SSTC 87/1987, FJ 2 y 69/1988, FJ 4). Aunque también se ha dicho que a este criterio no se le puede atribuir un valor absoluto (STC 213/1988, FJ 3)” (STC 197/1996, FJ 4).» (FJ 5)

Intentaré justificar la meva posició discrepant basant-me en aquests criteris, encara que prèviament he de reconèixer, tal com es manté en el Dictamen, que són els títols relatius a transports i a protecció del medi ambient els que tenen una relació més intensa amb els preceptes examinats, sense que això signifiqui, com comentarem després, que no puguin resultar afectats per altres títols diferents. Tenint en compte que cap d'aquests no pot ser considerat més específic i que, en qualsevol cas, a aquesta regla no se li pot atribuir un valor absolut, utilitzarem els criteris relatius a l'objecte i la finalitat de cadascun d'aquests títols, així com també de les disposicions en conflicte per obtenir una solució raonable al dubte plantejat.

2. El contingut de l'article 101 LES està determinat, com així es reconeix implícitament en el Dictamen, pels conceptes de *mobilitat* i *sostenibilitat*. Els anomenats plans de mobilitat sostenible (PMS) tenen per objecte la regulació de la mobilitat, és a dir, de les formes i els mitjans utilitzats per al desplaçament de les persones, i també de les mercaderies. Aquest desplaçament és una realitat present de forma contínua en la vida quotidiana de les societats modernes, tant pel que fa als trasllats entre els llocs de residència i d'activitat laboral, com pel que fa als relacionats amb les activitats de lleure, i comporta la utilització de formes i mitjans molt diversos, entre els quals s'inclouen tant el servei públic de transports com els mitjans particulars.

Però, i aquesta és una dada substancial, aquests plans no regulen qualsevol tipus de desplaçament, sinó només i molt especialment el que és sostenible. O, dit d'una manera més precisa, pretenen incidir sobre la forma i els mitjans de desplaçament per assolir la màxima sostenibilitat. El Dictamen duu a terme un examen succint d'aquest concepte de *sostenibilitat*, certament nou i fins a dates recents absent del nostre ordenament jurídic. Encara que el comparteixo substancialment, sí que vull afirmar que en la seva aplicació específica al cas que ens ocupa n'hi ha prou amb una lectura de l'apartat 1 de l'article 101 LES per entendre quina és l'aportació d'aquest concepte a la regulació de la mobilitat: en primer lloc, la consecució d'uns objectius definits, alguns dels quals són molt precisos (seguretat viària, defensa del medi ambient, reducció de l'impacte ambiental) i d'altres molt més genèrics (creixement econòmic, cohesió social i qualitat de vida); i, en segon lloc, uns mitjans preferents per assolir-los, com són la reducció dels mitjans d'ús privat i la potenciació dels sistemes col·lectius i de mitjans no motoritzats.

El Dictamen considera que aquestes actuacions s'integren preferentment dins de la matèria «transports», pròpia del títol competencial assumit a l'article 169.1 EAC. I ho fa mitjançant una doble operació interpretativa: d'una banda, assimila el concepte de *mobilitat*, entès com a desplaçament de persones i mercaderies, amb el de *transports*; i, de l'altra, entén que l'objectiu de la sostenibilitat no té rellevància suficient per determinar el títol competencial aplicable, perquè es tracta d'un concepte

transversal que «com a tal no es pot identificar amb un únic àmbit material de competències». No comparteixo cap d'aquestes pautes interpretatives, que em semblen discutibles.

En efecte, l'equiparació entre la mobilitat i la matèria «transports» comporta una definició d'aquesta última enormement expansiva i que, a més, no sembla adequar-se a la que han elaborat tant la jurisprudència constitucional com el legislador estatutari i ordinari.

Així, en la Sentència del Tribunal Constitucional 118/1996, de 27 de juny, crucial per conèixer el cànon de constitucionalitat en aquesta matèria, ja que va resoldre els recursos d'inconstitucionalitat interposats contra la Llei 16/1987, de 30 de juliol, d'ordenació dels transports terrestres (en endavant, LOTT), es llegeix, reproduint una jurisprudència consolidada:

«En cuanto a la delimitación del ámbito material que engloba el concepto de transporte utilizado en los arts. 148.1.5 y 149.1.21 CE, el Tribunal ha manifestado que “el núcleo fundamental de la materia de transporte lo constituyen las actividades públicas relativas a la ordenación de las condiciones en las que se presta el servicio de traslado o desplazamiento de personas o mercancías”.» (FJ 1)

«Transports» no és, doncs, qualsevol regulació relativa al desplaçament de les persones o les mercaderies, com es llegeix en el Dictamen, sinó quelcom molt més precís: és la regulació i l'ordenació de les condicions en les quals els poders públics presten el servei de transports, un servei que en el nostre ordenament és públic i la gestió del qual es pot fer tant de manera directa com de manera indirecta mitjançant la tècnica concessional. Aquesta referència al servei públic, tal com es llegeix en la Sentència esmentada, és una dada substancial per delimitar l'àmbit material de la competència.

Per la seva banda, l'article 169 EAC defineix la competència de la Generalitat com segueix: «transport de viatgers i mercaderies per carretera, ferrocarril i cable», expressió que també sembla excloure qualsevol forma de trasllat o desplaçament. Les submatèries que inclou l'apartat primer d'aquest precepte estatu-

tari ajuden a precisar l'abast d'aquesta competència i demostren, una vegada més, que es refereix al servei públic de transports, com es desprèn de les expressions «la inspecció dels serveis i activitats» (apt. 1.a), la «regulació de la intervenció administrativa» (apt. 1.b) o «la potestat tarifària» (apt. 1.f), de manera que en l'únic apartat en què tracta del transport efectuat per vehicles de turisme queda clar que es refereix a la «regulació del servei discrecional» (apt. 1.c). Això ens sembla lògic perquè la utilització particular del propi vehicle no comporta la prestació de cap servei, i s'integra amb plena normalitat dins d'altres títols competencials, com són la seguretat viària i el trànsit i circulació de vehicles de motor, però no en transports.

Doncs bé, si recordem el contingut de l'article 101.1 de la Llei dictaminada, que defineix tant l'objecte com la finalitat dels PMS, podem observar fàcilment que és molt més ampli que el que acabem d'exposar, i per tant l'operació d'integrar-lo en la matèria «transports» no té, segons el meu parer, el suport constitucional suficient. Els PMS no pretenen regular el servei de transports, sinó «implantar formes de desplaçament més sostenibles», la qual cosa exigeix una multiplicitat d'actuacions el nexa comú de les quals va molt més enllà de l'ordenació dels serveis públics de transport. N'esmentarem algunes de les que apareixen relacionades en l'Acord del Consell de Ministres pel qual es va aprovar l'Estratègia espanyola de mobilitat sostenible, sense altres pretensions que no siguin les d'oferir exemples comprensibles: així, les que afecten l'adequació de les infraestructures (intermodalitat ferroviària, portuària i aèria i la seva connexió amb aparcaments dissuasius), el trànsit i la seguretat viària (limitacions específiques de velocitat en vies d'accés i circumval·lacions), l'eficiència energètica (conducció eficient, impuls a noves tecnologies), la potenciació de mitjans no motoritzats (zones i rutes per als vianants, carril bici en calçades i voreres), les mesures dissuasives de l'ús de vehicles privats (peatges, zones excloses, carril bus-VAO, carrils d'alta ocupació, actuacions sobre els aparcaments), etc.; i això sense entrar en l'àmbit molt més ampli de les mesures de protecció del medi ambient, a les quals em referiré més endavant.



3. Conseqüentment amb tot el que s'ha dit, he d'excloure l'aplicació prevalent del títol competencial sobre transports als apartats 1, 2 (paràgraf primer), 3 i 4 de l'article 101 de la Llei dictaminada. I, una vegada feta aquesta exclusió, sembla clar que és el títol relatiu a la legislació bàsica sobre protecció del medi ambient el que permet integrar millor en el seu àmbit material els PMS allí regulats. Aquesta consideració es basa no tant en el fet que aquest títol sigui més específic que el de transports, sinó sobretot perquè així resulta de l'examen del contingut tant del corresponent precepte constitucional com de les disposicions legals en conflicte, entenent així el seu objecte i, sobretot, la seva finalitat.

Això és així perquè la matèria prevista a l'article 149.1.23 CE es caracteritza, precisament, per l'acció protectora. El seu objecte no és, doncs, «ordenar» els ecosistemes, ni molt menys regular-los, sinó protegir-los davant de possibles alteracions i agressions mitjançant mesures de conservació i, si és el cas, de reparació i recuperació. Això significa que la necessària intervenció per dur a terme aquesta acció protectora i reparadora s'ha de produir preferentment no sobre l'ecosistema sinó sobre els agents responsables de les agressions esmentades, com ara la indústria, la producció d'energia o l'ús massiu i indiscriminat dels mitjans de transport de tracció mecànica. No seria adequat, per tant, entendre que és la condició dels agents responsables sobre els quals s'intervé la que determina l'àmbit material de la competència, sinó la finalitat protectora que es pretén.

Aquesta és la posició que varem mantenir recentment en el Dictamen 2/2011, de 21 de març, sobre la Llei 40/2010, de 29 de desembre, d'emmagatzematge geològic de diòxid de carboni. El preàmbul d'aquesta Llei justificava l'aplicació del títol competencial sobre ordenació de l'economia (art. 149.1.13 CE) sobre la base de considerar que «l'establiment de grans instal·lacions de combustió –grans centrals tèrmiques– de competència estatal estarà íntimament associat a l'obtenció de concessions d'emmagatzematge. En aquest sentit, la possibilitat de comptar amb dispositius de captura i la possibilitat d'accedir a llocs d'emmagatzematge serà, amb tota probabilitat, essencial per a la viabilitat de centrals de generació d'energia elèctrica de certa entitat que utilitzin combustibles fòssils». És a dir, la competència

de l'Estat no derivava tant del fet de la contaminació sinó de la naturalesa econòmica de l'agent contaminant (les grans centrals tèrmiques) i de la necessitat de garantir la seva viabilitat. En contra d'aquesta tesi, el Consell va entendre que, precisament, era l'acció protectora destinada a impedir la contaminació per emissió de diòxid de carboni a l'atmosfera, mitjançant la seva captura i emmagatzematge geològic, la que determinava l'aplicació de l'article 149.1.23 CE (FJ 2, apt. 2).

4. Una vegada exposats de manera exhaustiva els criteris que considero rellevants per a la selecció del títol competencial prevalent, estic en condicions d'aplicar-lo als preceptes de la Llei dictaminada sobre els quals expresso la meua discrepància.

A) L'apartat 1 de l'article 101 LES insisteix en el criteri de la sostenibilitat com a element definitori substancial dels PMS. Com he indicat anteriorment, la majoria del Consell ha entès que aquesta dada no és rellevant per a la selecció del títol competencial que jo defenso, perquè la sostenibilitat «no es pot identificar incondicionalment ni automàticament amb la matèria del medi ambient».

Això és cert. Però també interessa recordar que la gran generalitat i abstracció d'aquest concepte requereix una mínima tasca de precisió a l'hora d'aplicar-lo a cada cas concret, si no es vol que es converteixi en un *flatus vocis* buit i mancat d'efectivitat. En el cas que ens ocupa, alguns dels objectius que es pretén assolir amb la mobilitat sostenible participen en alt grau d'aquest caràcter abstracte (creixement econòmic, cohesió social, millor qualitat de vida) i no es poden reconduir a cap altre títol competencial, per la qual cosa no són útils en aquesta tasca de precisió. Si n'excloem el relatiu a la seguretat viària, que connecta, aquest sí, amb un títol competencial que no ha estat invocat, només queden la defensa del medi ambient i la reducció eficaç de l'impacte ambiental, que es poden reconduir fàcilment a la competència *ex* article 149.1.23 CE.

Això no significa que neguem el fet evident que els PMS incidiran també sobre el servei públic de transports, ja que només així es podrà portar a terme la necessària potenciació del

transport col·lectiu, imprescindible per reduir la contaminació ambiental i acústica. El que sí que afirmo és que, malgrat això, els PMS no perdran la seva naturalesa: són actuacions substancialment destinades a garantir la mobilitat sostenible mitjançant la reducció de l'impacte ambiental dels transports, però no són, en si mateixos, plans d'ordenació del servei de transports.

En tot cas, encara que això fos així i que, consegüentment, fos la competència reconeguda a l'article 169 EAC la que resultés prevalent (la qual cosa només accepto a efectes dialèctics), no per això s'hauria de rebutjar l'impacte d'altres títols diferents. Així, la STC 118/1996, tantes vegades citada, després d'afirmar que «El Estado no puede incidir sobre la ordenación de los transportes intracomunitarios, excepto cuando se halle habilitado para hacerlo por títulos distintos al transporte [...]» (FJ 1), continuava:

«[...] debemos insistir en la idea, ya expuesta, de que aun siendo cierto que la Comunidad Autónoma recurrente tiene la competencia exclusiva sobre los transportes que discurran íntegra y exclusivamente por su territorio, no lo es menos que en la regulación de esos transportes pueden incidir otros títulos competenciales que correspondan al Estado en virtud de las respectivas atribuciones constitucionales. En tal sentido, y para el supuesto que ahora nos ocupa, debemos sentar la regla de que el ejercicio por parte de la Comunidad Autónoma recurrente de la competencia exclusiva sobre los transportes intraautonómicos no puede enervar el ejercicio de las competencias que, en virtud de otros títulos, correspondan al Estado [...]» (FJ 29)

I, com a exemples d'aquesta incidència, esmentava la competència estatal en matèria de «legislació bàsica sobre contractes i concessions administratives» *ex* article 149.1.18 CE (FJ 29 i 30), que afecta una qüestió tan important en matèria de transports com és la utilització de la tècnica concessional per a la prestació del servei, i les relatives a seguretat pública (art. 149.1.29 CE) i medi ambient (art. 149.1.23 CE), per les quals «pueden imponerse por el Estado características técnicas, mínimas y uniformes que garanticen la calidad de los medios de transporte ferroviario» (FJ 43).

Probablement, aquesta és també la posició que es desprèn del Dictamen del Consell d'Estat, de 18 de març de 2010, emès sobre l'Avantprojecte de llei que ens ocupa. En efecte, malgrat que en la seva consideració quarta, punt B, va entendre que és el títol competencial de transports el que resulta directament aplicable als preceptes que examino (posició que no comparteixo), no per això va apreciar en aquests cap vulneració de les competències de les comunitats autònomes. Els canvis que va proposar als antics articles 120, 121 i 122 de l'Avantprojecte es limitaven a simples millores de redacció, amb l'única excepció relativa a la conveniència d'eliminar el termini de durada de tres anys que allí s'imposava als PMS, precisament per evitar la vulneració de les competències autonòmiques. El Govern va acceptar aquesta proposta i va suprimir l'esmentat termini.

Per acabar l'anàlisi d'aquest precepte només em queda examinar si compleix les exigències de normativa bàsica que deriven de la naturalesa de competència compartida que presenta l'article 149.1.23 CE. La resposta ha de ser positiva. La lectura d'aquest apartat 1 de l'article 101 LES demostra que només conté principis generals que poden ser definits com a mandats d'optimització, que deixen a les mans del legislador autonòmic la forma, els mitjans i els terminis en què es duren a terme. És més, estrictament no imposen cap mandat a la Generalitat ni limiten en absolut les seves competències en matèria de medi ambient: el Govern de la Generalitat i els poders locals de Catalunya no estan obligats a elaborar ni a aplicar PMS, i si ho fan no estan vinculats per cap exigència imposada pel legislador estatal respecte al seu abast i el seu contingut.

B) Idèntica consideració mereix l'apartat 2, paràgraf primer, del mateix article, que es limita a una classificació *ad exemplum* de l'àmbit territorial que poden tenir els PMS, esmentant els àmbits autonòmic, supramunicipal i municipal. Res no obliga la Generalitat ni els ens locals de Catalunya a elaborar els seus PMS atenent a aquesta classificació, i res impedeix tampoc que aquests plans no tinguin un àmbit diferent, ja sigui comarcal, metropolitana o de vegueria.

L'únic mandat vinculant que conté aquest precepte és el relatiu al necessari acord dels municipis afectats quan s'hagin d'adoptar PMS d'àmbit supramunicipal en els quals hi hagi esquemes de mobilitat interdependents. Entenc que aquesta exigència és raonable i que no vulnera competències de la Generalitat, ja que el seu objectiu evident és el respecte a l'autonomia local constitucionalment garantida. La mobilitat és, precisament, una funció substancial dels municipis, i sabem que el Tribunal Constitucional ha afirmat que competeix a l'Estat la funció de fixar els principis o els criteris bàsics en matèria d'organització i competència de les entitats locals, així com també de garantir els mínims competencials que doten de contingut i efectivitat la garantia de l'autonomia local (STC 214/1989, de 21 de desembre, FJ 3). Aquesta és, a més, una qüestió que no exigeix més esforç argumental, ja que és àmpliament admesa.

C) Coincideixo amb la declaració d'inconstitucionalitat dels apartats 3 i 4 de l'article 101 de la Llei dictaminada, encara que per raons que no són idèntiques. En efecte, opino que el títol competencial aplicable de manera prevalent a aquests preceptes és el mateix que he utilitzat fins ara, «legislació bàsica sobre protecció del medi ambient». No obstant això, en aquests supòsits la Llei conté una regulació que supera l'àmbit material del que és bàsic, amb determinacions precises i vinculants, sobretot en l'apartat 3.

D) Finalment, comparteixo la declaració d'inconstitucionalitat de l'article 102 LES, que imposa un condicionament notable a la competència de la Generalitat mitjançant l'exercici inadequat del poder de despesa de l'Estat: només els programes de transport públic urbà o metropolità, que prèviament disposin d'un PMS elaborat d'acord amb els requisits a què es refereixen els diversos apartats de l'article 101, podran ser subvencionats amb càrrec als pressupostos generals de l'Estat.

En contra del que s'observa en els diversos apartats de l'article 101, la competència de la Generalitat que resulta vulnerada en aquest cas és la reconeguda a l'article 169 EAC, que sí que és exclusiva. En efecte, la simple lectura del precepte qüestio-

nat demostra que el que se subvenciona no són els PMS, sinó el transport urbà i metropolità. Tal com es diu en el Dictamen, l'Estat no pot imposar uns requisits com els que s'hi exigeixen per subvencionar actuacions que són de la competència exclusiva de la Generalitat.

E) Per connexió amb tot el que he dit anteriorment, considero que la disposició final primera no és contrària a la Constitució en allò que respecta a la invocació de l'article 149.1.23 CE com a títol competencial aplicable a l'article 101 de la Llei dictaminada.

En totes les altres conclusions, expresso el meu acord amb la posició majoritària exposada en el Dictamen.

Barcelona, 23 de maig de 2011

[2]

**Vot particular que formula el conseller senyor Marc Carrillo al Dictamen 6/2011, emès en data 20 de maig, a l'empara de l'article 20.2 de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, i de l'article 38.2 del Reglament d'organització i funcionament del Consell de Garanties Estatutàries**

Mitjançant aquest vot particular expresso el meu dissentiment respecte de les conclusions primera i segona del Dictamen i el meu acord, en allò que considero essencial, amb les conclusions tercera a desena. En primer lloc, centraré especialment l'atenció en el contingut dels articles 101 i 102 de la Llei 2/2011, de 4 de març, d'economia sostenible (en endavant, LES), en relació amb els quals comparteixo bona part de les conclusions, tot i que discrepo de la seva fonamentació jurídica i de dues de les conclusions. En la segona part d'aquest vot, faré unes breus observacions de caràcter concurrent sobre la conclusió vuitena, que també comparteixo, referides a la fonamentació de l'article 110.4 LES.

1. L'article 101 regula els plans de mobilitat sostenible (PMS). La posició majoritària del Consell ha considerat, després d'una exhaustiva argumentació, que el títol prevalent que defineix el contingut material d'aquest precepte és el de transports. La discrepància sobre aquest punt es fonamenta en el fet que, a parer meu, el títol competencial que preval en els cinc apartats que integren l'article 101 no és aquest sinó el de medi ambient, d'acord amb el contingut del precepte i la seva finalitat, que està adreçada a la salvaguarda de béns jurídics constitucionalment i estatutàriament protegits, relacionats essencialment amb la preservació d'una determinada qualitat de vida basada en un entorn mediambiental sostenible. I això anterior, sens perjudici que, certament, l'àmbit material referit als transports hi sigui present però de manera més general.

La raó per la qual la matèria referida al medi ambient presenta una posició de prevalença sobre la competència en matèria de transports és –segons el meu criteri– el fet que els articles 101 i 102 LES tenen per objecte, respectivament, la regulació i el foment dels PMS i no una regulació substantiva ni principal del règim del transport urbà o interurbà. En aquest sentit, cal subratllar que el preàmbul de la LES, quan es refereix a la secció tercera («Mobilitat sostenible») del capítol III («Transport i mobilitat sostenible») del títol III dedicat a «Sostenibilitat mediambiental», en què s'insereixen els articles 101 i 102, afirma que «són principis d'aquesta política [de mobilitat sostenible] el foment dels mitjans de transport de menys cost social, ambiental i energètic». L'article 101.1 LES, quan defineix allò que han de ser els PMS, insisteix especialment en la finalitat mediambiental de les formes de desplaçament que estiguin adreçades a la reducció del transport individual, a fi que: «facin compatibles creixement econòmic, cohesió social, seguretat viària i defensa del medi ambient». I, així mateix, l'article 101.1 LES afegeix que: «aquests plans han de donar cabuda a solucions i iniciatives innovadores, que redueixin eficaçment l'impacte ambiental de la mobilitat».

La interpretació de l'objecte i la finalitat dels articles 101 i 102 LES és tributària dels articles 99 («Principis en matèria de mobilitat sostenible») i 100 («Objectius de la política de mobilitat sostenible») de la Llei, els quals estableixen una referència continuada al medi ambient. Així, quant a l'article 99, entre els

principis que configura es destaquen: el dret d'accés als béns i serveis amb el «mínim impacte ambiental» (apt. *a*); el «compliment dels tractats internacionals vigents relatius a la preservació del clima i la qualitat ambiental» (apt. *c*), i l'establiment de nous serveis de transport, que ha de supeditar-se, entre altres requisits, a «la seva avaluació ambiental» (apt. *d*). Per la seva banda, entre els objectius de la política de mobilitat sostenible, l'article 100 preveu: «Contribuir a la millora del medi ambient urbà i la salut i seguretat dels ciutadans i l'eficiència de l'economia gràcies a un ús més racional dels recursos naturals» (apt. 1); «Integrar les polítiques de desenvolupament urbà, [...] amb l'impacte ambiental mínim» (apt. 2), i «Fomentar els mitjans de transport que tinguin menys cost social, econòmic ambiental i energètic» (apt. 4). Tota aquesta sèrie de referències del preàmbul i de la part dispositiva de la LES són raons objectives per les quals es pot sostenir que les competències en matèria de transport són de naturalesa adjectiva a la preservació del medi ambient, com a objecte principal dels PMS.

Però, a més d'aquesta descripció de finalitats i d'objectius legals als quals ha de respondre la mobilitat sostenible, cal remarcar sobretot que els articles 101 i 102 LES no regulen de forma substantiva ni principal tècniques o formes del transport, sinó que, a parer meu, allò que principalment fan és regular els PMS concebuts com un conjunt d'actuacions que estan adreçades a fer compatibles el creixement econòmic, la cohesió social i la seguretat viària amb la defensa del medi ambient. Actuacions en les quals el transport és present però de forma secundària, perquè l'objecte principal dels PMS no és «la acció de traslado de personas o cosas de un lugar a otro» (STC 118/1996, de 27 de juny, FJ 1), que és precisament l'objecte fonamental de la matèria «transports» que ha establert la jurisprudència constitucional, sinó que, per contra, l'objecte són les conseqüències o els efectes derivats de les diverses formes de desplaçament de persones i mercaderies que incideixen sobre el medi ambient, a més d'afectar també altres àmbits de l'activitat social com ara l'economia, la seguretat viària o la gestió energètica.

Els PMS, com a «conjunt d'actuacions que tenen per objectiu la implantació de formes de desplaçament més sostenibles [...]



que facin compatibles creixement econòmic, cohesió social, seguretat vial i defensa del medi ambient», no estan articulant una activitat directament vinculada al trasllat de persones o mercaderies. Ans al contrari, allò que fan és regular l'entorn que gira al voltant de la mobilitat com a element integrant del transport. D'acord amb això, aquestes «actuacions» que defineixen els PMS són assimilables a les condicions o les circumstàncies que envolten l'entorn de les persones, entre les quals, sens dubte, es troba el medi ambient, que segons la jurisprudència constitucional:

«[...] comprende las condiciones o circunstancias de un lugar que parecen favorables o no para las personas, animales o cosas que en él están. Como síntesis, el “medio ambiente” consiste en el conjunto de circunstancias físicas, culturales, económicas y sociales que rodean a las personas ofreciéndoles un conjunto de posibilidades para hacer su vida.» (STC 102/1995, de 26 de juny, FJ 4)

Per tant, segons el meu criteri, les actuacions que donen sentit específic als PMS són la regulació de la preservació dels béns jurídics (com ara la garantia de la salut de les persones, la salvaguarda d'un entorn saludable, l'eficiència energètica o l'ús racional dels recursos econòmics, etc.) que poden quedar afectats per les diverses formes de transport. Però no les formes de transport *strictu sensu*. I és en funció d'aquesta finalitat de garantia d'un entorn mediambiental saludable i d'un marc econòmic i social sostenibles, que el títol competencial relatiu al medi ambient presenta un caràcter més específic que el més general referit als transports. Raó per la qual, en aplicació també de la reiterada doctrina del Tribunal Constitucional, basada en la preferència del títol competencial especial sobre el general (vegeu, entre d'altres, les STC 71/1982, de 30 de novembre, FJ 6; 87/1989, d'11 de maig, FJ 3; 192/1990, de 29 de novembre, FJ 2), entenc que és el títol relatiu a medi ambient el que preval en el contingut dels articles 101 i 102 LES.

2. En conseqüència, a partir d'aquesta premissa, que ha de fonamentar l'enquadrament dels dubtes de constitucionalitat i d'estatutarietat formulats per la sol·licitud del Govern en la matèria relativa a medi ambient, respecte de la qual la Generalitat

disposa de competències compartides amb l'Estat (art. 144.1 EAC i 149.1.23 CE), és com, a parer meu, hagués estat més procedent analitzar la incidència que els articles 101 i 102 LES tenen sobre el sistema de distribució de competències determinat pel bloc de la constitucionalitat.

Cal avançar, però, que el resultat al qual porta el plantejament que defenso en aquest vot comporta unes conclusions plenament coincidents amb les defensades per la majoria del Consell, respecte de l'apartat 2 (segon paràgraf), l'apartat 3 i l'apartat 4 de l'article 101 LES. I, per contra, a unes de discrepants en relació amb les conclusions relatives a l'apartat 1 i a l'apartat 2 (primer paràgraf) del mateix precepte de la LES. La prevalença de la matèria de medi ambient es basa en els arguments que exposo seguidament.

Les competències compartides en matèria de medi ambient situen l'anàlisi dels dubtes de constitucionalitat formulats pel Govern en el terreny de la relació entre les bases estatals i la legislació catalana de desenvolupament. Des dels seus inicis, la jurisprudència constitucional ha insistit que les bases són un comú denominador normatiu (vegeu, entre d'altres, les STC 48 i 49/1988, de 22 de març, FJ 3 i 16, respectivament, o la STC 197/1996, de 28 de novembre, FJ 5). A més, el Tribunal ha advertit que les bases de l'ordenació d'una matèria no poden arribar a presentar un grau de determinació que buidi de contingut la competència autonòmica (vegeu la STC 1/1982, de 28 de gener, FJ 1, i, entre d'altres, la STC 125/1984, de 20 de desembre, FJ 1).

La formulació d'aquestes regles interpretatives generals sobre l'abast de la legislació bàsica estatal presenta una dimensió més específica segons quin sigui l'àmbit competencial sobre el qual incideixi concretament. En el cas que ha estat objecte d'aquest Dictamen, i respecte dels articles 101 i 102 LES, la competència de medi ambient (art. 149.1.23 CE i 144.1 EAC) ha estat objecte d'atenció específica per la jurisprudència constitucional.

En aquest sentit, a la seva STC 102/1995, de 26 de juny, en la qual estableix un seguit de criteris sobre la doctrina a aplicar en matèria de medi ambient, el Tribunal ha subratllat que en aquest àmbit la legislació bàsica compleix una funció de garantia d'un estàndard mínim de protecció, de tal manera que:

«[...] lo básico, como propio de la competencia estatal en esta materia, cumple más bien una función de ordenación mediante mínimos que han de respetarse en todo caso, pero que pueden permitir que las Comunidades Autónomas con competencia en la materia establezcan niveles de protección más altos como ya se dijo en la STC 170/1989.» (STC 102/1995, FJ 9)

Un altre criteri és el relatiu a l'abast transversal que les directrius bàsiques sobre medi ambient puguin tenir, no solament sobre les normes de desenvolupament legislatiu i l'execució en la matèria de medi ambient, sinó també sobre les altres competències sectorials de les comunitats autònomes amb les quals es poden encreuar, especialment, en el cas que ens ocupa, les competències sobre transports i, eventualment, sobre el foment i la gestió de l'eficiència energètica. D'acord amb això, la STC 101/2005, de 20 d'abril –relativa a un conflicte de competències sobre el «Pla director de parcs nacionals»–, limita la capacitat del legislador estatal per determinar, des de la seva competència exclusiva per fixar les bases, el contingut de les mesures específiques de protecció del medi ambient consistents en la fixació del contingut dels «plans rectors d'ús i gestió dels parcs nacionals». En aquest context, el Reial decret 1803/1999, de 26 de novembre, i l'annex que l'acompanya, entre altres prescripcions, establia que el Pla rector d'ús i gestió havia de contenir els objectius, els criteris de gestió, la zonificació, el règim d'usos i aprofitaments, la programació d'activitats sobre conservació, ús públic i vistes, etc. Aquest cas és d'especial rellevància per a l'objecte del Dictamen perquè, sobre l'aspecte específic del contingut del Pla, la STC 101/2005 va dir que amb aquests instruments:

«[...] se pretende someter la acción planificadora autonómica a un único modelo formalizado en cuanto a su estructura interna. Es obvio que la expresada competencia de las Comunidades Autónomas se extiende a que los Planes Rectores de su competencia tengan la formalización interna que en cada caso consideren más conveniente, siempre, naturalmente, que el contenido material de dichos Planes se sujete estrictamente a las prescripciones sustantivas de carácter básico previstas en las directrices que integran el Plan Director.» (FJ 10)

I, tot seguit, la STC 101/2005 va concloure sobre aquest punt, establint que:

«[...] lo básico en este instrumento son las “directrices” de orden sustantivo, esto es, las que se enderezan a la protección del entorno y no las prescripciones formularias de la estructura que deban tener los planes autonómicos, pues éstos pueden diferir en su presentación formal entre una Comunidad Autónoma y otra, siempre que no desoigan las determinaciones sustantivas de carácter básico. En definitiva, aunque no se trate del mismo supuesto, resulta aplicable aquí nuestra doctrina acerca del carácter no básico de los “modelos” en las actuaciones administrativas (SSTC 79/1992, de 28 de mayo, FJ 4, h; 194/1994, de 23 de junio, FJ 5; y 70/1997, de 19 de abril, FJ 4, entre otras).» (FJ 10)

Doncs bé, la rellevància d'aquesta Sentència a què em refereixo es posa de manifest, sobretot, perquè el Tribunal remarca que els plans esmentats, regulats per reial decret, vulneren la competència autonòmica. I, en el cas que ens ocupa, és la mateixa LES, és a dir, una llei de caràcter bàsic, la que fixa «el model» al qual s'haurà d'adequar el contingut mínim dels PMS, que, així mateix, hauran de respectar el que preveu l'Estratègia espanyola de mobilitat sostenible (art. 101.3 LES). Això anterior ens obliga a retenir l'atenció sobre el significat que pugui tenir aquest Acord, aprovat pel Consell de Ministres, de 30 d'abril de 2009.

Perquè, en efecte, atesa la naturalesa d'aquest instrument jurídic i com no podia ser d'una altra manera, el seu contingut és enormement precís i concret, la qual cosa no impedeix que la LES l'assumeixi com a part integrant del seu text. Per tant, en la mesura que l'article 101.3 LES és concebut com un precepte de caràcter bàsic (*ex art.* 149.1.23 i 25 CE) per prescripció de l'últim paràgraf del primer apartat de la disposició final primera de la LES, resulta constitucionalment inadequat emprar un instrument jurídic com és un acord del Consell de Ministres, incorporat com a contingut material d'una llei de caràcter bàsic, segons allò que reiteradament ha establert la jurisprudència constitucional (vegeu, entre d'altres, les STC 48 i 49/1988, FJ 3 i 16, respectivament). Encara més tenint en compte que el seu rang normatiu és inferior

no solament a la llei sinó també, òbviament, a qualsevol de les manifestacions de la potestat reglamentària del Govern.

Per si mateixa, aquesta circumstància comporta que l'apartat 3 de l'article 101 LES suposi una infracció de les competències de la Generalitat en matèria de medi ambient (art. 169.1 EAC). Aquesta valoració de constitucionalitat i estatutarietat, per connexió, també s'ha d'estendre a l'apartat 4 de l'article 101, en la mesura que el contingut del PMS també ha d'incorporar l'esmentada Estratègia espanyola de mobilitat sostenible.

Però, a més d'aquest primer motiu de vulneració de les competències de la Generalitat sobre medi ambient que presenten els apartats 3 i 4 de l'article 101 LES, cal afegir respecte de l'apartat 4 que, d'acord amb la doctrina jurisprudencial precitada (en especial, la STC 101/2005, FJ 10), el seu contingut no és bàsic. Perquè, més enllà que el contingut mínim exigible que prescriu que han de tenir els PMS pugui ser de caràcter genèric, el cert és que no es pot excloure que aquest contingut també s'ha d'ajustar a l'esmentada estratègia, la qual cosa suposa un contingut detallat i concret.

Per tant, en aplicació, en primer lloc, de la doctrina general sobre l'abast de les bases estatals, que amb caràcter general estableix que a l'hora d'ordenar una matèria aquestes no poden presentar un grau de determinació que buidi de contingut la competència autonòmica (vegeu la STC 1/1982, FJ 1, i, entre d'altres, la STC 125/1984, FJ 1); i, en segon lloc, de la doctrina més particular sobre medi ambient, que nega el caràcter bàsic als models en les actuacions administratives (STC 101/2005, FJ 10), arribo per aquesta via distinta a una conclusió similar, però no idèntica, a la defensada per la majoria del Consell, segons la qual considero que la LES en aquest punt vulnera les competències de la Generalitat. Però no les referides a transports, sinó les relatives a medi ambient.

Considero, per tant, en conclusió, que els apartats 3 i 4 de l'article 101 LES són contraris a l'article 144.1 EAC, i també als articles 149.1.23 i 25 CE, en la mesura que l'Estat s'empara en un ús inconstitucional d'aquests títols competencials.

3. Passo ara a examinar la qüestió que planteja els dubtes de constitucionalitat i d'estatutarietat suscitats per la sol·licitud del Govern en aquest Dictamen, respecte del que preveu l'article 102 LES. Aquest precepte té per objecte una manifestació del poder de despesa de l'Estat (*spending power*) en regular una sèrie de condicions per a les subvencions a càrrec dels pressupostos generals de l'Estat, que incideixen sobre les competències de transports, medi ambient i foment i gestió de l'eficiència energètica, que la Generalitat considera envaïdes per aquesta Llei. Per les raons exposades al punt inicial d'aquest vot, l'anàlisi de l'article 102 LES també ha de partir de la posició de prevalença de la matèria competencial de medi ambient.

Quant a la incidència de la despesa pública de l'Estat sobre el sistema de distribució de competències, el Tribunal Constitucional en la Sentència 13/1992, de 6 de febrer, que és cas de referència sobre aquest tema, ha interpretat que:

«[...] no existe una “competencia subvencional diferenciada” resultante de la potestad financiera del Estado», *o el que és el mateix*, «[...] que el Estado [...] no dispone de un poder general para subvenciones (gasto público), entendido como poder libre y desvinculado del orden competencial.» (FJ 4 i 6)

En el primer bloc de preceptes que ha estat objecte d'aquest Dictamen (art. 101 i 102 LES), l'Estat invoca, en el darrer paràgraf de l'apartat primer de la disposició final primera, els títols competencials que li atribueixen la competència sobre la legislació bàsica en matèria de medi ambient (art. 149.1.23 CE) i de règim energètic (art. 149.1.25 CE). Amb aquest suport constitucional del qual creu que gaudeix, a través de l'article 102 LES, l'Estat imposa a les comunitats autònomes i a les entitats locals la condició de disposar d'un PMS, aprovat segons els requisits establerts per la LES, per percebre qualsevol ajuda o subvenció destinada al transport públic urbà o metropolitana. Els termes de l'article són els següents:

«A partir de l'1 de gener de 2012, la concessió de qualsevol ajuda o subvenció a les administracions autonòmiques o entitats locals inclosa a la llei de Pressupostos generals de l'Estat i destinada

al transport públic urbà o metropolità s'ha de condicionar al fet que l'entitat beneficiària disposi del corresponent pla de mobilitat sostenible, i a la seva coherència amb l'Estratègia espanyola de mobilitat sostenible.»

Doncs bé, en allò que afecta el poder de despesa de l'Estat, la incidència que presenten sobre la controvèrsia competencial les esmentades competències sobre legislació bàsica situa l'objecte d'aquest Dictamen en un dels quatre supòsits subvencionals que la jurisprudència constitucional ha diferenciat en relació amb els diversos tipus o categories de repartiment competencial entre l'Estat i les comunitats autònomes. Concretament, es tracta del segon supòsit que la STC 13/1992 identifica i que es produeix:

«[...] cuando el Estado ostenta un título competencial genérico de intervención que se superpone a la competencias de las Comunidades Autónomas sobre una materia, aún si ésta se califica de exclusiva [...], o bien tiene competencia sobre las bases o la coordinación general de un sector o materia, correspondiendo a las Comunidades Autónomas las competencias de desarrollo normativo y de ejecución. En estos supuestos el Estado puede consignar subvenciones de fomento en sus Presupuestos Generales, especificando su destino y regulado sus condiciones esenciales de otorgamiento hasta donde lo permita su competencia genérica, básica o de coordinación, pero siempre que deje un margen a las Comunidades Autónomas para concretar con mayor detalle la afectación o destino, o, al menos, para desarrollar y complementar la regulación de las condiciones de otorgamiento de las ayudas y su tramitación.» (FJ 8.b)

Per tant, tot seguint el paràmetre que ofereix aquesta doctrina jurisprudencial, i d'acord amb el plantejament que sostinc, basat en la primacia de la matèria competencial sobre medi ambient, l'anàlisi de la constitucionalitat i l'estatutarietat de l'article 102 LES em porta, també –tot i que per una via diferent–, a compartir en allò que és essencial la conclusió adoptada per la majoria del Consell.

Aquest precepte estableix que la concessió de qualsevol ajuda o subvenció amb càrrec als pressupostos generals de l'Estat a favor de les administracions públiques autonòmiques o locals

estarà condicionada al fet que l'entitat beneficiària disposi del corresponent PMS i que aquest últim sigui coherent amb l'Estratègia espanyola de mobilitat sostenible. El Govern de la Generalitat qüestiona que l'Estat pugui exigir l'aprovació del PMS «com a requisit per percebre els ajuts estatals al transport públic urbà i metropolitana consignats en les lleis pressupostàries».

Amb relació a l'article 101 LES, he arribat a la conclusió que, respecte de l'apartat 3, la referència a l'Estratègia espanyola de mobilitat sostenible és contrària a la Constitució i a l'Estatut perquè suposa una vulneració de les competències compartides de la Generalitat en matèria de medi ambient, pel seu caràcter precís i concret, ultrapassant amb escreix l'àmbit que la jurisprudència constitucional ha atribuït a la legislació bàsica estatal. Així mateix, amb relació a l'apartat 4, aquest, llevat de l'últim incís, també és contrari a la Constitució i a l'Estatut, perquè atribueix caràcter bàsic al contingut mínim que han de tenir els PMS –el qual inclou també l'adequació a l'Estratègia espanyola de mobilitat sostenible–; uns plans que, d'acord amb la jurisprudència constitucional (STC 101/2005, FJ 10), entenc que poden ser considerats com a «models d'actuacions administratives» que estan mancats de caràcter bàsic.

Per tant, si la regulació dels PMS és contrària a la Constitució i a l'Estatut, s'ha de concloure que també ho ha de ser el fet d'establir la condició de l'aprovació d'aquests plans per les comunitats autònomes i pels municipis, amb el contingut assenyalat, per tal d'obtenir la concessió de qualssevol de les ajudes o subvencions esmentades.

El supòsit de l'article 102 LES es refereix al poder de despesa de l'Estat, respecte d'una competència relativa a medi ambient sobre la qual l'Estat disposa d'un títol genèric bàsic o de coordinació, i a la Generalitat li correspon la competència de desenvolupament legislatiu i d'execució. D'acord amb la jurisprudència constitucional abans citada (STC 13/1992, FJ 8.b), en aquest últim supòsit, l'Estat pot consignar subvencions de foment en els seus pressupostos generals, especificant-ne la destinació i regulant-ne les condicions essencials d'atorgament fins on ho permeti la seva competència genèrica bàsica o de coordinació, però sempre que deixi un marge a les comunitats autònomes per



concretar amb més detall l'afectació o destinació o, si més no, per desenvolupar i complementar la regulació de les condicions d'atorgament de les ajudes i la seva tramitació. A més:

«[...] la gestión de estos fondos corresponde a las Comunidades Autónomas de manera, por regla general, que no pueden consignarse en favor de un órgano de la Administración del Estado u organismo intermediario de ésta. Se trata de partidas que deben territorializarse en los propios Presupuestos Generales del Estado si ello es posible o en un momento inmediatamente posterior [...].» (STC 13/1992, FJ 8.b)

Per tant, la qüestió decisiva sobre aquest particular rau a determinar si el condicionament que estableix l'article 102 LES per obtenir la concessió, que consisteix en el fet que la Generalitat i les entitats locals disposin del corresponent PMS, és una condició essencial de l'atorgament que correspon a l'Estat en exercici de les seves competències bàsiques en matèria de medi ambient. Doncs bé, si resulta que respecte de les condicions fixades als apartats 3 i 4 de l'article 101 LES hem d'arribar a la conclusió que són contràries a la Constitució i l'Estatut, s'ha de concloure, també, que la condició d'atorgament de la subvenció no pot ser essencial si, com és el cas que es debat en aquest Dictamen, es basa en l'exercici inconstitucional per l'Estat de les seves competències bàsiques sobre medi ambient (art. 149.1.23 CE) i règim energètic (149.1.25 CE), tot vulnerant alhora les competències de desenvolupament legislatiu de la Generalitat sobre la matèria (art. 144.1 EAC) i les prescripcions que sobre l'activitat de foment de la Generalitat, en els supòsits de competències compartides, estableix l'article 114 EAC.

Per tant, coincideixo amb la majoria, tot i que sigui també per una raó diferent, que l'article 102 LES vulnera competències de la Generalitat. Però no les referides a transports, sinó les relatives a medi ambient.

4. Tanmateix, la posició que sostinc basada en el caràcter prevalent de la matèria de medi ambient sobre la relativa a transports, que ha estat la considerada com a prevalent per la majoria, em porta a discrepar de les conclusions primera i segona, que,

respectivament, es refereixen als apartats 1 i 2 (paràgraf primer) de l'article 101 LES.

Primer, exposaré el meu dissentiment respecte de la conclusió primera referida a l'apartat primer de l'article 101. Aquest precepte regula els PMS. Més concretament, el seu apartat 1 defineix aquest tipus d'instruments i en fixa els objectius: implantar formes de desplaçament més sostenibles, prioritzant la reducció del transport individual en benefici dels sistemes col·lectius i de modalitats no motoritzades de transports i desenvolupant els sistemes de transport que facin compatibles el creixement econòmic, la cohesió social, la seguretat viària i la defensa del medi ambient. A més, afegeix que aquests plans hauran de donar cabuda a solucions i iniciatives innovadores que redueixin eficaçment l'impacte mediambiental de la mobilitat, al cost menys elevat possible.

El contingut d'aquest precepte és de caràcter especialment genèric i retòric, més propi, si es vol, d'un document programàtic sobre els fins i objectius que han de caracteritzar les polítiques públiques sobre mobilitat sostenible, que no pas d'un text de contingut prescriptiu que conformi els límits materials i funcionals de l'exercici d'una competència. En aquest sentit, podria ser considerat com un precepte gairebé innocu. En tot cas, s'ha d'interpretar com la conseqüència dels articles 99 i 100 LES, que, per cert, no han estat objecte de qüestionament en la sol·licitud del Govern: el primer, referit als fins i, el segon, als objectius de les polítiques públiques sobre mobilitat. Així mateix, cal constatar que coincideixen en gran manera amb els que estableix la vigent Llei catalana 9/2003, de 13 de juny, de mobilitat, en els articles 2 («Principis») i 3 («Objectius»).

Des de la lògica de la prevalença que la majoria del Consell ha atribuït a la matèria «transports», és perfectament coherent que el contingut d'aquest apartat primer de l'article 101 sigui declarat contrari als subapartats 23 i 25 de l'article 149.1 CE i a l'article 149.1 EAC, que reconeix la competència exclusiva de la Generalitat sobre els transports que transcorrin exclusivament pel territori de Catalunya. Per contra, no ho pot ser si, com és el cas de la posició defensada en aquest vot particular, el punt de partida és el de construir l'argumentació per resoldre els dubtes

de constitucionalitat i d'estatutarietat, plantejats pel Govern en la seva sol·licitud, a partir de la prevalença de la matèria de medi ambient. O, el que és el mateix, des de la lògica d'una competència compartida, en la qual l'Estat fixa unes bases, a partir de les quals la Generalitat desplega la seva competència de desenvolupament legislatiu, la potestat reglamentària i la funció executiva.

I no ho pot ser per les característiques d'aquest apartat primer de l'article 101 LES, que he ressenyat. Del seu contingut genèric o programàtic, descriptiu d'allò que han de ser els PMS, les prioritats que hauran d'acomplir, la compatibilitat que hauran d'assegurar amb altres activitats col·lectives i les finalitats generals que hauran d'assolir, no se'n pot derivar, en termes objectius, que es produeixi una aplicació expansiva de la legislació bàsica estatal, en els termes que sovint són recordats per la jurisprudència constitucional, de manera que restringeixi el marge del legislador català sobre aquesta matèria.

5. Seguidament, argumentaré el meu desacord amb la conclusió segona, relativa al paràgraf primer de l'apartat 2 de l'article 101 LES, que estableix:

«Els plans de mobilitat poden tenir un àmbit territorial autonòmic, supramunicipal o municipal. Es poden adoptar plans de mobilitat sostenible d'àmbit supramunicipal quan així ho acordin els municipis que comparteixin un esquema de mobilitat interdependent.»

El Govern qüestiona que l'Estat estigui habilitat «per definir i condicionar l'àmbit territorial d'aquests instruments de planificació a l'acord dels municipis afectats».

En primer lloc, tot i que no sembla que el Govern discrepi sobre el que ara diré, cal subratllar que el text d'aquest precepte no estableix un *numerus clausus* sobre l'àmbit territorial que hagin de tenir els PMS. Perquè és evident que allò que estableix és que els PMS «poden» tenir els àmbits bàsics que descriu, però naturalment no exclou que, eventualment, n'hi pugui haver d'altres. Concretament, sobre aquest particular, no impedeix que es puguin aprovar altres PMS d'acord amb la divisió territorial que

prefigura l'Estatut a l'article 83.1, que determina que l'estructura de l'organització del Govern local a Catalunya es basa en municipis i vegueries, i per tant la LES no és obstacle perquè en el futur puguin aprovar-se PMS amb un àmbit equivalent, per exemple, a una vegueria.

Dit això, cal parar esment ara, justament, en el significat de l'acord dels municipis afectats per incorporar-se a un PMS supramunicipal, quan «els municipis comparteixin un esquema de modalitat interdependent». La necessitat d'aquest acord, segons el meu parer, s'ha d'entendre com una conseqüència lògica derivada del principi de l'autonomia local, exigida respectivament per la Constitució (art. 140) i l'Estatut (art. 84.1).

Des d'un punt de vista funcional, la jurisprudència constitucional ha identificat dos referents genèrics de l'autonomia local: el primer consisteix en el fet que l'entitat local gaudeixi «de poder decisor propi» sobre les seves competències (STC 32/1981, FJ 4; 170/1989, FJ 9; 40/1998, FJ 39); el segon, que és una garantia que no sempre és coincident amb l'anterior, és el dret a participar en la gestió dels assumptes d'interès municipal (la jurisprudència constitucional es refereix en aquest punt a temes relacionats, sobretot, amb l'urbanisme). En tot cas, una de les formes possibles a través de la qual pot manifestar-se aquest poder decisor, així com també el dret de participació dels ens locals, és, justament, mitjançant l'acord que respectivament prenguin els municipis afectats, en l'exercici de llurs competències, a fi de decidir vincular-se o no a un PMS d'àmbit supramunicipal, un cop hagin valorat que comparteixen un esquema de mobilitat interdependent.

No s'ha d'oblidar que, sobre aquest particular, el mateix Estatut reconeix als ens locals competències sobre «els serveis de mobilitat» (art. 84.2.b EAC). I, també, cal recordar que, d'acord amb el que estableix el Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya, entre les competències municipals es troben les relatives a protecció del medi (art. 66.3.f) i transport públic de viatgers (art. 66.3.m). Per tant, l'acord pres pels òrgans representatius d'un ens local, d'adherir-se a un PMS d'àmbit supramunicipal, és una exigència que la LES únicament es limita a reiterar, perquè aquesta ja deriva de forma directa i concurrent de la Constitució i de l'Estatut.

Per aquestes raons, entenc que el primer paràgraf de l'apartat segon de l'article 101 LES no és contrari a la Constitució ni a l'Estatut.

6. Finalment, faré unes breus observacions de caràcter concurrent referides a la fonamentació de la conclusió vuitena, que també comparteixo, relativa a l'article 110.4 LES, respecte de la qual entenc que hauria hagut de considerar en major grau la rellevància de les competències de què disposa la Generalitat en matèria d'habitatge (art. 137.1 EAC) i, especialment, les referides a «la normativa sobre conservació i manteniment dels habitatges a la seva aplicació» (art. 137.1.b EAC).

El contingut del primer incís d'aquest precepte de la Llei estableix que: «[e]ls programes, plans i altres instruments ordinadors (sic) de la rehabilitació de construccions i edificis, a més d'incloure'ls en plans d'ordenació urbanística, es poden aprovar de manera independent pels procediments d'aprovació de les normes reglamentàries i tenen en tot cas, respecte de les construccions i edificis afectats per aquests, el mateix efectes que els plans d'ordenació urbanística».

El criteri majoritari del Consell, en el fonament jurídic tercer del Dictamen, ha estat el d'interpretar que aquest precepte «[...] presenta un contingut que en aparença [...] es podria vincular parcialment a una activitat relacionada amb l'habitatge. Tanmateix, considerem que el títol prevalent que en aquest supòsit es manifesta és l'urbanisme, per diverses raons: en primer lloc, perquè en el precepte es regulen instruments urbanístics i, en segon lloc, perquè aquests programes, plans o instruments es refereixen a construccions i edificis, alguns dels quals poden ser habitatges o estar destinats a usos diferents. Per tant, les activitats relacionades amb la rehabilitació de construccions i edificis que s'hi preveuen són una conseqüència de l'enquadrament competencial de l'activitat que es concreta en la planificació urbanística [...]».

Per la meua banda, entenc que, sense negar la prevalença evident de la matèria relativa a l'urbanisme, la corresponent a l'habitatge hi concorre de manera més rellevant del que la majoria li atribueix. El precepte objecte dels dubtes de constitucionalitat i estatutarietat formulats pel Govern és l'apartat 4 de l'article 110

LES, que porta la rúbrica «Actuacions de renovació i rehabilitació urbanes». Els sis apartats que l'integren es refereixen directament o indirectament, lògicament, a aquestes actuacions en les quals, en el marc de la planificació urbanística, l'habitatge està explícitament present en tot allò que es relacioni amb els processos de renovació i rehabilitació. En aquest sentit, entenc que quan l'article 110.4 LES es refereix específicament a «construccions i edificis», entre aquests últims, els habitatges on viuen les persones no ocupen una posició secundària, sinó que la finalitat de la LES en aquest aspecte és, si més no, tan important com la que puguin tenir altres edificis amb finalitats diferents. És difícil concloure que la rehabilitació d'habitatges no tingui una posició més rellevant i no pas la posició tan secundària que li ha atribuït la majoria del Consell. En aquest sentit, no es pot menystenir allò que el preàmbul de la LES diu sobre la qüestió quan afirma que el capítol IV [del títol III, on es troba encabint l'article 110.4 LES] «es dedica a impulsar la recuperació del sector de l'habitatge mitjançant una sèrie de reformes centrades en l'impuls a la rehabilitació i la renovació urbanes». I tampoc no es pot deixar de banda que el mateix Consell d'Estat, en el seu Dictamen de 18 de març de 2010, sobre l'Avantprojecte de Llei d'economia sostenible (consideració novena, *D.2*), pel que fa al contingut de l'article 132.4, que equival al vigent article 110.4, amb motiu dels dubtes que plantejava sobre si l'Estat disposava o no de competència per a la regulació d'aquesta matèria, també expressà explícitament que aquesta corresponia a habitatge: «En efecto, dado que la competencia en materia de vivienda corresponde en principio a las Comunidades Autónomas [...]».

Per tant, entenc que no hauria estat sobrer atribuir en el nostre Dictamen una importància més gran a la incidència que l'article 110.4 LES presenta sobre la matèria relativa a l'habitatge. Perquè, a més, d'acord amb el cànon jurisprudencial al qual feia referència abans, sobre la capacitat de despesa de l'Estat i la seva incidència sobre el sistema de distribució de competències, cal subratllar que l'activitat de conservació i rehabilitació d'edificis en sòl urbà no està relacionada amb una activitat de naturalesa promocional, que és el supòsit que la jurisprudència constitucional ha admès, com un cas en el qual l'Estat pot emparar-se en l'article 149.1.13a CE per intervenir sobre la matèria d'habitatge, «[...] dada su más

estrecha relación con la política económica general, en razón de la incidencia que el impulso de la construcción tiene como factor del desarrollo económico» (STC 61/1997, FJ 36; vegeu, a més, entre d'altres, la STC 152/1988, de 20 de juliol, FJ 2).

Aquest és un argument addicional que hauria pogut ser tingut en compte per reforçar la posició sostinguda per la majoria, en el sentit d'afirmar que, tot i que l'activitat de renovació i rehabilitació de construccions i edificis pot tenir, per la seva naturalesa, una incidència econòmica genèrica, no presenta de forma efectiva i directa una connexió amb la planificació general de l'economia. En termes objectius, la renovació i la rehabilitació és una activitat sectorial de la qual no es deriven directrius de planificació econòmica, raó per la qual no té en compte les competències de la Generalitat en matèria d'habitatge (art. 137.1.b EAC).

Barcelona, 23 de maig de 2011





**Dictamen 7/2011, de 13 de setembre,**  
sobre el Reial decret 775/2011, de 3 de juny, pel  
qual s'aprova el Reglament de la Llei 34/2006, de 30  
d'octubre, sobre l'accés a les professions d'advocat i  
procurador dels tribunals

El Consell de Garanties Estatutàries, amb l'assistència del president Eliseo Aja, dels consellers Pere Jover Presa i Julio Añoveros Trias de Bes, del vicepresident Joan Egea Fernández, del conseller Marc Carrillo, de la consellera Antonia Agulló Agüero, del conseller secretari Jaume Vernet Llobet, i dels consellers Enric Fossas Espadaler i Àlex Bas Vilafranca, ha acordat emetre el següent

**DICTAMEN**

Sol·licitat pel Govern de la Generalitat, sobre el Reial decret 775/2011, de 3 de juny, pel qual s'aprova el Reglament de la Llei 34/2006, de 30 d'octubre, sobre l'accés a les professions d'advocat i procurador dels tribunals (BOE núm. 143, de 16 de juny de 2011).

**ANTECEDENTS**

1. El dia 31 d'agost de 2011 va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries (Reg. 1611) un escrit de 30 d'agost de 2011, signat per la vicepresidenta del Govern, pel qual, en compliment d'allò que preveuen els articles 16.2.b i 31.2 i concordants de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, es comunicava

*Ponent: Enric Fossas Espadaler*

al Consell l'Acord del Govern de la Generalitat, de la mateixa data, de sol·licitud d'emissió de dictamen, sobre els articles 4.2, 6, 7.3 i .4, 9, 13, 16, 17.1 i .4, 18.1 i .3 i 19.2 del Reial decret 775/2011, de 3 de juny, pel qual s'aprova el Reglament de la Llei 34/2006, de 30 d'octubre, sobre l'accés a les professions d'advocat i procurador dels tribunals.

Amb anterioritat, el Govern de la Generalitat, en data 26 de juliol de 2011, va formular el requeriment previ d'incompetència al Govern de l'Estat contra l'esmentat Reial decret 775/2011, el text del qual s'adjunta com a annex a la sol·licitud de dictamen a aquest Consell. A la data d'emissió d'aquest Dictamen no ens consta que aquest requeriment hagi obtingut resposta.

El sol·licitant demana d'aquest Consell el dictamen atès el seu caràcter preceptiu per al cas que s'acordés interposar el conflicte positiu de competència.

2. El Consell de Garanties Estatutàries, en la sessió del dia 2 de setembre de 2011, després d'examinar i debatre la legimitació i el contingut de la sol·licitud de dictamen presentada al Consell, la va admetre a tràmit, segons allò que preveuen els articles 24, 25.1 i 31.2 de la seva Llei. A continuació, el Consell es va declarar competent per emetre el dictamen corresponent i va designar ponent el conseller Enric Fossas Espadaler.

3. En la mateixa sessió, d'acord amb l'article 25, apartat 5, de la seva Llei reguladora, el Consell va acordar adreçar-se al Govern, a fi de sol·licitar-li la informació i la documentació complementàries de què disposés amb relació a la matèria sotmesa a dictamen.

4. Finalment, després de les corresponents sessions de deliberació, es va fixar com a data per a la votació i per a l'aprovació del Dictamen el dia 13 de setembre de 2011.

## FONAMENTS JURÍDICS

### *Primer. L'objecte del Dictamen*

1. Com s'ha indicat en els antecedents, el Govern de la Generalitat ha sol·licitat dictamen al Consell en relació amb determinats preceptes continguts en el Reial decret 775/2011, de 3 de juny, pel qual s'aprova el Reglament de la Llei 34/2006, de 30 d'octubre, sobre l'accés a les professions d'advocat i procurador dels tribunals (en endavant, Reial decret 775/2011).

Es tracta d'un tipus de dictamen previst en els articles 16.2.b i 31.2 i concordants de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries (LCGE), que s'emet amb caràcter previ al plantejament, pel Govern de la Generalitat, d'un conflicte de competència davant el Tribunal Constitucional. D'acord amb la nostra posició sobre el moment processal oportú de presentació de la sol·licitud d'aquest tipus de dictamen, adoptada en el Dictamen 3/2011, de 24 de març (FJ 1), i seguint la pràctica posterior, el Consell ha admès a tràmit la petició del Govern de la Generalitat presentada abans de rebre la resposta del Govern de l'Estat al seu requeriment d'incompetència, que, tal com s'ha fet en anteriors ocasions, s'adjunta a la sol·licitud.

2. Per tal de delimitar l'objecte del Dictamen, en aquest fonament jurídic farem referència, en primer lloc, al Reial decret 775/2011 i al context normatiu en què se situa, tant en l'àmbit estatal com en l'europeu. Seguidament, descriurem el contingut dels preceptes objecte de la sol·licitud del Govern que susciten dubtes d'inconstitucionalitat o d'antiestatutarietat, i exposarem els motius que la fonamenten. Finalment, avançarem l'estructura que adoptarà a fi de donar adequada resposta a les qüestions que ens planteja la petició del Govern.

3. El Reial decret 775/2011 es dicta sobre la base de l'habilitació reglamentària continguda a la disposició final segona de la Llei 34/2006, de 30 d'octubre, sobre l'accés a les professions d'advocat i procurador dels tribunals (en endavant, Llei 34/2006), que regula «les condicions d'obtenció del títol professional d'ad-

vocat i el títol professional de procurador dels tribunals» amb la finalitat de «garantir l'accés dels ciutadans a un assessorament, defensa jurídica i representació tècnica de qualitat» (art. 1). Aquesta Llei suposa un canvi important en el sistema establert fins aleshores per a l'exercici de l'advocacia i la procura, que exigia exclusivament l'obtenció del títol de llicenciat en dret i el compliment del requisit de col·legiació. A partir d'aquest moment, s'afegeix a la possessió del títol esmentat o al títol de grau l'exigència de l'acreditació de la capacitació professional mitjançant la superació d'una formació especialitzada reglada i de caràcter oficial i l'avaluació de l'aptitud professional (art. 2). La Llei 34/2006 empara la seva regulació en els títols competencials de l'article 149.1.1, .6 i .30 CE i es dicta d'acord amb l'article 36 CE (disp. final primera).

Aquest darrer precepte constitucional estableix una reserva de llei sobre la regulació de l'exercici de les professions titulades. En conseqüència, és competència del legislador determinar quan una professió ha de ser titulada, d'acord amb les exigències de l'interès públic i les dades produïdes per la vida social (STC 42/1986, de 10 d'abril, FJ 1, i 122/1989, de 6 de juliol, FJ 3). És en aquest sentit que la previsió d'introducció de tot un procés de capacitació professional per obtenir el títol professional d'advocat o de procurador s'ha dut a terme mitjançant la Llei 34/2006 de referència, que entrarà en vigor el 31 d'octubre d'enguany, i que va ser objecte de la interposició del Recurs d'inconstitucionalitat 866/2007, promogut pel Govern de la Generalitat, amb el Dictamen preceptiu previ del Consell Consultiu núm. 278, de 5 de gener de 2007.

Una vegada descrit el context normatiu estatal en el qual se situa el Reial decret 775/2011, no podem deixar de ressaltar, encara que de manera molt succinta, la transcendència que el dret de la Unió Europea té en la regulació de l'exercici de les professions titulades, pel que fa fonamentalment a la lliure circulació de persones i la llibertat de prestació de serveis en el mercat interior (art. 26.2, 49 i seg. TFUE). En aquest sentit cal esmentar, a títol indicatiu, la Directiva 2005/36/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 7 de setembre de 2005, que regula el sistema de reconeixement de qualificacions professionals entre

els estats membres (transposada a l'ordenament intern pel Reial decret 1837/2008, de 8 de novembre). Així mateix, i més específicament, cal fer esment a la Directiva 77/249/CEE del Consell, de 22 de març de 1977, dirigida a facilitar l'exercici efectiu de la lliure prestació de serveis pels advocats (transposada a l'ordenament intern pel Reial decret 607/1986, de 21 de març), i a la Directiva 98/5/CE, del Parlament Europeu i del Consell, de 16 de febrer de 1998, dictada per tal de facilitar l'exercici permanent de la professió d'advocat en un estat membre diferent d'aquell on s'ha obtingut el títol professional pertinent (transposada a l'ordenament intern pel Reial decret 936/2001, de 3 d'agost). La mateixa exposició de motius de la Llei 34/2006 es fa ressò de la necessitat d'equiparació i d'homologació amb els professionals de la Unió Europea (apt. II).

Partint de les previsions de la Llei 34/2006, el Reial decret 775/2011 es dicta, igual que aquesta, a l'empara de l'article 149.1.1, .6 i .30 CE (disp. final primera) i preveu la seva entrada en vigor el mateix dia (disp. final tercera). El Reial decret aprova, en l'article únic, el Reglament de desplegament de la Llei (en endavant, Reglament), els preceptes del qual són objecte de dictamen.

El Reglament comprèn 20 articles estructurats en capítols, d'acord amb els requisits necessaris per a l'obtenció del títol professional d'advocat o procurador (art. 2.1): *a*) acreditació de la superació de cursos de formació (cap. II «Formació especialitzada»); *b*) desenvolupament d'un període formatiu de pràctiques (cap. III «Pràctiques externes»), i *c*) superació de la prova d'avaluació acreditativa de la capacitació professional (cap. IV «Acreditació de la capacitació professional»). A més, s'hi afegeix com a requisit previ tenir el títol de llicenciat en dret, graduat en dret o un títol universitari de grau equivalent que reuneixi els requisits que estableix l'article 3 del Reglament (cap. I «Disposicions generals»).

En relació amb els cursos de formació, el Reglament preveu tres vies per a l'adquisició de la formació especialitzada: la primera és la formació impartida per les universitats públiques o privades en el marc dels ensenyaments de màster o postgrau (art. 4.1.a), que s'ha de sotmetre al procediment de verificació dels

títols universitaris (art. 7.1) i és acreditada mitjançant resolució conjunta del secretari d'Estat de Justícia i el secretari general d'Universitats (art. 7.3). La renovació d'aquesta acreditació ha de ser simultània a la de l'acreditació dels títols universitaris oficials (art. 7.4).

La segona via està constituïda pels cursos de formació impartits per les escoles de pràctica jurídica creades pels col·legis d'advocats i homologades pel Consell General de l'Advocacia (art. 4.1.b), que se sotmeten al procediment d'acreditació específicament establert a l'article 6 del Reglament. L'acreditació es formalitza mitjançant resolució estimatòria conjunta del secretari d'Estat de Justícia i del secretari general d'Universitats (art. 6.1.c) i ha de ser renovada cada sis anys (art. 6.2).

Finalment, es preveu una tercera via mixta de formació impartida conjuntament per les universitats i les escoles de pràctica jurídica, sempre que el pla d'estudis hagi estat verificat prèviament com a ensenyament conduent a l'obtenció d'un títol oficial de màster universitari (art. 4.1.c).

Els esmentats cursos de formació, per a la realització dels quals es preveu l'atorgament de beques (art. 9), han de garantir l'adquisició d'una sèrie de competències professionals mínimes (art. 10 i 11), i els seus plans d'estudis han de comprendre 60 crèdits ECTS (art. 12). Una vegada acreditats s'han d'inscriure en un registre públic portat pel Ministeri de Justícia (art. 8).

Quant al període de pràctiques externes, aquestes formen part de la formació (art. 14) i suposen 30 crèdits ECTS addicionals als dels plans d'estudis; s'han de dur a terme en els llocs que preveu l'article 15 del Reglament i han de ser tutelades per un equip de professionals, al capdavant dels quals s'han de designar advocats o procuradors amb un exercici mínim de la professió de cinc anys (art. 16).

En darrer terme, pel que fa a l'avaluació acreditativa de la capacitat professional, es preveuen avaluacions úniques i idèntiques a tot el territori de l'Estat (art. 17.1) que han d'anar dirigides a comprovar l'adquisició de les competències que han de garantir els cursos de formació i la formació pràctica suficient per a l'exercici de la professió respectiva (art. 17.2). Les avaluacions són convocades com a mínim anualment pels ministeris de Justícia i Educació (art.

18.1). El contingut de l'avaluació és fixat per a cada convocatòria pel Ministeri de Justícia, al qual poden adreçar propostes, entre d'altres, les comunitats autònomes (art. 17.4). La qualificació de l'avaluació té el contingut que estableix l'article 20 del Reglament.

El Reglament preveu l'existència de comissions avaluadores per a l'accés a l'advocacia i a la procura en cada comunitat autònoma, encara que excepcionalment se'n poden constituir diverses en l'àmbit de la comunitat autònoma o una de sola per a diferents comunitats (art. 19.1). Les comissions depenen funcionalment del Ministeri de Justícia i, per a cada convocatòria, el Ministeri de Justícia i el d'Educació en designaran els membres d'acord amb les regles establertes en el Reglament mateix (art. 19.2).

4. Una vegada exposat el contingut del Reglament, i per a una millor claredat expositiva, seguidament transcriurem els fragments dels preceptes que es relacionen directament amb l'objecte de la sol·licitud de dictamen.

Pel que fa als cursos de formació, se sol·licita el nostre parer sobre l'article 6 i els apartats 3 i 4 de l'article 7, que estableixen, respectivament:

*«Article 6. Acreditació dels cursos de formació impartits per les escoles de pràctica jurídica.*

1. El procediment d'acreditació dels cursos de formació impartits per les escoles de pràctica jurídica de conformitat amb la lletra b) de l'apartat 1 de l'article 4 s'ha de sotmetre al règim següent:

a) La sol·licitud d'acreditació dels cursos de formació s'ha de dirigir al Ministeri de Justícia, que ha d'avaluar la qualitat del curs, d'acord amb els criteris següents: [...]

b) El Ministeri de Justícia ha de traslladar la sol·licitud d'acreditació juntament amb els documents que l'acompanyen al Ministeri d'Educació i, una vegada aquest emeti el seu parer positiu, se n'ha de donar trasllat a la comunitat autònoma que correspongui perquè en el termini de 20 dies emeti l'informe preceptiu des del seu àmbit competencial, d'acord amb el règim que conté l'article 83.4 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú.

c) L'acreditació dels cursos de formació s'ha de formalitzar mitjançant una resolució estimatòria conjunta del secretari d'Estat de

Justícia i del secretari general d'Universitats. [...]

2. L'acreditació ha de ser renovada cada sis anys mitjançant la presentació d'una sol·licitud acompanyada de la documentació que acrediti que el curs de formació manté les condicions que van donar lloc al seu atorgament. No obstant això, els ministeris de Justícia i Educació poden efectuar les reserves oportunes en el termini de tres mesos des de la presentació de la renovació, així com, si s'escau, denegar-la.

3. Qualsevol modificació del curs de formació que suposi una alteració dels requisits que preveuen els capítols II i III ha de ser notificada al Ministeri de Justícia, que ha d'avaluar conjuntament amb el Ministeri d'Educació si la modificació suposa o no un canvi substancial, cas en què s'ha d'obtenir una nova acreditació.»

*«Article 7. Acreditació professional de la formació impartida per les universitats.*

[...]

3. Quan l'Agència Nacional d'Avaluació de la Qualitat i Acreditació o els òrgans d'avaluació de les comunitats autònomes hagin expedit la certificació prevista a l'apartat anterior, el secretari d'Estat de Justícia i el secretari general d'Universitats han d'atorgar, mitjançant resolució conjunta, l'acreditació d'aquesta formació als efectes que preveu l'article 2.2 de la Llei 34/2006, de 30 d'octubre, sobre l'accés a les professions d'advocat i procurador dels tribunals.

4. La renovació de l'acreditació professional s'ha de realitzar simultàniament a la renovació de l'acreditació que preveu l'article 27 bis del Reial decret 1393/2007, de 29 d'octubre, pel qual s'estableix l'ordenació dels ensenyaments universitaris oficials. Si l'Agència Nacional d'Avaluació de la Qualitat i Acreditació o els òrgans d'avaluació de les comunitats autònomes emeten informe favorable sobre el compliment dels requisits establerts en els capítols II i III d'aquest Reglament, el secretari d'Estat de Justícia i el secretari general d'Universitats han d'atorgar, mitjançant resolució conjunta, la renovació de l'acreditació d'aquesta formació als efectes que preveu l'article 2.2 de la Llei 34/2006, de 30 d'octubre, sobre l'accés a les professions d'advocat i procurador dels tribunals.»

Així mateix, i per connexió amb els anteriors, se sol·licita la nostra opinió sobre l'apartat 2 de l'article 4, que preveu:



«Article 4. *Cursos de formació.*

[...]

2. Les institucions i entitats habilitades per impartir formació orientada a obtenir els títols professionals d'advocat i procurador dels tribunals han d'obtenir, abans de començar a impartir-ne, l'acreditació dels cursos que preveu l'article 2.2 de la Llei 34/2006, de 30 d'octubre, sobre l'accés a les professions d'advocat i procurador dels tribunals, de conformitat amb el que disposen els articles 6 i 7 d'aquest Reglament.»

També és objecte de sol·licitud, en relació amb l'atorgament de beques per a la realització d'aquests cursos, l'article 9, que disposa:

«Article 9. *Beques per a la realització dels cursos de formació.*

El Govern ha de preveure l'atorgament anual de beques per a la realització de cursos de formació per a l'obtenció dels títols professionals d'advocat i procurador dels tribunals en el marc del règim de les beques i ajudes personalitzades a l'estudi.»

Així mateix, se sol·licita el parer d'aquest Consell sobre els articles 13 i 16 del Reglament, dedicats, respectivament, al professorat dels cursos de formació i a la tutoria de les pràctiques externes. Aquests preceptes es troben redactats com segueix:

«Article 13. *Professorat.*

El personal docent de tots els cursos de formació ha de tenir una composició equilibrada entre advocats o procuradors, segons el cas, i professors universitaris, de manera que en conjunt cada un d'aquests col·lectius no superi el seixanta per cent ni sigui inferior al quaranta per cent.

A més, els advocats o procuradors que integrin el personal docent han d'haver estat col·legiats com a exercents almenys des de tres anys abans i els professors universitaris han de tenir relació contractual estable amb una universitat.»

«Article 16. *Tutories.*

1. Tenint en compte el seu contingut concret, les pràctiques externes han de ser tutelades per un equip de professionals, al capdavant dels quals s'han de designar advocats o procuradors que hagin exercit la professió durant almenys cinc anys [...].»

Per finalitzar, i pel que fa a l'avaluació de la capacitació professional, se sol·licita el dictamen sobre els apartats 1 i 4 de l'article 17; 1 i 3 de l'article 18, i 2 de l'article 19 del Reglament, la dicció literal dels quals és la següent:

«Article 17. *Contingut de l'avaluació.*

1. Les avaluacions per a l'accés a l'advocacia i per a l'accés a la procura han de ser úniques i idèntiques per a cada professió en tot el territori espanyol.

[...]

4. El contingut de l'avaluació és fixat per a cada convocatòria pel Ministeri de Justícia. Amb aquest fi durant tot el període des de l'última convocatòria i en tot cas prèviament a la realització de la següent, les comunitats autònomes, [...] poden dirigir propostes al Ministeri de Justícia.»

«Article 18. *Convocatòria de l'avaluació.*

1. Les avaluacions d'aptitud professional han de ser convocades pels ministeris de Justícia i Educació amb periodicitat mínima anual, i s'han de publicar en el "Butlletí Oficial de l'Estat" amb una antelació de tres mesos a la celebració.

[...]

3. El Ministeri de Justícia ha de garantir a través de la seva seu electrònica la presentació telemàtica de les sol·licituds de participació en la prova d'avaluació així com la recepció pel mateix mitjà del seu resultat.»

«Article 19. *Comissió d'avaluació.*

[...]

2. Per a cada convocatòria el Ministeri de Justícia i el d'Educació han de designar els integrants de la comissió d'avaluació, així com els seus suplents, d'acord amb les regles següents:

- a) Un representant del Ministeri de Justícia [...];
- b) un representant del Ministeri d'Educació [...];
- c) un representant de la comunitat autònoma corresponent [...];
- d) un advocat [...], proposat pel Consell General de l'Advocacia Espanyola, quan es tracti de la comissió d'avaluació per a l'accés a l'advocacia;
- e) un procurador [...], proposat pel Consell General de Col·legis de Procuradors dels Tribunals d'Espanya, quan es tracti de la comissió d'avaluació per a l'accés a la procura;
- f) un professor universitari [...], designat pel Consell d'Univer-

sitats, entre el personal docent amb vinculació permanent amb una universitat;

g) un representant del Consell General del Poder Judicial.

La comissió d'avaluació depèn funcionalment del Ministeri de Justícia, al representant del qual correspon la presidència, i la secretaria és ocupada pel representant del Ministeri d'Educació [...].»

5. Els motius que fonamenten la sol·licitud del present Dictamen se centren en els dubtes d'inconstitucionalitat o d'antiestatutarietat que susciten els preceptes del Reglament que acabem de transcriure, els quals, a parer del Govern, no tindrien empara en els títols competencials invocats per l'Estat en la disposició final primera del Reial decret 775/2011, i vulnerarien les competències que els articles 125.4, 131 i 172 EAC atribueixen a la Generalitat de Catalunya en matèria de professions titulades, educació i ensenyament universitari.

En concret, en primer lloc, s'al·lega que els articles 6, 7.3 i .4 del Reglament i, per connexió amb els anteriors, l'article 4.2, que regulen el règim d'avaluació i d'acreditació dels cursos de formació impartits per les escoles de pràctica jurídica i els organitzats per les universitats, atribueixen a òrgans estatals competències executives que correspondrien a la Generalitat segons els articles 125.4, 131 i 172 EAC.

En segon lloc, s'addueix que l'article 9 del Reglament, que disposa que el Govern ha de preveure l'atorgament de beques per a la realització dels esmentats cursos, lesiona les competències autonòmiques *ex* articles 131.2.*d* i 172.1.*f* en relació amb l'article 114.3 i .4 EAC, ja que el Govern de l'Estat es reserva el seu atorgament sense preveure la territorialització dels fons estatals destinats a aquest fi.

En tercer lloc, s'argumenta que l'article 13 del Reglament, relatiu a la distribució del professorat dels referits cursos, i l'article 16, que regula les tutories de les pràctiques externes, menystenen la competència compartida sobre el règim del professorat atribuïda a la Generalitat pels articles 131 i 172.2.*i* EAC.

En quart lloc, se sol·licita el nostre parer sobre els apartats 1 i 4 de l'article 17 del Reglament, relatiu al contingut de l'avaluació per a l'accés a l'advocacia i a la procura, que ha de ser fixat pel Ministeri de Justícia en una prova única i idèntica en

tot el territori espanyol; i sobre l'article 18.1 i .3, referent a la seva convocatòria pels ministeris de Justícia i Educació, així com a la tramitació pel primer de les sol·licituds de presentació telemàtica. Aquests preceptes, segons indica la petició presentada, reserven a òrgans estatals competències executives atribuïdes a la Generalitat pels articles 125.4, 131 i 172 EAC.

Finalment, es qüestiona l'article 19.2 del Reglament, que configura les comissions avaluadores com a òrgans dependents del Ministeri de Justícia, al qual s'atribueix, juntament amb el Ministeri d'Educació, la designació dels seus integrants, per entendre que aquestes disposicions no es podrien emparar en l'article 149.1.30 CE i vulnerarien les competències conferides a la Generalitat pels articles 131.2 i .3, i 172.2 EAC.

Alguns d'aquests motius que fonamenten la sol·licitud de dictamen, centrats en els vicis competencials en què incorre el Reial decret 775/2011, ja es van invocar en l'esmentat recurs d'inconstitucionalitat presentat per la Generalitat contra la Llei 34/2006. La sol·licitud, a més, esmenta l'existència de vicis de legalitat ordinària en què també incorreria el Reial decret, que, tanmateix, es desenvolupen en el requeriment d'incompetència. En aquest punt, i amb el propòsit de precisar l'objecte d'aquest Dictamen, hem de fer unes breus consideracions d'ordre funcional i processal que es deriven de la posició institucional del Consell de Garanties Estatutàries.

6. D'acord amb les funcions que té atribuïdes estatutàriament, el Consell de Garanties Estatutàries «vetlla per l'adequació a aquest Estatut i a la Constitució de les disposicions de la Generalitat» (art. 76.1 EAC), i li correspon «dictaminar abans de la interposició [...] de conflicte de competència pel Govern» (art. 76.3 EAC), sempre en els termes que estableix el mateix Estatut d'autonomia i la llei. Doncs bé, d'aquestes disposicions que determinen les funcions de la nostra institució se'n deriven dues conseqüències. La primera, que a aquest Consell no li correspon pronunciar-se sobre els vicis de legalitat ordinària en els quals puguin incórrer les normes sotmeses al nostre parer, excepte quan constitueixin al mateix temps vicis competencials. La segona, que els pronunciaments d'aquest Consell que s'inse-

reixen en un procés constitucional concret (art. 76.3 EAC) han de ser congruents amb el seu objecte específic, el qual determina l'abast de la nostra funció consultiva. Aquestes conseqüències impedirien, per tant, que en el present Dictamen ens pronunciéssim sobre els vicis de legalitat ordinària en què pot haver incorregut el Reial decret examinat (excepte si comportessin una lesió de les competències de la Generalitat), o sobre els motius d'inconstitucionalitat de caràcter estrictament material (com, per exemple, la pretesa vulneració de l'autonomia universitària garantida a l'art. 27.10 CE), que no es podrien al·legar en un conflicte de competència entre la Generalitat i l'Estat ja que «no pueden hacerse valer otros motivos de inconstitucionalidad de los actos o disposiciones impugnados que los que atañen a la vulneración de las reglas constitucionales y estatutarias de distribución de competencias» (STC 122/1989, FJ 5, i 120/1992, de 21 de setembre, FJ 5).

Això ens porta a una darrera consideració que també afecta l'objecte del Dictamen. El requeriment d'incompetència que en aquesta ocasió acompanya la sol·licitud de dictamen del Govern conté uns arguments que només es poden tenir en compte, als efectes del nostre pronunciament, en la mesura que desenvolupen o il·lustren «els motius en què es fonamenta la sol·licitud» de dictamen (art. 24.2 LCGE), tal com figuren en «l'escrit adreçat al president o presidenta del Consell» (art. 24.1 LCGE), atès que és exclusivament sobre aquest que el Consell ha de dictaminar.

Les anteriors consideracions permeten delimitar l'objecte del present Dictamen, el qual està constituït pels preceptes del Reglament i els motius que manifesten dubtes sobre la seva inconstitucionalitat o antiestatutarietat, com han quedat expressats en l'apartat 5 d'aquest fonament jurídic primer.

7. Per tal de donar adequada resposta als dubtes plantejats en la sol·licitud de dictamen, i seguint l'estructura que hem emprat en anteriors pronunciaments d'aquest Consell, en el fonament jurídic segon analitzarem els títols competencials invocats en el Reial decret i en la petició del Govern a fi de determinar quin d'aquests és el títol prevalent en què s'han d'enquadrar els preceptes objecte de dictamen, d'acord amb la doctrina consti-

tucional aplicable en cas de pluralitat de títols invocats; i en el mateix fonament jurídic delimitarem l'abast del títol competencial prevalent. Seguidament, en el fonament jurídic tercer i últim, procedirem a examinar els articles objecte de dictamen en vista dels paràmetres de constitucionalitat i d'estatutarietat exposats prèviament.

***Segon. La distribució constitucional de competències en matèria de títols professionals i d'exercici de les professions titulades***

1. Segons la disposició final primera («Títol competencial») del Reial decret 775/2011, aquest es dicta a l'empara de l'article 149.1.1, .6 i .30 CE. Com es diu en l'exposició de motius, troba habilitació en les mateixes competències de l'Estat que fonamenten la Llei 34/2006, la qual en la disposició final primera citava els anteriors preceptes constitucionals, als quals afegia l'article 36 CE. El Govern de la Generalitat considera que el títol competencial específic, i l'únic que té relació directa amb la matèria objecte de regulació, és l'article 149.1.30 CE; i invoca els títols competencials previstos en els articles 125.4, 131 i 172 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya.

És doctrina d'aquest Consell que, davant una pluralitat de títols invocats, cal verificar si l'enquadrament dels preceptes examinats en els corresponents títols competencials és correcte o no segons la jurisprudència constitucional, en particular, la relativa a supòsits de concurrència de títols competencials (Dictamen 2/2011, de 21 de març, FJ 1.3). En aquest sentit, el Tribunal ha declarat reiteradament que els títols competencials no són intercanviables i que, en els supòsits de concurrència, s'ha de determinar quin és en cada cas el títol competencial prevalent, tenint en compte la raó o la finalitat de la norma atributiva de competències i el contingut del precepte qüestionat (vegeu, per totes, la STC 212/2005, de 21 de juliol, FJ 3). Així mateix, ha assenyalat com a criteri general a tenir en compte per resoldre els supòsits de concurrència de títols competencials el de la prevalença de la regla competencial específica sobre la més genèrica, amb algunes excepcions (STC 87/1987, de 2 de juny, FJ

2; 69/1988, de 19 d'abril, FJ 4, i 197/1996, de 28 de novembre, FJ 4). Atenent a aquests criteris, pertoca ara identificar el títol competencial prevalent en què s'han d'enquadrar els preceptes del Reial decret objecte del present Dictamen.

2. Pel que fa als títols invocats pel mateix Reial decret 775/2011, cal descartar, d'entrada, l'article 149.1.1 CE per les raons que al seu dia s'exposaren en el Dictamen núm. 278, de 5 de gener de 2007, del Consell Consultiu (F II), i que donem aquí per reproduïdes. És cert que la jurisprudència constitucional ha vinculat el principi d'igualtat de drets de l'article 139.1 CE a la competència reservada a l'Estat *ex* article 149.1.30 CE (STC 122/1989, de 6 de juliol, FJ 5). I que el Tribunal va establir, fins i tot, una connexió entre les «condicions bàsiques que garanteixen la igualtat de tots els espanyols en l'exercici dels drets [...] constitucionals» (art. 149.1.1 CE) i els requisits de titulació fixats per l'Estat amb caràcter general amb fonament en la competència de l'article 149.1.30 CE (STC 42/1981, de 22 desembre, FJ 4). Per la seva banda, l'exposició de motius de la Llei 34/2006 considera la regulació del règim d'accés a la professió d'advocat com una exigència derivada dels articles 17.3 i 24 CE. Malgrat això anterior, els límits que la posterior jurisprudència constitucional ha fixat sobre l'abast d'aquest títol competencial estatal (especialment a partir de la STC 61/1997, de 20 de març) impedeixen que l'article 149.1.1 CE serveixi de fonament per a la competència estatal sobre la regulació de les «condicions d'obtenció» dels títols professionals d'advocat i de procurador (art. 149.1.30 CE), ja que aquestes no es refereixen a les «condicions bàsiques» (art. 149.1.1. CE) per garantir la igualtat en l'exercici dels drets reconeguts en els articles 17.3 CE (drets dels detinguts) i 24 CE (tutela judicial efectiva). A tot l'anterior s'hauria d'afegir que, segons la doctrina exposada, l'article 149.1.1 CE ha de cedir davant la invocació d'un títol més específic com és el que preveu l'article 149.1.30 CE, tal com es veurà més endavant.

Així mateix, com també va sostenir el Consell Consultiu en el Dictamen núm. 278 esmentat (F II), s'ha de descartar l'enquadrament dels preceptes del Reglament sol·licitats en el títol competencial de l'article 149.1.6 CE, que confereix a l'Estat la

competència sobre «la legislació processal, sens perjudici de les especialitats que en aquest ordre es deriven necessàriament de les particularitats del dret substantiu de les comunitats autònomes». L'atribució a l'Estat d'aquesta competència respon a la necessitat de «salvaguardar la uniformidad de los instrumentos jurisdiccionales» (vegeu, per totes, la STC 47/2004, de 25 de març, FJ 4), entre els quals hi poden haver aspectes relacionats amb l'actuació dels advocats i dels procuradors en els processos judicials, però no les condicions per obtenir els títols professionals d'advocat i de procurador dels tribunals que el legislador estatal ha establert en la Llei 34/2006.

Descartats els anteriors títols competencials invocats en el Reial decret 775/2011, l'aplicació de l'esmentada doctrina constitucional ens porta a concloure que el títol en el qual s'han d'enquadrar els preceptes del Reglament aquí examinats és el que preveu l'article 149.1.30 CE, que confereix a l'Estat la competència per a la «regulació de les condicions d'obtenció, expedició i homologació de títols acadèmics i professionals». En efecte, en relació amb els altres títols citats en la disposició final primera del Reial decret, aquest és el títol més específic i el que té caràcter prevalent atenent a la raó o la finalitat de la norma atributiva de competències i el contingut dels preceptes objecte del Dictamen. Pel que fa a la primera, l'article 149.1.30 CE reserva a l'Estat la competència «para establecer los títulos correspondientes a cada nivel y ciclo educativo, en sus distintas modalidades con valor habilitante tanto desde el punto de vista académico como para el ejercicio de las profesiones tituladas, es decir aquéllas cuyo ejercicio exige un título» (STC 122/1989, FJ 3). I, pel que fa als segons, que examinarem en el fonament jurídic següent, s'ha de tenir present que s'inclouen en un Reglament que «té per objecte desplegar la Llei 34/2006, de 30 d'octubre, que regula les condicions d'obtenció del títol professional d'advocat i el títol professional de procurador dels tribunals» (art. 1 del Reglament, que reitera l'art. 1 de l'esmentada Llei).

Identificat el títol prevalent, cal precisar encara que els preceptes del Reglament que ara examinem s'han d'enquadrar en la primera part del títol competencial de l'article 149.1.30 CE, i no en la segona, referida a «les normes bàsiques pel desenvol-



lupament de l'article 27 CE». Certament, entre ambdós apartats existeix una vinculació ja que les normes bàsiques estatals són les que permeten «garantizar un mínimo de homogeneidad» en el sistema acadèmic (STC 87/1983, de 27 d'octubre, FJ 4), i justifiquen que «el Estado pueda fijar en los planes de estudio un contenido que sea el común denominador mínimo exigible para obtener los títulos académicos y profesionales y con validez en todo el territorio nacional» (STC 187/1991, de 3 de octubre, FJ 3). Tanmateix, la jurisprudència constitucional ha distingit dins de l'article 149.1.30 CE entre «la regulació de les condicions d'obtenció, expedició i homologació de títols acadèmics i professionals», amb l'abast que es veurà, i les esmentades «normes bàsiques», que faculden l'Estat per «regular las bases que garanticen el derecho de todos a la educación mediante la programación general de la enseñanza (art. 27.5), la libertad de creación de centros docentes, dentro del respeto a los principios constitucionales (art. 27.6) y la homologación del sistema educativo para garantizar el cumplimiento de las leyes (art. 27.8)» (STC 131/1996, d'11 de juliol, FJ 3).

Abans d'analitzar l'abast d'aquest títol competencial específic de l'Estat, que considerem prevalent, hem d'examinar els títols competencials invocats pel Govern de la Generalitat en la seva sol·licitud.

3. El primer títol competencial que s'invoca en la petició és el que preveu l'article 125.4 EAC, segons el qual «correspon a la Generalitat, respectant les normes generals sobre titulacions acadèmiques i professionals i el que disposen els articles 36 i 139 de la Constitució, la competència exclusiva sobre l'exercici de les professions titulades», i afegeix que aquesta «inclou en tot cas: a) La determinació dels requisits i les condicions d'exercici de les professions titulades [...]».

Hem de destacar, d'entrada, que aquest precepte estatutari atribueix a la Generalitat competència sobre les «professions titulades», concebudes com la «profesión para cuyo ejercicio se requieren títulos, entendiendo por tales la posesión de estudios superiores y la ratificación de dichos estudios mediante la consecución del oportuno certificado o licencia» (STC 42/1986,

de 10 d'abril, FJ 1). Com s'ha dit, la decisió sobre quan una professió ha de ser «professió titulada» correspon al legislador per mandat de l'article 36 CE, quan disposa que «la llei regularà [...] l'exercici de les professions titulades». El Dictamen núm. 278 del Consell Consultiu (F II), seguint l'anterior Dictamen núm. 271, de 21 de març de 2006 (F III), va posar de manifest que la jurisprudència constitucional ha perfilat el concepte de *professió titulada* per tal de distingir-lo de l'activitat laboral subjecta a requisits tot afirmant que «la sujeción a determinadas condiciones o el cumplimiento de ciertos requisitos para poder ejercer determinada actividad laboral o profesional es cosa bien distinta y alejada de la creación de una profesión titulada en el sentido antes indicado, cuyo ejercicio está condicionado a la posesión de concretos títulos académicos (STC 83/1984), o, lo que es lo mismo, a la “posesión de estudios superiores” ratificados por el oportuno certificado, diploma o licencia (STC 42/1986, FJ 3)» (STC 111/1993, FJ 9). Aquesta distinció també té transcendència als efectes competencials, ja que «la exigencia de tales requisitos, autorizaciones, habilitaciones o pruebas no es, en modo alguno, equiparable a la creación o regulación de los títulos profesionales a que se refiere el artículo 149.1.30 CE, ni guarda relación con la competencia que este precepto constitucional reserva al Estado» (STC 118/1996, de 27 de juny, FJ 24).

De les consideracions anteriors es dedueix que la matèria competencial a la qual es refereix l'article 125.4 EAC és la relativa a les professions titulades per a les quals s'exigeix «títol acadèmic oficial», i no les activitats laborals que es poden subjectar a requisits per obtenir la «capacitació oficial». Això ho corrobora la referència que el mateix precepte estatutari fa a les «normes generals sobre titulacions acadèmiques i professionals», en clara al·lusió a l'article 149.1.30 CE, i la citació dels articles 36 i 139 CE, que, com hem vist, estan lligats a aquell títol competencial estatal. Certament, l'article 125.4 EAC parla només de l'«exercici» de les professions titulades i no de l'«accés», que es duria a terme precisament amb l'obtenció del títol acadèmic o professional, tal com declara l'exposició de motius de la Llei 34/2006 en parlar de «la regulació del règim d'accés a la professió d'advocat». Però no és menys cert que la mateixa Constitució (art.

36), la jurisprudència constitucional transcrita i els textos legals es refereixen a l'obtenció d'un títol acadèmic o professional com una condició per a l'exercici de les professions titulades. Com es va afirmar en el Dictamen núm. 271 esmentat, «és evident que la determinació dels pressupòsits i les condicions exigibles per a l'exercici de qualsevol professió d'aquest tipus formen part necessària d'aquesta reserva de llei [amb referència a l'art. 36 CE] i que un dels pressupòsits per a l'exercici de professions titulades [...] és l'obtenció del títol professional o acadèmic que habiliti per a practicar-la; és a dir, la determinació del títol exigible per al seu exercici» (F III). La conclusió que se segueix del que hem exposat fins aquí és que la Generalitat ha assumit en l'article 125.4 EAC competències en matèria de professions titulades i, per tant, pot dur a terme determinades funcions amb relació a l'obtenció de títols professionals, com el d'advocat i el de procurador, respectant la reserva de llei de l'article 36 CE i les competències reservades a l'Estat per l'article 149.1.30 CE.

El segon títol competencial que invoca l'escrit de sol·licitud és l'article 131 EAC («Educació»), que hem de descartar d'entrada atès que tots els seus apartats i subapartats (incloent-hi el 4, sobre expedició i homologació de títols acadèmics i professionals) regulen diversos aspectes de l'ensenyament no universitari, mentre que el Reglament que desenvolupa la Llei 34/2006 regula una «formació especialitzada» que imparteixen les universitats o les escoles de pràctica jurídica dels col·legis professionals a titulats universitaris, de llicenciatura o de grau, i sempre amb la col·laboració entre ambdues institucions (art. 4 i 5).

Finalment, s'invoca l'article 172 EAC («Universitats»), de vegades citant algun dels seus apartats, que confereixen competències a la Generalitat en diversos àmbits del sistema universitari. No s'ha de descartar, d'entrada, aquest títol competencial, però caldrà verificar si els preceptes del Reglament objecte d'aquest Dictamen poden ser enquadrats en algun dels apartats concrets de l'article 172 que s'invocuen en l'escrit de petició.

4. Com hem avançat, ens resta analitzar l'abast del títol competencial de l'Estat *ex* article 149.1.30 CE, que hem considerat prevalent, i determinar la seva articulació amb els títols invocats

pel Govern de la Generalitat en els quals considerem que es poden enquadrar els preceptes del Reglament objecte del present Dictamen.

Per resoldre la primera qüestió hem de recórrer a la STC 154/2005, de 9 de juny, tal com va fer el Dictamen núm. 278 (F II) del Consell Consultiu, que resumeix la jurisprudència constitucional respecte d'aquest títol estatal, en els termes següents:

«[...] en la misma [STC 122/1989] dijimos que “la competencia reservada al Estado por el citado art. 149.1.30 de la Constitución comprende como tal ‘la competencia para establecer los títulos correspondientes a cada nivel y ciclo educativo, en sus distintas modalidades, con valor habilitante tanto desde el punto de vista académico como para el ejercicio de las profesiones tituladas, es decir, aquellas cuyo ejercicio exige un título (ad ex: Graduado Escolar, Bachiller, Diplomado, Arquitecto Técnico o Ingeniero Técnico en la especialidad correspondiente, Licenciado, Arquitecto, Ingeniero, Doctor), así como comprende también la competencia para expedir los títulos correspondientes y para homologar los que no sean expedidos por el Estado’. Y esta misma doctrina se reitera en la STC 82/1986. Es claro, por tanto, que la competencia que los órganos centrales del Estado tienen para regular las condiciones de obtención, expedición y homologación de los títulos profesionales se vincula directamente a la existencia de las llamadas profesiones tituladas, concepto éste que la propia Constitución utiliza en el art. 36, y que implícitamente admite, como parece obvio, que no todas las actividades laborales, los oficios o las profesiones en sentido lato son o constituyen profesiones tituladas. Como ha declarado este Tribunal en la STC 83/1984, tales profesiones tituladas existen cuando se condicionan determinadas actividades ‘a la posesión de concretos títulos académicos’, y en un sentido todavía más preciso, la STC 42/1986 define las profesiones tituladas como aquellas ‘para cuyo ejercicio se requieren títulos, entendiéndose por tales la posesión de estudios superiores y la ratificación de dichos estudios mediante la consecución del oportuno certificado o licencia’. Según señalábamos en esta última Sentencia, corresponde al legislador, atendiendo a las exigencias del interés público y a los datos producidos por la vida social, determinar cuándo una profesión debe pasar a ser profesión titulada, y no es dudoso que, con arreglo al texto del art. 149.1.30 de la Constitución, es el legislador estatal quien

ostenta esta competencia exclusiva” (STC 122/1989, de 6 de julio, FJ 3).» (FJ 8)

De la doctrina constitucional sobre l'article 149.1.30 CE, sintetitzada en el passatge transcrit, es desprèn, en primer lloc, que correspon únicament al legislador estatal decidir quan una professió ha de ser una professió titulada d'àmbit estatal, en la concepció d'aquesta que ha adoptat la jurisprudència constitucional, acomplint així la reserva de llei prevista a l'article 36 CE. Per tant, la creació d'una professió titulada, entesa en aquell sentit, només es pot dur a terme mitjançant una llei estatal. També correspondria a l'Estat la potestat reglamentària per al desenvolupament de la llei que regula l'exercici de les professions titulades, si bé l'esmentada reserva de llei de l'article 36 CE impediria una remissió al Reglament dels aspectes bàsics o elementals de la regulació, que s'hauria de limitar a aspectes complementaris o indispensables per motius tècnics, com ha exigít la jurisprudència constitucional (STC 83/1984, 42/1986 i 111/1993, de 25 de març).

Dit això, una lectura atenta dels preceptes constitucionals citats permet advertir que la reserva de llei de l'article 36 CE es refereix a «l'exercici d'una professió titulada», mentre que la competència atribuïda a l'Estat per l'article 149.1.30 CE es limita exclusivament a una part de la regulació de l'exercici, referida al requisit previ que consisteix en l'obtenció del corresponent títol habilitant. L'àmbit material del títol competencial de l'article 149.1.30 CE no coincideix, doncs, amb la matèria reservada a la llei per l'article 36 CE, ja que aquesta comprèn la regulació de l'exercici de les professions titulades, mentre que la competència estatal de l'article 149.1.30 CE comprèn «la regulació de les condicions d'obtenció, expedició i homologació de títols acadèmics i professionals», la qual en realitat és una forma d'accés a les professions titulades, que en el cas de la Llei 34/2006 són la d'advocat i la de procurador dels tribunals. Com s'ha vist, l'esmentada Llei i el Reglament que examinem fan referència només a l'accés a aquelles professions ja que tenen per objecte «regular les condicions d'obtenció del títol professional d'advocat i el títol professional de procurador dels tribunals» (art. 1 de la Llei i art. 1 del Reglament).

Les matisacions que acabem de fer permeten una certa delimitació de l'abast material del títol competencial contingut a l'article 149.1.30 CE, el qual no es referiria a la regulació *in totum* de l'exercici de les professions titulades, sinó al requisit que justament les defineix, és a dir, la possessió d'un títol acadèmic o professional. De fet, la matèria competencial reservada a l'Estat és «les condicions d'obtenció, expedició i homologació de títols acadèmics i professionals», enteses com les exigències, obligacions o requeriments previs que imposa el legislador per aconseguir un títol acadèmic o professional. En el supòsit que ens ocupa s'exigeix com a condició per a l'obtenció d'un títol professional (advocat o procurador) estar en possessió d'un títol acadèmic (llicenciat i graduat en dret o un títol equivalent), i acreditar una capacitació professional mitjançant la formació especialitzada, que inclou unes pràctiques externes, i una avaluació. Atès que es tracta de títols professionals que només pot crear l'Estat per llei, i que tenen validesa a tot el seu territori, l'establiment de les condicions per a la seva obtenció haurà de respectar el principi d'igualtat de l'article 139 CE, com ho reconeix l'article 125.4 EAC, i per això es reserva a la llei estatal la seva «regulació», com també admet indirectament el precepte estatutari citat quan diu «respectant les normes generals sobre titulacions acadèmiques i professionals».

Això ens porta a tractar l'àmbit funcional de la competència estatal prevista a l'article 149.1.30 CE, atès que aquest parla de la «regulació» de les dites condicions d'obtenció, expedició o homologació de títols. Aquesta és una expressió que no s'utilitza en la delimitació funcional dels títols competencials continguts en els diversos apartats de l'article 149.1 CE. D'una interpretació sistemàtica i literal del precepte, se'n poden deduir dues conseqüències. La primera, que atesa la ja esmentada vinculació entre l'article 149.1.30 CE i l'article 36 CE, aquesta regulació s'ha de fer mitjançant una llei que, amb les precisions fetes anteriorment, pot remetre alguns aspectes a un reglament. Per tant, malgrat no emprar, com en altres competències, l'expressió *legislació*, hem d'entendre que la «regulació» de l'article 149.1.30 CE s'ha de dur a terme formalment a través de normes amb rang de llei dictades per l'Estat i, eventualment, amb remissió a normes

reglamentàries estatals. La segona és que, des d'un punt de vista material, la «regulació» fa referència a una actuació dels poders públics de caràcter normatiu, en el sentit de sotmetre una activitat a determinades regles. La competència estatal seria una competència normativa consistent a regular les condicions d'obtenció dels títols professionals d'advocat i de procurador, creats per llei estatal i únics per a tot el seu territori, que garanteixin els mateixos drets i les mateixes obligacions per a tots els ciutadans que aspiren a obtenir-los (art. 139.1 CE). Això vol dir que la competència prevista a l'article 149.1.30 CE no atribueix a l'Estat totes les funcions en relació amb les condicions d'obtenció de títols professionals, sinó que permet a les comunitats autònomes assumir, com ha fet Catalunya en el seu Estatut, funcions d'administració i de gestió per a l'aplicació de la «regulació» continguda en les «normes generals sobre titulacions acadèmiques i professionals» (art. 125.4 EAC).

*Tercer. Examen dels preceptes del Reglament de la Llei 34/2006, aprovat pel Reial decret 775/2011, objecte de la sol·licitud de dictamen*

Ja hem avançat que en aquest darrer fonament jurídic procedirem a examinar els articles del Reglament objecte de dictamen en vista dels paràmetres de constitucionalitat i d'estatutarietat exposats en l'anterior fonament jurídic, en què ha quedat determinat el títol preferent en el qual s'enquadren els esmentats articles (art. 149.1.30 CE) i s'ha analitzat el règim competencial d'aquesta matèria. L'examen dels preceptes del Reglament el farem agrupant-los tot seguint l'ordre que ha adoptat la sol·licitud, tal com ha quedat exposat en el fonament jurídic primer.

1. El primer bloc de preceptes és el format pels articles 6 i 7.3 i .4, i, per connexió amb aquests, l'article 4.2 del Reglament, ja que en la sol·licitud s'al·lega que atribueixen funcions executives a òrgans estatals que correspondrien a la Generalitat segons els articles 125.4, 131 i 172 EAC. Els dos primers articles fixen el sistema d'avaluació i d'acreditació dels cursos de formació especialitzada que, com s'ha vist, s'han de seguir per obtenir el

corresponent títol, i que constitueixen una «formació reglada i de caràcter oficial» (art. 2.2 de la Llei 34/2006). La qualitat dels cursos impartits per les escoles de pràctica jurídica, segons l'article 6, s'ha d'avaluar d'acord amb els criteris que fixa l'apartat 1, lletra *a*, d'aquest precepte del Reglament. En la formació impartida per les universitats, en canvi, la seva avaluació ha de verificar si el corresponent pla d'estudis aconsegueix les exigències fixades en els articles 10 i 11 del Reglament (art. 7.2).

Doncs bé, entenem que el requisit de superar uns cursos de formació que han de ser prèviament avaluats d'acord amb uns mateixos criteris i exigències, i posteriorment acreditats per les autoritats competents, forma part de la «regulació de les condicions d'obtenció» que està emparada per l'article 149.1.30 CE. Ara bé, l'activitat consistent en l'avaluació dels cursos no forma part d'aquesta regulació sinó que es limita a aplicar-la a través d'actuacions administratives que, a Catalunya, corresponen a la Generalitat en virtut de la seva competència, assumida a l'article 125.4 EAC. En el cas de l'avaluació dels cursos impartits per les universitats (art. 7), la competència autonòmica es respectaria en la mesura que correspon a l'Agència Nacional d'Avaluació de la Qualitat i Acreditació «o els òrgans d'avaluació de les comunitats autònomes» verificar el compliment de les exigències fixades als articles 10 i 11 del Reglament (art. 7.2), expedint la corresponent «certificació» (art. 7.3). Per contra, la competència de la Generalitat *ex* article 125.4 EAC es veuria vulnerada en el cas de l'avaluació dels cursos impartits per les escoles de pràctica jurídica, atès que aquella s'atribueix al Ministeri de Justícia (art. 6.1.a), i es limita la participació de la comunitat autònoma a l'emissió d'un informe preceptiu (art. 6.1.b). En conseqüència, l'article 6.1.a (excloent-ne els criteris d'avaluació) i .b és contrari a l'article 125.4 de l'Estatut d'autonomia.

D'altra banda, l'atribució al secretari d'Estat de Justícia i al secretari general d'Universitats de la facultat d'emetre la resolució conjunta estimatòria de l'acreditació dels cursos (art. 6.1.c i 7.3) tampoc no es pot entendre com una activitat normativa de «regulació de les condicions d'obtenció» dels títols esmentats, sinó com un acte administratiu que es limita a acreditar formalment els cursos impartits tant per les escoles de pràctica jurídica



com per les universitats, un cop obtinguda l'avaluació positiva per part dels corresponents òrgans autonòmics. Per les raons exposades, creiem que correspon a la Generalitat la facultat de dictar la resolució acreditativa dels cursos en virtut de la competència assumida a l'article 125.4 EAC. En conseqüència, estímem que l'article 6.1.c i l'article 7.3 són contraris a l'article 149.1.30 CE i a l'article 125.4 EAC. El mateix judici ens mereix l'article 7.4 del Reglament quan preveu que també sigui una resolució conjunta del secretari d'Estat de Justícia i del secretari general d'Universitats la que acordi la renovació de l'acreditació dels cursos de formació i la referència que s'efectua en els apartats 2 i 3 de l'article 6 a la intervenció dels ministeris de Justícia i d'Educació en la renovació de l'acreditació i les modificacions dels cursos de formació.

Per connexió amb això anterior, és també contrari a l'article 125.4 EAC l'article 4.2 del Reglament, en la remissió que aquest efectua als articles 6 i 7 per a l'acreditació dels cursos.

2. S'atribueix a l'article 9 del Reglament una vulneració de les competències autonòmiques *ex* articles 131.2.d i 172.1.f en relació amb l'article 114.3 i .4 EAC per reservar al Govern de l'Estat l'atorgament de beques per a la realització dels esmentats cursos. El cert és, però, que el precepte es limita a disposar que el Govern «ha de preveure l'atorgament anual de beques per a la realització» dels cursos, «en el marc del règim de les beques i ajudes personalitzades a l'estudi», sense especificar les condicions d'atorgament, la seva gestió, tramitació i concessió, ni fer cap referència a la seva territorialització. Per tant, no es pot retreure a aquest precepte cap vulneració de les competències autonòmiques, que només podria produir-se un cop s'hagin concretat els anteriors aspectes en la normativa que dicti el Govern per fer efectiu el mandat contingut en l'article 9 del Reglament.

3. L'article 13 del Reglament preveu una composició equilibrada entre advocats, procuradors i professors universitaris com a personal docent dels cursos de formació; mentre que l'article 16 determina els equips de professionals que han de dur a terme les tutories de les pràctiques externes, encapçalats per advocats

i procuradors. Ja hem descartat que aquesta regulació pugui afectar les competències de la Generalitat sobre ensenyament no universitari (art. 131 EAC), i cal també descartar que afecti les competències de la Generalitat en matèria d'ensenyament universitari, atès que cap de les disposicions contingudes en els articles 13 i 16 no poden ser enquadrades en l'article 172.2 EAC. En concret, no s'afectaria el «règim del professorat docent i investigador contractat i funcionari» de l'apartat *e*, ja que l'article 13 no conté cap mena de regulació relativa a allò que conforma el règim del professorat docent de les universitats i es limita a preveure la seva intervenció en la impartició dels cursos de formació previstos en el Reglament.

Per la seva banda, l'article 16 del Reglament només es refereix als equips de professionals que han d'encapçalar els equips de tutories de les pràctiques externes, sense que es faci cap mena de referència al professorat universitari.

Per tot el que s'ha exposat entenem, en conseqüència, que els articles 13 i 16 del Reglament no són contraris a l'Estatut d'autonomia.

4. L'article 17.1 del Reglament estableix que les avaluacions per a l'accés a l'advocacia i a la procura han de ser «úniques i idèntiques» per a cada professió en tot el territori espanyol. Aquesta disposició s'ha d'entendre com la regulació d'una de les condicions d'obtenció dels esmentats títols professionals creats pel legislador estatal, que té cobertura en l'article 149.1.30 CE i està destinada a garantir la igualtat requerida per l'article 139.1 CE, a la qual es refereix l'article 125.4 EAC, tenint en compte que es tracta de títols oficials amb validesa a tot el territori de l'Estat. Ara bé, s'ha d'interpretar que l'avaluació «única» significa que els aspirants de tot l'Estat no poden ser sotmesos a diverses o successives proves per tal d'obtenir el corresponent títol, sinó que el mecanisme avaluador es realitza en un sol acte. D'altra banda, entenem que l'exigència d'«identitat» està destinada a preservar l'objectivitat i la igualtat en l'accés a les professions d'advocat i de procurador, i a aquest efecte: *a)* totes les proves «han d'anar dirigides a comprovar la formació pràctica suficient per a l'exercici de la professió respectiva, i en particular, a

l'adquisició de les competències que han de garantir els cursos» (art. 17.2); i *b*) han de tenir un mateix format, atès que han de consistir en una prova escrita de les característiques descrites a l'article 17.3. Aquesta exigència d'avaluació única i idèntica, en el sentit expressat, seria una condició per a l'obtenció del títol d'advocat i del de procurador dels tribunals que, tanmateix, no requeriria que el «contingut» concret de la prova fos estrictament el mateix a totes les comunitats autònomes, entre altres raons perquè els programes «han de preveure matèries relatives al dret propi de les comunitats autònomes» (art. 7.7 de la Llei 34/2006). Interpretat en aquest sentit, l'article 17.1 del Reglament no seria contrari a la Constitució ni a l'Estatut d'autonomia.

D'altra banda, l'article 17.4 disposa que el contingut de l'avaluació sigui fixat, per a cada convocatòria, pel Ministeri de Justícia i només preveu que les comunitats autònomes, així com altres institucions, puguin adreçar-li propostes. Per les raons que acabem d'exposar més amunt, i per entendre que la determinació del «contingut» de l'avaluació no constitueix una «regulació» de les condicions d'obtenció del títol professional, considerem que el precepte vulnera les competències de la Generalitat *ex* article 125.4 EAC, atès que no li atribueix la determinació del contingut de l'avaluació.

L'article 18.1 del Reglament atribueix la convocatòria de les avaluacions als ministeris de Justícia i d'Educació, mentre que l'article 18.3 confereix al primer la tramitació de les sol·licituds de participació en les proves d'avaluació per via telemàtica. Es tracta de dues actuacions administratives que no es poden emparar en la competència estatal per regular les condicions d'obtenció dels títols (art. 149.1.30 CE), i que haurien de correspondre a la Generalitat en virtut de la seva competència, assumida a l'article 125.4 EAC. Per tant, considerem que els apartats 1 i 3 de l'article 18 del Reglament són contraris a aquest precepte estatutari.

5. Finalment, l'article 19.2 del Reglament configura les comissions avaluadores creades en cada comunitat autònoma com a òrgans dependents funcionalment del Ministeri de Justícia, al qual s'atribueix, juntament amb el Ministeri d'Educació, la designació

dels seus integrants. En coherència amb el que hem sostingut en l'apartat 1 d'aquest fonament, la capacitat per determinar la composició de les esmentades comissions s'ha d'entendre inclosa en la competència de l'Estat *ex* article 149.1.30 CE, ja que tal composició constitueix una condició d'obtenció del títol en ser inseparable de la mateixa prova d'avaluació. En canvi, entenem que la competència estatal no inclou la designació dels integrants concrets de les comissions a Catalunya. Aquesta actuació correspondria a la Generalitat, a proposta, si escau, de les institucions relacionades en el mateix article, en virtut de les competències assumides a l'article 125.4 EAC, títol que també justificaria la dependència funcional de les esmentades comissions de les autoritats autonòmiques. En conseqüència, considerem que el paràgraf primer de l'article 19.2, en la mesura que atribueix als Ministeris de Justícia i d'Educació la designació dels membres de la comissió d'avaluació, com també el darrer paràgraf de l'apartat 2 de l'article 19, del Reglament esmentat, pel que fa a la dependència funcional de la comissió d'avaluació i la determinació de la seva presidència i secretaria, són contraris a l'article 125.4 EAC.

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

## CONCLUSIONS

*Primera.* Les lletres *a* (excloent-ne els criteris d'avaluació) i *c* de l'apartat 1, així com els apartats 2 i 3 de l'article 6 del Reglament de la Llei 34/2006, aprovat pel Reial decret 775/2011, de 3 de juny, són contraris a l'article 125.4 EAC, en la mesura que atribueixen als ministeris de Justícia i d'Educació, al secretari d'Estat de Justícia i al secretari general d'Universitats les facultats d'avaluació i acreditació dels cursos de formació de les escoles de pràctica jurídica. Així mateix, la lletra *b* de l'apartat 1 de l'article 6 del Reglament esmentat és contrària a l'article 125.4 EAC.

*Adoptada per unanimitat.*

*Segona.* Els apartats 3 i 4 de l'article 7 del Reglament de la Llei 34/2006, aprovat pel Reial decret 775/2011, de 3 de juny, són contraris a l'article 125.4 EAC, en la mesura que atribueixen al secretari d'Estat de Justícia i al secretari general d'Universitats la resolució conjunta per a l'acreditació dels cursos de formació impartits per les universitats i la seva renovació.

Per connexió, atesa la remissió que efectua als articles 6 i 7, l'apartat 2 de l'article 4 del Reglament esmentat és contrari a l'article 125.4 EAC.

*Adoptada per unanimitat.*

*Tercera.* Els articles 9, 13 i 16 del Reglament de la Llei 34/2006, aprovat pel Reial decret 775/2011, de 3 de juny, no són contraris a l'Estatut d'autonomia.

*Adoptada per unanimitat.*

*Quarta.* L'expressió «úniques i idèntiques» de l'apartat 1 de l'article 17 del Reglament de la Llei 34/2006, aprovat pel Reial decret 775/2011, de 3 de juny, no és contrària a l'Estatut d'autonomia si s'interpreta en el sentit exposat a l'apartat 4 del fonament jurídic tercer.

*Adoptada per unanimitat.*

*Cinquena.* L'apartat 1 de l'article 18 i el primer paràgraf de l'apartat 2 de l'article 19 del Reglament de la Llei 34/2006, aprovat pel Reial decret 775/2011, de 3 de juny, són contraris a l'article 125.4 EAC, en la mesura que atribueixen competències als ministeris de Justícia i d'Educació en matèria d'avaluació de l'aptitud professional. Així mateix, l'apartat 4 de l'article 17, l'apartat 3 de l'article 18 i el darrer paràgraf de l'apartat 2 de l'article 19 del Reglament esmentat, pel que fa a la dependència funcional de la comissió d'avaluació i la determinació de la seva presidència i secretaria, són contraris a l'article 125.4 EAC.

*Adoptada per unanimitat.*

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



**Dictamen 8/2011, de 27 de setembre,**  
sobre el Reial decret llei 8/2011, d'1 de juliol, de  
mesures de suport als deutors hipotecaris, de control  
de la despesa pública i cancel·lació de deutes amb  
empreses i autònoms contrets per les entitats locals,  
de foment de l'activitat empresarial i impuls de la  
rehabilitació i de simplificació administrativa

El Consell de Garanties Estatutàries, amb l'assistència del president Eliseo Aja, dels consellers Pere Jover Presa i Julio Añoveros Trias de Bes, del vicepresident Joan Egea Fernández, del conseller Marc Carrillo, de la consellera Antonia Agulló Agüero, del conseller secretari Jaume Vernet Llobet, i dels consellers Enric Fossas Espadaler i Àlex Bas Vilafranca, ha acordat emetre el següent

**DICTAMEN**

8/2011, d'1 de juliol, de mesures de suport als deutors hipotecaris, de control de la despesa pública i cancel·lació de deutes amb empreses i autònoms contrets per les entitats locals, de foment de l'activitat empresarial i impuls de la rehabilitació i de simplificació administrativa (BOE núm. 161, de 7 de juliol de 2011).

**ANTECEDENTS**

1. El dia 31 d'agost de 2011 va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries (Reg. 1612) un escrit de la

*Ponents: Eliseo Aja / Pere Jover Presa / Marc Carrillo*

vicepresidenta del Govern, de 30 d'agost de 2011, pel qual, en compliment d'allò que preveuen els articles 16.2.a, 31.1 i concordants de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries, es comunicava al Consell l'Acord del Govern de la Generalitat, de 30 d'agost de 2011, de sol·licitud d'emissió de dictamen de caràcter preceptiu i previ a la interposició d'un recurs d'inconstitucionalitat sobre l'adequació a l'ordre de distribució competencial dels articles 17.1.c, 18.1, 19.2, 21, 22, 23.1 –lletres a, d i e– i .2, la disposició addicional tercera, les disposicions transitòries primera i segona i la disposició final primera.1 –lletres c i d– del Reial decret llei 8/2011, d'1 de juliol, de mesures de suport als deutors hipotecaris, de control de la despesa pública i cancel·lació de deutes amb empreses i autònoms contrets per les entitats locals, de foment de l'activitat empresarial i impuls de la rehabilitació i de simplificació administrativa.

El Govern sol·licita d'aquest Consell el dictamen atès el seu caràcter preceptiu per al cas que s'acordés interposar recurs d'inconstitucionalitat, d'acord amb allò que disposa l'article 76.3 de l'Estatut d'autonomia.

2. El Consell de Garanties Estatutàries, en la sessió del dia 2 de setembre de 2011, després d'examinar i debatre la legitimació i el contingut de la sol·licitud de dictamen, d'acord amb el que preveuen els articles 23.f, 24 i 25.1 de la seva Llei, la va admetre a tràmit, es va declarar competent per emetre el dictamen corresponent i va designar ponent el conseller Julio Añoveros Trias de Bes.

3. En la mateixa sessió, d'acord amb l'article 25, apartat 5, de la seva Llei reguladora, el Consell va acordar adreçar-se al Govern a fi de sol·licitar-li la informació i la documentació complementàries de què disposés amb relació a la matèria sotmesa a dictamen.

4. En data 15 de setembre de 2011, el conseller Julio Añoveros Trias de Bes va demanar per escrit (Reg. 1651) que se li acceptés la renúncia a la ponència, davant la dificultat personal per presentar la ponència encomanada pel Ple.



5. En data 20 de setembre de 2011, com a conseqüència de l'acceptació de la renúncia, el Ple, per unanimitat, va designar una nova ponència integrada pel president Eliseo Aja i els consellers Pere Jover Presa i Marc Carrillo.

6. Finalment, després de les corresponents sessions de deliberació, es va fixar com a data per a la votació i per a l'aprovació del Dictamen el dia 27 de setembre de 2011.

## FONAMENTS JURÍDICS

### *Primer. L'objecte del Dictamen*

1. El Govern de la Generalitat ha sol·licitat dictamen al Consell en relació amb determinats preceptes del Reial decret llei 8/2001, d'1 de juliol, de mesures de suport als deutors hipotecaris, de control de la despesa pública i cancel·lació de deutes amb empreses i autònoms contrets per les entitats locals, de foment de l'activitat empresarial i impuls de la rehabilitació i de simplificació administrativa (en endavant, RDL 8/2011).

Per tal de delimitar l'objecte del dictamen sol·licitat, en aquest primer fonament jurídic descriurem el contingut del Reial decret llei 8/2011 i les previsions normatives dels preceptes concrets objecte de la sol·licitud del Govern, exposarem els motius que la fonamenten i, finalment, precisarem l'objecte del nostre Dictamen tot avançant-ne l'estructura.

2. El Reial decret llei 8/2011 conté diferents mesures l'objecte de les quals, segons l'exposició de motius, és «reforçar la capacitat de resposta de l'economia espanyola» davant del desenvolupament de la crisi financera internacional i el comportament dels mercats de deute públic. Entre altres actuacions previstes, i en allò que ens interessa als efectes del nostre Dictamen, el Reial decret llei adopta iniciatives per tal d'impulsar el desenvolupament de noves formes d'activitat econòmica i de generació d'ocupació, en particular en l'àmbit de la construcció, tot establint «reformes tendents a garantir la confiança i la

seguretat del mercat immobiliari i amb mesures que impulsen el desenvolupament de la rehabilitació com a nou àmbit de creixement sòlid i sostenible».

El capítol IV del Reial decret llei 8/2011, amb el títol «Mesures per al foment de les actuacions de rehabilitació», conté els articles 17 a 22, una part dels quals és objecte de la sol·licitud de dictamen. El Govern, concretament, dubta de l'adequació a l'ordre constitucional i estatutari de competències de la regulació d'aquest capítol, referent, d'una banda, a determinats aspectes de les actuacions de rehabilitació (art. 17.1.c, 18.1 i 19.2) i, de l'altra, a la inspecció tècnica d'edificis i els seus efectes (art. 21 i 22, en relació amb la disposició addicional tercera i les disposicions transitòries primera i segona).

Pel que fa a les previsions en matèria de rehabilitació que són objecte de la sol·licitud, l'article 17.1.c RDL 8/2011 estableix la definició d'actuacions de «regeneració urbana» que se situen dins del concepte de *rehabilitació*, juntament amb les actuacions de conservació (lletra *a*) i les de millora (lletra *b*). Les actuacions de regeneració urbana inclouen tant les actuacions referents als edificis com les referents a la urbanització i les dotacions que es desenvolupin en àmbits urbans vulnerables, obsolets o degradats, amb la finalitat d'acomplir els principis de cohesió territorial i social, eficiència energètica i complexitat al servei d'un medi ambient sostenible.

L'article 18.1 RDL 8/2011, en el primer paràgraf, preveu que les actuacions de conservació, millora i regeneració poden ser imposades per l'Administració competent quan així ho disposi el mateix Reial decret llei 8/2011 i la resta de legislació aplicable. El segon paràgraf estableix que l'Administració competent ha de delimitar l'àmbit de les actuacions de regeneració urbana, que pot ser continu o discontinu, o de mera rehabilitació de l'edificació, i en el qual es poden incloure intervencions de demolició, renovació o substitució d'habitatges o edificis complets, amb el límit que no afectin més del 50% dels edificis, dels habitatges o de l'edificabilitat. El tercer i darrer paràgraf atribueix a les actuacions de regeneració urbana la consideració d'«actuacions de transformació urbanística» als efectes del que preveu la Llei estatal del sòl (art. 14 del Reial decret legislatiu 2/2008, de 20 de juny).

L'article 19.2 RDL 8/2011 estableix que els subjectes legítims per participar en les actuacions de rehabilitació es poden agrupar en associacions administratives, a les quals s'atribueixen les funcions de participar en el procés de planificació o programació de l'actuació, elaborar els projectes, plans o programes corresponents, i assumir la gestió de les obres de millora i regeneració urbana.

En relació amb la inspecció tècnica d'edificis, l'article 21 RDL 8/2011 en disposa l'obligatorietat per als edificis amb una antiguitat superior a 50 anys –llevat que les comunitats autònomes fixin una antiguitat diferent–; estableix els requisits mínims de la inspecció; determina que la forma, els terminis i les condicions seran regulats per les comunitats autònomes, així com pels municipis en el marc dels mínims estatals i autonòmics, i, finalment, delimita l'abast de l'eficàcia de les inspeccions promogudes per comunitats de propietaris, que es referirà a tots els locals i habitatges existents en un edifici o complex immobiliari.

L'article 22 RDL 8/2011 regula els efectes de la inspecció tot establint que, quan d'aquesta en resultin deficiències, l'eficàcia del document que l'acredita queda condicionada a la certificació de la realització efectiva de les obres i els treballs de conservació requerits per mantenir l'immoble en l'estat legalment exigible.

En relació amb el règim de les inspeccions tècniques d'edificis, la disposició addicional tercera estableix que les previsions normatives del Reial decret llei 8/2011 sobre aquesta matèria només són aplicables als municipis amb població superior a 25.000 habitants, llevat que les comunitats autònomes fixin altres estàndards de població. La disposició transitòria primera regula l'eficàcia de les inspeccions tècniques ja realitzades tot fixant la seva data límit l'1 de gener de 2020 en cas que no s'hagi previst un altre termini per la normativa vigent a l'entrada en vigor del Reial decret llei (s'ha de tenir en compte que l'entrada en vigor de l'article 21 es difereix un any des de la publicació del Reial decret llei, d'acord amb allò que estableix la seva disposició final tercera). La disposició transitòria segona preveu la possibilitat que les administracions competents fixin un calendari per a la progressiva realització de la inspecció tècnica d'edificis fins a l'any 2015.

Finalment, la sol·licitud demana el nostre dictamen sobre l'article 23 RDL 8/2011. Aquest precepte se situa dins el capítol V del Reial decret llei, intitulat «Seguretat jurídica en matèria immobiliària» i que estableix l'exigència d'una resolució expressa d'autorització per a determinats actes de transformació, de construcció, d'edificació i d'ús del sòl i el subsòl, i la desestimació per silenci administratiu per al cas de venciment del termini sense resolució expressa. Dels actes d'incidència urbanística sotmesos a autorització per l'article 23.1 RDL 8/2011, la sol·licitud del Govern es refereix únicament a les lletres *a*, *d* i *e*, relatives, respectivament, a moviments de terres, parcel·lacions o actes de divisió de finques; a tala de masses arbòries, i a la primera ocupació d'edificacions de nova planta.

La disposició final primera, apartat primer, lletres *c* i *d* RDL 8/2011, és objecte, també, de la sol·licitud en la mesura que fa invocació dels títols competencials de l'Estat a l'empara dels quals es dicten, respectivament, els preceptes del capítol IV i l'article 23 RDL 8/2011.

3. La sol·licitud del Govern fonamenta la petició de dictamen en els dubtes de constitucionalitat i d'estatutarietat que plantegen els articles descrits a l'apartat anterior.

Per al Govern, d'una banda, els articles 17.1.c, 18.1 i 19.1 RDL 8/2011 poden envair les competències de la Generalitat en matèria d'habitatge i d'urbanisme (art. 137 i 149.5 EAC), atès que aquests preceptes incideixen sobre els instruments d'ordenació i de gestió urbanística i de rehabilitació d'habitatges fins a l'extrem de regular-ne aspectes de detall. De l'altra, els títols invocats per l'Estat a la disposició final primera, apartat primer, lletra *c* (art. 149.1.1, .8, .13 i .23 CE), segons la Generalitat, no donen cobertura suficient a aquesta regulació perquè cap d'aquests títols no té una relació tan directa amb la matèria que justifiqui el condicionament per part de l'Estat de l'exercici de les competències exclusives que l'Estatut atribueix a la Generalitat de Catalunya. A parer del Govern, el contingut dels preceptes assenyalats és materialment urbanístic i formen part de l'urbanisme objectiu, cosa que els inscriu dins l'àmbit material de les competències de la Generalitat.

Pel que fa a la regulació de la inspecció tècnica d'edificis (art. 21 i 22, disposició addicional tercera i disposicions transitòries primera i segona del Reial decret llei 8/2011), l'escrit de sol·licitud també considera que pot vulnerar les competències exclusives de la Generalitat en matèria d'habitatge (art. 137 EAC) i d'urbanisme (art. 149.5 EAC) per les mateixes raons assenyalades anteriorment.

Finalment, en relació amb l'apartat primer, lletres *a*, *c* i *d*, i l'apartat segon de l'article 23 RDL 8/2011, que imposen el silenci administratiu negatiu en relació amb determinats actes d'incidència sobre el sòl i el subsòl, la sol·licitud considera que els títols invocats per l'Estat (art. 149.1.1 i .18 CE) no donen cobertura suficient a aquesta regulació i que, en canvi, poden envair les competències de la Generalitat sobre habitatge i urbanisme (art. 137 i 149.5 EAC), així com les relatives al règim jurídic i el procediment de les administracions públiques catalanes (art. 159 EAC) i a l'agricultura i els aprofitaments forestals (art. 116 EAC).

4. Per tal de donar resposta als dubtes plantejats per la sol·licitud de dictamen, hem agrupat els preceptes sol·licitats en tres blocs per raó de la matèria, cadascun dels quals és objecte del corresponent fonament jurídic. En tots, tal com hem fet en anteriors dictàmens, duem a terme l'enquadrament competencial del bloc de preceptes i, un cop estudiat el títol competencial que considerem preferent, examinem la constitucionalitat i l'estatutarietat de cadascun dels articles objecte de la sol·licitud. D'acord amb això, analitzarem en el fonament jurídic següent el règim de distribució de competències en relació amb les actuacions de regeneració urbana i aplicarem el corresponent cànon de constitucionalitat i d'estatutarietat als articles 17.1.c, 18.1 i 19.2 del Reial decret llei 8/2011. En el fonament jurídic tercer analitzarem el marc competencial en el qual s'inscriu la regulació de la inspecció tècnica d'edificis i determinarem l'adequació a la Constitució i l'Estatut dels articles 21 i 22 i les disposicions addicional tercera i transitòries primera i segona del Reial decret llei objecte de Dictamen. Finalment, el quart i darrer fonament jurídic tindrà per objecte l'examen de l'ordre de distribució de competències en relació amb la fixació del caràcter positiu o

negatiu del silenci administratiu i la seva aplicació a l'article 23 RDL 8/2011.

*Segon. La distribució de competències en relació amb la regulació de les actuacions de regeneració urbanística*

1. El primer bloc de preceptes que són objecte de la sol·licitud de dictamen sobre els quals ens hem de pronunciar es contenen al capítol IV del Reial decret llei 8/2011, relatiu a les mesures per al foment de les actuacions de rehabilitació i específicament a la definició de la regeneració urbana: l'article 17.1.c, que defineix la regeneració urbana; l'article 18.1, relatiu a la realització de les actuacions de conservació, millora i regeneració, així com a les atribucions que corresponen a l'Administració competent sobre el tema; finalment, l'article 19.2, que es refereix als subjectes legitimats per participar en les actuacions de rehabilitació i, més concretament, a les finalitats que han de perseguir les associacions administratives integrades pels ens públics i particulars que es puguin constituir a l'efecte.

També haurem de tenir en compte el contingut de l'apartat 1.c de la disposició final primera, que determina els títols competencials a l'empara dels quals s'ha aprovat aquest Reial decret llei, pels quals l'Estat disposa de la competència exclusiva (art. 149.1 CE) en matèria de regulació de les condicions bàsiques de la igualtat en l'exercici dels drets i el compliment dels deures constitucionals corresponents (apt. 1), legislació civil (apt. 8), bases i coordinació de la planificació de l'activitat econòmica (apt. 13) i legislació bàsica sobre protecció del medi ambient (apt. 23).

Abans, però, d'analitzar el títol competencial en què cal enquadrar els preceptes objecte de la sol·licitud de dictamen que formen aquest primer grup de preceptes, cal parar atenció a la seva naturalesa. Perquè les mesures per al foment de les actuacions de rehabilitació són una manifestació del caràcter dinàmic de l'ordenament urbanístic, que tradicionalment s'ha mostrat permeable als pressupòsits canviants de la realitat econòmica i social. El Reial decret llei 8/2011 és un exemple de l'abandonament de la perspectiva expansionista en l'ordenació

de la ciutat en favor d'un enfocament vinculat a la conservació i la rehabilitació dels nuclis urbans, en el qual el planejament urbanístic presenta un contingut marcadament rehabilitador. En aquest sentit, cal subratllar que, de temps ençà, aquest canvi de perspectiva adreçat a la regeneració urbana ha estat objecte d'atenció per part dels tribunals ordinaris. Un bon referent l'oferí la Sentència del Tribunal Suprem de 27 de febrer de 1987 en declarar que: «La realidad social indica claramente que el problema fundamental del urbanismo actual no es el ensanche, con su necesidad de transformar el suelo para generar más ciudad, sino el de la conservación y rehabilitación del tejido urbano ya hecho, lo que obliga a actuar en el interior de las poblaciones».

És en aquest context de canvi que l'exposició de motius del Reial decret llei «introdueix [...] noves mesures adreçades a seguir impulsant les actuacions de rehabilitació, que reforcen i aprofundeixen els continguts que sobre aquesta matèria es van recollir a la Llei d'economia sostenible [...]». I, més concretament, l'article 17.1.c inclou les mesures de regeneració urbana com una actuació específica de rehabilitació; per la seva banda, l'article 18.1 prescriu que les actuacions de conservació, millora i regeneració poden ser imposades per l'Administració quan concorrin determinades condicions i, en aquests casos, les actuacions de regeneració urbana tenen la consideració d'actuacions de transformació urbanística; i, finalment, l'article 19.2, relatiu als subjectes legitimats per participar en aquestes actuacions rehabilitadores, preveu els fins que hauran de perseguir les associacions administratives en què els subjectes es poden agrupar.

2. Les actuacions de regeneració previstes en els preceptes esmentats són enquadrables, d'una banda, segons el parer del Govern, en les matèries d'urbanisme i d'habitatge, que són de competència exclusiva de la Generalitat. I, d'una altra, d'acord amb la invocació de títols competencials que fa la disposició final primera, apartat 1, lletra c, RDL 8/2011, en les matèries referides a la regulació de les condicions bàsiques de la igualtat en l'exercici dels drets i el compliment dels deures constitucionals, la legislació civil, les bases i coordinació de la planificació de l'activitat econòmica, i la legislació bàsica sobre protecció del medi ambient.

Dit això, en tot cas i a fi de fixar el cànon d'enjudiciament que haurem de tenir en compte, en aquest fonament jurídic ens correspon determinar quina és la incidència efectiva de tots aquests títols competencials sobre els preceptes relatius a les mesures per al foment de les actuacions de rehabilitació, que són objecte de la sol·licitud de dictamen.

En primer lloc, atès el contingut dels articles 17.1.c, 18.1 i 19.2 del Reial decret llei, cal que fixem l'atenció en la matèria «urbanisme», amb relació a la qual el Tribunal Constitucional en la seva significada STC 61/1997, de 20 de març, s'ha referit en els termes següents:

«[E]l urbanismo, como sector material susceptible de atribución competencial, alude a la disciplina jurídica del hecho social o colectivo de los asentamientos de la población en el espacio físico, lo que, en el plano jurídico, se traduce en la “ordenación urbanística” como objetivo normativo de las Leyes urbanísticas.» (FJ 6.a)

Amb ocasió del nostre Dictamen núm. 6/2011, de 20 de maig, vàrem interpretar que, per bé que amb aquesta Sentència el Tribunal Constitucional no pretenia definir expressament què entenia per *urbanisme*, sí que aportava una aproximació conceptual sobre la dimensió material d'aquesta competència, la qual cosa ens ha de resultar d'utilitat pel que fa als preceptes objecte d'aquest Dictamen, referits a les mesures per al foment de les actuacions de rehabilitació. Una aproximació conceptual en la qual, sens dubte, el Tribunal ha assumit les aportacions de la tradició legislativa reguladora de l'urbanisme elaborada a partir de la idea de l'ordenació de la ciutat, conformada «[...] a través de determinades tècniques i potestats públiques com són el planejament, la gestió i l'execució o la intervenció sobre la propietat» (FJ 3). Més concretament, la STC 61/1997 establí que el contingut de l'urbanisme es tradueix en potestats concretes atribuïdes als ens públics:

«[T]ales como las referidas al planeamiento, la gestión o ejecución de instrumentos planificadores y la intervención administrativa en las facultades dominicales sobre el uso del suelo y edificación, a



cuyo servicio se arbitran técnicas jurídicas concretas; a lo que ha de añadirse la determinación, en lo pertinente, del régimen jurídico del suelo en tanto que soporte de la actividad transformadora que implica la urbanización y edificación.» (FJ 6.a)

Des de la perspectiva funcional i d'acord amb el que preveu el bloc de la constitucionalitat, la competència legislativa sobre l'urbanisme correspon amb caràcter d'exclusivitat a la Generalitat (art. 149.5 EAC). Tal com vam exposar en el nostre Dictamen 6/2011 (FJ 3), la doctrina del Tribunal Constitucional determina que aquesta competència és exclusiva i no compartida, per la qual cosa a l'Estat li està vedada la regulació del règim jurídic urbanístic. En efecte, en la seva STC 164/2001, d'11 de juliol, estableix que:

«[L]as Comunidades Autónomas son titulares, en exclusiva, de las competencias sobre urbanismo. La competencia legislativa sobre urbanismo permite a las Comunidades Autónomas fijar sus propias políticas de ordenación de la ciudad, y servirse de ello de las técnicas jurídicas, que consideren más adecuadas. Una de esas técnicas jurídicas puede ser, entre otras, la definición o conformación de las facultades urbanísticas de la propiedad urbana.» (FJ 4)

En segon lloc, també cal parar esment en la matèria referida a l'habitatge. D'acord amb una perspectiva material, el Tribunal Constitucional, en la seva STC 152/1988, de 20 de juliol, ha interpretat que aquesta competència faculta les comunitats autònomes i, per tant, la Generalitat:

«[P]ara desarrollar una política propia en dicha materia, incluido el fomento y promoción de la construcción de viviendas, que es, en buena medida, el tipo de actuaciones públicas mediante las que se concreta el desarrollo de aquella política.» (FJ 2)

Des de la dimensió funcional, tal com succeeix amb l'urbanisme, la Generalitat disposa de competència exclusiva sobre la matèria d'habitatge (art. 137 EAC). No obstant això, més endavant justifiarem que aquesta competència ocupa una posició secundària en el judici competencial que hem de dur a terme.

En la mesura que aquest primer grup de preceptes es refereix a la regeneració d'àmbits o nuclis urbans, haurem d'excloure la matèria d'habitatge per fonamentar el nostre parer.

3. Als efectes del nostre Dictamen, escau tenir en compte la doctrina del Tribunal Constitucional sobre l'abast horitzontal que puguin tenir els títols competencials invocats per la disposició final primera, apartat 1, lletra c, del Reial decret llei objecte de Dictamen sobre les competències substantives al·legades pel Govern de la Generalitat en matèria d'urbanisme i habitatge, a fi de determinar la preeminència competencial que correspongui en cada cas.

Així, en primer lloc, sobre la competència estatal de caràcter transversal relativa a la regulació de les condicions bàsiques de la igualtat en l'exercici dels drets i el compliment dels deures constitucionals, el Tribunal Constitucional, en la STC 61/1997, de 20 de març, ha interpretat que el concepte de condicions bàsiques no és equivalent al de bases o legislació bàsica que estableixen altres regles competencials, que les condicions bàsiques «se predicen de los derechos y deberes constitucionales en sí mismos considerados, no de los sectores materiales en los que éstos se insertan» (FJ 7) i que l'article 149.1.1 «sólo presta cobertura a “aquellas condiciones que guarden una estrecha relación directa o inmediata con los derechos que la Constitución reconoce”» (FJ 7).

La mateixa Sentència expressa de forma més explícita que «les condicions bàsiques» es refereixen al «contingut primari del dret», la qual cosa comporta la determinació de «las facultades elementales, límites esenciales, deberes fundamentales, prestaciones básicas» o «ciertas premisas o presupuestos previos». En tot cas, aquestes «condicions prèvies» han de ser aquelles que siguin imprescindibles per garantir una igualtat que «no puede consistir en una igualdad formal absoluta». I encara afegeix que escau incloure dins les esmentades «condicions bàsiques» «aque-llos criterios que guardan una relación necesaria e inmediata con aquéllas [les condicions bàsiques], tales como el objeto o ámbito material sobre el que recaen las facultades que integran el derecho [...], los deberes, requisitos mínimos o condiciones

básicas en que ha de ejercerse un derecho [...], los requisitos indispensables o el marco organizativo que posibilitan el ejercicio mismo del derecho [...]» (FJ 8). Per tant, els criteris establerts per aquesta jurisprudència constitucional ens hauran de servir per determinar la raonabilitat o no de la seva invocació per part de la disposició final primera, lletra c, del Reial decret llei, per atribuir la competència a l'Estat sobre les mesures per al foment de les actuacions de rehabilitació i regeneració urbana abans descrites.

Seguidament, pel que fa a la competència estatal de l'article 149.1.8 CE sobre la legislació civil, aquesta és atribuïda per la Constitució sens perjudici de les competències que les comunitats autònomes puguin assumir per a la «conservació, modificació i desenvolupament» dels seus respectius drets civils forals o especials «allà on n'hi hagi». En tot cas, aquest precepte estableix que determinades matèries del dret civil (com ara les regles relatives a l'aplicació i l'eficàcia de les normes jurídiques, les bases de les obligacions contractuals, les normes per resoldre els conflictes de lleis, etc.) han de disposar d'una regulació general i uniforme per a tot l'Estat. Atès el contingut estrictament urbanístic dels tres preceptes analitzats en aquest fonament, descartem que trobin empara en la competència de l'Estat en matèria de legislació civil.

La tercera habilitació competencial a què s'acull l'Estat és a la seva competència exclusiva per determinar les bases i la coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica (149.1.13 CE). Atès que en la sol·licitud de dictamen el Govern fonamenta els dubtes de constitucionalitat i d'estatutarietat dels articles 17.1.c, 18.1 i 19.2 del Reial decret llei en la infracció de les competències de la Generalitat sobre urbanisme i habitatge, cal que analitzem l'abast de la competència estatal *ex* article 149.1.13 CE i el condicionament que pugui presentar sobre les competències específiques esmentades.

Sobre aquest particular, la jurisprudència constitucional ha interpretat que:

«La competencia estatal en cuanto a la ordenación general de la economía responde al principio de unidad económica y abarca

la definición de las líneas de actuación tendientes a alcanzar los objetivos de política económica global o sectorial fijados por la propia Constitución [...].» (STC 186/1988, de 17 d'octubre, FJ 2)

Així mateix, afegeix que:

«La necesaria coherencia de la política económica exige decisiones unitarias que aseguren un tratamiento uniforme de determinados problemas en orden a la consecución de dichos objetivos [...].» (Ibíd.)

Ara bé, com vam recordar al nostre Dictamen 6/2011, de 20 de maig, sobre la Llei 2/2011, de 4 de març, d'economia sostenible (en endavant, LES): «una lectura o una interpretació expansiva de l'abast material de l'article 149.1.13 CE podria limitar al mínim les competències assumides per les comunitats autònomes. En aquest sentit, la competència estatal en aquesta matèria haurà de tenir en compte les competències sectorials que hagin assumit les comunitats autònomes [...] sobre urbanisme, i el fet que la Constitució utilitzi el terme "general" en l'article 149.1.13 s'ha d'entendre referit a l'actuació de l'Estat que tingui una importància especialment rellevant per al conjunt de l'economia estatal» (FJ 3).

En aquest sentit, la STC 61/1997 va remarcar el criteri general adreçat a evitar una visió expansiva de l'abast de l'article 149.1.13 CE, en especial respecte del sector urbanístic, en els termes següents:

«Por lo que aquí interesa, tal inteligencia restrictiva del art. 149.1.13 CE cuando afecta a la competencia urbanística de las Comunidades Autónomas ha de verse complementada además por una interpretación finalista o teleológica, de modo que tan sólo aquellas normas básicas que respondan efectiva y estrictamente a la planificación general de la actividad económica podrían encontrar cobijo en el referido título, que impide la producción de normas que, aunque relacionadas con esa planificación general, no guarden esa inmediata y directa relación con la dirección de la economía.» (FJ 36)

En la mateixa lògica interpretativa i amb ocasió del Dictamen 6/2011, de 20 de maig, ens vam remetre al nostre Dictamen 2/2011, de 21 de març, FJ 2, que també es feia ressò d'aquesta doctrina basada en la necessitat de modular: «la més que possible *vis expansiva* que es pugui derivar del contingut i l'abast de l'article 149.1.13 CE», i, més concretament, respecte de la doctrina jurisprudencial reproduïda a la STC 61/1997, hem establert que:

«Amb la interpretació exposada el Tribunal introdueix la regla o test de la incidència directa i significativa sobre l'activitat econòmica general com a criteri per determinar la legitimitat constitucional de l'aplicació del títol de l'article 149.1.13 CE.» (FJ 2)

Perquè, en efecte, aquest test, destinat a determinar si les prescripcions de caràcter bàsic que ara preveu el Reial decret llei 8/2011 sobre els aspectes relacionats amb el règim urbanístic responen de forma efectiva i directa a la planificació general de l'economia, haurà de ser el cànon que haurem d'aplicar, a continuació, per dictaminar sobre la legitimitat constitucional i el respecte al bloc de la constitucionalitat de la disposició aprovada pel Govern de l'Estat.

Finalment, la disposició final primera, lletra c, també inclou la competència exclusiva de l'Estat sobre la legislació bàsica del medi ambient, com a títol competencial habilitant dels preceptes impugnats del capítol IV del Reial decret llei 8/2011. Un cop més, escau recordar les argumentacions que el Consell de Garanties Estatutàries va sostenir en el seu recent Dictamen 6/2011 (FJ 2).

Concretament, pel que fa a la naturalesa i l'abast de la matèria competencial de medi ambient, que és compartida per l'Estat i les comunitats autònomes, vam invocar la jurisprudència del Tribunal Constitucional, que ha interpretat que:

«La configuración de la competencia en esta materia, que comparten el Estado y las Comunidades Autónomas, contiene un primer elemento objetivo, estático, el medio ambiente como tal, y otro dinámico, funcional, que es su protección, soporte de las potestades a su servicio. Ambos aspectos de tal actividad pública

hacen surgir el componente medioambiental de las demás políticas sectoriales.» (STC 102/1995, de 26 de juny, FJ 4)

I, específicament, a l'hora de definir el seu contingut material, la mateixa Sentència ha precisat que:

«[E]l “ambiente” comprende las condiciones o circunstancias de un lugar que parecen favorables o no para las personas, animales o cosas que en él están. Como síntesis, el “medio ambiente” consiste en el conjunto de circunstancias físicas, culturales, económicas y sociales que rodean a las personas ofreciéndoles un conjunto de posibilidades para hacer su vida.» (Ibíd., FJ 4)

Tanmateix, igual que hem dit anteriorment respecte de la competència de l'Estat sobre legislació civil, també descartem que en el cas que ens ocupa en aquest fonament jurídic incideixi de manera significativa la competència estatal sobre medi ambient.

Per tant, centrarem la nostra anàlisi únicament en l'afectació que sobre la competència de la Generalitat en urbanisme puguin tenir els títols competencials dels apartats 1 i 13 de l'article 149.1 CE.

4. Un cop descrit el contingut del grup de preceptes que, amb relació a les mesures per al foment de les actuacions de rehabilitació, han estat objecte de la sol·licitud de dictamen, i després d'exposar el marc competencial dels dubtes de constitucionalitat i d'estatutarietat formulats pel Govern en la seva sol·licitud, així com el cànon d'interpretació que aporta la jurisprudència constitucional, cal analitzar-ne l'aplicació als articles 17.1.c, 18.1 i 19.2 RDL 8/2011.

Atesa la diversitat dels títols competencials invocats en la sol·licitud del Govern referits a urbanisme (art. 149.5 EAC) i habitatge (137 EAC) i d'aquells que, per la seva banda, l'Estat al·lega per justificar la seva competència per aprovar el Reial decret llei 8/2011 en la disposició final primera, lletra *a* (la competència exclusiva reconeguda als apts. 1, 8, 13 i 23 de l'article 149.1 CE), escau reiterar la jurisprudència constitucional i la doctrina d'aquest Consell per determinar el títol prevalent en aquest supòsit de concurrència d'una pluralitat de títols competencials.

Sobre aquest particular, en el recent Dictamen 6/2011, ja esmentat, dèiem que:

«D'acord amb la jurisprudència constitucional, de la invocació d'una pluralitat de títols competencials per part de l'Estat amb la finalitat de fomentar la competència per regular una matèria concreta, no se'n deriva una atribució competencial (STC 33/2005, de 17 de febrer, FJ 5), sinó que, en tot cas, aquesta respon a l'aplicació d'un títol constitucionalment correcte, determinat a partir d'algun dels criteris que el Tribunal Constitucional ha utilitzat per efectuar l'enquadrament de la matèria.» (FJ 2)

I, tot seguit, fent referència a la doctrina pròpia del Consell, afegíem que davant d'una pluralitat de títols invocats cal:

«[Q]ue verifiquem si l'enquadrament dels preceptes examinats en els corresponents títols competencials [...] és correcte o no segons els criteris establerts per la jurisprudència constitucional, en particular la relativa als supòsits de concurrència de títols competencials.» (Dictamen 2/2011, de 21 de març, FJ 1.3)

Un segon criteri que cal considerar, davant l'eventualitat derivada de la pluralitat de títols, és la regla que estableix la preferència del títol competencial general sobre un altre de caràcter més específic (STC 71/1982, FJ 6; 192/1990, FJ 2 i 3; 67/1996, FJ 2), tot i que, així mateix, si cal s'haurà de tenir en compte que el joc d'aquesta regla ha estat relativitzat en negar valor absolut al criteri de l'especificitat per determinar el títol prevalent. En aquest cas, el Tribunal té en compte la importància del sector en el conjunt de l'activitat econòmica (STC 223/2000, FJ 16, i 88/2001, FJ 5).

D'acord, doncs, amb aquests referents interpretatius, passem a analitzar el contingut dels articles 17.1.c, 18.1 i 19.2 RDL 8/2011.

A) Com hem exposat anteriorment, l'article 171.c inclou entre les «actuacions de rehabilitació», les que comporten «[l]es de regeneració urbana, entenent per tals, d'acord amb el que disposa l'article 110 de la Llei d'economia sostenible, les que es

desenvolupin en àmbits urbans vulnerables, obsolets o degradats, que incloguin tant la urbanització i les dotacions, com els edificis [...]». Aquest precepte afegeix que quan les obres de regeneració urbana «es refereixin exclusivament a la rehabilitació d'edificis, aquestes actuacions consisteixen a realitzar les obres necessàries per aconseguir els fins propis de les actuacions de millora de la qualitat i sostenibilitat del medi urbà [...]».

La previsió normativa que fa aquest precepte del Reial decret llei 8/2011 és una manifestació del caràcter dinàmic de l'ordenament urbanístic adreçat a la rehabilitació de l'entorn urbà, al qual es feia referència anteriorment. En efecte, en aquest nou context regulador, el planejament urbanístic presenta un contingut rehabilitador, en la mesura que preveu un conjunt de determinacions normatives que incideixen sobre els processos de rehabilitació urbana i que afecten el patrimoni urbanitzat i edificat. El contingut rehabilitador del planejament urbanístic que comporta la regeneració urbana es duu a terme en funció de la seva incidència sobre el patrimoni urbà. Aquest és el sentit d'allò que preveu el primer paràgraf de la lletra c de l'article 17.1, quan distingeix entre «àmbits urbans vulnerables, obsolets o degradats». D'aquesta manera es diferencia entre aquells supòsits que condueixen a la conservació del patrimoni urbà d'aquells altres en què el planejament en preveu l'alteració amb la finalitat d'aconseguir els objectius propis de la rehabilitació entre els quals es troba el manteniment d'un medi urbà sostenible i la garantia del dret a un habitatge digne.

Com s'ha exposat abans, les prescripcions normatives d'aquest precepte són tributàries de l'article 110 LES, al qual es remet. Amb motiu del Dictamen 6/2011 sobre la dita LES (FJ 3), aquest Consell va dictaminar respecte d'aquest precepte, relatiu a les «Actuacions de renovació i rehabilitació urbanes», que, tot i que presentava un contingut que en aparença es podria vincular parcialment a una activitat relacionada amb l'habitatge, el títol prevalent era el referit a l'urbanisme, per diverses raons: la principal, que en el precepte es regulen instruments urbanístics com és, en aquest cas, el planejament amb finalitat rehabilitadora i de regeneració general o parcial de l'espai urbà. Per tant, les activitats relacionades amb la rehabilitació de construccions i



d'edificis que s'hi preveuen són una conseqüència de l'enquadrament competencial de l'activitat en la planificació urbanística.

Quant a allò que ara ens cal subratllar, el contingut de l'article 17.1.c comporta una regulació de l'instrument de l'activitat de rehabilitació sobre aquells àmbits de la ciutat que siguin vulnerables, obsolets o degradats, que inclou la regeneració que incideix directament sobre la urbanització i les dotacions, i també excepcionalment sobre els edificis. Es tracta, doncs, d'una regulació de contingut materialment urbanístic. En aquest sentit, cal assenyalar la similitud del concepte de regeneració urbana amb la definició dels plans especials de reforma interior (PERI) que feia el Reial decret legislatiu 1/1992, de 26 de juny, pel qual s'aprova el Text refós del la Llei del sòl i ordenació urbana, i que va ser declarada inconstitucional per la STC 61/1997 en dictar-se amb caràcter purament supletori i sense cobertura de cap títol competencial estatal. L'article 85.1.a definia els PERI així:

«1. Els Plans Especials de reforma interior en sòl urbà podran tenir per objecte les següents finalitats: a) Dur a terme actuacions aïllades que, conservant l'estructura fonamental de l'ordenació anterior, s'adrecin a la descongestió del sòl urbà, creació de dotacions urbanístiques i equipament comunitari, sanejament de barris insalubres, resolució de problemes de circulació o d'estètica i millora del medi ambient o dels serveis i altres fins anàlegs.»

Doncs bé, en els termes que expressa la STC 61/1997, la regulació que preveu l'article 17.1.c, referida a les actuacions de regeneració urbana, s'identifica palesament amb aquelles activitats de caràcter urbanístic, tal com les ha definit l'esmentada Sentència (FJ 6.a), que hem reproduït a l'apartat 2 d'aquest fonament jurídic.

Per les raons exposades, les previsions de l'article 17.1.c haurien de ser encabides en les competències sobre urbanisme, que corresponen a la Generalitat (art. 149.5 EAC). Dit això, és la jurisprudència constitucional (vegeu, per totes, la STC 61/1997, FJ 6.b) la que ha destacat que tant l'urbanisme com l'habitatge són àmbits materials de competència que no poden ser entesos com a compartiments estancs i que, en conseqüència, es poden veure afectats per la incidència horitzontal d'altres títols, tot i

que, si té lloc aquesta circumstància, haurà de ser interpretada restrictivament (vegeu, per totes, la STC 128/1999, FJ 7). D'acord, doncs, amb el cànon jurisprudencial exposat anteriorment, cal analitzar tot seguit si els títols competencials en els quals s'empara l'Estat en la disposició final primera 1.c permeten modificar aquesta conclusió provisional.

En primer lloc, s'ha de verificar si la invocació de l'article 149.1.1 CE, que atribueix a l'Estat la competència exclusiva sobre la regulació de les condicions bàsiques de la igualtat en l'exercici dels drets i el compliment dels deures constitucionals corresponents, incideix sobre la competència en matèria d'urbanisme. La resposta ha de ser forçosament negativa ja que, d'acord amb el cànon que fixà la STC 61/1997 (FJ 8), hem d'interpretar que les actuacions de regeneració urbana, com una forma, entre d'altres, de les actuacions de rehabilitació, no constitueixen cap regulació del contingut primari d'un dret, ni la fixació de condicions prèvies, facultats elementals, límits essencials o prestacions bàsiques per al seu exercici a fi d'assegurar la igualtat absoluta de les condicions bàsiques. Sens perjudici que, eventualment, el contingut rehabilitador de la planificació urbanística pugui afectar, per exemple, el dret de propietat, d'aquesta circumstància no es pot derivar una regulació de les condicions bàsiques del seu exercici.

Més concretament, cal precisar que, certament, el deure de conservació es pot considerar com una condició bàsica vinculada a la funció social del dret de la propietat urbana (STC 61/1997, FJ 10 i 34.b), però aquest no és el cas de les actuacions de regeneració urbana, que per si mateixes ultrapassen l'abast d'aquest deure i són qualitativament diferents en projectar-se sobre el nucli urbà, és a dir, sobre la ciutat, que, al capdavant, és el que regula l'article 17.1.c a través de la regeneració urbana que es desenvolupi en àmbits urbans vulnerables, obsolets o degradats. Per tant, hem de concloure que el títol competencial *ex* article 149.1.1 CE no pot emparar la regulació que conté l'article 17.1.c del Reial decret llei.

El tercer títol al qual s'acull l'Estat per aprovar el Reial decret llei és la clàusula econòmica de l'article 149.1.13 CE: la competència exclusiva de l'Estat per fixar les bases i la coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica. En aquest sentit,

és innegable que, com gairebé tota activitat de caràcter col·lectiu, la regeneració d'àmbits urbans que siguin vulnerables, obsolets o degradats forçosament ha de presentar una transcendència econòmica (per exemple, en el sector de la construcció i, lògicament, en el laboral). De fet, entre les finalitats que l'exposició de motius del Reial decret llei 8/2011 destaca per fer front a la situació de crisi econòmica actual hi ha la de «donar el màxim impuls possible a les iniciatives vinculades amb el desenvolupament de noves formes d'activitat econòmica i de generació d'ocupació». Ara bé, d'aquesta circumstància no pot derivar-se, a través d'una interpretació extensiva, el desplaçament en favor de l'Estat de la competència sobre una activitat de naturalesa materialment adscrita a l'urbanisme.

Perquè, d'acord amb la interpretació restrictiva establerta per la jurisprudència constitucional abans invocada, la regla o test de la incidència directa i significativa sobre l'activitat econòmica general com a criteri per determinar la legitimitat constitucional de l'aplicació del títol de l'article 149.1.13 CE no es compleix en l'activitat de regeneració urbana de l'article 17.1.c RLD 8/2011. Perquè, més enllà dels efectes econòmics que sens dubte pugui comportar, com una forma més de les mesures de foment de la rehabilitació de nuclis urbans, dista molt de constituir una mesura substantiva i específica de planificació econòmica.

Per tant, un cop que hem argumentat que els títols competencials referits a la competència exclusiva de l'Estat (art. 149.1 CE) sobre regulació de les condicions bàsiques de la igualtat en l'exercici dels drets i el compliment dels deures constitucionals (apt. 1) i sobre les bases i coordinació de la planificació de l'activitat econòmica (apt. 13) als quals es remet la disposició final primera 1.c, no donen cobertura constitucional suficient a la regulació continguda a l'article 17.1.c RDL 8/2011, hem de concloure que aquest precepte és contrari a l'article 149.5 EAC i que no troba empara en els apartats 1, 8, 13 i 23 de l'article 149.1 CE.

B) L'article 18 RDL 8/2011 regula la realització de les actuacions de conservació, millora i regeneració. L'apartat 1, que és l'únic que ha estat objecte de la sol·licitud de dictamen, estableix

que aquestes actuacions poden ser imposades per l'Administració quan concorrin una sèrie de condicions fixades pel Reial decret llei i l'article 111.2 LES, al qual es remet. La imposició del deure de rehabilitació és una conseqüència lògica del planejament urbanístic.

Les actuacions de regeneració exigeixen de l'Administració competent que delimiti el seu àmbit, d'acord amb una sèrie de prescripcions que, entre altres exigències, consisteixen a establir uns límits quantitius sobre l'edificabilitat. Així mateix, en els supòsits de transformació urbana (intervencions de demolició, renovació o substitució d'habitatges), el Reial decret llei es remet al que preveu l'article 14.1 del Text refós de la Llei del sòl, aprovat pel Reial decret legislatiu 2/2008, de 20 de juny.

La referència explícita que el paràgraf primer de l'article 18 fa al fet que «les actuacions de conservació [...] poden ser imposades per l'Administració competent [...]», podria conduir a considerar que el Reial decret llei 8/2011 remet la regulació del règim d'aquestes actuacions de conservació, millora i regeneració a l'ens administratiu que disposi de les competències sobre urbanisme, amb la qual cosa no presentaria vicis d'invasió competencial. Tanmateix no és així, perquè tot seguit la resta del contingut del precepte detalla, en particular, com han de ser les actuacions de l'Administració competent, a saber: delimitació de l'àmbit corresponent i les seves característiques, els tipus d'intervenció, els límits percentuals sobre els habitatges o l'edificabilitat. Per tant, és el Reial decret llei el que defineix i concreta aspectes del règim jurídic de l'activitat de conservació, millora i regeneració.

Atès, doncs, el contingut de l'article 18.1, ens hem de remetre a la mateixa conclusió que hem establert respecte de l'article 17.1.c. Es tracta, també, d'una regulació de caràcter materialment urbanístic. En els termes que expressa la STC 61/1997, la regulació que preveu aquest article forma part d'aquelles actuacions referides al planejament en la seva dimensió rehabilitadora dels nuclis urbans, que comporta la intervenció administrativa en les facultats dominicals sobre l'ús del sòl i l'edificació, mitjançant les tècniques jurídiques que preveu l'article 18.1, que hem descrit al fonament jurídic primer i que operen com a suport concret a l'activitat de regeneració de nuclis urbans.

Així mateix, pel que fa a l'eventual incidència dels títols de competència estatal que preveu la disposició final primera 1.c, ens remetem, per rebutjar-la, als arguments exposats anteriorment respecte de l'article 17.1.c.

En conseqüència, hem de concloure que l'article 18.1 RDL 8/2011 és contrari a l'article 149.5 EAC i que no troba empara en els apartats 1, 8, 13 i 23 de l'article 149.1 CE.

C) Finalment, l'article 19 regula el règim dels subjectes legítimats per participar en les actuacions de rehabilitació. El seu contingut és una conseqüència lògica dels dos preceptes anteriors, en la mesura que regula les possibilitats d'intervenció d'un conjunt de subjectes en les diverses actuacions rehabilitadores (art. 17) que prèviament han estat encetades, bé per imposició de l'Administració competent, bé pels particulars (art. 18).

Els subjectes als quals es refereix l'article 19.1 són: les administracions públiques competents; les comunitats i agrupacions de propietaris (ja siguin forçoses o voluntàries); les cooperatives constituïdes a l'efecte; els propietaris de terrenys, construccions, edificacions i finques que intervinguin en les operacions esmentades, i les associacions administratives que ells constitueixin.

L'apartat 2, que és el que ha estat objecte de la sol·licitud de dictamen, concreta els fins de les associacions administratives en què es poden agrupar els subjectes esmentats. Com ha quedat exposat anteriorment, i ara recordem resumidament, aquests fins que prescriu el Reial decret llei són: participar en el procés de planificació; elaborar els projectes, plans o programes corresponents, i assumir, per si mateixes o en associació amb altres subjectes, la gestió de les obres de regeneració.

La fixació per part del legislador estatal dels fins que han de perseguir les associacions forma part del règim dels plans de regeneració urbana en la mesura que determina la forma i els efectes de la participació dels diversos subjectes, públics i privats, en el procés de regeneració dels nuclis urbans. És a dir, a través d'aquesta previsió normativa, l'Estat intervé sobre una part del règim urbanístic delimitant, sense cap altra opció, l'àmbit d'actuació de les associacions administratives en què es poden agrupar els subjectes legítimats per participar en les actuacions

de rehabilitació. Per aquests motius, també en aquest cas, l'article 19.2, que és complementari en la seva dimensió subjectiva dels dos preceptes anteriors, presenta un contingut directament i materialment relacionat amb el règim urbanístic.

I pel que fa a l'eventual incidència dels títols de competència estatal que preveu la disposició final primera 1.c, ens hem de remetre un cop més, per refusar-la, als arguments exposats anteriorment respecte de l'article 17.1.c.

En conseqüència, hem de concloure que l'article 19.2 RDL 8/2011 és contrari a l'article 149.5 EAC i que no troba empara en els apartats 1, 8, 13 i 23 de l'article 149.1 CE.

### *Tercer. La distribució de competències en relació amb la inspecció tècnica d'edificis (ITE)*

1. Els articles 21 i 22 i la disposició addicional tercera, així com les disposicions transitòries primera i segona del Reial decret llei 8/2011, d'1 de juliol, introdueixen una regulació de la ITE, en els termes ja esmentats en el fonament jurídic primer. Els dos primers preceptes, que són el nucli principal d'aquesta regulació, s'inclouen en el capítol IV, intitulat «Mesures per al foment de les actuacions de rehabilitació», el qual, d'acord amb allò que disposa l'apartat V de l'exposició de motius, s'inscriu globalment en l'orientació marcada per la LES. Aquesta mateixa exposició resumeix l'objectiu i el caràcter dels preceptes que analitzem: «[...] el Reial decret llei generalitza la inspecció tècnica d'edificis i n'estableix l'obligatorietat i els requisits essencials». Efectivament, es tracta d'un règim jurídic principal, que es limita a establir l'obligatorietat de la ITE als municipis amb població superior a 25.000 habitants (si les comunitats autònomes no fixen una altra xifra) referida als edificis de més de 50 anys (si les comunitats autònomes no hi posen una altra data d'antiguitat).

Per valorar la legitimitat d'aquesta regulació s'examinarà, en primer lloc, el concepte i el contingut de la ITE, com a tècnica específica de la política d'habitatge, diferenciada de l'urbanisme, per estudiar posteriorment els títols competencials de l'Estat i de la Generalitat en els quals s'enquadra la matèria que ara es dictamina.

2. La ITE consisteix en la comprovació periòdica de l'estat dels edificis destinats a l'habitatge, per articular preventivament el deure de conservació que tenen els propietaris. Com en altres àmbits (per exemple, la ITV al sector de l'automòbil), es tracta d'aprofitar els avantatges de la intervenció preventiva, amb una col·laboració entre els particulars interessats i l'Administració pública. Aquesta tècnica suposa una inflexió en l'enfocament de la conservació de l'habitatge, que substitueix la intervenció reparadora per una cultura de manteniment constant de la qualitat de l'edifici.

És necessari distingir la ITE de la inspecció urbanística perquè, malgrat la coincidència terminològica parcial, es tracta de dues tècniques molt diferents. La inspecció urbanística es configura com una potestat pública de protecció de la legalitat en general i, especialment, del compliment del planejament urbanístic, mentre que la ITE és una tècnica per facilitar el compliment del deure de conservació de l'habitatge que tenen els propietaris.

En els darrers anys la majoria de les comunitats autònomes han regulat la inspecció tècnica dels edificis destinats a l'habitatge, amb diferents variables, en les lleis urbanístiques, sense que per aquest motiu es pugui arribar a la conclusió que s'insereixi en la matèria urbanística, ja que l'estructura, el contingut i la finalitat d'aquestes previsions autonòmiques s'enquadra en la matèria d'habitatge, com exposarem més endavant.

A Catalunya, resulta palesa la pertinença de la ITE al sector de l'habitatge, ja que la inspecció tècnica dels edificis d'habitatges no es troba regulada al Decret legislatiu 1/2010, de 3 d'agost, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei d'urbanisme, sinó a la Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge. Concretament, el seu article 28 la considera una mesura de control periòdic dels edificis destinats a l'habitatge, amb l'objectiu últim d'evitar la degradació del parc immobiliari, tot fixant-ne, entre altres aspectes, l'obligatorietat quan ho determini el programa d'inspeccions de la Generalitat o els programes o les ordenances locals, i si l'edifici o els habitatges de l'edifici s'han d'acollir a programes públics de foment de la rehabilitació.

Les previsions normatives de l'article 28 de la Llei 18/2007 han estat desenvolupades pel Decret 187/2010, de 23 de novembre, sobre la inspecció tècnica dels edificis d'habitatges, que regula els

supòsits d'obligatorietat, el contingut i el procediment de l'informe tècnic resultant de la inspecció, així com els seus efectes.

Per tant, la ITE és una tècnica jurídica que s'ha anat configurant durant els darrers anys a Catalunya i en altres comunitats autònomes, com a instrument de manteniment de la qualitat dels edificis, mitjançant una col·laboració entre les administracions públiques i els propietaris privats.

3. Com ja s'ha indicat, per fonamentar la regulació continguda en el capítol IV del Reial decret llei (que inclou la ITE), l'Estat invoca de forma indistinta els títols competencials continguts en els subapartats 1, 8, 13 i 23 de l'article 149.1 CE, que tenen una incidència molt diversa en aquesta matèria. D'acord amb això, es pot prescindir de les competències previstes a l'article 149.1.8 i .23 CE perquè difícilment mantenen alguna relació amb la matèria ara estudiada.

Quant a l'article 149.1.13 CE, que reconeix a l'Estat la competència sobre l'ordenació general de l'economia, com ha estat configurada pel Tribunal Constitucional, en els termes ja explicats en el fonament jurídic anterior, podria semblar la competència prevalent per la posició sistemàtica dels articles 21 i 22 del Reial decret llei 8/2011 i l'al·lusió de l'exposició de motius a la LES. Però també en el fonament jurídic anterior ja s'ha citat la doctrina del Tribunal Constitucional i del Consell de Garanties Estatutàries sobre la necessitat de l'aplicació restrictiva de l'article 149.1.13 CE, d'acord amb l'anomenat test de la incidència directa i significativa de la norma examinada en l'economia, per tal d'evitar que aquesta competència de caràcter transversal envaeixi altres àmbits competencials de les comunitats autònomes. Així, a primera vista, tot i que es podria sostenir en abstracte que l'obligatorietat de la ITE afavoreix la rehabilitació del parc immobiliari d'ús residencial i que, per tant, comporta un estímul econòmic per a la construcció, la realitat és que el fet de generalitzar la inspecció com a tècnica de control preventiu no implica *per se* una incidència directa i significativa en l'increment de l'activitat econòmica general. En aquest sentit, el Reial decret llei tampoc no al·ludeix a cap eventual efecte de la mesura adoptada, que ara es dictamina, sobre l'activitat econòmica.



De fet, la finalitat de la mesura, que segons l'exposició de motius del Reial decret llei 8/2011 és «l'adaptació del parc d'habitatges existent als criteris mínims de qualitat exigits», resulta allunyada de qualsevol objectiu de promoció, impuls, planificació o regulació del conjunt de l'economia o d'un determinat sector econòmic, per la qual cosa no ens trobem davant d'«una norma de ordenación de una actividad económica concreta» que es pugui emparar en el títol competencial de l'Estat de l'article 149.1.13 CE (STC 335/2005, de 15 de desembre, FJ 12).

Quant a la possible intervenció de l'Estat en el sector de l'habitatge, a l'empara d'aquest títol competencial de política econòmica (art. 149.1.13 CE), la doctrina del Tribunal Constitucional (STC 152/1988, de 20 de juliol, i 61/1997, FJ 24.d) l'ha centrat en les polítiques de promoció de l'habitatge, per la connexió entre el mercat immobiliari i l'economia, tot admetent, però, la competència exclusiva de les comunitats autònomes en aquest sector. En el supòsit que ara es dictamina hem de rebutjar l'aplicació d'aquesta competència estatal ja que la regulació de la ITE no pretén canalitzar fons estatals per a la promoció de l'habitatge ni regular directament aquesta promoció sinó, com hem dit, establir una mesura que garanteixi la qualitat del parc d'habitatges de caràcter residencial.

Així, un cop descartada l'aplicació de l'article 149.1.13 CE al cas que ens ocupa, cal subratllar que l'exposició de motius justifica la regulació de la ITE amb l'objectiu d'aconseguir la «uniformitat», de manera que, després d'afirmar que s'introdueix l'obligatorietat de la ITE per a totes les comunitats autònomes, conté la fonamentació següent:

«D'aquesta manera, es dota aquest instrument [la ITE], ja existent en la majoria de les lleis urbanístiques en vigor, de la uniformitat necessària per garantir uns continguts que ajudin a aconseguir l'adaptació del parc d'habitatges existent als criteris mínims de qualitat exigits.»

L'Estat reconeix, doncs, que diverses comunitats autònomes han regulat la ITE i considera que el conjunt normatiu mostra diferències que convé superar. D'acord amb aquesta idea, la

uniformitat de la inspecció d'edificis introduïda pel Reial decret llei 8/2011, d'1 de juliol, garantiria així uns criteris mínims per a la qualitat del parc d'habitatges.

En aquest context, atès el lligam que existeix entre la ITE i el deure de conservació dels edificis, i d'aquest darrer com a eventual expressió de la funció social de la propietat, el títol competencial estatal més proper a aquesta matèria i que ens cal analitzar per considerar la seva possible prevalença és el de l'article 149.1.1 CE. En concret, sobre la projecció de l'article 149.1.1 CE en el deure genèric de conservació de la propietat urbana, cal recordar novament el pronunciament de la STC 61/1997, de 20 de març (FJ 34.b), sobre l'article 246.2 del Text refós de la Llei del sòl i ordenació urbana de 1992. En aquesta resolució, el Tribunal accepta que el deure de conservació del propietari, com a obligació de suportar el cost de les obres de conservació i reforma fins a un límit raonable, deriva de la funció social de la propietat i forma part de les condicions bàsiques que pot establir l'Estat a l'empara de l'article 149.1.1 CE.

Afegeix, però, que la norma qüestionada és constitucional perquè es limita a formular uns deures genèrics mínims que correspon desenvolupar, en tot cas, al legislador autonòmic.

A Catalunya, el Decret legislatiu 1/2010, de 3 d'agost, imposa als propietaris els deures legals d'ús, conservació i rehabilitació establerts per la Llei mateixa, per la legislació aplicable en matèria de sòl i per la legislació sectorial, els quals inclouen en tot cas la conservació i la rehabilitació de les condicions objectives d'habitabilitat dels habitatges (art. 5.1 i 197.1). En compliment d'aquest mandat, la Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge, desenvolupa el contingut i els límits d'aquest deure, així com les formes per assegurar-ne el compliment (art. 29 i seg.).

Dit això, no cal repetir els supòsits generals d'aplicació de l'article 149.1.1 CE, que ja s'han examinat a bastament en el fonament jurídic segon, però convé subratllar que la ja citada STC 61/1997 (FJ 7.a), en el context del dret a la propietat del sòl, va advertir que l'article 149.1.1 CE no es pot interpretar com a interdicció a les comunitats autònomes d'un tractament normatiu divers:

«Este título estatal no representa, pues, una suerte de prohibición para el legislador autonómico de un trato divergente y desproporcionado respecto de la legislación estatal.» (FJ 7.a)

I, a continuació, que:

«En definitiva, y para recapitular, el art. 149.1.1 CE no debe ser entendido como una prohibición de divergencia autonómica [...]» (FJ 7.b)

Per tant, és clar que la divergència de regulacions en la matèria de les ITE és el resultat legítim de l'exercici de les competències estatutàriament assumides. Fins i tot pel que fa a la seva obligatorietat, que és la finalitat d'aquest Reial decret llei.

D'altra banda, segons la mateixa Sentència constitucional, l'article 149.1.1 CE tampoc no s'inscriu en la lògica bases-desenvolupament, malgrat que la tècnica preferible, quan correspongui, sigui la utilització de principis o bases.

4. L'únic títol competencial al·legat pel Govern de la Generalitat a l'escrit de sol·licitud de dictamen és el d'habitatge, contingut a l'article 137 EAC. Però, significativament, tant l'article 47 CE com l'article 47 EAC fan referència al dret a l'habitatge com a principi de política social i econòmica, i al·ludeixen immediatament a les polítiques del sòl, en tant que aquestes formen part de la política d'urbanisme. Tanmateix, es pot considerar que el dret urbanístic se centra en l'ordenació dels nuclis de població, en l'organització territorial de les ciutats, mentre que la legislació sobre habitatge atén principalment a les condicions dels edificis com a habitacle o reducte d'habitació de les persones. Es tracta, doncs, de polítiques diferents però estretament lligades, de manera que la planificació i la programació urbanístiques han de ser coherents amb la planificació i la programació de l'habitatge perquè aquest depèn en gran manera de la disponibilitat de sòl.

Per a una millor delimitació de les matèries urbanística i d'habitatge, podem recórrer a la definició de l'urbanisme com a ordenació dels assentaments que ha efectuat la STC 61/1997 (FJ 6.a), completada amb l'enumeració de potestats (planejament,

gestió dels plans, etc.) que hem exposat de forma suficient en el fonament jurídic segon d'aquest Dictamen, al qual ens remetem.

Pel que fa a l'habitatge, una primera definició es trobava a la Llei 24/1991, de 29 de novembre, d'habitatge com a «construcció fixa destinada a ésser residència de les persones físiques», que ha estat completada per la que conté la vigent Llei 18/2007, de 28 de desembre, perquè afegeix les condicions jurídiques d'habitabilitat i la funció social d'habitació (art. 3.a).

En tot cas, l'ordenació de la competència de la Generalitat es desplega en un conjunt de potestats que faciliten el reconeixement dels seus contorns. La doctrina i les mateixes normes permeten identificar també un conjunt de potestats que, sense ànim exhaustiu, comprenen l'activitat de foment, de promoció, de programació i d'execució, específicament de l'habitatge protegit, la regulació i les condicions d'habitabilitat i de primera ocupació, el control de la qualitat o la sostenibilitat de la construcció, així com la verificació del compliment de les normes de conservació i manteniment dels habitatges, que inclou la ITE, definida abans en aquest fonament jurídic com a «instrument de control de la qualitat dels edificis» destinats a ús residencial.

Per tant, la regulació i l'execució de la ITE té cabuda en les potestats de l'article 137 EAC en matèria d'habitatge, concretament a la lletra *b* del seu apartat primer, que diu «La normativa sobre conservació i manteniment dels habitatges i la seva aplicació», perquè es correspon millor amb el seu contingut, d'acord amb el que s'ha dit anteriorment. La ITE s'insereix plenament en la competència esmentada a l'article 137.1.*b* EAC i no es correspon amb la lletra *e*, malgrat la coincidència del mot *inspecció*, perquè aquesta tracta d'un control del procés constructiu. En canvi, alguns supòsits de la inspecció podrien resultar inclosos també en la lletra *a*, quan l'objectiu de la inspecció fossin les necessitats socials o l'equilibri territorial.

5. Una vegada examinat aquest títol estatal i el títol al·legat per la Generalitat, cal determinar si la regulació de la ITE que conté l'article 21 del Reial decret llei 8/2011 (i els preceptes connexos) pot tenir empara en la competència estatal de l'arti-

cle 149.1.1 CE per establir les condicions bàsiques dels deures del propietari urbà, en concret, del deure de conservació dels edificis que va reconèixer la STC 61/1997, o bé si correspon a la Generalitat en virtut de la competència sobre conservació i manteniment d'habitatges reconeguda a l'article 137.1.*b* EAC.

S'ha raonat fins ara que l'article 149.1.1 CE no faculta l'Estat per dictar una legislació bàsica i tampoc l'empara en l'objectiu d'aconseguir la uniformitat de la legislació autonòmica, perquè el Tribunal Constitucional ha rebutjat expressament totes dues funcions. Ens correspon ara argumentar que l'article 149.1.1 CE tampoc no autoritza l'Estat a intervenir per assolir la igualtat dels espanyols en l'exercici dels seus drets i deures, atès que l'article 149.1.1 CE empara solament el contingut primari i fonamental dels drets i deures, que, en aquest cas concret, és el deure legal de conservació dels edificis per part dels propietaris, com va dir la STC 61/1997 (FJ 34.*b*), ja citada, sense que aquest contingut inclogui la forma concreta de la ITE.

Com ha dit la mateixa STC 61/1997, la finalitat essencial de tota regulació de l'estatut de la propietat urbana (en aquest cas, la qualitat del parc dels habitatges) es pot obtenir per diverses vies d'actuació jurídica, de manera que no correspon a l'Estat optar amb caràcter exclusiu per una de les possibles, imposant-la com l'única procedent al legislador autonòmic. D'acord amb això anterior, considera que:

«[L]a regulación de las condiciones básicas ex art. 149.1.1 C.E. no puede por sí misma llegar a imponer conductas determinadas a otros Entes públicos, habida cuenta que el destinatario de dicho título competencial es exclusivamente el ciudadano en cuanto titular de derechos y deberes constitucionales.» (FJ 17.*f*)

Per tant, en aquesta matèria l'Estat no pot estendre's a la varietat de tècniques possibles que l'Administració pot establir per a la seva realització, és a dir, no pot arribar a regular la inspecció d'edificis o altres tècniques possibles de control.

Com s'ha constatat, en el règim jurídic dels drets i els deures constitucionals és freqüent la confluència entre la regulació del contingut estricte del dret-deure i la intervenció de l'Admi-

nistració per garantir l'exercici del dret mateix, però la citació jurisprudencial anterior avala la distinció entre el contingut del dret i la intervenció administrativa, en la mesura que assenyala expressament que la llei de l'Estat dictada en virtut de l'article 149.1.1 CE pot intervenir en relació amb la configuració de les condicions bàsiques del dret ciutadà, però no en la intervenció de l'Administració pública.

I amb referència a aquestes condicions bàsiques, en la STC 61/1997, es pot llegir que:

«Al Estado le corresponde ciertamente establecer la regulación del contenido básico y primario del derecho de propiedad, en la medida que afecte a las condiciones básicas de su ejercicio, pero el referido título competencial no habilita por sí mismo para que el Estado pueda regular cualquier circunstancia que, de forma más o menos directa, pueda incidir sobre la igualdad en el ejercicio del derecho.» (FJ 9)

Aquesta doctrina es reitera en la posterior STC 164/2001, d'11 de juliol, sobre el mateix tema, en què es torna a afirmar:

«Debemos empezar por reiterar, antes que nada, que el art. 149.1.1 CE sólo presta cobertura a aquellas condiciones que guarden una estrecha relación, directa e inmediata, con los derechos reconocidos por la Constitución.» (FJ 5)

Per finalitzar, podem dir que l'Estat pot establir el deure legal de conservació dels edificis, atès que aquest deriva de la funció social de la propietat, però no pot introduir la inspecció tècnica dels edificis perquè es tracta d'una forma de control que no manté una relació directa i immediata amb el dret de propietat, i constitueix una garantia administrativa, entre altres de possibles.

D'altra banda, la resta d'articles del Reial decret llei 8/2011 relacionats amb la ITE sobre els quals se'ns demana l'opinió mantenen una estreta connexió amb les previsions de l'article 21. L'article 22 regula els efectes de la inspecció. La disposició addicional tercera fixa la població mínima dels municipis als quals s'aplicarà obligatòriament la ITE, tot i que permet que

les comunitats autònomes fixin altres estàndards de la població diferents o que els incloguin, a aquest efecte, en les àrees o els entorns metropolitans que delimitin. La disposició transitòria primera determina l'eficàcia de les inspeccions ja fetes, i la segona preveu l'establiment d'un calendari d'inspeccions. Atès el seu contingut, a l'habilitació competencial de l'Estat per dictar-los s'ha d'aplicar el mateix paràmetre constitucional i estatutari que hem exposat respecte de la regulació de la ITE a l'article 21 del Reial decret llei 8/2011.

En conclusió, per les raons exposades, els articles 21 i 22, la disposició addicional tercera i les disposicions transitòries primera i segona del Reial decret llei 8/2011 vulneren la competència exclusiva de la Generalitat en matèria de conservació i manteniment dels habitatges (que inclou la seva inspecció), reconeguda a l'article 137.1.b EAC, i no estan emparats per la competència estatal de l'article 149.1.1 CE.

#### *Quart. La distribució de competències en matèria de procediment administratiu*

1. Finalment, el Govern de la Generalitat sol·licita dictamen sobre l'apartat 1, lletres *a*, *d* i *e*, i l'apartat 2 de l'article 23 del Reial decret llei examinat. L'apartat 1 sotmet al règim d'autorització administrativa determinades actuacions dels particulars relacionades, segons es llegeix en la denominació del capítol V, amb «matèria immobiliària»: intervencions sobre l'espai físic que comportin moviments de terres, explanacions o tala de masses arbòries (lletres *a* i *d*); actes jurídics amb efectes sobre la propietat del sòl com ara segregacions, parcel·lacions i altres actes de divisió de finques en qualsevol classe de sòl (lletra *a*); i, finalment, la primera ocupació d'edificacions de nova planta i de cases prefabricades (lletra *e*). Per la seva banda, l'apartat 2 estableix la regla, per a aquests supòsits, que la falta de resolució expressa dins del termini establert legitimarà l'interessat per entendre desestimada la seva sol·licitud per silenci administratiu.

Encara que l'escrit de sol·licitud no fa distinció entre ambdues regles (sotmetiment d'aquestes actuacions a autorització administrativa, i efectes desestimatoris del silenci), una lectura

detallada permet suposar que allò que qüestiona el Govern no és la primera d'aquestes sinó únicament la «imposició del silenci administratiu negatiu» en els supòsits esmentats, tal com s'hi llegeix textualment. En conseqüència, el dubte plantejat per la sol·licitud del Govern es pot formular de la manera següent: si la competència per determinar l'efecte desestimatori, per silenci administratiu, de la sol·licitud presentada per l'interessat en els tres supòsits esmentats pertany a l'Estat o a la Generalitat.

2. Hom sap que el silenci administratiu és una tècnica que té per objecte evitar la lesió dels interessos del ciutadà davant la manca de resposta per part de l'Administració que suposaria l'absència d'acte administratiu i dificultaria el control jurisdiccional. Va ser l'antiga Llei de procediment administratiu de 1956 la que el va introduir de manera general en el nostre ordenament, encara que amb mancances importants. La regulació que conté la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú (d'ara endavant, LRJPAC), posteriorment modificada per la Llei 4/1999, de 13 de gener, va produir un notable canvi en aquesta matèria, fins al punt d'eludir l'expressió *silenci administratiu*. En efecte, partint del principi que l'Administració està obligada a resoldre, i que, per a això, hi ha d'haver una resolució expressa, la Llei considera que davant de l'absència d'aquesta resolució s'ha de presumir, com a regla general, que s'estimen favorablement les pretensions adduïdes per l'interessat, de manera que l'atribució d'efectes desestimatoris al silenci es prefigura com una excepció a la regla general indicada. En la mesura que aquesta presumpció limita de forma important els drets de les persones pel fet que els impedeix conèixer la motivació de l'acte administratiu, s'ha d'establir necessàriament per llei (art. 43.1 LRJPAC).

El Decret llei objecte d'aquest Dictamen pretén, precisament, introduir aquesta excepció en els supòsits abans esmentats. Justifica aquesta regulació, d'acord amb el que estableix la seva disposició final primera, lletra *d*, en els títols previstos als apartats 1 i 18 de l'article 149.1 CE. Per la seva banda, el Govern de la Generalitat, en l'escrit de sol·licitud de dictamen, rebutja aquesta intervenció del legislador estatal i argumenta la seva



*vindicatio potestatis* en les competències assumides *ex* articles 116, 137, 149 i 159 EAC.

Consegüentment, i seguint la metodologia ja emprada en els fonaments jurídics precedents, hem d'examinar en primer lloc aquests títols competencials, per tal de decidir aquells que siguin prevalents d'acord amb la doctrina constitucional. Una vegada efectuada aquesta operació, exposarem la nostra opinió sobre els dubtes d'inconstitucionalitat o d'antiestatutarietat mitjançant l'aplicació dels esmentats títols.

Entenem, en primer lloc, que l'Estat no es pot basar en les previsions que conté l'article 149.1.1 CE («regulació de les condicions bàsiques que garanteixin la igualtat de tots els espanyols en l'exercici dels drets i en el compliment dels deures constitucionals») per regular els efectes desestimatoris del silenci administratiu. Aquesta invocació es refereix probablement i únicament a l'apartat primer de l'article 23, que, com hem vist abans, és el que sotmet a autorització administrativa els actes enumerats en les lletres *a*, *d* i *e*. En aquest sentit, cal recordar que és cert que la STC 61/1997, de 26 de juliol (FJ 34), va utilitzar aquest títol per justificar la constitucionalitat de l'article 242.1 de la Llei del sòl de 1992, que exigia la llicència municipal per a tot acte d'edificació.

Tanmateix, aquest aspecte no té transcendència per a l'objecte de la nostra anàlisi ja que, com hem indicat anteriorment, les llicències d'edificació no estan afectades per l'apartat 1 de l'article 23 examinat i, a més, l'exigència d'autorització a què es refereix aquest mateix apartat no és qüestionada en l'escrit de sol·licitud de dictamen. El nostre pronunciament, en canvi, s'ha de referir a un tema diferent, que és determinar la competència per establir l'efecte negatiu del silenci administratiu en les actuacions administratives previstes en el mencionat apartat 1 de l'article 23.

Pel que fa a aquest tema, només hi afegirem una consideració específica: en la regulació examinada no estan en joc drets constitucionals perquè, si bé és cert que en part dels supòsits examinats l'exigència d'autorització pot comportar algun límit al dret de propietat sobre el sòl, el fet que l'estimació o la desestimació d'aquesta llicència pugui ser obtinguda per silenci

administratiu, que és l'únic que ens interessa, és irrellevant a aquests efectes. D'altra banda, l'article 103.1 CE no reconeix cap dret sinó només uns principis d'actuació de l'Administració; en canvi, sí que ho fa l'article 105 CE, però només respecte als drets d'audiència i d'accés als arxius i als registres públics, que no tenen res a veure amb la qüestió que ara ens ocupa. D'altra banda, l'apartat *c* d'aquest mateix precepte només conté un mandat al legislador sobre la regulació del procediment de producció dels actes administratius, del qual difícilment es podria deduir cap dret constitucional.

D'altra banda, els títols a què es refereixen els articles 116 EAC (agricultura, ramaderia i aprofitaments forestals), 137 EAC (habitatge) i 149 (ordenació del territori i del paisatge, del litoral i urbanisme) no resulten directament afectats per la regulació examinada. En efecte, aquesta regulació no impedeix en absolut l'exercici de les competències de l'Administració de la Generalitat en matèria d'urbanisme, habitatge o aprofitaments forestals; per contra, és clar que aquesta conserva la seva plena capacitat per decidir en cada un dels supòsits previstos en els apartats *a*, *d* i *e*. I, en tractar-se de competències exclusives, ho farà establint polítiques pròpies, si així ho considera oportú. L'article 23.2 del Reial decret llei examinat es limita, doncs, a imposar un criteri sobre els efectes del silenci de l'Administració, que és una matèria de procediment administratiu i no de dret substantiu, ja tingui aquest per objecte l'urbanisme, l'habitatge, els aprofitaments forestals o el medi ambient.

No obstant això, les competències substantives que acabem de citar hauran de ser tingudes en compte, en el seu moment, per determinar la titularitat de la competència de la Generalitat, que sí que és prevalent i que, ja ho avancem, és la prevista a l'article 159.1.c EAC. Així doncs, i com veurem després, són rellevants per connexió.

Ni el Reial decret llei ni la sol·licitud del Govern esmenten la competència sobre protecció del medi ambient que preveuen els articles 149.1.23 CE i 144.1 EAC, en particular, l'apartat *k* («prevenció de danys al medi ambient»). I això malgrat que de la dicció de la lletra *d* de l'apartat primer de l'article 23 examinat («tala de masses arbòries o de vegetació arbustiva que per les

seves característiques puguin afectar el paisatge») es deriva una relació evident amb aquest títol competencial, almenys des d'una perspectiva teleològica, ja que la finalitat clara del precepte és, precisament, evitar possibles danys al paisatge.

No obstant l'anterior, l'afectació sobre la competència mediambiental té la mateixa naturalesa que la indicada per als títols competencials substantius abans esmentats, indirecta o per connexió amb el títol que sí que és prevalent.

En conseqüència, aquest títol prevalent, a parer nostre, és el que preveuen els articles 149.1.18 CE («procediment administratiu comú, sens perjudici de les especialitats derivades de l'organització pròpia de les comunitats autònomes») i 159.1 EAC, en particular el seu apartat c («normes de procediment administratiu que es derivin de les particularitats del dret substantiu de Catalunya i de les especialitats de l'organització de la Generalitat»). El precepte legal qüestionat, com dèiem abans, no afecta les competències materials o substantives de la Generalitat, sinó el procediment administratiu pel qual l'Administració pública competent adoptarà els actes corresponents, i resoldrà en sentit positiu o negatiu les sol·licituds presentades pels interessats.

3. Una vegada determinats els títols competencials que entenem que són rellevants i aplicables de manera directa per a la resolució del dubte plantejat per l'escrit del Govern, procedirem a examinar-ne l'abast en vista de la interpretació que la jurisprudència constitucional i la nostra pròpia doctrina consultiva han fet dels corresponents preceptes constitucionals i estatutaris.

La matèria «procediment administratiu comú» és una de les contingudes a l'article 149.1.18 CE, que inclou també les «bases del règim jurídic de les Administracions públiques», entre d'altres, i se'n diferencia per una característica que li és pròpia: el que determina la competència estatal i la distingeix de la competència autonòmica no és tant el seu abast funcional, com succeeix en altres competències compartides, sinó la distinció entre el que ha de ser «comú» en el procediment administratiu i el que pot ser «específic», en la mesura que aquesta especificitat derivi de les especialitats del dret substantiu de les comunitats autònomes. Conseqüentment, la competència autonòmica en aquesta

matèria apareix connectada, necessàriament, amb l'exercici de la corresponent competència material o substantiva, que en el cas dels preceptes examinats és, com vèiem anteriorment, la relativa a l'urbanisme, l'habitatge, els aprofitaments forestals i la protecció del medi ambient.

La jurisprudència constitucional ha definit amb suficient precisió l'abast que s'ha de donar a aquest vessant «comú» del procediment administratiu, particularment en dues sentències que són crucials.

La primera va ser la STC 227/1988, de 29 de novembre, en la qual es diu: «El adjetivo “común” que la Constitución utiliza lleva a entender que lo que el precepto constitucional ha querido reservar en exclusiva al Estado es la determinación de los principios o normas que, por un lado, definen la estructura general del *iter* procedimental que ha de seguirse para la realización de la actividad jurídica de la Administración y, por otro, prescriben la forma de elaboración, los requisitos de validez y eficacia, los modos de revisión y los medios de ejecución de los actos administrativos, incluyendo señaladamente las garantías generales de los particulares en el seno del procedimiento» (FJ 32).

Posteriorment, la STC 50/1999, de 6 d'abril, que va resoldre els recursos d'inconstitucionalitat interposats contra la LRJPAC, va confirmar aquesta definició íntegrament i, el que és més important, la va aplicar als preceptes de la Llei esmentada que regulen aquesta matèria, excloent-ne alguns i confirmant la constitucionalitat d'altres. En conseqüència, l'esmentat text legal és el que conté aquests principis i normes a què es refereix la STC 227/1988 i, per tant, ens hem de remetre en particular als seus articles 42, 43 i 44.

D'acord amb el que hem dit, i si ens limitem a allò que ens interessa de manera particular, que és la competència per establir l'efecte estimatori o desestimatori del silenci administratiu, són normes i principis del procediment comú, que vinculen totes les administracions públiques, els següents:

A) Com a regla general, l'Administració està obligada a dictar resolució expressa en tots els procediments iniciats a sol·licitud de l'interessat, així com a notificar-la a l'interessat dins del termi-

ni establert (art. 42.1 LRJPAC). Aquest termini no forma part de l'àmbit del que és «comú», però si l'ens titular de la competència substantiva estableix un termini superior als sis mesos ho ha de fer mitjançant una norma amb rang de llei. Així mateix, formen part del procediment comú certes regles mínimes relatives al còmput del termini i a la seva possible suspensió o ampliació (art. 42.2, .3, .5 i .6 LRJPAC).

B) Una vegada vençut el termini sense que s'hagi notificat a l'interessat la resolució expressa, s'entendrà estimada la sol·licitud. L'estimació per silenci administratiu té a tots els efectes la consideració d'acte administratiu, i finalitza el procediment. D'aquesta presumpció només s'exclouen certs procediments que no tenen cap relació amb els esmentats en el precepte objecte del nostre Dictamen (art. 43.1 i .2 LRJPAC). Així mateix, en matèria d'urbanisme, l'article 242.6 del Text refós de la Llei sobre el règim del sòl de 1992 va establir la regla que en cap cas no es poden entendre concedides per silenci administratiu les llicències d'edificació que siguin contràries a la legislació o al planejament urbanístic, un aspecte que va ser avalat pel Tribunal Constitucional en la STC 61/1997, de 25 de març (FJ 34.a *in fine*). Posteriorment, la versió vigent d'aquest Text refós, aprovat pel Reial decret legislatiu 2/2008, de 20 juny, va ampliar aquesta regla estenent la prohibició a tot tipus d'actes administratius presumptes, i no només als de concessió de les llicències d'edificació.

C) La regla general sobre l'efecte estimatori de l'acte presumpte podrà ser exceptuada per a supòsits concrets mitjançant una norma de dret comunitari o mitjançant una norma amb rang de llei, estatal o autonòmica, segons qui sigui el titular de la competència substantiva. No obstant això, aquesta excepció només pot decidir-la el legislador competent quan s'apreciïn «raons imperioses d'interès general» (art. 43.1 LRJPAC, segons la nova redacció introduïda per la Llei 25/2009, de 22 de desembre, sobre adaptació a la Llei 17/2009, de lliure accés a les activitats de serveis). Aquesta última Llei dóna, a més, una definició precisa de les causes en què es pot basar l'esmentada «raó imperiosa d'interès general» (art. 3.11).

D'acord amb el que hem exposat, tot allò que queda fora de l'àmbit que acabem d'exposar s'ha d'entendre com a procediment administratiu que no és «comú» i, per tant, la Generalitat de Catalunya està habilitada per a regular-lo, sempre que disposi d'un títol material que ho justifiqui. En els supòsits en què es pretengui introduir l'excepció a la regla general abans esmentada, declarant l'efecte desestimatori del silenci administratiu, la Generalitat haurà de disposar, si més no, de la funció legislativa en aquest títol competencial, ja que, com hem indicat, l'excepció només pot ser acordada mitjançant una norma amb rang de llei.

Això anterior es deriva, amb claredat, de la doctrina continguda en la STC 227/1988, anteriorment esmentada, quan es refereix a la competència autonòmica en matèria de procediment administratiu:

«Antes bien, hay que entender que ésta es una competencia conexas a las que, respectivamente, el Estado o las Comunidades Autónomas ostentan para la regulación del régimen sustantivo de cada actividad o servicio de la Administración. Así lo impone la lógica de la acción administrativa, dado que el procedimiento no es sino la forma de llevarla a cabo conforme a Derecho. De lo contrario, es decir, si las competencias sobre el régimen sustantivo de la actividad y sobre el correspondiente procedimiento hubieran de quedar separadas, de modo que al Estado correspondieran en todo caso estas últimas, se llegaría al absurdo resultado de permitir que el Estado pudiera condicionar el ejercicio de la acción administrativa autonómica mediante la regulación en detalle de cada procedimiento especial, o paralizar incluso el desempeño de los cometidos propios de las Administraciones autonómicas si no dicta las normas de procedimiento aplicables en cada caso. En consecuencia, cuando la competencia legislativa sobre una materia ha sido atribuida a una Comunidad Autónoma, a ésta incumbe también la aprobación de las normas de procedimiento administrativo destinadas a ejecutarla, si bien deberán respetarse en todo caso las reglas del procedimiento establecidas en la legislación del Estado dentro del ámbito de sus competencias.» (FJ 32)

Conseqüentment, ni de la LRJAPC ni de la jurisprudència constitucional no es desprèn que la competència per determinar,

en cada supòsit concret, l'excepció legal del silenci administratiu negatiu (o, en sentit contrari, la competència per desactivar aquesta excepció legal recuperant la regla del silenci positiu), formi part d'aquest vessant «comú» del procediment administratiu. Es tracta d'una matèria pròpia de les «especialitats» d'aquest procediment que, d'acord amb la Sentència citada, correspondrà decidir a l'Estat o a les comunitats autònomes segons qui sigui el titular de la competència per «regular el règim substantiu de cada activitat o servei de l'Administració». La mateixa LES confirma aquesta afirmació quan reconeix expressament la competència autonòmica per establir les excepcions a la regla general del silenci administratiu i impulsar l'adequació normativa que considerin oportuna (art. 40.2).

El mateix Reial decret llei dictaminat aporta un notable exemple del que acabem d'indicar al seu annex I, que inclou fins a cent vint-i-cinc supòsits de procediments en els quals el sentit del silenci, que era negatiu, passa a ser positiu, i que no és objecte de qüestionament en aquest Dictamen.

4. Només ens queda, doncs, aplicar els criteris que acabem d'exposar als preceptes qüestionats, i determinar la titularitat de la competència controvertida.

L'apartat segon de l'article 23 RDL 8/2011 estableix l'efecte desestimatori de les sol·licituds adduïdes pels particulars en els supòsits inclosos en l'apartat primer, quan l'Administració competent no hagi dictat resolució expressa, favorable o desfavorable, dins del termini establert.

L'exposició de motius del Reial decret llei examinat, en el seu capítol IV, justifica aquesta intervenció del legislador estatal per la necessitat de respectar la previsió que conté l'article 8.1.b del Text refós de la Llei del sòl de 2008, que afirma que «en cap cas no podran entendre's adquirides per silenci administratiu facultats o drets que contravinguin l'ordenació territorial o urbanística», un precepte que ja hem analitzat en l'apartat 3 d'aquest mateix fonament jurídic.

Entenem que aquest raonament no és acceptable. Naturalment que no es poden adquirir per actes presumptes drets o

facultats contraris a l'ordenament i al planejament urbanístic, que avalarien, com es llegeix en aquest mateix capítol de l'exposició de motius, «la mera passivitat» dels ajuntaments. Això també és cert, amb més raó encara, en relació amb els actes expressos en els quals s'ha concedit per error una autorització que és contrària al planejament.

En conseqüència, la nostra conclusió és clara: d'acord amb les consideracions fetes anteriorment sobre la interpretació de l'article 149.1.18 CE, el legislador estatal no té competència per imposar el silenci negatiu a l'empara del títol sobre «procediment administratiu comú».

Després d'excloure aquesta possibilitat, només ens queda examinar si aquesta competència podria emparar-se en la capacitat de què disposa l'Estat per regular les «especialitats» del procediment quan disposa d'algun títol substantiu, com succeeix amb les previsions que inclou l'annex I del Reial decret llei a què ens referíem abans.

Doncs bé, la simple lectura de l'apartat primer de l'article 23 RDL 8/2011 examinat i, més encara, la seva interpretació en vista de l'exposició de motius, permet donar, ja d'entrada, una resposta negativa. Les activitats sobre les quals s'imposa aquest silenci negatiu i la mateixa remissió a la «legislació d'ordenació territorial i urbanística» demostren que la matèria que resulta afectada de manera prevalent és, precisament, l'ordenació del territori i l'urbanisme, que ha estat atribuïda per l'article 149.1 EAC de manera exclusiva a la Generalitat de Catalunya i sobre la qual l'Estat no té competència. I això anterior, sens perjudici que en algun d'aquests supòsits concrets hi influeixi de manera prevalent algun altre títol substantiu de la Generalitat, com veiem a continuació:

A) La lletra *a* enumera un conjunt d'activitats de signe variat («moviments de terres, aplanaments, parcel·lacions, segregacions...», etc.) que presenten una característica comuna: són actes destinats a la preparació d'actuacions de transformació del sòl i d'edificació, per la qual cosa incideixen directament en les competències assumides per la Generalitat sobre ordenació del territori i urbanisme *ex* article 149.1.*a* i *b* EAC.

B) La lletra *d* («tala de masses arbòries o de vegetació arbustiva que, per les seves característiques, puguin afectar el



paisatge») incideix en les competències compartides de la Generalitat sobre muntanyes i aprofitaments forestals (art. 116.2.b EAC) i sobre medi ambient (art. 144.1.k EAC). No obstant això, entenem que el títol que en resulta més directament afectat és, novament, el reconegut a l'article 149.1.a EAC amb caràcter exclusiu («ordenació i gestió del territori i del paisatge i de les actuacions que hi incideixen»).

C) Finalment, la lletra *e* («primera ocupació de les edificacions de nova planta...») resulta afectada de manera directa per la competència exclusiva de la Generalitat en matèria d'habitatge, en particular pel que fa a les submatèries que esmenta l'article 137.1.e i *f* EAC.

En conclusió, en vista de les raons exposades, l'apartat 2 de l'article 23 RDL 8/2011, en la mesura que s'aplica a les lletres *a*, *d* i *e* del seu apartat primer, és contrari a l'article 149.1.18 CE i a l'article 159.1.c EAC.

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

## CONCLUSIONS

*Primera.* La lletra *c* de l'apartat 1 de l'article 17, l'apartat 1 de l'article 18 i l'apartat 2 de l'article 19 del Reial decret llei 8/2011, d'1 de juliol, de mesures de suport als deutors hipotecaris, de control de la despesa pública i cancel·lació de deutes amb empreses i autònoms contrets per les entitats locals, de foment de l'activitat empresarial i impuls de la rehabilitació i de simplificació administrativa, són contraris a l'article 149.5 EAC.

*Adoptada per unanimitat.*

*Segona.* Els articles 21 i 22, la disposició addicional tercera i les disposicions transitòries primera i segona del Reial decret llei 8/2011, d'1 de juliol, són contraris a l'article 137.1.b EAC.

*Adoptada per unanimitat.*

*Tercera.* L'apartat 2 de l'article 23 del Reial decret llei 8/2011, d'1 de juliol, en la mesura que s'aplica a les lletres *a*, *d* i *e* del seu apartat 1, és contrari a l'article 149.1.18 CE i a l'article 159.1.c EAC.

*Adoptada per unanimitat.*

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

**Dictamen 9/2011, de 27 de setembre,**  
sobre el Reial decret 804/2011, de 10 de juny, pel qual  
es regula l'ordenació zootècnica, sanitària i de benestar  
animal de les explotacions equines i s'estableix  
el Pla sanitari equí

El Consell de Garanties Estatutàries, amb l'assistència del president Eliseo Aja, dels consellers Pere Jover Presa i Julio Añoveros Trias de Bes, del vicepresident Joan Egea Fernández, del conseller Marc Carrillo, de la consellera Antonia Agulló Agüero, del conseller secretari Jaume Vernet Llobet, i dels consellers Enric Fossas Espadaler i Àlex Bas Vilafranca, ha acordat emetre el següent

**DICTAMEN**

Sol·licitat pel Govern de la Generalitat, sobre el Reial decret 804/2011, de 10 de juny, pel qual es regula l'ordenació zootècnica, sanitària i de benestar animal de les explotacions equines i s'estableix el Pla sanitari equí (BOE núm. 157, de 2 de juliol de 2011).

**ANTECEDENTS**

1. El dia 14 de setembre de 2011 va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries (Reg. 1646) un escrit de la vicepresidenta del Govern, de 13 de setembre de 2011, pel qual, en compliment d'allò que preveuen els articles 16.2.b, 31.2 i concordants de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, es

*Ponent: Joan Egea Fernández*

comunicava al Consell l'Acord del Govern de la Generalitat, de la mateixa data, de sol·licitud d'emissió de dictamen sobre els articles 4.3, 4.5, 6.1, 8.2, 8.3 i 11, i els annexos III i IV del Reial decret 804/2011, de 10 de juny, pel qual es regula l'ordenació zootècnica, sanitària i de benestar animal de les explotacions equines i s'estableix el Pla sanitari equí.

Amb anterioritat, en data 30 d'agost de 2011, el Govern de la Generalitat va formular al Govern de l'Estat, contra l'esmentat Reial decret 804/2011, el requeriment previ d'incompetència que s'adjunta com a annex a la sol·licitud de dictamen a aquest Consell. A la data d'emissió d'aquest Dictamen no ens consta que aquest requeriment hagi obtingut resposta.

El sol·licitant demana d'aquest Consell el dictamen atès el seu caràcter preceptiu per al cas que s'acordés interposar el conflicte positiu de competència.

2. El Consell de Garanties Estatutàries, en la sessió del dia 15 de setembre de 2011, després d'examinar i de debatre la legitimitat i el contingut de la sol·licitud de dictamen presentada al Consell, la va admetre a tràmit, segons allò que preveuen els articles 24, 25.1 i 31.2 de la seva Llei. A continuació, el Consell es va declarar competent per emetre el dictamen corresponent i va designar ponent el vicepresident Joan Egea Fernández.

3. En la mateixa sessió, d'acord amb l'article 25, apartat 5, de la seva Llei reguladora, el Consell va acordar adreçar-se al Govern a fi de sol·licitar-li la informació i la documentació complementàries de què disposés amb relació a la matèria sotmesa a dictamen.

4. Finalment, després de les corresponents sessions de deliberació, es va fixar com a data per a la votació i per a l'aprovació del Dictamen el dia 27 de setembre de 2011.

## FONAMENTS JURÍDICS

### *Primer. L'objecte del Dictamen*

1. Com s'ha indicat en els antecedents, el Govern de la Generalitat ha sol·licitat dictamen al Consell en relació amb determinats preceptes continguts en el Reial decret 804/2011, de 10 de juny, pel qual es regula l'ordenació zootècnica, sanitària i de benestar animal de les explotacions equines i s'estableix el Pla sanitari equí (en endavant, Reial decret 804/2011).

Es tracta d'un tipus de dictamen previst en els articles 16.2.b, 31.2 i concordants de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries (LCGE), que s'emet amb caràcter previ al plantejament, pel Govern de la Generalitat, d'un conflicte de competència davant el Tribunal Constitucional.

2. Per tal de delimitar l'objecte del Dictamen, en aquest fonament jurídic farem referència, en primer lloc, al Reial decret 804/2011 i al context normatiu en què se situa. Seguidament, descriurem el contingut dels preceptes objecte de la sol·licitud del Govern que susciten dubtes d'inconstitucionalitat o d'anti-estatutarietat, per passar després a exposar els motius que la fonamenten. Finalment, avançarem l'estructura que adoptarà el Dictamen a fi de donar adequada resposta a les qüestions que ens planteja la petició del Govern.

3. El Reial decret 804/2011 es dicta, segons el seu preàmbul, «en virtut de l'habilitació que conté la disposició final cinquena de la Llei 8/2003, de 24 d'abril, i en desplegament, en els aspectes de benestar animal, de la Llei 32/2007, de 7 de novembre». Totes dues lleis, la 8/2003, de sanitat animal, i la 32/2007, per a la cura dels animals, en la seva explotació, transport, experimentació i sacrifici, en les seves respectives disposicions finals primera i segona, es declaren dictades en exercici de competències bàsiques, excepte en el cas d'alguns preceptes que es declaren fonamentats en altres competències estatals, i no han estat impugnades davant el Tribunal Constitucional. El Reial decret objecte de dictamen, per la seva banda, en la disposició

final segona, esmenta com a títol competencial «l'article 149.1.13a i 16a de la Constitució, que atribueix a l'Estat la competència exclusiva en matèria de bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica i de bases i coordinació general de la sanitat, respectivament».

Amb aquest fonament competencial, el Reial decret 804/2011, a l'article 1, afirma que el seu objecte és establir «[l]es normes bàsiques d'ordenació de les explotacions equines on es mantinguin èquids, en matèria de registre d'explotacions, infraestructura zootècnica i de sanitat i benestar animal» i «[l]es bases del Pla sanitari equí respecte de les malalties que preveu l'annex II». Això ho fa mitjançant dotze articles, una disposició addicional, una disposició transitòria, una disposició derogatòria i tres disposicions finals.

Com indica el títol mateix del Reial decret 804/2011, que declara regular «l'ordenació zootècnica, sanitària i de benestar animal de les explotacions equines» i establir «el Pla sanitari equí», el contingut d'aquest reglament, encara que divers, està centrat en les explotacions ramaderes del sector equí i en la prevenció i el control de determinades malalties en aquest sector. Quant a les explotacions ramaderes, es defineixen (art. 2), es classifiquen (annex I, per remissió de l'art. 3) i es regulen pel que fa a les condicions mínimes que han de reunir (art. 4 i disp. transitòria única), al seu registre (art. 5 i disp. final primera), al seu llibre d'explotació (art. 6 i annex IV) i a determinades obligacions dels seus titulars i dels propietaris dels èquids (art. 7). Per la seva banda, com a integrants del Pla sanitari equí, conté normes sobre programes sanitaris en relació amb certes malalties (art. 8 i annexos II i III), sobre el «laboratori nacional de referència» per a aquestes mateixes malalties (art. 11), sobre informació sanitària que s'ha d'incloure en el registre d'identificació individual d'animals equins (art. 9) i sobre condicions sanitàries del cobriment (art. 10). Així mateix, l'article 12 remet al règim sancionador de les dues lleis bàsiques que es despleguen i a la normativa corresponent de les comunitats i ciutats autònomes, i la disposició addicional única regula el supòsit dels animals abandonats.

Aquest Reial decret, a més d'establir el Pla sanitari equí, dota, doncs, aquest sector, d'una normativa estatal específica sobre les

seves explotacions, que substitueix la continguda fins aleshores al Decret 1119/1975, de 24 d'abril, sobre autorització i registre de nuclis zoològics, establiments per a la pràctica de l'equitació, centres per al foment i la cura d'animals de companyia i similars, i a l'Ordre de 28 de juliol de 1980, per la qual es donen normes sobre nuclis zoològics, establiments per a l'equitació, centres per al foment i cura d'animals de companyia i similars; mentre que no impedeix l'aplicació a aquest sector de normativa més general continguda, per exemple, en el Reial decret 348/2000, de 10 de març, pel qual s'incorpora a l'ordenament jurídic la Directiva 98/58/CE, relativa a la protecció dels animals en les explotacions ramaderes, o el Reial decret 479/2004, de 26 de març, pel qual s'estableix i regula el Registre general d'explotacions ramaderes, que resulta modificat pel Reial decret objecte de dictamen. A Catalunya, la matèria està regulada pel Decret 61/1994, de 22 de febrer, sobre regulació de les explotacions ramaderes, i l'Ordre de 28 de novembre de 1988, de creació del Registre de nuclis zoològics de Catalunya. Tant les unes com les altres, les normes estatals i les autonòmiques, estan subjectes a una abundant normativa comunitària sobre animals en general i èquids en particular, com és la Directiva transposada pel Reial decret 348/2000 citat.

4. Un cop s'han exposat breument les línies generals del Reial decret 804/2011 i el context normatiu en què se situa, descriurem el contingut dels preceptes sobre els quals el Govern ens sol·licita dictamen.

L'article 4.3 regula les condicions generals que han de complir les construccions i les instal·lacions integrants de les explotacions equines. Aquí, amb certes excepcions per a les poblacions d'èquids silvestres o semisilvestres, les explotacions extensives i les de petita capacitat, s'exigeix a aquestes explotacions que se situïn en àrees delimitades, aïllades i que permetin un control eficaç d'entrades i sortides; i que disposin d'una sèrie d'elements: un sistema apropiat per a la neteja i desinfecció de vehicles, del calçat, i dels locals, del material i dels estris que estiguin en contacte amb els animals; aigua i dispositius que n'assegurin el subministrament; sistemes apropiats de maneig dels animals; una

àrea específica per a l'emmagatzematge de pinsos que n'eviti el deteriorament, la contaminació i l'accés d'animals; mitjans adequats per a l'observació i l'aïllament d'animals dels quals se sospiti o es tingui la certesa que estan infectats per malalties infeccioses; femers impermeabilitzats que evitin la filtració i la contaminació de les aigües superficials o subterrànies; i, en el cas dels concursos o activitats culturals o lúdiques en què l'autoritat competent ho consideri necessari, dispositius de dutxa per a cavalls i accés a l'assistència veterinària.

L'article 4.5 estableix determinades condicions per garantir el benestar animal que han de complir les explotacions equines: disposar d'instal·lacions o sistemes de protecció contra les inclemències del temps i els depredadors; estar construïdes amb materials que no siguin perjudicials per als animals i que es puguin netejar i desinfectar a fons; allotjar els animals en instal·lacions que no presentin vores afilades ni sortints i que prevegin el tancat necessari excepte, en aquest últim cas, en les explotacions extensives, les pastures i les d'animals silvestres o semisilvestres; allotjar els animals en construccions on la circulació de l'aire, el nivell de pols, la temperatura, la humitat relativa de l'aire i la concentració de gasos es mantinguin en límits no perjudicials; no limitar la llibertat de moviments pròpia dels animals de manera que se'ls causi sofriment o danys innecessaris; i proporcionar als animals una alimentació sana, adequada i suficient, i aigua en quantitat i qualitat suficients.

L'article 6.1 determina que el llibre d'explotació, que pot ser portat electrònicament, ha de tenir un format aprovat per l'autoritat competent i ha de contenir les dades mínimes que s'indiquen en l'annex IV, amb criteris específics per als escorxadors.

L'article 8.2 imposa que el programa de control sanitari oficial de les malalties incloses en la part A de l'annex II (l'arteritis viral equina i la metritis contagiosa equina) s'ha de dur a terme segons el que estableix per a cada una d'aquestes malalties l'annex III.

L'article 8.3 atribueix al Comitè Nacional del Sistema d'Alerta Sanitària Veterinària l'examen i l'elevació a les autoritats competents de recomanacions o propostes en relació amb el programa de vigilància epizootiològica oficial de les malalties incloses en



la part B de l'annex II, és a dir, la pesta equina africana, l'encefalitis del Nil occidental, la durina (*Trypanosoma equiperdum*), l'encefalomielitis equina (totes les varietats, incloent-hi la vençolana), l'anèmia infecciosa equina, el borm, la grip equina, la piroplasmosi equina, la rinopneumonitis equina i la surra (*Trypanosoma evansi*).

L'article 11 designa el Laboratori Central de Sanitat Animal del Ministeri de Medi Ambient i Medi Rural i Marí com a «laboratori nacional de referència» per a les malalties incloses en les dues parts de l'annex II.

L'annex III regula els programes de control sanitari oficial de l'arteritis viral equina (a la seva part D) i de la metritis contagiosa equina (a la seva part II), és a dir, de les malalties de la part A de l'annex II.

L'annex IV fixa el contingut mínim del llibre d'explotació, amb dotze apartats que exigeixen diverses dades relatives a l'explotació i als seus titulars, als animals i a les persones que en tenen cura, a les inspeccions i controls realitzats i a les comprovacions del registre fetes per les autoritats competents.

5. En relació amb aquests preceptes, els motius que el Govern al·lega en la seva sol·licitud de dictamen i, de manera més àmplia, en el requeriment d'incompetència annex a la sol·licitud, per justificar els seus dubtes de constitucionalitat i estatutarietat, són, en primer lloc, que estableix normes bàsiques «amb un grau de detall tal que suposa una invasió de les competències de la Generalitat ja que exclou les possibilitats d'una regulació de desenvolupament en aquest àmbit», per tractar-se «d'una regulació excessivament pormenoritzada i d'un nivell de concreció que no deixa espai per a un possible desplegament normatiu de la Generalitat dins l'àmbit competencial que li correspon en matèria de ramaderia i sanitat animal, principalment». Els preceptes que podrien tenir aquest defecte serien, segons el Govern, els articles 4.3, 4.5, 6.1 i 8.2, i l'annex III, al qual remet l'últim dels articles esmentats. D'altra banda, el Govern també planteja que «[l]es funcions de supervisió individualitzada que s'atribueixen al Comitè Nacional del Sistema d'Alerta Sanitària Veterinària sobre els plans autonòmics, que estan previstes a l'apartat 3 del mateix

article 8 del Reial Decret, també plantegen crítiques competencials ja que es tracta d'una funció que depassa les competències coordinadores que corresponen a l'Estat en aquest àmbit». Finalment, «[s]obre la designació del Laboratori Central de Sanitat Animal del Ministeri de Medi Ambient i Medi Rural i Marí, situat a Algete (Madrid), prevista a l'article 11 del Reial Decret, es constata que no s'ha tingut en compte l'existència de laboratoris de les Comunitats Autònomes que també podien haver estat designats, ni s'ha tingut en compte la necessària intervenció de la corresponent conferència sectorial en el procediment de presa d'aquest tipus de decisió tenint en compte la incidència de l'actuació d'aquests laboratoris en les competències autonòmiques en aquesta matèria». Els títols competencials invocats per la Generalitat són els continguts a l'article 116.1.d EAC (competència exclusiva –respectant el que estableixi l'Estat en exercici de les competències *ex* 149.1.13 i .16 CE–, sobre ramaderia, que inclou específicament la sanitat animal, en els casos en què no tingui efectes sobre la salut humana, i la protecció dels animals), a l'article 162.3.b EAC (competència compartida sobre salut pública, que inclou la salut animal amb efectes sobre la salut humana) i a l'article 152 EAC (competència sobre planificació, ordenació i promoció de l'activitat econòmica).

6. Per tal de donar adequada resposta als dubtes plantejats en la sol·licitud de dictamen, i seguint l'estructura que hem emprat en anteriors pronunciaments d'aquest Consell, en el fonament jurídic segon analitzarem els títols competencials invocats en el Reial decret i en la petició del Govern a fi de determinar quin d'aquests és el títol prevalent en què s'han d'enquadrar els preceptes objecte de dictamen, d'acord amb la doctrina constitucional aplicable. Seguidament, en el fonament jurídic tercer i últim, procedirem a examinar els articles objecte de dictamen a partir dels paràmetres de constitucionalitat i d'estatutarietat exposats prèviament.

***Segon. El marc competencial de la sanitat i el benestar animals***

1. En relació amb l'establiment de normes relatives a la prevenció i el control de certes malalties incloses en un pla sanitari per al sector dels èquids i amb la regulació de les instal·lacions equines des del punt de vista higienicosanitari i de benestar dels animals –que són els objectes principals del Reial decret examinat–, hem de centrar la nostra anàlisi en els títols que han estat adduïts per la norma objecte de dictamen i en els que invoca el Govern de la Generalitat.

En aquest procés analític, com que ens trobem davant la invocació d'una pluralitat de títols, seguint el que ha estat pràctica consolidada d'aquest Consell (vegeu, per tots, els DCGE 2/2011, de 21 de març, FJ 1.3, i 7/2011, de 13 de setembre, FJ 2.1, amb citació de la jurisprudència constitucional més rellevant), haurem de procedir a determinar el títol prevalent en cadascun dels preceptes qüestionats. Això anterior ho farem a partir del seu contingut objectiu i de la seva finalitat, i tenint en compte que estan continguts en una norma reglamentària que, de forma genèrica i sense dificultat, es pot enquadrar en la matèria «ramaderia». Es tracta, concretament, d'un subsector d'aquesta, que, com s'anuncia a la primera frase del preàmbul del Reial decret sotmès al nostre dictamen, és: «La ramaderia basada en l'explotació de l'equí».

La disposició final segona del Reial decret 804/2011, segons ja ha quedat exposat, estableix que es dicta a l'empara d'allò que preveu l'article 149.1 CE en els seus subapartats 13, sobre la competència exclusiva de l'Estat en matèria de bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica, i 16, sobre la competència exclusiva de l'Estat en matèria de bases i coordinació general de la sanitat. Davant d'això, el Govern de la Generalitat invoca, en primer lloc, l'article 116.1.d EAC, relatiu a la competència exclusiva sobre ramaderia, que, en tot cas, inclou la sanitat animal, en els casos en què no tingui efectes sobre la salut humana, i la protecció dels animals, respectant el que estableixi l'Estat en exercici de les competències que li atribueix l'esmentat article 149.1.13 i .16 CE. Invoca també l'article 162.3.b

EAC, que atribueix a la Generalitat la competència compartida sobre l'ordenació, planificació, determinació, regulació i execució de les mesures i les actuacions destinades a preservar, protegir i promoure la salut pública en tots els àmbits, incloent-hi la sanitat animal amb efectes sobre la salut humana. I, en darrer lloc, en allò que pogués afectar els aspectes econòmics de les explotacions ramaderes, el Govern al·lega l'article 152 EAC, que, pel que aquí interessa, atribueix a la Generalitat la competència compartida sobre ordenació de l'activitat econòmica a Catalunya (apt. 2) i l'establiment de la planificació de l'activitat econòmica a Catalunya en el marc de les directrius que estableixi la planificació general de l'Estat (apt. 3).

2. Començarem la nostra anàlisi pels títols que invoca el mateix Reial decret 804/2011, el primer dels quals és l'article 149.1.13 CE. Una primera aproximació ja ens permet afirmar que cap dels preceptes del Reial decret que susciten dubtes de constitucionalitat no pot trobar empara en l'esmentada norma constitucional. I això perquè, tot i que és innegable que la ramaderia és un sector que forma part de l'economia, sobre el qual l'Estat pot intervenir (com reconeix també l'art. 116.1 EAC), el cert és que cap d'aquests preceptes no compleix el requisit, exigint pel Tribunal Constitucional, de tenir una incidència prou important i rellevant per al desenvolupament de l'activitat econòmica general (STC 197/1996, de 28 de novembre, FJ 4, i el nostre Dictamen 2/2011, de 21 de març, FJ 2). En aquest sentit, el Tribunal Constitucional (STC 45/2001, de 15 de febrer) ha declarat, també respecte de la ramaderia, que:

«[E]n supuestos de concurrencia entre unas competencias autonómicas específicas, en materia de “ganadería”, y una genérica competencia estatal, en materia de “ordenación general de la economía”, primar la aplicación de esta última, aun cuando no se advierta una directa y significativa incidencia sobre la actividad económica general de la competencia objeto de controversia, sería tanto como vaciar de contenido el título competencial más específico (SSTC 112/1995, de 6 de julio; 21/1999, de 25 de febrero, y 128/1999, de 1 de julio, entre otras).» (FJ 8)

En síntesi, tal com ha reconegut la mateixa jurisprudència constitucional, la competència estatal relativa a l'ordenació general de l'economia respon al principi d'unitat econòmica i inclou la definició de les línies d'actuació tendents a assolir els objectius de política econòmica global o sectorial (STC 186/1988, de 17 d'octubre, FJ 2). Això es concreta en la determinació de les línies directrius i dels criteris globals d'ordenació d'un sector concret de l'economia i també en les actuacions o mesures específiques que siguin necessàries per assolir els fins proposats dins aquell sector (STC 95/2001, de 5 d'abril, FJ 3, i 124/2003, de 19 de juny, FJ 3). A títol d'exemple i també en relació amb el sector agropecuari, la STC 14/1989, de 26 de gener, ha considerat que corresponia a l'Estat la fixació de «las directrices globales de ordenación y regulación del mercado agropecuario nacional y, entre ellas, las que definen la política general de precios y abastecimientos» (FJ 3).

Per justificar la vinculació dels preceptes qüestionats amb l'activitat econòmica general no n'hi ha prou, òbviament, amb les afirmacions genèriques que conté el preàmbul del Reial decret, relatives a l'auge de l'equí en el sector de l'oci, a l'aptitud per a la producció càrnia o per al treball en algunes zones del país, ni a la incidència que pot tenir en les polítiques de desenvolupament rural, invocada també abstractament pel mateix preàmbul. Tampoc el fet que una afectació generalitzada a la població equina per alguna d'aquestes malalties pugui causar pèrdues econòmiques a aquest subsector de la indústria (sobretot en l'àmbit esportiu i de l'oci, atès el poc pes que tenen el seu sector carni i el del treball amb aquests animals) no converteix la regulació tecnicosanitària en una norma que tingui per finalitat l'ordenació general de l'activitat econòmica.

És a dir, sense qüestionar que el sector equí constitueixi una realitat material complexa, en tant que s'hi integren diferents sectors econòmics que fan ús d'aquests animals, ni tampoc que sigui un sector que s'ha anat decantant, cada cop més, des de la funció productiva cap a la dels serveis, entenem que els preceptes objecte del present Dictamen no s'adrecen a l'establiment d'una ordenació econòmica del sector equí. Ans al contrari, es tracta d'una ordenació estrictament higienicosanitària i de benestar dels animals.

Així, l'anàlisi específica del contingut dels preceptes objecte del present Dictamen ens confirma que cap d'aquests no té una incidència directa i significativa sobre l'activitat econòmica general. Efectivament, regular, com fa l'apartat 3 de l'article 4, les condicions higienicosanitàries que han de complir les construccions i les instal·lacions de les explotacions equines no equival a regular l'activitat econòmica general ni tan sols la sectorial. El mateix s'ha de dir de l'apartat 5 d'aquest article, el qual fixa les mesures que les instal·lacions equines han d'adoptar des de la perspectiva del benestar dels animals, és a dir, per tal d'assegurar que no tinguin dolors, patiments o danys inútils. De la mateixa manera, el contingut de l'article 6.1 i, per remissió, de l'annex IV, ambdós relatius al llibre d'explotació, ens indica que no pretenen disciplinar la incidència econòmica d'aquesta matèria. Finalment, l'article 8.2 i .3 i, per remissió, l'annex III, així com també l'article 11, afecten exclusivament aspectes relatius a la sanitat animal: els primers preveuen els programes de control i de vigilància sanitaris, i l'article 11, la designació del «laboratori nacional de referència» per a les malalties equines de l'annex II.

L'altre títol competencial que invoca el Reial decret sotmès al nostre Dictamen és el relatiu a les bases i la coordinació general de la sanitat (art. 149.1.16 CE). Precisament, el Tribunal Constitucional ha tingut ocasió de delimitar amb precisió l'abast d'aquest títol en l'àmbit de la sanitat animal, més concretament en relació amb la regulació relativa a les substàncies i els productes que intervenen en l'alimentació dels animals, i exigeix per a la seva aplicació una incidència directa de la matèria regulada sobre la salut humana. I és en aquest sentit que ha afirmat que:

«[N]aturalmente, para que entre en juego el título de sanidad es requisito indispensable que se trate de alimentos producidos para animales con incidencia en la salud humana.» (STC 67/1996, de 18 d'abril, FJ 2)

D'aquí, ja se'n pot extreure una primera conclusió: només serà constitucionalment legítima, en el cas que ens ocupa, la intervenció de l'Estat a l'empara de l'article 149.1.16 CE, si les normes qüestionades relatives a la sanitat i al benestar animals tenen incidència en la salut humana. Perquè es produeixi aquesta

incidència de la sanitat animal (ramaderia) sobre el títol competencial de sanitat, entès, insistim, com el referit a la salut de les persones, el vincle amb aquesta no pot ser llunyà, mediat ni de poca entitat.

Tot i que el preàmbul del Reial decret 804/2011 no fa cap al·lusió a la possibilitat d'aquest tipus d'incidència sobre les persones, una anàlisi –ara des de la perspectiva de la sanitat– dels preceptes que presenten dubtes de constitucionalitat ens permet afirmar que algun d'aquests regula, efectivament, matèries referides a la sanitat animal amb incidència directa sobre la salut humana. Ens referim, concretament, a l'apartat 2 de l'article 8 (programes de control de l'arteritis viral equina i de la metritis contagiosa equina) i a l'apartat 3 del mateix article (programa de vigilància epizootiològica oficial de les malalties incloses en la part B de l'annex II). Raons idèntiques justifiquen també una possible incidència en la salut humana de la matèria regulada per l'article 11, ja que el «laboratori nacional de referència» ho és per a aquestes mateixes malalties.

En aquest sentit, és evident que tot allò que es relaciona amb les zoonosis (les malalties que els animals poden transmetre als humans) es veu afectat pel títol genèric de sanitat (art. 149.1.16 CE). I també és aquest el cas de les epizooties, és a dir, les malalties que afecten simultàniament un gran nombre d'animals, ja que tenen una connexió amb la salut humana a través de la higiene i la salut alimentàries, en la mesura que la carn procedent d'èquids infectats per alguna d'aquestes malalties no és apta per al consum humà (annex I, secció II, cap. III i, específicament per al borm, la secció III, cap. IX del Reglament CE núm. 854/2004 del Parlament Europeu i del Consell, de 29 d'abril, pel qual s'estableixen normes específiques per a l'organització de controls oficials dels productes d'origen animal destinats al consum humà, modificat pel Reglament d'execució UE núm. 739/2011 de la Comissió, de 27 de juliol).

En aquesta línia, i a títol exemplificatiu, l'article 8 de la Llei 14/1986, de 25 d'abril, general de sanitat, ja havia vinculat el control alimentari i les zoonosis amb la salut humana, en considerar activitat bàsica del sistema sanitari la que pugui incidir en l'àmbit propi de la veterinària de salut pública respecte del control d'higiene alimentària, i també la prevenció i la lluita

contra la zoonosi i les tècniques necessàries per evitar riscos en els humans deguts a la vida animal o a les seves malalties.

La connexió entre la sanitat i les epizooties l'ha establert també la STC 192/1990, de 29 de novembre, la qual, després d'assenyalar que la sanitat animal té una incidència molt més directa en la sanitat (de l'art. 149.1.16 CE) que la que pot tenir la sanitat vegetal, afirma que en la primera és molt més present la competència de l'Estat perquè:

«[C]omo hemos dicho antes en la STC 32/1983, aunque las epizootias hayan de afectar al ganado es obvio que la coordinación de las medidas para combatirlas es también competencia en materia de sanidad. Ello significa que resulta obligado tomar en consideración, al analizar la Orden en conflicto, no sólo el título competencial de la agricultura, competencia exclusiva de la Generalidad, sino también el título competencial que al Estado corresponde en materia de sanidad, pues la incidencia de esa enfermedad en el ámbito sanitario, obliga a tomar en cuenta también las competencias que al Estado corresponden en materia de sanidad, en las que se incluyen también lo relativo a las epizootias.» (FJ 2)

A partir d'aquí, i havent identificat que alguns dels preceptes que, per al Govern de la Generalitat, presenten dubtes de constitucionalitat podrien tenir incidència sobre la salut humana, cal concloure que l'Estat, a l'empara de l'article 149.1.16 CE, pot establir les bases i la coordinació en aquesta matèria.

Les bases, d'acord amb reiterada jurisprudència constitucional i amb la doctrina d'aquest Consell (darrerament, en el DCGE 6/2011, de 20 de maig, FJ 2), s'han d'identificar amb els principis normatius generals que informen o ordenen, en aquest cas, la matèria «sanitat animal amb efectes sobre la salut humana», i que constitueixen el denominador comú per a tot l'Estat. Dit en paraules del mateix Tribunal Constitucional:

«Lo básico es, de esta forma, lo esencial, lo nuclear, o lo imprescindible de una materia, en aras a una unidad mínima de posiciones jurídicas que delimita lo que es competencia estatal [...] ya que el Estado no puede, en ejercicio de una competencia básica, agotar la regulación de la materia, sino que debe dejar un margen normativo propio a la Comunidad Autónoma.» (STC



98/2004, de 25 de maig, FJ 6, amb citació de la jurisprudència rellevant anterior)

Tot això sense oblidar que, com a regla de principi, la regulació bàsica ha de complir també el principi de llei formal que ha exigít el Tribunal Constitucional, perquè:

«[S]ólo a través de este instrumento normativo se alcanzará, con las garantías inherentes al procedimiento legislativo, una determinación cierta y estable de los ámbitos respectivos de ordenación en las materias en las que concurren y se articulan las competencias básicas estatales y las legislativas y reglamentarias autonómicas.» (STC 69/1988, de 19 d'abril, FJ 5)

Només de forma excepcional, el Tribunal ha admès que es pugui obviar aquell requisit formal, de manera que els aspectes bàsics d'una matèria es puguin regular reglamentàriament «cuando resulten, por la naturaleza de ésta, complemento necesario para garantizar el fin a que responde la competencia estatal sobre las bases» (en la mateixa Sentència i fonament).

El Tribunal Constitucional ha fonamentat el caràcter bàsic d'aquestes regulacions, en un cas referit a additius en l'alimentació dels animals, en «la gravedad de los peligros que pueden entrañar para la salud humana, la “discrecionalidad técnica” (STC 71/1982) y la necesidad de que estas medidas tengan un vigor igual en todo el territorio del Estado (entre otras SSTC 32/1983, fundamento jurídico 3.º; 87/1985, fundamento jurídico 2.º y 15/1989, fundamento jurídico 3.º)» (STC 67/1996, de 18 d'abril, FJ 4).

La competència estatal (*ex art. 149.1.16 CE*) no es limita, però, a la determinació de les bases sinó que inclou addicionalment la competència de «coordinació general de la sanitat», que té un sentit diferent de l'anterior i que, d'acord amb la jurisprudència constitucional:

«[D]ebe ser entendida como la fijación de medios y de sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades estatales y comunitarias en el ejercicio de sus

competencias de tal modo que se logre la integración de actos parciales en la globalidad del sistema sanitario.» (STC 32/1983, de 28 d'abril, FJ 2; 42/1983, de 20 de maig, FJ 3.C)

Sobre la coordinació com a facultat que correspon a l'Estat en algunes competències de l'article 149.1 (subapartats 13, 15 i 16) s'ha pronunciat aquest Consell en el Dictamen 4/2011, de 14 d'abril, en el sentit que: «La doctrina del Tribunal Constitucional ha insistit des del principi en el caràcter processal del concepte i en la inalterabilitat per aquesta via de la distribució competencial. Tant el Tribunal Constitucional com els dictàmens del Consell Consultiu han subratllat aquest respecte a les competències autonòmiques, insistint que la idea mateixa de coordinació rebutja l'ocupació estatal de la competència i requereix la persistència de les competències de les comunitats autònomes que es coordinen» (FJ 3.2). Aquesta coordinació, doncs, pressuposa l'existència de competències autonòmiques que han de ser respectades, de manera que no pot arribar a un grau de desenvolupament que deixi buides de contingut les corresponents competències que les comunitats autònomes hagin assumit en la matèria (STC 98/2004, de 25 de maig, FJ 6).

En definitiva, la coordinació no constitueix un títol competencial que faculti per redistribuir les competències, ni tampoc per expandir les que corresponen a l'Estat envaint les pròpies de la Generalitat.

D'altra banda, cal recordar que la competència estatal de coordinació *ex* article 149.1.16 CE «cuenta con la “obligada colaboración” de las Administraciones implicadas como un “prius” tanto lógico como jurídico, pues sin colaboración de los entes a coordinar ninguna coordinación es posible» (STC 32/1983, de 28 d'abril, FJ 3) i, en aquest sentit, la previsió de col·laboració entre l'Estat i les comunitats per dur a terme determinades actuacions s'adequa plenament a la competència que correspongui a l'Estat per a la coordinació en matèria sanitària (STC 15/1989, de 26 de gener, FJ 12).

La participació de la Generalitat en la coordinació que pugui correspondre a l'Estat en matèria de sanitat i salut pública està prevista expressament a l'article 162.4 EAC. Aquest precepte

estatutari remet al títol V del mateix Estatut (art. 174 i seg.), que explicita diversos instruments de col·laboració entre l'Estat i les comunitats autònomes, així com els seus efectes. Sobre aquesta qüestió, en el Dictamen 4/2011, abans esmentat, vàrem dir que:

«L'Estatut d'autonomia, en l'article 175.2, assumeix genèricament la participació de la Generalitat en òrgans i procediments multilaterals de col·laboració, i l'article 176 EAC, tot i que utilitza literalment l'expressió de col·laboració entre l'Estat i la Generalitat, ho fa en un sentit que inclou també la coordinació en la mesura que reforça la indisponibilitat de les competències (apt. 1), la no vinculació a les decisions en les quals no ha manifestat el seu acord (apt. 2) i la possibilitat de fer constar reserves en aquest cas (apt. 3).» (FJ 3.2)

Quant a les diverses formes de col·laboració que permetin assolir una actuació coordinada, la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, va dur a terme una primera sistematització en la qual es destaquen les conferències sectorials (art. 5 LRJPAC).

A partir d'aquí, entenem que la mateixa exigència d'afectació de la sanitat animal sobre la salut humana s'ha de donar, òbviament, perquè l'Estat pugui establir normes o instruments de coordinació general de la sanitat, en el sentit referit anteriorment. És a dir, el títol habilitant que, en el present cas –l'àmbit de la sanitat animal–, s'exigiria per tal que l'Estat pogués regular tècniques o mecanismes de coordinació és l'esmentat article 149.1.16 CE, el qual, no ho oblidem, només entraria en joc si les dites tècniques o instruments de coordinació tinguessin incidència sobre la salut humana.

3. Ens resten per analitzar els títols competencials que al·lega el Govern de la Generalitat.

El primer títol que s'invoca a la sol·licitud de dictamen és el relatiu a l'article 116.1 EAC, que, com hem dit, atribueix a la Generalitat la competència exclusiva en matèria de ramaderia, respectant allò que estableixi l'Estat en l'exercici de les competències

que li atribueix l'article 149.1.13 i .16 CE. Entre les submatèries que d'acord amb l'esmentat precepte estatutari s'inclouen, en tot cas, en la matèria «ramaderia», haurem de prestar una atenció molt especial, pel que aquí interessa, a la lletra *d*, relativa a la sanitat animal i a la protecció dels animals.

Abans, però, de prosseguir amb l'anàlisi d'aquest títol competencial i en relació, precisament, amb els límits competencials que, si fos el cas, podrien derivar de l'esmentat article 149.1.13 i .16 CE, i havent descartat que fos d'aplicació el subapartat 13, volem recordar que la sol·licitud del Govern de la Generalitat no discuteix tant l'àmbit material de la competència estatal sinó que se centra, principalment, en el fet que la regulació aprofundeix massa en els detalls, excedint allò que es podria considerar bàsic. Sembla admetre que els preceptes sobre els quals demana el nostre parer regulen matèries que afecten l'ordenació de l'activitat econòmica o la sanitat animal amb efectes sobre la salut humana, ja que, com dèiem, en la majoria de casos la seva objecció fonamental es basa en el fet que la regulació reglamentària entra en un grau tan elevat de detall que exclou qualsevol possibilitat que la Generalitat pugui desenvolupar una regulació en aquest àmbit.

El règim jurídic bàsic sobre la sanitat animal es conté a la Llei 8/2003, de 24 d'abril, de sanitat animal, i el relatiu al benestar animal, a la Llei 32/2007, de 7 de novembre, per a la cura dels animals, en la seva explotació, transport, experimentació i sacrifici. L'atribució del caràcter bàsic a les dues lleis no ha estat qüestionada davant del Tribunal Constitucional. No cal dir que el fet que les dues lleis que legitimen el Govern de l'Estat per dictar aquesta disposició reglamentària hagin estat dictades com a normes bàsiques no condiona que, necessàriament, hagin de ser bàsics tots els preceptes reglamentaris que les desenvolupen si no compleixen els requisits constitucionalment exigibles, tant des del punt de vista del seu contingut material com de la forma o rang normatiu.

De la dicció literal de l'article 116.1.*d* EAC resulta, en primer lloc (tal com hem vist en tractar de les competències de l'article 149.1.16 CE), que l'Estat pot intervenir sobre la competència exclusiva de la Generalitat en matèria de ramaderia en els casos en què la regulació estatal afecti la salut humana.

Sobre l'abast que podria tenir aquesta intervenció ja ens hem pronunciat en referir-nos a les competències estatals invocades per la disposició final segona del Reial decret 804/2011 i, per tant, donem per reproduïts els arguments que allà se sostenen. N'hi haurà prou amb recordar aquí, en relació amb la possible incidència del títol estatal sobre bases de la sanitat, que el Tribunal Constitucional ha acollit un concepte més aviat expansiu de ramaderia en la delimitació de l'abast de la submatèria «sanitat animal», centrat en el fet que –hi insistim novament– la matèria regulada no tingui una incidència sobre la salut humana (STC 67/1996, de 18 d'abril, FJ 2 i 4).

En el cas que ens ocupa, tal com hem avançat en l'apartat anterior d'aquest fonament jurídic, en tractar de la competència de l'Estat sobre «bases i coordinació general de la sanitat», la matèria que regulen alguns dels preceptes sobre els quals se sol·licita el nostre Dictamen podria arribar a tenir efectes sobre la salut humana, de manera que se'n podria veure exclosa l'aplicació del títol competencial de l'article 116.1.d EAC.

En efecte, l'Estatut s'ha fet ressò de la distinció que ha dut a terme la jurisprudència constitucional, que ha distingit entre la sanitat animal que no té efectes en la salut humana i la que en té. La primera s'ubica en l'esmentat article 116.1.d EAC, com a competència exclusiva de la Generalitat en matèria de ramaderia, mentre que la segona, la que té aquests efectes, s'empara en l'article 162.3.b EAC, com a competència compartida en sanitat i salut pública. En aquest sentit, una interpretació integrada de l'article 116.1 EAC (en la remissió que fa a l'art. 149.1.16 CE) i de l'article 162 EAC permet concloure que aquella remissió emfasitza allò que, amb més especificitat, estableix l'esmentat article 162 EAC.

La matèria «ramaderia» inclou la protecció dels animals (art. 116.1.d EAC), que és la submatèria en la qual, entenem, s'incardina aquest nou concepte que és el benestar dels animals, tot i l'aparent proximitat conceptual amb la sanitat animal. En efecte, el fet que, com passa també en la regulació que ens ocupa, ambdues matèries sovint es regulin d'una forma integrada en una mateixa norma, amb la finalitat d'assolir objectius parcialment compartits, no ha de portar a la seva equiparació. En canvi, sí que hi ha una estreta relació entre la protecció dels animals, que és un concepte

completament consolidat, i el benestar animal, que és d'aparició més moderna. Així ho demostra, per exemple, el Conveni europeu de protecció dels animals en explotacions ramaderes de 10 de març de 1976, que la Comunitat Europea va aprovar mitjançant la Decisió 78/923/CEE del Consell, de 19 de juny de 1978, i que, a més, dóna una rellevància autònoma al benestar animal i ho fa al marge de la sanitat. En aquesta mateixa línia, la Directiva 98/58/CE del Consell, de 20 de juliol de 1998, relativa a la protecció dels animals en les explotacions ramaderes, va establir les normes mínimes sobre el benestar dels animals. Darrerament, el mateix Tractat de funcionament de la Unió Europea, en el seu article 13, preveu que els estats membres, a l'hora de formular les seves polítiques, han de tenir en compte «les exigències en matèria de benestar dels animals com a éssers sensibles».

L'Estat espanyol va transposar l'esmentada Directiva mitjançant el Reial decret 348/2000, de 10 de març, pel qual s'incorpora a l'ordenament jurídic la Directiva 98/58/CE, relativa a la protecció dels animals en les explotacions ramaderes. Aquest Reial decret es va dictar amb caràcter bàsic a l'empara de l'article 149.1.13 i .16 CE. Per la seva banda, l'ordenament jurídic català també ha ubicat el benestar animal en seu de protecció dels animals. Concretament, l'article 1 del Decret legislatiu 2/2008, de 15 d'abril, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei de protecció dels animals, afirma que la Llei «té per objecte establir les normes generals per a la protecció i el benestar dels animals», per bé que, en matèria d'explotacions ramaderes, d'acord amb una legítima opció de tècnica legislativa, la disposició addicional cinquena del mateix Decret legislatiu es remet a la normativa específica. Aquesta normativa es conté en el Decret 61/1994, de 22 de febrer, sobre regulació de les explotacions ramaderes, i té com a finalitat, segons indica en el preàmbul, precisament, marcar les línies bàsiques per a una posterior ordenació de cadascun dels sectors ramaders, i inclou normes zootècniques, d'higiene i també de benestar dels animals.

Així doncs, les normes sobre benestar dels animals –en aquest cas, l'article 4.5 del Reial decret– no persegueixen cap mena d'incidència directa sobre la salut humana, sinó que s'adrecen a assegurar que els responsables de les explotacions

adoptin les mesures adequades a fi de garantir que els animals no pateixin dolors, sofriments o danys inútils (art. 4 de la Llei 32/2007), i amb les quals, indirectament, es contribueix a millorar la qualitat de la carn. A partir d'aquí, podem concloure que en les regulacions relatives al benestar animal no hi té cabuda el límit que suposa la competència estatal sobre bases de la sanitat (art. 149.1.16 EAC), i que aquestes regulacions no es poden ubicar tampoc en l'article 162.3.b EAC, sinó que troben el seu ancoratge estatutari en la protecció dels animals, que, com a submatèria de la ramaderia, és una competència exclusiva de la Generalitat (art. 116.1.d EAC).

En darrer lloc, el Govern català al·lega que s'ha infringit també l'article 152 EAC en relació amb els aspectes econòmics de les explotacions ramaderes. Tenint en compte que hem descartat que sigui d'aplicació l'article 149.1.13 CE, perquè els preceptes objecte del nostre Dictamen no tenen cap incidència rellevant sobre la planificació de l'activitat econòmica, s'ha d'excloure també, i per les mateixes raons, que puguin vulnerar l'article 152 EAC, ja que aquest és el complement necessari d'aquell. Per aquest motiu, n'obviem l'examen específic.

L'anàlisi anterior ens porta a confirmar que el títol competencial prevalent és la competència exclusiva de la Generalitat sobre ramaderia (art. 116.1.d EAC), tant pel que fa als preceptes que regulen el benestar dels animals en les instal·lacions equines com pel que fa als que tracten exclusivament de sanitat animal (en ambdós casos, com a competència exclusiva de la Generalitat). Només en aquells altres preceptes que, dins l'àmbit de la sanitat animal, regulin matèries que puguin tenir efectes sobre la salut humana, la competència de la Generalitat passa a ser compartida, i correspon a l'Estat fixar-ne les bases i exercir-ne la coordinació general (art. 162.3.b EAC i 149.1.16 CE).

***Tercer. Examen de l'adequació a la Constitució i a l'Estatut dels preceptes del Reial decret 804/2011, objecte de dictamen***

1. Un cop ha quedat analitzat, en el fonament jurídic anterior, el règim competencial en matèria de sanitat i benestar ani-

mals, hem de procedir a examinar els preceptes del Reial decret 804/2011 sobre els quals se sol·licita el nostre parer.

2. El primer és l'article 4.3, que desenvolupa, per al sector equí, l'article 36 de la Llei 8/2003, sobre les condicions sanitàries que han de complir les explotacions d'animals. A reserva del que més endavant es dirà respecte de la lletra g i del darrer paràgraf d'aquest mateix apartat 3, en relació amb la gestió dels fems, entenem que les exigències que s'hi estableixen no es refereixen a la sanitat animal que té efectes sobre la salut humana. Els requisits –d'altra banda, extremadament detallats si pretenen ser bases– que han de complir les instal·lacions equines (com ara estar aïllades de l'exterior de manera que es permeti el control d'entrada i sortida; disposar de sistemes de neteja i desinfecció; tenir un magatzem específic per a pinsos que n'eviti el deteriorament i la contaminació per agents exògens i l'accés d'animals, així com disposar de mitjans adequats per a l'observació i l'aïllament d'animals sospitosos d'estar infectats per malalties infeccioses) són mesures higienicosanitàries generals que no depassen l'àmbit estricte de la sanitat animal i que, per tant, s'han d'ubicar en l'àmbit del títol «ramaderia» respecte del qual correspon a la Generalitat la competència exclusiva (art. 116.1.d EAC), sense que l'Estat pugui fixar-ne les normes bàsiques.

Com acabem d'anunciar, cal fer un esment a part a les referències a la gestió dels fems que es contenen en la lletra g i en el darrer paràgraf de l'apartat 3 (concretament, l'incís «No obstant això, el que preveu la lletra [...] g [...] no és aplicable a les explotacions equines de petita capacitat encara que han de fer una gestió de fems adequada»), atès que és evident que la seva finalitat és exclusivament ambiental, i sobre la qual la Generalitat té la competència compartida (art. 144 EAC) i l'Estat, la legislació bàsica (art. 149.1.23 CE). Aquesta és una conclusió que no és impedita pel fet que la disposició final segona, en referir-se als títols competencials que donen empara al Reial decret, no esmenti el medi ambient. Així, és doctrina del Tribunal Constitucional que la invocació dels títols competencials per part del legislador no el vincula, quan diu:



«Este criterio no puede resultar enervado por el alegato del Letrado del Parlamento de Navarra relativo a que el encuadramiento competencial realizado por la Ley 7/1996 habilitaría la opción normativa de la Ley Foral recurrida, puesto que ni el referido encuadramiento permite alcanzar tal conclusión ni, en caso contrario, vincularía a este Tribunal, que no está condicionado por los encuadramientos competenciales que se contengan en aquella Ley estatal sino, exclusivamente, por la distribución de competencias que se derive de las previsiones del bloque de la constitucionalidad.» (STC 157/2004, de 23 de setembre, FJ 9)

En aquest cas, el contingut concret de la lletra g i de l'esmentat incís del darrer paràgraf de l'article 4.3 expliciten, efectivament, principis i directrius en matèria de gestió dels fems que s'han de considerar bàsics.

Per tant, l'apartat 3 (llevat de la lletra g i de l'incís «No obstant això, el que preveu la lletra [...] g [...] no és aplicable a les explotacions equines de petita capacitat encara que han de fer una gestió de fems adequada» del darrer paràgraf d'aquest mateix apartat) de l'article 4 del Reial decret és contrari a l'article 116.1.d EAC.

3. L'article 4.5 del Reial decret 804/2011 desenvolupa, per al sector equí, l'article 4 de la Llei 32/2007, que, com la Llei de sanitat animal, també ha estat dictada com a bàsica a l'empara, en aquest cas, de l'article 149.1.13 i .16 CE. El precepte qüestionat fixa les condicions necessàries per tal de garantir el benestar animal en les explotacions equines, entre les quals podem destacar la protecció enfront de les inclemències del temps i dels depredadors; la construcció de recintes i equips amb materials que es puguin netejar i desinfectar a fons; que les instal·lacions no presentin vores esmolades ni sortints que puguin danyar els animals; que es garanteixi la circulació de l'aire i que el nivell de pols, humitat relativa i concentració de gasos es mantingui en límits no perjudicials, i també que no se'n limiti la llibertat de moviments de manera que se'ls causi patiment o danys innecessàriament. Entenem que, tant pel contingut com per la seva finalitat, que és el benestar animal, l'apartat 5 de l'article 4 no presenta cap incidència directa sobre la sanitat animal

amb influència sobre la salut humana. Concloem, per tant, que no pot tenir la consideració de norma bàsica i que envaeix la competència exclusiva de la Generalitat en matèria de ramaderia (art. 116.1.d EAC).

4. Tot seguit examinarem, conjuntament, l'article 6.1 i l'annex IV del Reial decret 804/2011, tots dos referits al llibre d'explotació. Desenvolupen l'article 38.2 de la Llei 8/2003, d'una banda, establint que el llibre es pugui dur de forma electrònica i que el format tingui l'aprovació de l'autoritat competent, i, de l'altra, fixant-ne el contingut mínim que concreta i detalla l'annex IV. No cal dir que la manera com s'ha de portar el llibre d'explotació –i a reserva d'allò que després es dirà sobre el caràcter instrumental de la disposició que estem examinant– i la regulació del seu contingut no tenen cap incidència ni directa ni indirecta sobre la salut humana. Precisament, el mateix contingut que fixa l'annex IV ja ens permet descartar qualsevol incidència d'aquesta naturalesa, ja que es concreta en la constància de dades relatives a la identificació de l'explotació i dels seus titulars (lletres *a*, *b* i *c*); a la identificació dels animals (lletres *d* i *e*); a les inspeccions i els controls (lletra *f*); als naixements i les morts (lletra *g*); a les incidències en la identificació dels animals (lletra *b*); a les entrades i sortides amb anotació del certificat sanitari (lletres *i* i *j*); a la identificació de les persones que en tenen cura (lletra *k*), i a les comprovacions del registre (lletra *l*). Per la seva banda, el paràgraf segon del mateix apartat 1 d'aquest article 6 possibilita que part del contingut que estableix l'annex IV es pugui excloure del llibre d'explotació dels escorxadors, tot i que obliga a deixar constància que s'ha comprovat que es tracta d'un animal destinat al consum humà. Sobre aquesta darrera al·lusió, hem d'advertir que no fixa cap requisit sanitari dels aliments, serveis o productes relacionats amb el consum, que és el que, si fos el cas, afectaria les competències de l'Estat en matèria de sanitat (art. 40 de la Llei 14/1986, de 25 d'abril, general de sanitat).

A les anteriors consideracions, hi hem d'afegir que l'establiment del format que pot tenir el llibre d'explotació i, fins i tot, la determinació detallada del seu contingut constitueixen funcions completament instrumentals que la Generalitat podria

regular tant des de la seva competència sobre ramaderia com, si hagués estat el cas, des de la relativa a sanitat, en la mesura que resultessin necessàries per al seu exercici.

En conseqüència, l'article 6.1 i l'annex IV, al qual es remet, no poden tenir la consideració de norma bàsica i envaeixen les competències de la Generalitat en matèria de ramaderia (art. 116.1.d EAC).

5. Examinarem ara l'apartat 2 de l'article 8 i l'annex III del Reial decret a què es remet, els quals, en desenvolupament de l'article 25 de la Llei 8/2003, regulen molt detalladament la manera com les comunitats autònomes han de dur a terme el programa de control sanitari de les malalties incloses en la part A de l'annex II, és a dir, l'arteritis viral equina i la metritis contagiosa equina.

En primer lloc, és fonamental assenyalar que es tracta de dues malalties infeccioses exclusives dels equins però que poden tenir incidència en l'àmbit de la salut humana perquè, d'acord amb allò que hem exposat en el fonament jurídic segon, la carn dels animals infectats ha de ser declarada no apta per al consum humà. És aquesta circumstància la que empara l'Estat per fixar les bases o per intervenir en funcions de coordinació (art. 149.1.16 CE), així que haurem de comprovar a continuació si la regulació concreta que conté l'article 8.2, i per remissió l'annex III del Reial decret, compleix els requisits exigits per la jurisprudència constitucional per a aquests casos.

Atès que l'article 8.2 del Reial decret conté tan sols una remissió a l'annex III, pel que fa a la manera com s'han de dur a terme els programes de control, ens centrarem en aquest darrer, el qual regula amb tot detall, i de forma separada per a l'arteritis viral equina i per a la metritis contagiosa equina, els cavalls i les eugues subjectes al programa, els controls als quals s'han de sotmetre, les tècniques analítiques que s'han d'emprar, les qualificacions sanitàries oficials, les normes de cobriment i les vacunacions. Es tracta d'una regulació que depassa allò que hauria de ser el contingut propi d'unes bases, és a dir, no es limita a la fixació de principis normatius generals o de les línies que han d'informar els programes de control sanitari, ans al

contrari, és una regulació tan exhaustiva que no permet que la Generalitat pugui desenvolupar la més mínima política pròpia en aquest àmbit. Tot això, a banda que les preteses bases es contenen en una norma reglamentària, sense cap excepcionalitat que justifiqui que són complement necessari per garantir la finalitat a la qual respon la competència bàsica de l'Estat. Considerem, doncs, que l'article 8.2 del Reial decret examinat i, per remissió, el seu annex III envaeixen les competències de la Generalitat en matèria de salut (art. 162.3.b EAC).

6. El següent precepte que se sotmet a la nostra consideració és l'article 8.3, que preveu que el Comitè Nacional del Sistema d'Alerta Sanitària Veterinària pugui examinar el programa de vigilància epizootiològica oficial de les malalties incloses en la part B de l'annex II i elevar a les autoritats competents les recomanacions o propostes corresponents. El Govern de la Generalitat, en aquest cas, considera que el precepte atribueix a l'esmentat Comitè funcions de supervisió individualitzada que depassen les competències coordinadores en aquest àmbit.

Per la rellevància que té en la distribució competencial, hem de recordar novament que el programa de vigilància es refereix a unes malalties que també poden tenir efectes sobre la salut humana. Això significa, d'acord amb la jurisprudència constitucional analitzada en el fonament jurídic segon, que l'Estat pot fixar-ne les bases i assumir-ne la coordinació a l'empara de l'article 149.1.16 CE. En aquest cas, el precepte qüestionat atribueix a l'esmentat Comitè unes funcions que pertanyen a l'òrbita estricta de la coordinació, que en aquesta matèria correspon a l'Estat (art. 149.1.16 CE). En aquest sentit, l'article 27 de la Llei 8/2003 defineix el Comitè com l'òrgan de coordinació, en matèria de sanitat animal, entre el Ministeri d'Agricultura, Pesca i Alimentació (en l'actualitat, Ministeri de Medi Ambient i Medi Rural i Marí) i les comunitats autònomes (que també en formen part), i l'article 28.2.d de la mateixa Llei li atribueix la funció, entre d'altres, de proposar les mesures pertinents.

Les funcions de coordinació, tal com ha quedat determinat en l'esmentat fonament jurídic segon, han de ser respectuoses amb la competència autonòmica, ja sigui de desenvolupament

o bé d'execució. L'anàlisi de l'apartat 3 de l'article 8 ens permet afirmar que és respectuós amb les competències de la Generalitat, ja que la facultat que té l'esmentat Comitè, d'examinar el programa i, posteriorment, d'elevat propostes i recomanacions, no constitueix cap funció de supervisió individualitzada ni vincula l'exercici de les competències per part de la Generalitat.

7. El darrer precepte que hem d'examinar és l'article 11 del Reial decret, respecte del qual, en la sol·licitud de dictamen, s'al·lega fonamentalment que no s'ha tingut en compte la necessària intervenció de la corresponent conferència sectorial en el procediment de presa d'aquest tipus de decisió atesa la incidència que té l'actuació d'aquests laboratoris en la competència autonòmica.

Aquest precepte designa com a únic laboratori de referència per a les malalties de l'annex II, el Laboratori Central de Sanitat Animal del Ministeri de Medi Ambient i Medi Rural i Marí. D'acord amb els articles 3.17 i 29.1 de la Llei 8/2003, de sanitat animal, correspon a l'Estat designar el «laboratori nacional de referència», el qual serà el responsable de coordinar les actuacions necessàries amb els laboratoris de totes les administracions públiques, per tal que els resultats obtinguts siguin homogenis. Les seves funcions específiques s'estableixen a l'article 29.2 de la mateixa Llei, i estan totes efectivament circumscrites a l'àmbit de la coordinació i la col·laboració amb els laboratoris públics o privats homologats de les comunitats autònomes, amb la finalitat, entre d'altres, d'establir tècniques de laboratori homogènies, transferir als laboratoris oficials les noves tècniques que puguin desenvolupar els laboratoris de referència de la Unió Europea, confirmar els diagnòstics en els casos de sospita o de diagnòstics positius, així com homologar els mètodes de diagnòstic dels laboratoris oficials de les comunitats autònomes en els programes nacionals de prevenció, control, lluita i eradicació de les malalties dels animals.

La naturalesa de les funcions que desenvolupen aquests laboratoris i, lògicament, la seva designació, ens porten a afirmar que aquesta és una matèria que s'ubica en les facultats de coordinació de la sanitat que l'article 149.1.16 CE atribueix a l'Estat. Es tracta

d'un laboratori específic per a les malalties dels èquids incloses en l'annex II, les quals, segons hem vist en el fonament jurídic segon, poden tenir una incidència sobre la salut humana.

Cal tenir en compte, però, que l'article 162.4 EAC estableix que la Generalitat participa en la coordinació estatal en matèria de sanitat i salut pública, d'acord amb el que preveu el títol V del mateix Estatut. Un dels mecanismes d'aquesta participació és la col·laboració per mitjà dels òrgans i els procediments multi-laterals en els àmbits d'interès comú que disposa l'article 175.2 EAC, entre els quals es trobarien les conferències sectorials, esmentades específicament en la sol·licitud de dictamen.

D'acord amb això anterior, i en el cas concret que ens ocupa, en el procediment de designació del laboratori, la Generalitat hi hauria d'haver participat mitjançant la corresponent conferència sectorial, com al·lega el Govern en la sol·licitud, o per qualssevol dels mitjans anteriorment esmentats. D'aquesta manera, s'haurien respectat les competències de la Generalitat sobre participació en la coordinació estatal en matèria de sanitat i salut pública previstes a l'article 162.4 EAC. Sense anar gaire lluny, així s'ha previst en un àmbit molt proper com és el de la seguretat alimentària i nutrició, en l'article 33.1 de la Llei 17/2011, de 5 de juliol, que, de forma expressa, estableix que la designació dels seus «laboratoris nacionals de referència» s'ha de fer en coordinació amb les comunitats autònomes.

En aquest sentit, l'única intervenció de la Generalitat de la qual tenim constància en el present cas, per la referència que hi fa el Dictamen del Consell d'Estat, és la genèrica que es va produir en la tramitació del Projecte de reial decret, quan va ser sotmès a la consideració de les comunitats autònomes. A banda d'això, tot i que la mateixa sol·licitud del Govern i l'article 29 de la Llei 8/2003, que no preveu cap tipus d'intervenció, ens portarien a intuir que no s'ha produït la participació de la Generalitat en el procediment de designació, l'absència de constància expressa d'aquesta circumstància no ens permet arribar a la conclusió que l'article 11 del Reial decret vulnera les competències de la Generalitat *ex* article 162.4 EAC.

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

## CONCLUSIONS

*Primera.* Els apartats 3 i 5 de l'article 4 del Reial decret 804/2011, de 10 de juny, pel qual es regula l'ordenació zootècnica, sanitària i de benestar animal de les explotacions equines i s'estableix el Pla sanitari equí, són contraris a l'article 116.1.d EAC. S'exceptua d'aquesta conclusió la lletra g de l'apartat 3 i l'incís «No obstant això, el que preveu la lletra [...] g [...] no és aplicable a les explotacions equines de petita capacitat encara que han de fer una gestió de fems adequada» del darrer paràgraf d'aquest mateix apartat.

*Adoptada per unanimitat.*

*Segona.* L'apartat 1 de l'article 6 i l'annex IV del Reial decret 804/2011, de 10 de juny, són contraris a l'article 116.1.d EAC.

*Adoptada per unanimitat.*

*Tercera.* L'apartat 2 de l'article 8 i l'annex III del Reial decret 804/2011, de 10 de juny, són contraris a l'article 149.1.16 CE i a l'article 162.3.b EAC.

*Adoptada per unanimitat.*

*Quarta.* L'apartat 3 de l'article 8 i l'article 11 del Reial decret 804/2011, de 10 de juny, no són contraris a la Constitució ni a l'Estatut d'autonomia.

*Adoptada per unanimitat.*

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





**Dictamen 10/2011, de 22 de novembre,**  
sobre el Pla estatal de protecció civil davant  
el risc d'inundacions

El Consell de Garanties Estatutàries, amb l'assistència del president Eliseo Aja, dels consellers Pere Jover Presa i Julio Añoveros Trias de Bes, del vicepresident Joan Egea Fernández, del conseller Marc Carrillo, de la consellera Antonia Agulló Agüero, del conseller secretari Jaume Vernet Llobet, i dels consellers Enric Fossas Espadaler i Àlex Bas Vilafranca, ha acordat emetre el següent

**DICTAMEN**

Sol·licitat pel Govern de la Generalitat, sobre el Pla estatal de protecció civil davant el risc d'inundacions, aprovat per Acord del Consell de Ministres de 29 de juliol de 2011 i publicat per Resolució de 2 d'agost de 2011 de la Subsecretaria del Ministeri de l'Interior (BOE núm. 210, d'1 de setembre de 2011).

**ANTECEDENTS**

1. El dia 9 de novembre de 2011 va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries (Reg. 1782) un escrit de 8 de novembre de 2011, de la vicepresidenta del Govern, pel qual, en compliment d'allò que preveuen els articles 16.2.b, 31.2 i concordants de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, es comunicava al Consell l'Acord del Govern de la Generalitat, de 8 de novembre de 2011, de sol·licitud d'emissió de dictamen sobre

*Ponent: Jaume Vernet Llobet*

l'adequació a l'ordre de distribució competencial del Pla estatal de protecció civil davant el risc d'inundacions, aprovat per Acord del Consell de Ministres de 29 de juliol de 2011 i publicat per Resolució de 2 d'agost de 2011 de la Subsecretaria del Ministeri de l'Interior.

Amb anterioritat, el Govern de la Generalitat, en data 25 d'octubre de 2011, va formular el requeriment previ d'incompetència al Govern de l'Estat contra l'esmentat Pla estatal. El text del requeriment s'adjunta com a annex a la sol·licitud de dictamen a aquest Consell. No ens consta que aquest requeriment hagi obtingut resposta fins a la data d'emissió del Dictamen.

El sol·licitant demana d'aquest Consell el dictamen atès el seu caràcter preceptiu per al cas que s'acordés interposar el conflicte positiu de competència.

2. El Consell de Garanties Estatutàries, en la sessió del dia 10 de novembre de 2011, després d'examinar i debatre la legitimitat i el contingut de la sol·licitud de dictamen, la va admetre a tràmit, segons allò que preveuen els articles 24, 25.1 i 31.2 de la seva Llei. A continuació, el Consell es va declarar competent per emetre el dictamen corresponent i va designar ponent el conseller secretari Jaume Vernet Llobet.

3. En la mateixa sessió, d'acord amb l'article 25, apartat 5, de la seva Llei reguladora, el Consell va acordar adreçar-se al Govern, a fi de sol·licitar-li la informació i la documentació complementàries de què disposés amb relació a la matèria sotmesa a dictamen.

4. Finalment, després de les corresponents sessions de deliberació, es va fixar com a data per a la votació i per a l'aprovació del Dictamen el dia 22 de novembre de 2011.

## FONAMENTS JURÍDICS

### *Primer. L'objecte del Dictamen*

1. Com s'ha indicat en els antecedents, el Govern de la Generalitat ha sol·licitat dictamen al Consell en relació amb el Pla estatal de protecció civil davant el risc d'inundacions, aprovat per Acord del Consell de Ministres de 29 de juliol de 2011 i publicat per Resolució de 2 d'agost de 2011 de la Subsecretaria del Ministeri de l'Interior (en endavant, Pla estatal).

Es tracta d'un tipus de dictamen previst en els articles 16.2.b, 31.2 i concordants de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries (LCGE), que s'emet amb caràcter previ al plantejament, pel Govern de la Generalitat, d'un conflicte de competència davant el Tribunal Constitucional.

2. Per tal de delimitar l'objecte del Dictamen, en aquest fonament jurídic farem referència, en primer lloc, al contingut del Pla estatal i al context normatiu en què se situa. Seguidament descriurem el contingut dels preceptes objecte de la sol·licitud del Govern que susciten els dubtes de constitucionalitat i d'estatutarietat per entendre que vulnera la distribució de competències, per passar després a exposar els motius que els fonamenten. Finalment, avançarem l'estructura que adoptarà el Dictamen a fi de donar adequada resposta a les qüestions que ens planteja la petició del Govern.

3. El Pla estatal es publica com a annex a l'Acord de Govern i, segons el seu punt 1.3, té com a objectiu establir l'organització i els procediments d'actuació dels serveis de l'Estat i, si escau, d'altres entitats públiques i privades que siguin necessaris per assegurar una resposta eficaç davant els diferents tipus d'inundacions que puguin afectar l'Estat espanyol, i que s'enumeren en el punt 1.1.

A partir d'aquesta premissa, el Pla estatal defineix una sèrie de fases (preemergència, emergència i normalització) i de situacions dins la fase d'emergència (situacions 0, 1, 2 i 3). Als efectes del Dictamen, interessa destacar que la fase d'emergència s'inicia

quan de l'anàlisi dels paràmetres meteorològics i hidrològics es conclouï que la inundació és imminent o es disposi d'informacions relatives al fet que ja ha començat. La situació 3, dins de la fase d'emergència, correspon a les emergències que, havent-se considerat que està en joc «l'interès nacional», siguin declarades com a tals pel ministre de l'Interior (punt 4.B). A continuació, es preveu l'entramat organitzatiu (punt 5) i els procediments d'actuació (punt 6) per donar resposta eficaç a les emergències, i es finalitza amb el manteniment i la implantació del Pla (punt 7). Als punts del Pla segueixen cinc annexos, que tracten, respectivament, dels criteris per a l'elaboració dels protocols d'alerta hidrològica (annex I), dels plans de coordinació i suport (annex II), de la base nacional de dades sobre inundacions històriques (annex III), de les telecomunicacions i els sistemes d'informació (annex IV), i un últim d'abreviatures (annex V).

Quant a l'organització, cal destacar la previsió sobre el Consell de Direcció del Pla estatal (com a òrgan de suport i assessorament al ministre de l'Interior, punt 5.1); el Comitè Estatal de Coordinació –CECO– (com a òrgan de participació de l'Administració de l'Estat en les funcions de preparació, implantació, actualització i aplicació del Pla estatal, punt 5.3); el Centre de Coordinació Operativa Integrat de Comunitat Autònoma –CECO-PI–, on s'inclou el Comitè de Direcció, amb la funció de dirigir el Pla de la comunitat autònoma corresponent (punt 5.4). D'altra banda, cal fer notar també, en cas de declarar-se una emergència d'«interès nacional», la constitució d'un comandament operatiu integrat a cada comunitat autònoma que es compon dels comandaments dels diferents grups d'acció i del qual depenen els centres de recepció d'ajuts, els llocs de comandament avançats i els centres d'atenció als ciutadans (punts 5.5 i 5.6).

Pel que fa als procediments d'actuació, el Pla detalla les actuacions d'acord amb el desenvolupament de les fases i situacions esmentades i estableix els criteris de convocatòria dels òrgans de direcció i coordinació (punt 6.3), així com la mobilització dels mitjans i recursos estatals (punt 6.5.1), de les altres administracions (punt 6.5.2) i fins i tot la sol·licitud d'ajut de mitjans i recursos internacionals (punt 6.5.3).

El Pla estatal objecte de dictamen troba el seu fonament remot en la Llei 2/1985, de 21 de gener, de protecció civil (en

endavant, Llei 2/1985), norma que fou objecte de la Sentència del Tribunal Constitucional 133/1990, de 19 de juliol. La Llei ja preveia en l'article 8 l'aprovació per part del Govern d'una norma bàsica que contingués les directrius essencials per a l'elaboració, entre d'altres, dels plans especials per tipus d'emergència. Aquesta Norma bàsica de protecció civil va ser aprovada pel Reial decret 407/1992, de 24 d'abril (en endavant, Norma bàsica), que preveia al seu torn l'aprovació d'una directriu bàsica per als plans especials, entre aquests, els de riscos d'inundació (punt 6), i que es va aprovar per Acord del Consell de Ministres, publicat per Resolució de 31 de gener de 1995, de la Secretaria d'Estat d'Interior (en endavant, Directriu bàsica). La Directriu bàsica té com a objectiu establir els requisits mínims que han de complir els corresponents plans especials de protecció civil quant als fonaments, l'estructura, l'organització i els criteris operatius i de resposta per tal de ser homologats i implantats en el seu corresponent àmbit territorial amb la finalitat de preveure un disseny o model estatal mínim que faci possible, si escau, una coordinació i actuació dels diferents serveis i administracions implicades. El Pla estatal, objecte de dictamen, segueix, en conseqüència, les pautes establertes al punt 3.3 de la Directriu bàsica. L'esmentada Directriu i la Norma bàsica es troben vigents i no han estat objecte d'impugnació.

Per la seva banda, Catalunya compta amb una regulació pròpia sobre protecció civil continguda en la Llei 4/1997, de 20 de maig, de protecció civil de Catalunya (en endavant, Llei 4/1997), i disposa d'una sèrie d'òrgans, tant de consulta i homologació (Comissió de Protecció Civil de Catalunya) com de coordinació (Centre de Coordinació Operativa de Catalunya). En l'àmbit de la planificació territorial de protecció civil, cal esmentar el Decret 161/1995, de 16 de maig, pel qual s'aprova el Pla de protecció civil de Catalunya (PROCICAT) i, pel que fa a la matèria concreta del risc d'inundacions, per l'Acord GOV/82/2006, de 22 d'agost, es va aprovar el Pla especial d'emergències per inundacions de Catalunya (INUNCAT), que amb les successives actualitzacions es troba a hores d'ara vigent i que té per objecte fer front a les emergències per inundacions, dins de l'àmbit territorial de Catalunya, establint els sistemes d'avisos, l'organització i els procediments d'actuació dels serveis de la Generalitat

de Catalunya, de les altres administracions públiques i de les entitats privades.

Finalment, no es pot menystenir, en la matèria que ens ocupa, l'acció de la Unió Europea i els seus instruments normatius. La Comissió de les Comunitats Europees, fent-se ressò de les més de cent inundacions greus que va patir Europa en el període de 1998 a 2000, va presentar al Consell de Medi Ambient de juliol de 2004 una proposta d'actuació per a la protecció de les inundacions a escala europea, tendent a la gestió concertada en matèria de riscos d'inundacions, la finalitat de la qual era millorar la protecció contra aquests tipus de catàstrofes. Aquesta comunicació, amb l'informe positiu del Comitè Econòmic i Social, va desembocar en la Directiva 2007/60/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 23 d'octubre de 2007, amb l'objectiu d'establir «un marc per a l'avaluació i gestió dels riscos d'inundació» (art. 1) i que ha estat transposada a l'Estat espanyol pel Reial decret 903/2010, de 9 de juliol, d'avaluació i gestió dels riscos d'inundació.

4. Una vegada s'ha exposat de manera breu el contingut general del Pla estatal i el context normatiu en què se situa, cal descriure ara el contingut dels punts de l'esmentat Pla sobre els quals se'ns sol·licita el Dictamen.

Cal fer notar, abans de res, que el Govern de la Generalitat no explicita en la seva sol·licitud els punts del Pla estatal que li susciten dubtes, sinó que fa una remissió expressa a les «determinacions del Pla [...] en els termes i amb l'abast en què han estat objecte de l'adjunt requeriment d'incompetència», per la qual cosa en aquest Dictamen ens pronunciarem sobre els punts del Pla que han estat esmentats expressament en el requeriment presentat pel Govern i que són els següents:

– Punt 1.3, paràgraf cinquè *b* (1.3.§5.*b*) i paràgraf sisè (1.3.§6), relatius a l'objectiu i les funcions bàsiques del Pla. El primer preveu l'establiment d'una estructura organitzativa, que permeti dirigir i coordinar el conjunt de les administracions públiques en situacions d'emergències per inundacions declarades «d'interès nacional», i els procediments de mobilització dels recursos i els

serveis que siguin necessaris. El segon atribueix la direcció al ministre de l'Interior i el Pla estatal organitza i coordina tots els mitjans i recursos que intervenen en l'emergència esmentada.

– Punt 1.5, relatiu als òrgans administratius que concerneix el Pla, entre els quals s'inclouen els de l'Administració general de l'Estat i, en cas d'emergència «d'interès nacional», els serveis i les entitats dependents d'altres administracions públiques.

– Punt 4.B, últim incís (4.B, Situació 3), que defineix com a emergència en situació 3 aquella que sigui declarada com a tal pel ministre de l'Interior, perquè es considera que està en joc l'interès nacional.

– Punt 5, primer paràgraf (5.§1) i 5.1, relatius a l'organització, i en què s'atribueix al ministre de l'Interior les funcions establertes a l'article 16 de la Llei 2/1985 i, en particular, la declaració «d'interès nacional» (tot i que no és explícita en l'esmentat precepte) i la superior direcció de les actuacions d'emergència, i es preveu el Consell de Direcció del Pla estatal, amb les funcions de suport i assessorament al ministre de l'Interior, la composició i les funcions del qual es detallen en els punts 5.1.1 i .2, respectivament.

– Punt 5.2, referit a la Direcció Operativa del Pla estatal, que, en les emergències declarades «d'interès nacional», s'atribueix a la persona que ocupa el càrrec de general en cap de la Unitat Militar d'Emergències (UME), les funcions del qual es concreten a establir les ordres d'operacions en les emergències en situació 3 assignant les missions a realitzar, així com l'actuació de tots els serveis d'intervenció disponibles en l'àmbit territorial de les comunitats autònomes afectades.

– Punt 5.3.2, epígraf quart (5.3.2.§§4), que fixa com a funció del CECO la de validar el rigor tecnicocientífic i valorar l'oportunitat de difondre informació sobre predicció i seguiment d'inundacions.

– Punt 5.4, primer paràgraf (5.4.§1), referent, entre d'altres, a la constitució del CECOPI a instàncies del delegat del Govern, en casos d'emergències declarades «d'interès nacional».

– Punt 5.4.1 i .2, relatius, respectivament, al Comitè de Direcció del Pla de comunitat autònoma i als grups d'acció. El punt 5.4.1 preveu, en el cas de la constitució del CECOPI, que la direcció del Pla de la comunitat autònoma l'exerceixi un comitè de direcció i que la funció de direcció del Pla recaigui sobre el delegat del Govern o la persona designada pel ministre de l'Interior, en cas d'emergència en situació 3. A continuació, recull les funcions que exerceix l'esmentat Comitè de Direcció. El punt 5.4.2 es refereix als grups d'acció que pot utilitzar el Comitè de Direcció, que seran els de la comunitat autònoma, tot i que si no n'hi ha o a criteri seu pot establir aquells que siguin necessaris per al desenvolupament eficaç de les operacions d'emergència i que es troben especificats a continuació.

– Punt 6.3, referent a la convocatòria dels òrgans de direcció i coordinació. En aquest punt s'estableix expressament la convocatòria del CECO davant de qualsevol informació sobre danys o víctimes i la possibilitat que el ministre de l'Interior convoqui el Consell de Direcció del Pla estatal si hi ha informacions que puguin aconsellar la declaració d'emergència «d'interès nacional». Així mateix, es preveu que el delegat del Govern a la comunitat autònoma afectada sol·liciti de l'òrgan competent de la comunitat autònoma la constitució del corresponent CECOPI.

– Punt 6.4, que tracta la declaració d'emergència «d'interès nacional» per part del ministre de l'Interior a iniciativa pròpia, o bé dels òrgans competents de les comunitats autònomes afectades o dels delegats del Govern d'aquestes, quan l'emergència reuneixi o pugui reunir les característiques de catàstrofe o calamitat pública pel nombre de víctimes i danys ocasionats, i que estableix la immediata comunicació d'aquesta declaració, entre d'altres, als òrgans competents de les comunitats autònomes afectades.



– Punt 6.5.1.1, que estableix les normes de mobilització de mitjans i recursos de l'Administració de l'Estat, i, en concret, preveu que, en cas d'emergència en situació 3, els mitjans i recursos ubicats en una comunitat autònoma afectada seran mobilitzats pel Comitè de Direcció del CECOPI a sol·licitud de la Direcció Operativa del Pla estatal.

– Punt 6.5.2, que es refereix a la mobilització de mitjans pertanyents a altres administracions, i concreta les condicions generals de la mobilització i també determina l'òrgan que efectua la sol·licitud.

– Punt 6.5.3, que articula la mobilització de mitjans i recursos internacionals, i estableix l'òrgan que origina la sol·licitud d'ajut internacional, que, en cas d'emergència «d'interès nacional», és la Direcció Operativa del Pla estatal.

– Punt 6.8, que es dedica al replegament de mitjans i a la declaració de la fi de l'emergència «d'interès nacional», i estableix que el replegament l'efectuarà l'òrgan que hagués ordenat la seva mobilització i que la declaració de la fi de l'emergència esmentada correspondrà al ministre de l'Interior.

– Annex IV. Aquest annex es dedica a la regulació de les telecomunicacions i els sistemes d'informació. En concret, preveu les telecomunicacions per a la direcció i la coordinació de les operacions d'emergència; les telecomunicacions per a la gestió del CECO; la Xarxa Ràdio d'Emergència i la Xarxa Nacional d'Emergències, com un conjunt de capacitats que facilitin una coordinació eficaç entre els elements civils i militars que participin en operacions de gestió de crisi i de suport a autoritats civils.

5. En relació amb els punts del Pla esmentat, els motius que el Govern al·lega en la seva sol·licitud de dictamen rau en el fet que el Pla estatal «no respecta suficientment l'exercici de les competències que corresponen a la Generalitat de Catalunya d'acord amb el que preveuen els articles 132 i 164 de l'Estatut, relatius a les emergències i protecció civil i a la seguretat públi-

ca, respectivament». Concretament, indica que l'article 132 EAC atribueix a la Generalitat la competència exclusiva en la matèria i, a més, en el cas de les emergències i la protecció civil d'abast superior a Catalunya, la Generalitat ha de promoure mecanismes de col·laboració amb altres comunitats autònomes i amb l'Estat. També, d'acord amb les previsions de l'article 164 EAC, sosté que pertoca a la Generalitat la planificació del sistema de seguretat pública a Catalunya, la coordinació de l'actuació de les policies locals i les competències en relació amb el cos de Mossos d'Esquadra.

En aquest sentit, el Govern posa de manifest en la petició que, malgrat que en el Pla no s'invoca el títol competencial que empara l'actuació estatal, «es pot deduir amb sensible naturalitat, que l'Estat està exercint la competència que li atribueix l'art. 149.1.29 CE relatiu a la matèria de seguretat pública», tot i que «es pot objectar a l'actuació estatal en aquest cas que desconeix les disposicions estatutàries [...] a favor de la Generalitat de Catalunya». Així, en aprovar-se el Pla estatal, «no s'ha previst la possibilitat que, a través de mecanismes de col·laboració entre l'Estat i les Comunitats Autònomes competents i que disposen de Policia pròpia, es puguin establir les adaptacions i modulacions oportunes per a la seva millor aplicació, sinó que es disposa la seva implementació de manera unívoca en tot el territori».

En concret, en el requeriment es destaca que, tot i que la decisió final sobre la declaració «d'interès nacional» correspongui al ministre, la seva adopció no es pot efectuar al marge dels òrgans autonòmics competents en la matèria i, en aquest sentit, es preveuen els mecanismes de col·laboració de l'article 132.2 EAC. Igualment, el Govern sosté que la Generalitat de Catalunya ja ha establert la pròpia planificació i operativitat dels serveis de protecció civil, i compta amb el cos de la policia de la Generalitat – Mossos d'Esquadra i el cos de Bombers de la Generalitat, que són cossos jerarquitats i, d'acord amb la normativa vigent, tenen com a òrgan superior el conseller de la Generalitat competent en la matèria, per la qual cosa entén que no es pot assignar la direcció màxima i el comandament d'aquests cossos a una altra figura que no sigui el conseller d'Interior. I insisteix en el fet que l'adequat respecte a la tasca realitzada des de l'exercici competencial autonòmic en matèria de protecció civil desaconsella la

imposició d'uns operatius absolutament idèntics en tot el territori estatal, i, per contra, afavoreix que, en ocasions, es procedeixi a l'oportuna adaptació dels criteris generals a cada àmbit autonòmic a fi d'integrar i coordinar la tasca ja realitzada.

La sol·licitud conclou la seva fonamentació indicant que «el Pla vulnera aquestes competències de la Generalitat en no contemplar fórmules de col·laboració específiques, especialment pel que fa a la declaració de forma unilateral per l'Estat de l'interès nacional de l'emergència i la subjecció automàtica i immediata de les CCAA a aquesta declaració». I afegeix que es vulneren també les competències de la Generalitat «perquè [el Pla estatal] determina el desplaçament de les autoritats autonòmiques de la Direcció del pla de Comunitat Autònoma, que s'assigna al Delegat del Govern, i de la Direcció operativa, que s'assigna a la Unitat Militar d'Emergències, així com per l'assumpció per òrgans estatals de les diverses funcions de gestió i coordinació operativa que en el text del requeriment es concreten».

6. Per tal de donar una resposta adequada als dubtes plantejats en la sol·licitud de dictamen, en el fonament jurídic següent analitzarem, d'una banda, la distribució de competències entre l'Estat i la Generalitat en matèria de protecció civil i, en particular, la declaració d'emergència «d'interès nacional». Finalment, en el fonament jurídic tercer, ens pronunciarem sobre els punts del Pla estatal sol·licitats pel Govern relatius a la declaració d'emergència esmentada, en concret sobre el seu caràcter unilateral i sobre l'hipotètic desplaçament de les autoritats autonòmiques que intervenen ordinàriament en el Pla de la comunitat autònoma en la direcció, la coordinació i el comandament operatiu, i la possible manca de col·laboració en aquests àmbits.

***Segon. Distribució de competències en matèria de protecció civil en supòsits d'inundacions***

1. La Llei catalana 4/1997, en consonància amb el que en el seu moment va establir la Llei estatal 2/1985 (art. 1), determina que la protecció civil «comprèn les accions destinades a protegir les persones, els béns i el medi ambient davant situacions de greu

risc col·lectiu, de catàstrofes i de calamitats públiques» (art. 1.1). Aquesta acció pública té com a finalitats bàsiques, entre d'altres, la previsió i la prevenció dels riscos, la planificació de les respostes i la intervenció per anul·lar les causes i pal·liar, corregir i minimitzar els efectes de les catàstrofes i calamitats públiques (art. 3 de la Llei 4/1997). En l'estructura organitzativa de la protecció civil, hi participen diverses administracions públiques i el seu funcionament es preveu mitjançant plans, els quals serviran per ordenar les actuacions dels poders públics necessàries per respondre i afrontar la situació de risc greu per a les persones i per als béns (art. 8 i 9 de la Lei 2/1985), de manera que constitueixen l'eina principal de l'acció pública en aquesta matèria (apt. V, preàmbul de la Llei 4/1997).

En el Dictamen 5/2011, de 28 d'abril, en ocasió del Pla de socors binacional del túnel del Pertús de la línia d'alta velocitat Perpinyà-Figueres, hem tingut l'oportunitat de pronunciar-nos sobre la distribució de competències en aquesta matèria. Concretament, en el fonament jurídic tercer de l'esmentat Dictamen, hem analitzat l'abast de l'article 132 EAC i dels corresponents títols estatals d'acord amb la jurisprudència constitucional i la doctrina del Consell Consultiu.

L'article 132.1 EAC explicita, a diferència de l'Estatut de 1979, la competència «exclusiva» en protecció civil, que «inclou, en tot cas, la regulació, la planificació i l'execució de mesures relatives a les emergències i la seguretat civil, i també la direcció i la coordinació dels serveis de protecció civil». Aquesta competència s'atribueix, doncs, amb caràcter exclusiu a la Generalitat, tot «respectant el que estableixi l'Estat en l'exercici de les seves competències en matèria de seguretat pública». L'esmentada clàusula estatutària al·ludeix tàcitament a l'article 149.1.29 CE, que confereix a l'Estat competències en matèria de seguretat pública, la qual actua com a límit a l'exercici de la competència autonòmica de protecció de persones i béns en la prevenció i la gestió ordinària d'emergències. Així, malgrat l'absència inicial de la competència de protecció civil al bloc de la constitucionalitat, la jurisprudència constitucional l'ha considerada com una «submatèria» de la seguretat pública i, des del començament, ha reconegut l'existència de la competència de les comunitats

autònomes en aquest àmbit (STC 123/1984, de 18 de desembre, FJ 4, i 133/1990, de 19 de juliol, FJ 6).

En aquest context, segons la doctrina jurisprudencial, la competència autonòmica resta limitada per la competència estatal: quan entren en joc les previsions excepcionals dels estats d'alarma, excepció i setge; quan el caràcter supraterritorial de l'emergència exigeixi una coordinació de recursos personals i materials, i quan l'emergència sigui «de tal envergadura que requiera una dirección de carácter nacional» (STC 123/1984, esmentada, FJ 4). D'aquesta manera, «la competencia en materia de protección civil dependerá de la naturaleza de la situación de emergencia y de los recursos y servicios a movilizar». Per tant, aquesta competència autonòmica té el seu límit «en la política de seguridad pública que la Constitución reserva a la competencia estatal en su artículo 149.1.29, en cuanto tal seguridad pública presenta una dimensión nacional por la importancia de la emergencia o por la necesidad de coordinación» (STC 133/1990, de 19 de juliol, FJ 6), cosa que no obvia les tasques ordinàries que desplegarà la policia autonòmica en matèria de seguretat i, en particular, en l'àmbit de la protecció civil (art. 164 EAC).

Com hem dit, la Llei 2/1985 fa referència a les situacions de greu risc, catàstrofe o calamitat pública «d'especial gravetat» (art. 13), en què el ministre de l'Interior té la capacitat de mobilitzar els serveis i els mitjans necessaris, entre els quals hi ha les forces i els cossos de seguretat i la demanda de col·laboració de les forces armades (art. 16.f), tot posant l'accent implícitament en el caràcter no autonòmic dels efectius utilitzats i en l'excepcionalitat de la situació.

Recollint la literalitat de la jurisprudència constitucional esmentada, el Govern de l'Estat va aprovar la Norma bàsica, segons la qual hi ha tres grans casos d'emergències en què està present «l'interès nacional»: *a*) aquells en què són aplicables els estats excepcionals de l'article 116 CE; *b*) els que afecten diverses comunitats autònomes, i *c*) els que «por sus dimensiones efectivas o previsibles requieran una dirección nacional de las Administraciones Publicas implicadas» (art. 1.2).

D'altra banda, la legislació catalana també reconeix que la Generalitat assumeix els diferents vessants de la protecció civil a

tot el territori de Catalunya i per a totes les situacions d'emergència: «[...] sens perjudici del que estableix la legislació de l'Estat per a les emergències declarades “de interès nacional” segons aquesta mateixa legislació» (art. 1.2 de la Llei 4/1997).

Finalment, en el precitat Dictamen 5/2011, en relació amb l'article 132.2 EAC, hem declarat que l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006 no recull explícitament la menció «d'interès nacional», però entenem que aquest concepte es troba inclòs en l'expressió estatutària d'«abast superior a Catalunya», que no solament comprèn l'àmbit territorial superior (FJ 3). Així, l'omissió del terme *territorial* a l'article 132.2 EAC «permet acollir tant el territori com la transcendència o la dimensió de l'emergència» (FJ 3). Amb relació al Pla estatal que dictaminem, quan l'emergència es produeixi a Catalunya, l'asseveració anterior es pot aplicar als supòsits en què la importància de l'emergència sigui molt considerable, però especialment quan sigui de tal envergadura que transcendeixi la capacitat de resposta suficient de la Generalitat i calgui una intervenció que vagi molt més enllà dels recursos propis.

En aquest darrer supòsit d'emergència extrema, de caràcter imprevisible i excepcional, a la competència específica sobre protecció civil de la Generalitat s'hi sobreposarà la competència estatal més àmplia en seguretat pública, perquè la gravetat de l'emergència transcendeix l'àmbit autonòmic. Quant a això, ja en el Dictamen del Consell Consultiu núm. 270, de 28 de setembre de 2005 (F III.3.B), s'afirmava que, pel que fa a la distribució competencial en matèria de protecció civil, «el factor determinant que justifica la intervenció de l'Estat o de les comunitats autònomes [...] [és] la naturalesa substancial del risc objecte d'aquesta intervenció i la seva possible afectació a l'interès nacional», circumstància aquesta darrera que justifica «la funció directiva de l'Estat».

Per tant, caldrà analitzar el procediment i les circumstàncies que justifiquen la declaració d'una emergència com «d'interès nacional», ja que constitueix un límit per a la competència de la Generalitat en tant que, en aquest supòsit, opera la competència estatal en matèria de seguretat pública (art. 149.1.29 CE).

2. La conceptualització jurídica del risc d'inundacions la trobem, fonamentalment, a l'article 2 de la Directiva 2007/60/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 23 d'octubre de 2007, relativa a l'avaluació i la gestió dels riscos d'inundació (en endavant, Directiva europea d'inundacions), transposada pel Reial decret 903/2010, de 9 de juliol, d'avaluació i gestió de riscos d'inundació (art. 3). Així, *risc d'inundació* és la «combinació de la probabilidad de que se produzca una inundación y de las posibles consecuencias negativas para la salud humana, el medio ambiente, el patrimonio cultural y la actividad económica, asociadas a una inundación» (aquesta definició és semblant a la que preveu la Directriu bàsica estatal al punt 1.3).

Les inundacions es poden distingir en funció dels riscos que poden ocasionar. D'aquesta manera, segons el Pla estatal, que ho tracta amb menys detall que el considerant 1r de la Directiva europea d'inundacions, es consideraran totes aquelles que «representen un riesgo para la población y sus bienes, produzcan daños en infraestructuras básicas o interrumpan servicios esenciales para la comunidad» (punt 1.1 del Pla estatal).

Davant l'eventualitat de les inundacions es proposen una sèrie de mesures, que competeixen a diverses administracions i que es disposen cronològicament. Així, hi ha accions preventives, accions que cal dur a terme en el moment que les inundacions es produeixen i accions de reparació postinundacions. D'aquesta manera, d'una banda, s'han estudiat i aplicat polítiques de prevenció i, de l'altra, s'han avaluat mesures d'ajut i de compensació un cop vistos els danys soferts, a més de planificar l'activació i l'organització de la intervenció directa. En aquestes darreres centrarem la nostra atenció en tant que la sol·licitud de dictamen fa referència al Pla estatal, el qual es dedica a la protecció en casos de risc d'inundacions, quan aquestes s'estan produint o es preveu que es produeixin immediatament.

Un cop efectuades les consideracions anteriors, entenem que es poden establir els trets característics de la definició dels diferents graus d'emergències. Entre aquests cal destacar dos elements bàsics que interaccionen en la declaració oficial d'una emergència. El primer qualifica la gravetat de la situació, el segon la capacitat de fer-hi front. Una mateixa situació serà més

complexa organitzativament en funció de les administracions i els serveis que hi intervinguin i aquesta cooperació aliena pot tenir efectes competencials quan sigui necessària i de gran abast. En aquest sentit, la intervenció «general», en què actuen recursos forans de la comunitat autònoma, té relació directa amb l'increment d'incidentalitat i serà causa d'una intervenció «d'abast superior» a la comunitat autònoma i, per tant, de la limitació de l'àmbit competencial d'aquesta. Tot això, en contraposició amb l'ajut que presten efectius externs amb caràcter puntual o complementari.

D'aquesta manera, hi haurà decisions estrictament locals i altres d'autonòmiques, supraautonòmiques i, finalment, estatals. En conseqüència, és clar que hi ha una vinculació entre la gravetat de la situació i les administracions concernides per intervenir a resoldre-la, cosa que també té relació amb l'optimització i eficàcia dels recursos públics davant d'adversitats diferents, tot tenint en compte la proximitat de l'administració que ha d'actuar i la possibilitat d'assolir els objectius de retorn a la normalitat. Per això, el considerant 24è de la Directiva europea d'inundacions i el preàmbul de la Norma bàsica de protecció civil mencionen el principi de subsidiarietat.

Aquest principi consisteix, en síntesi, en el criteri segons el qual, si una determinada competència pot ser exercida per diferents poders, correspon prendre la decisió a l'ens o l'organització més propers al ciutadà, mentre la pugui desplegar amb més eficàcia i eficiència que un altre. De la mateixa manera, per contra, quan una administració no tingui mitjans suficients per fer front a una situació específica, es requerirà subsidiàriament que una altra d'àmbit superior hi intervingui.

Així, quan es detecti una situació d'emergència, correspondrà en primer lloc a l'autoritat municipal l'adopció de les mesures necessàries i adequades per afrontar-la. Si la naturalesa o l'abast del risc superen els mitjans i recursos locals que es poden mobilitzar, s'activarà el pla autonòmic (art. 29.1 de la Llei 4/1997); si, a causa de la seva magnitud, poden resultar insuficients els mitjans i recursos autonòmics, entrarà en acció el Pla estatal. Així, segons aquest darrer: «[e]n el caso de emergencias que se puedan resolver mediante los medios y recursos gestionados por los planes de comunidades autónomas, el Plan Estatal jue-



ga un papel complementario a dichos planes» (punt 1.3.§6 del Pla estatal). Només quan la comunitat autònoma no disposi de recursos personals i materials suficients, en una situació d'emergència greu i excepcional, pertocarà que intervingui l'Estat amb els seus serveis específics per resoldre la situació d'emergència i assumir la direcció i la coordinació de les tasques necessàries que s'efectuïn (punt 1.3.§6, esmentat). D'aquesta manera, l'actuació imprescindible, de caràcter general, de forces estatals per aconseguir els objectius de pal·liació del risc i per evitar mals majors, és la raó que fonamenta l'hipotètic desplaçament de la direcció autonòmica de les actuacions de protecció civil en la resolució de l'emergència.

3. En la disposició que dictaminem, l'Estat declara unilateralment que es tracta d'una emergència «d'interès nacional» i això comporta que aquest assumeixi temporalment, mentre no es declari la fi de l'emergència, i de manera parcial, algunes de les facultats que, en matèria de protecció civil, exerceix ordinàriament la comunitat autònoma. En conseqüència, seguidament estudiarem la significació que té l'expressió «interès nacional» amb relació a les emergències.

La declaració «d'emergència d'interès nacional» es produeix en el darrer estadi de la fase d'emergència. Per això, la Norma bàsica, ja esmentada abans, diu que són emergències en què està present «l'interès nacional»: «[...] c) les que per les seves dimensions efectives o previsibles requereixin una direcció nacional de les administracions públiques implicades» (punt 1.2 de la Norma bàsica).

Aquesta declaració correspon al ministre competent en matèria d'interior, d'acord amb la Norma bàsica (punt 9.1) i la Directriu bàsica (punt 2.5.B, situació 3), que estan reproduïdes en el Pla estatal que ara es dictamina. Concretament, en els punts 4.B, Situació 3; 5.§1 i 6.4.§1 del Pla estatal, d'acord amb el qual el ministre pot actuar per iniciativa pròpia o a instància de la comunitat autònoma afectada o del delegat del govern d'aquesta (en el mateix sentit, punt 9.2 de la Norma bàsica). Així mateix, li correspon també la declaració de la fi de l'emergència, que es preveu al punt 6.8.§2 del Pla estatal.

La declaració té diversos condicionants. Un de caràcter procedimental que consisteix a haver entrat en la «situació» darrera de la «fase d'emergència», això és, en la «situació 3» (punt 4.B del Pla estatal, en què s'actua segons el que estableix el punt 6.1.2 per a la situació 3), que coincideix amb la part final o extremadament més greu de la fase d'emergència 2 de l'INUNCAT, que s'activa en un conjunt de situacions que puguin produir danys molt importants (INUNCAT, 4.3.2.2). L'altre condicionant és el relatiu a la gravetat de les inundacions, que es posa en relleu per l'existència d'informacions que aconsellen la declaració estatal esmentada (punt 6.3.2 del Pla estatal).

Així, els principals paràmetres que permeten declarar «l'emergència d'interès nacional» són la dimensió o l'envergadura de la inundació pel nombre de víctimes i danys ocasionats (punt 6.4.1 del Pla estatal) i la necessitat de superar l'àmbit autonòmic de resposta, atesa la insuficiència de mitjans i recursos del pla autonòmic per donar una resposta adequada (punt 1.3.6 del Pla estatal, *a contrario*). Amb el benentès que, en última instància, aquesta decisió estatal sempre presentarà un cert grau de discrecionalitat i de conjunturalitat, o d'adaptació a la situació singular i d'excepcionalitat que s'hagi produït.

De la gradació de situacions d'emergència que estableix el marc normatiu vigent de la protecció civil en l'àmbit d'inundacions (tant la Directriu bàsica –punt 2.5.B– com el Pla estatal dictaminat –punt 4.B–), se'n desprèn que la situació 3 és la de màxima gravetat, tant pel que fa a la dimensió o envergadura, en aquest cas, de la inundació, com pel que fa als riscos que aquesta suposa per a la seguretat de les persones i els béns (punt 1.2 de la Norma bàsica i STC 123/1984, FJ 4).

La STC 133/1990 afirma que: «la competencia en materia de protección civil dependerá de la naturaleza de la situación de emergencia, y de los recursos y servicios a movilizar» (FJ 6). En aquesta citació s'aprecien els dos elements als quals ens referíem abans ja que, a més del risc (o «naturalesa de la situación d'emergència»), menciona també els «recursos i serveis a mobilitzar». Per tant, per declarar l'emergència d'«interès nacional» quan estigui circumscrita al territori d'una comunitat autònoma, cal afegir a la gravetat de la situació un factor decisiu que és la

necessitat de recórrer de forma àmplia a mitjans i recursos de fora del territori autònic per poder fer front a l'emergència. Aquests actuaran en suport de la comunitat autònoma afectada, en la mesura que s'ha superat la capacitat de resposta d'aquesta, per raó de la seva insuficiència, davant l'excepcionalitat de la situació. Per aquest motiu, caldrà valorar, a partir del supòsit concret, l'exigència de nous efectius aliens a la comunitat autònoma, cosa que dependrà, a més de l'extrema gravetat i abast de la situació, de la concreta dotació de recursos disponibles de cada comunitat autònoma, la qual és diferent perquè també depèn del desenvolupament autònic respectiu i de la despesa assignada.

L'efecte de la declaració suposa la intervenció temporal de l'Estat en un conjunt de facultats inherents a la competència de protecció civil de la Generalitat de Catalunya per una mera decisió del Govern estatal, que declara l'existència d'una situació d'emergència que qualifica «d'interès nacional» davant del risc d'inundacions. En concret, en una situació extremadament greu i excepcional, la Generalitat deixa d'exercir determinades facultats inherents a la seva competència sobre protecció civil, principalment les de direcció i coordinació de les actuacions d'emergència en situació 3, a causa de la necessitat d'una intervenció significativa de mitjans externs a la comunitat afectada.

### *Tercer. El Pla estatal d'inundacions*

1. Dit això anterior, cal que ens pronunciem sobre les qüestions plantejades a la sol·licitud de dictamen. És a dir, si cal la participació autònoma en l'adopció de la declaració; i els efectes d'aquesta sobre la direcció i coordinació de l'emergència, com també sobre les funcions de gestió i coordinació operativa, i, finalment, si cal la participació autònoma en el desenvolupament d'aquestes facultats.

Primerament, cal donar resposta a la petició de dictamen en què el Govern de la Generalitat ens demana si aquesta no hauria de participar en la decisió estatal, atès que la declaració de la fase d'emergència en la situació 3 té com a efecte competencial principal el desplaçament de la competència de la Generalitat.

L'article 132.1 EAC atribueix la competència de protecció civil a la Generalitat, amb els condicionants de la competència reservada a l'Estat (art. 149.1.29 CE). En aquest cas, l'Estat podrà exercir determinades facultats, com la de declarar una fase d'emergència en situació 3 o «l'interès nacional» (punt 6.4 del Pla estatal, art. 1.2 de la Norma bàsica i art. 1.2 de la Llei 4/1997).

L'article 132.2 EAC diu que la Generalitat «ha de promoure mecanismes de col·laboració amb altres comunitats autònomes i amb l'Estat». Literalment, es tracta d'una exigència que afecta exclusivament la Generalitat, però en un tipus d'Estat on la col·laboració entre ens n'és una característica, fins i tot quan la Constitució no ho diu expressament, les tècniques de participació i cooperació haurien de regir les decisions sobre temes que afecten les competències o els interessos.

El Tribunal Constitucional ha destacat àmpliament i des de l'inici de la seva singladura que la col·laboració entre ens és un tret essencial de l'Estat de les autonomies i ha insistit en el fet que «[c]uando la Administración general del Estado ejerce sus competencias sobre el territorio de una Comunidad Autónoma, debe ejercerlas siempre atendiendo los puntos de vista de ésta [...] y cumpliendo el deber de colaboración ínsito a la estructura misma del Estado de las Autonomías» (STC 13/1998, de 22 de gener, FJ 9).

A més, en els estats federals i compostos és freqüent recórrer a elaboracions jurisprudencials com ara el principi de lleialtat (Alemanya) o el de la mútua consideració de les competències (Àustria). D'acord amb aquesta orientació general de respecte de les competències d'altri, s'expressa l'article 3 EAC, en què s'afirma que «les relacions de la Generalitat amb l'Estat es fonamenten en el principi de la lleialtat institucional mútua».

D'aquesta manera, fins i tot en supòsits en què una decisió estatal pot comportar la restricció d'unes determinades facultats autonòmiques, s'ha previst, a partir de l'Estatut de 2006, la participació de la Generalitat de diverses maneres. Així, l'article 140.3 EAC preveu que la qualificació d'interès general de certes infraestructures de transport situades a Catalunya requereix l'informe previ de la Generalitat; l'article 148.2 EAC disposa la mateixa previsió en matèria d'obres públiques; i l'article 133.2

EAC, en matèria d'energia, preveu la participació de la Generalitat per mitjà de l'emissió d'un informe previ. Amb referència a aquest darrer supòsit, el Consell Consultiu, en el Dictamen núm. 269, d'1 de setembre de 2005, va dir que la participació dóna l'oportunitat a la Generalitat per expressar el seu parer en un tema del seu interès o, en el supòsit que es dictaminava, fins al moment de la connexió, de la seva competència (F VII.16). En tots aquests casos establerts a l'Estatut es preveu l'emanació d'informes previs, en matèries de diferent índole, que requereixen un procés de decisió més o menys llarg.

En el supòsit de les emergències, atès el temps migrat de reacció del qual es disposa per fer front a l'emergència, la participació mitjançant informes o acords no és la més adequada, ni funcional, però seria del tot incoherent que es negués a la Generalitat la possibilitat de ser escoltada sobre la necessitat d'esmerçar nous recursos. Això és així pel fet que justament és aquesta qui està operant sobre el terreny, qui té informació de primera mà sobre la inundació i sobre els seus mitjans i recursos, i a qui correspon actuar mentre controli de forma suficient la situació de risc. Aquesta participació s'efectuarà en el marc de la immediatesa de les decisions que s'hagin de prendre per fer front a la situació d'emergència i de la manera que escaigui.

En conseqüència, resulta del tot pertinent, i coherent amb el model constitucional de l'Estat de les autonomies, la participació de la Generalitat, tot i que haurà de ser modulada en funció del fet que es tracti de situacions d'emergència amb riscos evidents sobre persones i béns. El títol V de l'Estatut preveu de manera general una pluralitat de formes de col·laboració i, abans, en el títol IV, dins de cada competència es preveuen fórmules de participació diverses, que poden servir per a un cas com el que estem examinant.

En aquest procés de declaració, el Pla objecte de dictamen preveu convocar el Consell de Direcció del Pla estatal (punt 6.3.§2), en el qual la comunitat autònoma és present, en tant que afectada directament i de manera extremadament greu per la inundació. Tanmateix, de la lectura del precepte no sembla que aquesta convocatòria sigui preceptiva, tot i que, una vegada declarada la situació 3 d'emergència, l'esmentat Consell consti-

tueix l'òrgan de suport i assessorament del ministre de l'Interior en la gestió d'aquesta situació (punt 5.1.§1). D'altra banda, la constant i necessària interacció entre les autoritats implicades, estatals i autonòmiques, en una situació de risc com la que es dictamina, entre d'altres, es posa de manifest en les previsions del Pla estatal respecte a la informació per part de la Generalitat dels efectius que ha mobilitzat i dels resultats que n'ha obtingut (punt 6.2.3), la possibilitat que aquesta insti la declaració (punt 6.4) i la comunicació immediata de la declaració al seu òrgan competent (punt 6.4.§2), activitats que posen en relleu la interacció constant i lleial entre l'Estat i la Generalitat en les diverses fases de l'emergència, fins i tot quan no s'ha declarat la situació 3.

A partir del principi de col·laboració propi de l'Estat autonòmic, expressió del qual és l'article 132.2 EAC, es deriva que el ministre de l'Interior ha d'escoltar preceptivament la posició de la Generalitat abans de fer la declaració esmentada, en especial de l'autoritat que sigui responsable de les operacions, ja que té sobre el terreny els seus efectius i és la destinatària de les decisions que s'adoptin. Per aquest motiu, l'Estat hauria d'actuar tenint en compte les competències de la Generalitat i ser respectuós amb el principi estatutari de lleialtat (art. 3.1 EAC), tot considerant el seu parer a l'hora d'intervenir i substituir-la en la direcció i la coordinació de l'emergència.

Tot i que seria més adient, aquesta previsió de col·laboració preceptiva no figura expressament en el Pla estatal. No obstant això, el mateix supòsit de fet contingut en el punt 6.4.§1 per a la declaració d'emergència «d'interès nacional», és a dir, que pel nombre de víctimes i danys ocasionats la Generalitat no compti amb suficients mitjans i recursos per donar resposta adequada a l'emergència (punt 1.3.§6 del Pla estatal, *a contrario*), ja permet interpretar que aquesta haurà de ser consultada ja que és la que té la constància immediata i certa de l'esmentada insuficiència.

D'acord amb la interpretació anterior, aquesta consulta podria tenir lloc, si les circumstàncies ho permeten, mitjançant la convocatòria prèvia del Consell de Direcció del Pla estatal, que compta amb la presència de la comunitat autònoma afectada, tant en la declaració ministerial d'inici com en la de fi de

l'emergència (punts 5.1, 6.3.º2 i 6.8 del Pla estatal). Però també, mitjançant qualsevol altra via, ni que sigui informalment, per la mateixa naturalesa de la matèria competencial referida a la protecció civil i la lògica del sistema d'emergència que articula el Pla objecte de dictamen. Entre altres raons, perquè en la situació d'emergència, que ara s'examina, els interessos de l'Estat i la comunitat autònoma afectada són coincidents en la mesura que l'un i l'altra pretenen fer front i pal·liar els danys de la situació calamitosa i el retorn prompte a la normalitat. Aquesta coincidència la recull el Pla mateix, com hem vist, quan exigeix una interacció constant entre les autoritats implicades en la gestió de l'emergència.

En conclusió, considerem que els punts 4.B, Situació 3; 5.º1, 6.3.º2, 6.4.º1 i 6.8.º2 del Pla estatal, que fan referència a la declaració «d'interès nacional», sense preveure expressament la participació preceptiva de la comunitat autònoma afectada, interpretats tal com es fa en aquest fonament jurídic, no són contraris a la Constitució ni a l'Estatut, en tant que no vulneren l'ordre constitucional i estatutari de competències.

2. Un cop declarat «l'interès nacional», ja hem indicat que la competència de la Generalitat en matèria de protecció civil (art. 132.1 EAC) deixa pas a la intervenció de l'Estat a l'empara de la seva competència sobre seguretat pública (art. 149.1.29 CE), a causa de la declaració precitada. En aquest sentit, la legislació catalana, com hem dit anteriorment, també reconeix que l'Estat assumeixi facultats relatives a la protecció civil dins del territori de Catalunya, quan la situació d'emergència és declarada «d'interès nacional» segons la legislació estatal (art. 1.2 de la Llei 4/1997). En el Pla objecte de dictamen aquesta intervenció de l'Estat es manifesta en els punts 1.3.º5.b, 1.3.º6, 1.5, 5.º1, 5.1, 5.2, 5.3.2.ºº4, 5.4.º1, 5.4.1, 5.4.2, 6.3.º1, 6.3.º3, 6.4.º2, 6.5.1.1, 6.5.2, 6.5.3 i 6.8.º1, i en l'annex IV, que preveuen fórmules de direcció, coordinació i gestió operativa per part d'òrgans estatals.

La raó de fons, que justifica la legitimitat de la declaració d'emergència «d'interès nacional», consisteix en la necessitat d'actuació d'una munió d'efectius externs a la comunitat afectada, que implica una «direcció nacional» o unitària de les admi-

nistracions concernides (art. 1.2 de la Norma bàsica). I aquesta necessitat és la que la diferencia d'altres supòsits d'emergència, que poden resultar propers per la seva gravetat i que no s'ubicarien en la situació 3 de la fase d'emergència, ja que serien abordats estrictament amb les mesures previstes pel Pla autonòmic. Precisament, com vàrem dir en el Dictamen 5/2011, de 28 d'abril, i hem reiterat aquí, l'expressió estatutària d'«abast superior a Catalunya» de l'article 132.2 EAC recull aquest supòsit d'emergència que transcendeix, això és, que supera els mitjans i serveis de la protecció civil de la Generalitat.

D'altra banda, l'experiència històrica demostra l'excepcionalitat d'aquesta declaració, que no s'ha arribat a efectuar mai i que s'ha d'interpretar de forma proporcionada als mitjans i recursos que es necessiten. En aquest sentit, la declaració actua en la mesura que, d'ordinari, el Pla estatal només complementarà els efectius autonòmics i extraordinàriament l'Estat assumirà la direcció i coordinació operativa de les actuacions d'emergència (punt 1.3.¶6 del Pla estatal), cosa que s'ha de fer respectant al màxim les competències autonòmiques i d'acord amb el principi de proporcionalitat.

Per tant, les determinacions del Pla estatal mencionades anteriorment que preveuen, com a conseqüència de la declaració esmentada, l'exercici transitori per part de l'Estat de facultats com ara les de direcció o de coordinació de les actuacions d'emergència i operatives, podria trobar cobertura a l'empara de l'article 149.1.29 CE, que, com hem destacat, suposa una limitació a la competència en matèria de protecció civil de la Generalitat *ex* article 132.1 EAC. Tot i això, l'Estat ha de respectar les competències de la Generalitat, en particular les de gestió operativa, sense interferir en la línia de comandament dels efectius autonòmics que intervenen en l'emergència i, a més, en la mesura que són presents l'interès i la competència autonòmica esmentada, s'han de preveure mecanismes de col·laboració. Aquestes dues qüestions seran tractades a continuació.

A) Pel que fa a la línia de comandament operatiu, pertoca que ens referim específicament als punts 5.2, 6.4.¶2 *in fine* i 6.8.¶1 del Pla estatal. La sol·licitud de dictamen no solament qüestionava el



«desplaçament de les autoritats autonòmiques de la Direcció del pla de Comunitat Autònoma, que s'assigna al Delegat del Govern, i de la Direcció operativa, que s'assigna a la Unitat Militar d'Emergències», sinó també «l'assumpció per òrgans estatals de les diverses funcions de gestió i coordinació operativa, que en el text del requeriment es concreten».

En cas d'emergència «d'interès nacional», es nomena una direcció operativa del Pla estatal que recau en el general en cap de la Unitat Militar d'Emergències (UME) i es constitueix un comandament operatiu integrat a cada comunitat autònoma directament afectada que integrarà els diferents grups d'acció que preveu el Pla de la comunitat autònoma (punts 5.2 i 5.5 del Pla estatal).

L'article 149.1.29 CE determina la titularitat estatal de la matèria, «sens perjudici que les comunitats autònomes puguin crear policies», com ha fet Catalunya i s'ha recollit a l'Estatut d'autonomia (art. 164.1.b EAC). Aquests exerceixen totes les funcions pròpies d'un cos de policia en l'àmbit de la seguretat ciutadana (art. 164.5.a EAC) i, per tant, de la protecció civil, en tant que submatèria d'aquesta. En aquest sentit, l'article 11.4 de la Llei catalana 4/2003, de 7 d'abril, d'ordenació del sistema de seguretat pública, afirma que «en tots els casos, les forces i cossos de seguretat han d'actuar sota les ordres immediates dels comandaments respectius».

En cas que el Ministeri de l'Interior demani ajut a altres grups d'acció, inclosos en altres ministeris, es respecta el comandament natural. Així, per exemple, es diu explícitament quan es demana la cooperació de les forces armades (punt 6.5.1.2.3 del Pla estatal, que recull el mandat de l'art. 2.3 de la Llei 2/1985).

En el supòsit que calgui la continuació de l'activitat dels efectius autonòmics, aquests, d'acord amb l'article 16 de la Llei 2/1985, «actuaran sota la direcció dels seus comandaments naturals», encara que el ministre de l'Interior tingui la «superior autoritat» en matèria de protecció civil, perquè el respecte del canal de comandament orgànic és consubstancial al funcionament i l'operativitat d'un institut armat, de naturalesa civil, i jerarquitzat (art. 10 de la Llei 10/1994, d'11 de juliol, de la policia de la Generalitat – Mossos d'Esquadra).

A més, l'article 9 de la Llei 2/1985 diu que els plans especials, entre els quals el d'inundacions, han d'establir l'estructura operativa dels serveis que hagin d'intervenir en cada emergència, amb l'expressió del comandament únic de les operacions, sens perjudici de les decisions que hagin de prendre «les autoritats competents» (lletra *d*), perquè la direcció operativa central no elimina la competència autonòmica d'execució, que segueix les pròpies regles operatives.

Finalment, la direcció operativa ha de cessar quan es declari la fi de l'emergència «d'interès nacional», de manera que s'ordenarà el replegament de mitjans estatals (punt 6.8.§1 del Pla estatal).

En conseqüència, hi ha previsions normatives suficients per entendre que l'exercici de la direcció operativa, per part de l'Estat, no trenca la línia de comandament autonòmica.

B) Quant al principi de col·laboració entre ens i administracions, ja hem dit que aquest és un tret característic de l'Estat autonòmic. A més, l'article 132.2 EAC demana, en els termes que hem estudiat, la col·laboració. Ultra això, la matèria de seguretat pública, en aquelles comunitats autònomes que hagin creat cossos de policia autonòmics (art. 149.1.29 CE), com és el cas dels Mossos d'Esquadra (art. 164.1.*b* i 164.5.*a* EAC), implica una certa concertació dels recursos en favor de la seguretat de les persones i dels béns, que es poden veure greument afectats en casos d'emergència amb risc d'inundació. Així mateix, la cooperació entre l'Estat i la Generalitat està prevista expressament a través de la Junta de Seguretat (art. 164.4 EAC). En conseqüència, hem de revisar si el Pla estatal preveu fórmules de col·laboració i participació i si les previstes són suficients i adequades, ateses les prescripcions constitucionals i estatutàries examinades.

Com és evident, en l'àmbit de les competències estatals, les comunitats autònomes hi poden participar quan existeixi un interès o una competència autonòmica, però no han de ser-hi presents, de forma preceptiva, sense una justificació que ho avaluï. Concretament, no és necessària la participació de les comunitats autònomes en un òrgan intern com el CECO (punt 5.3.2 del Pla estatal), que és un òrgan central de coordinació interna entre els

diferents departaments ministerials. Les relacions entre l'Estat i la Generalitat s'han de regir pel principi de la mútua col·laboració, que no es pot cenyir exclusivament a l'intercanvi d'informació, el qual és un deure entre les administracions (art. 6.2.4 del Pla estatal i art. 4 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú), sinó que implica una orientació general en pro de la col·laboració entre ens. Tot això, sens perjudici que el ministre pugui designar una autoritat autonòmica en representació seva (com preveu el punt 5.4.1 del Pla estatal en relació amb la direcció del Pla en cas d'emergència en situació 3).

De fet, un cop declarada l'emergència en situació 3, se succeeixen un conjunt d'actuacions, entre d'altres: *a)* es reuneix, si no ha estat convocat abans, el Consell de Direcció del Pla estatal, en el qual participa la comunitat autònoma afectada (punts 5.1 i 6.3.§2 del Pla estatal); *b)* es convoca immediatament el CECO, en tant que Comitè Estatal de Coordinació, que és de representació exclusiva de l'Estat (punts 5.3 i 6.3.§1 del Pla estatal, i 3.3.3.3 de la Directriu bàsica); *c)* es constitueix el CECOPI per l'òrgan corresponent de la comunitat autònoma afectada (punts 5.4 i 6.3.§3 del Pla estatal), que, a Catalunya, és el CECAT; *d)* es convoca el Comitè de Direcció del Pla de la comunitat autònoma (on aquesta participa, però que és dirigit pel delegat del Govern o en qui delegui el ministre, quan ha estat declarat «l'interès nacional», punt 5.4.1 del Pla estatal); *e)* es constitueix un Comandament Operatiu Integrat, del qual formen part els responsables operatius dels grups d'actuació previstos en el pla autonòmic (punt 5.5.2 del Pla estatal), i *f)* es preveu la integració del sistema d'informació i telecomunicacions de la Generalitat en la Xarxa Nacional d'Emergències (annex IV.4.§4 del Pla estatal).

Per tant, en el cas que estem dictaminant, hi ha una pluralitat de previsions de participació de la comunitat afectada, que preveuen formes de col·laboració en la fase d'intervenció estatal, un cop declarat «l'interès nacional», en situació d'emergència per risc d'inundacions i que considerem que són suficients per integrar la comunitat afectada en el procés de resolució de l'emergència.

En conclusió, ateses les consideracions efectuades, considerem que els punts del Pla estatal següents: 1.3.§5.*b)*; 1.3.§6; 1.5.§2;

5.§1, en l'incís «así como la superior dirección de las actuaciones de emergencia»; 5.1; 5.2; 5.3.2.§§4; 5.4.§1; 5.4.1; 5.4.2; 6.3.§1; 6.3.§3; 6.4.§2; 6.5.1.1.§2; 6.5.2; 6.5.3; 6.8.§1, i l'annex IV, no són contraris a la Constitució ni a l'Estatut, perquè no afecten la distribució de competències establerta en aquestes normes.

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

### CONCLUSIONS

*Primera.* Els punts 4.B, Situació 3; 5.§1, en l'incís «y en particular la declaración de interés nacional de una determinada emergencia por inundaciones»; 6.3.§2; 6.4.§1, i 6.8.§2 del Pla estatal, interpretats d'acord amb el fonament jurídic 3.1, no són contraris a la Constitució ni a l'Estatut.

*Adoptada per unanimitat.*

*Segona.* Els punts 1.3.§5.b; 1.3.§6; 1.5; 5.§1, en l'incís «así como la superior dirección de las actuaciones de emergencia»; 5.1; 5.2; 5.3.2.§§4; 5.4.§1; 5.4.1; 5.4.2; 6.3.§1; 6.3.§3; 6.4.§2; 6.5.1; 6.5.2; 6.5.3; 6.8.§1, i l'annex IV del Pla estatal, no són contraris a la Constitució ni a l'Estatut.

*Adoptada per unanimitat.*

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

# ÍNDEXS

Aquests índexs han estat elaborats per M. Àngels Arróniz Morera de la Vall,  
lletrada cap del Servei Jurídic del Consell de Garanties Estatutàries.

# Índex de preceptes estatutaris i constitucionals

## Estatut d'autonomia de Catalunya

- Article 3.1 EAC (D 4/2011, FJ 3; D 10/2011, FJ 3)
- Article 27 EAC (D 2/2011, FJ 4; D 4/2011, FJ 2)
- Article 46 EAC (D 2/2011, FJ 4; D 4/2011, FJ 2)
- Article 110 EAC (D 6/2011, FJ 2)
- Article 111 EAC (D 3/2011, FJ 3; D 4/2011, FJ 2)
- Article 114.2 EAC (D 6/2011, FJ 2)
- Article 115 EAC (D 2/2011, FJ 5; D 4/2011, FJ 3, 5; D 5/2011, FJ 3)
- Article 116.1.d EAC (D 9/2011, FJ 2, 3)
- Article 125 EAC (D 1/2011, FJ 3)
- Article 125.4 EAC (D 7/2011, FJ 2, 3)
- Article 131 EAC (D 7/2011, FJ 2)
- Article 132 EAC (D 5/2011, FJ 3; D 10/2011, FJ 2, 3)
- Article 133 EAC (D 2/2011, FJ 3)
- Article 137 EAC (D 8/2011, FJ 3)
- Article 144 EAC (D 9/2011, FJ 3)
- Article 144.1 EAC (D 2/2011, FJ 4; D 3/2011, FJ 3; D 4/2011, FJ 2)
- Article 144.1.b EAC (D 2/2011, FJ 4; D 4/2011, FJ 2)
- Article 149.5 EAC (D 6/2011, FJ 3; D 8/2011, FJ 2)
- Article 152 EAC (D 9/2011, FJ 2)
- Article 159.1.c EAC (D 8/2011, FJ 4)
- Article 162.3.b EAC (D 9/2011, FJ 2, 3)
- Article 162.4 EAC (D 9/2011, FJ 2, 3)
- Article 164.1.b (D 10/2011, FJ 3)
- Article 164.2 EAC (D 5/2011, FJ 3)
- Article 164.4 EAC (D 5/2011, FJ 3)
- Article 164.5.a EAC (D 10/2011, FJ 3)
- Article 169.1 EAC (D 6/2011, FJ 2)
- Article 172.1.f (D 7/2011, FJ 3)
- Article 172.2.e (D 7/2011, FJ 3)
- Article 174.2 EAC (D 4/2011, FJ 3)
- Article 183.2.b EAC (D 5/2011, FJ 2)
- Article 189 EAC (D 4/2011, FJ 4)

- Article 193.2 EAC (D 5/2011, FJ 2)
- Article 196.4 EAC (D 4/2011, FJ 4; D 5/2011, FJ 2)

### **Constitució espanyola**

- Article 22 CE (D 1/2011, FJ 2)
- Article 36 CE (D 7/2011, FJ 2)
- Article 45 CE (D 2/2011, FJ 4)
- Article 52 CE (D 1/2011, FJ 2)
- Article 86 CE (D 1/2011, FJ 3)
- Article 94.1 CE (D 5/2011, FJ 2)
- Article 148.1.3 CE (D 5/2011, FJ 2; D 6/2011, FJ 3)
- Article 149.1.1 CE (D 7/2011, FJ 2; D 8/2011, FJ 2, 3)
- Article 149.1.6 CE (D 7/2011, FJ 2)
- Article 149.1.13 CE (D 2/2011, FJ 2; D 6/2011, FJ 3; D 8/2011, FJ 2; D 9/2011, FJ 2)
- Article 149.1.16 CE (D 9/2011, FJ 2, 3)
- Article 149.1.18 CE (D 1/2011, FJ 3; D 8/2011, FJ 4)
- Article 149.1.21 CE (D 6/2011, FJ 2)
- Article 149.1.23 CE (D 2/2011, FJ 4; D 3/2011, FJ 3; D 4/2011, FJ 2; D 6/2011, FJ 2; D 9/2011, FJ 3)
- Article 149.1.25 CE (D 2/2011, FJ 3; D 6/2011, FJ 2)
- Article 149.1.29 CE (D 5/2011, FJ 3; D 10/2011, FJ 2, 3)
- Article 149.1.30 CE (D 7/2011, FJ 2)



# Índex de matèries

**ACORD ADMINISTRATIU INTERNACIONAL** (*Vid.* TRACTATS I CONVENIS INTERNACIONALS)

**ADMINISTRACIÓ LOCAL** (*Vid.* RÈGIM LOCAL)

**ADMINISTRACIÓ PÚBLICA**

— Exercici per particulars de funcions i serveis públics (D 3/2011, FJ 3)

— Règim jurídic de les administracions públiques:  
- Corporacions de dret públic (D 1/2011, FJ 3)

*TR.\* CONCESSIONS ADMINISTRATIVES*

**ADVOCAT I PROCURADOR** (*Vid.* PROFESSIONS)

**AIRE** (*Vid.* MEDI AMBIENT)

**ATMOSFERA** (*Vid.* MEDI AMBIENT)

**AUTONOMIA LOCAL** (*Vid.* RÈGIM LOCAL)

**BÉNS DE LES ADMINISTRACIONS PÚBLIQUES** (*Vid.* DOMINI PÚBLIC)

**CAMBRES DE COMERÇ, INDÚSTRIA I NAVEGACIÓ**

— Abast de l'article 149.1.18 CE (D 1/2011, FJ 3)

— Adaptació del sistema de finançament (D 1/2011, FJ 2)

— Article 52 CE (D 1/2011, FJ 2)

— Llibertat de configuració del legislador (D 1/2011, FJ 2)

— Naturalesa i doctrina TC (D 1/2011, FJ 2, 3)

— Règim d'adscripció voluntària (D 1/2011, FJ 2)

**COL·LABORACIÓ** (*Vid.* PRINCIPI DE COL·LABORACIÓ EN LES RELACIONS ENTRE L'ESTAT I LES COMUNITATS AUTÒNOMES)

---

\* TR: terme/s relacionat/s.

**COL·LEGIS PROFESSIONALS**

- Trencament del binomi col·legi professional – col·legiació obligatòria (D 1/2011, FJ 2)

**COMPETÈNCIES**

- Concurrencia:
  - Criteris per determinar el títol competencial (D 2/2011, FJ 2, 4; D 4/2011, FJ 2; D 7/2011, FJ 2)
- Executives:
  - Amb caràcter general corresponen a les comunitats autònomes (D 2/2011, FJ 4; D 4/2011, FJ 5)
  - Centralització excepcional (D 2/2011, FJ 3, 4; D 4/2011, FJ 2, 5)
  - Contingut funcional (D 2/2011, FJ 3)
  - Coordinació i col·laboració entre l'Estat i les comunitats autònomes (D 2/2011, FJ 4, 5)
  - Evitar administracions paral·leles (D 4/2011, FJ 5)
  - Requisits per al seu caràcter bàsic (D 2/2011, FJ 4; D 4/2011, FJ 2, 5)
- Interpretació del sistema de distribució competencial (D 3/2011, FJ 2)
- La seva invocació pel legislador no vincula el TC (D 9/2011, FJ 3)

*TR: TERRITORI*

**CONCESSIONS ADMINISTRATIVES**

- Acte típic d'execució i de caràcter reglat (D 2/2011, FJ 4)
- En matèria de medi ambient: emmagatzematge de CO<sub>2</sub> (D 2/2011, FJ 4)
- No es justifica la seva centralització (D 2/2011, FJ 4)

**CONDICIONS BÀSIQUES DELS DRETS I DEURES CONSTITUCIONALS, IGUALTAT (art. 149.1.1 CE)**

- Abast de la competència de l'Estat (D 8/2011, FJ 2):
  - S'ha de distingir entre el contingut del dret (o deure) i la intervenció administrativa per garantir-ne l'exercici (o el compliment) (D 8/2011, FJ 3)
- Urbanisme (D 8/2011, FJ 2)

**CONFERÈNCIES SECTORIALS** (*Vid.* PRINCIPI DE COL·LABORACIÓ EN LES RELACIONS ENTRE L'ESTAT I LES COMUNITATS AUTÒNOMES; PRINCIPI DE COORDINACIÓ)

**CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES**

- Naturalesa de la funció dictaminadora:
  - Congruència dels pronunciaments amb l'objecte específic dels processos constitucionals en què s'insereixen (D 7/2011, FJ 1)
  - Control aliè als aspectes de legalitat ordinària (D 7/2011, FJ 1)
- Supòsits d'emissió de dictàmens:
  - Conflicte de competència:
    - Moment processal de la sol·licitud (D 3/2011, FJ 1)
    - Sol·licitud i requeriment d'incompetència (D 7/2011, FJ 1; D 10/2011, FJ 1)

**COOPERACIÓ** (*Vid.* PRINCIPI DE COL·LABORACIÓ EN LES RELACIONS ENTRE L'ESTAT I LES COMUNITATS AUTÒNOMES)

**COORDINACIÓ** (*Vid.* PRINCIPI DE COORDINACIÓ)

**CORPORACIONS DE DRET PÚBLIC**

- Dret d'associació (D 1/2011, FJ 2)

*TR: CAMBRES DE COMERÇ, INDÚSTRIA I NAVEGACIÓ;  
COL·LEGIS PROFESSIONALS*

**DECRET LLEI**

- Pressupòsit formal habilitant (D 1/2011, FJ 3)
- Valoració de les raons i motivacions del preàmbul (D 1/2011, FJ 3)

**DESPESA PÚBLICA**

- Subvencions i distribució de competències:
  - Doctrina TC (D 6/2011, FJ 2)

**DIÒXID DE CARBONI** (*Vid.* ENERGIA; MEDI AMBIENT)

**DOMINI PÚBLIC**

- Titularitat: no confereix competències (D 2/2011, FJ 4, 5)
- Maritimoterrestre:

- Activitat estatal sobre el mar territorial (D 2/2011, FJ 5)
- Subsòl marí i distribució de competències (D 2/2011, FJ 5)

### **DRET COMUNITARI**

- Cooperació entre estats membres i institucions comunitàries (D 4/2011, FJ 4)
- Matèria de medi ambient (D 4/2011, FJ 4)
- No és paràmetre de constitucionalitat (D 3/2011, FJ 2; D 4/2011, FJ 4)
- Principi d'autonomia institucional (D 3/2011, FJ 2)

### **DRET D'ASSOCIACIÓ**

- Límits que deriven de l'article 22 CE (D 1/2011, FJ 2)
- Règim d'adscripció a les cambres de comerç, indústria i navegació (D 1/2011, FJ 2)

### **EDUCACIÓ**

- Titulacions acadèmiques:
  - Competències estatals (D 7/2011, FJ 2)

### **ENERGIA**

- Centralització de competències executives (D 2/2011, FJ 3)
- Competències de la Generalitat (D 2/2011, FJ 3)
- Delimitació de l'objecte material «règim energètic» (D 6/2011, FJ 2)
- Producció d'energia i emmagatzematge de CO<sub>2</sub> (D 2/2011, FJ 3)

### **ENTITAT NACIONAL D'ACREDITACIÓ** (*Vid.* MEDI AMBIENT)

### **HABITATGE**

- Competències de la Generalitat (D 8/2011, FJ 3)
- Delimitació de la matèria: diferències amb l'urbanisme (D 8/2011, FJ 3)
- Deure de conservació (D 8/2011, FJ 3)
- Inspecció tècnica d'edificis (D 8/2011, FJ 3)

### **INDÚSTRIA**

- Seguretat i qualitat industrials:

- Es distingeix del medi ambient (D 3/2011, FJ 3)
- Organismes de control (D 3/2011, FJ 3)

## **INUNDACIONS** (*Vid.* PROTECCIÓ CIVIL)

### **LEGISLACIÓ BÀSICA**

- Concepte constitucional de «bases» (D 2/2011, FJ 4; D 3/2011, FJ 3; D 9/2011, FJ 2, 3)
- Correspon a la Generalitat una funció executiva ordinària (D 4/2011, FJ 5)
- Dimensió formal de les bases (D 2/2011, FJ 4; D 3/2011, FJ 3; D 4/2011, FJ 2; D 9/2011, FJ 2, 3)
- Els «models» d'actuacions administratives no són bàsics (D 6/2011, VP\*\* 2)
- Funcions executives de caràcter bàsic: excepcionalitat i requisits (D 2/2011, FJ 4; D 3/2011, FJ 3; D 4/2011, FJ 2, 5)
- No buidatge de la competència normativa autonòmica (D 9/2011, FJ 2)
- No equival a regulació prolixa i detallada (D 2/2011, FJ 4)
- Noció material de les bases (D 2/2011, FJ 4; D 3/2011, FJ 3; D 4/2011, FJ 2)

## **LLEIALTAT INSTITUCIONAL** (*Vid.* PRINCIPI DE LLEIALTAT INSTITUCIONAL)

### **MEDI AMBIENT**

- Bases estatals i estàndard mínim de protecció (D 6/2011, FJ 2)
- Competències de la Generalitat (D 2/2011, FJ 4; D 4/2011, FJ 2)
- Competències executives bàsiques: excepcionalitat (D 2/2011, FJ 4; D 4/2011, FJ 2, 5)
- Concepte constitucional (D 2/2011, FJ 4; D 3/2011, FJ 3; D 4/2011, FJ 2; D 6/2011, FJ 2)
- Concepte estatutari (D 2/2011, FJ 4)
- Desenvolupament sostenible: concepte (D 6/2011, FJ 2)

---

\*\* VP: vot particular.

- Emmagatzematge de CO<sub>2</sub>: concessions i permisos d'investigació (D 2/2011, FJ 4, 5)
- L'aire com a recurs natural:
  - Control de la qualitat de l'aire (D 4/2011, FJ 2, 5)
  - Marc comunitari europeu (D 4/2011, FJ 4)
  - Mesuraments i punts de mostreig: xarxa estatal i autonòmica (D 4/2011, FJ 5)
- L'element determinant de l'àmbit material és la finalitat protectora (D 6/2011, VP 1)
- Medi ambient i salut humana (D 4/2011, FJ 2)
- Sistema comunitari de gestió i auditoria mediambientals:
  - Acreditació i autorització dels verificadors mediambientals (D 3/2011, FJ 2, 3)
  - Activitat de caràcter executiu (D 3/2011, FJ 3)
  - Antecedents i marc normatiu (D 3/2011, FJ 3)
  - Distinció de la seguretat industrial (D 3/2011, FJ 3)
  - Entitat nacional d'acreditació (D 3/2011, FJ 2, 3)
  - Les entitats d'acreditació exerceixen funcions públiques (D 3/2011, FJ 3)
- Transversalitat (D 4/2011, FJ 2)

#### **MOBILITAT** (*Vid.* TRANSPORTS)

#### **ORGANISMES DE CONTROL** (*Vid.* INDÚSTRIA)

#### **PLANIFICACIÓ DE L'ACTIVITAT ECONÒMICA** (art. 152 EAC i 149.1.13 CE)

- Article 149.1.13 CE:
  - Abast de la competència estatal (D 2/2011, FJ 2)
  - Dimensió negativa i dimensió positiva: com a límit a l'exercici de competències autonòmiques i com a habilitació competencial per a l'Estat (D 6/2011, FJ 3)
  - Doctrina TC (D 2/2011, FJ 2)
  - Necessitat d'una interpretació restrictiva (D 2/2011, FJ 2; D 6/2011, FJ 3; D 9/2011, FJ 2)
  - Test de la incidència directa i significativa sobre l'activitat econòmica general (D 2/2011, FJ 2; D 6/2011, FJ 3; D 8/2011, FJ 2; D 9/2011, FJ 2)

## **PRINCIPI DE COL·LABORACIÓ EN LES RELACIONS ENTRE L'ESTAT I LES COMUNITATS AUTÒNOMES**

- Conferències sectorials (D 4/2011, FJ 3)
- Consubstancial a un estat compost (D 10/2011, FJ 3)
- Naturalesa voluntària (D 4/2011, FJ 3)
- Principi de cooperació:
  - Concepte (D 4/2011, FJ 3)
  - Entre estats membres i institucions comunitàries (D 4/2011, FJ 4)

*TR: TERRITORI*

## **PRINCIPI DE COORDINACIÓ**

- A l'Estatut d'autonomia (D 4/2011, FJ 3)
- Concepte: doctrina constitucional (D 4/2011, FJ 3; D 9/2011, FJ 2)
- Conferències sectorials (D 4/2011, FJ 3)
- Coordinació no prevista a la Constitució: abast i límits (D 4/2011, FJ 3)
- En matèria de sanitat (D 9/2011, FJ 2, 3)

*TR: TERRITORI*

## **PRINCIPI DE LLEIALTAT INSTITUCIONAL**

- A l'Estatut d'autonomia (D 4/2011, FJ 2)
- Constitucionalment inobjectable (D 4/2011, FJ 2)
- Doble vessant, positiu i negatiu (D 4/2011, FJ 2)
- Evitar duplicacions administratives (D 4/2011, FJ 2)

## **PROCEDIMENT ADMINISTRATIU**

- Abast de la matèria «procediment administratiu comú» (D 8/2011, FJ 4)
- Competència per determinar els efectes del silenci administratiu (D 8/2011, FJ 4)

## **PROFESSIONS**

- Advocat i procurador dels tribunals:
  - Accés a la professió:
    - Abast de les competències de l'Estat *ex article 149.1.30 CE* (D 7/2011, FJ 2)

- Article 149.1.1 CE (D 7/2011, FJ 2)
- Article 149.1.6 CE (D 7/2011, FJ 2)
- Avaluacions per a l'accés (D 7/2011, FJ 3)
- Competències de la Generalitat *ex* article 125.4 EAC (D 7/2011, FJ 2)
- Cursos de formació (D 7/2011, FJ 3)

## PROTECCIÓ CIVIL

- Actuacions del Pla de socors binacional del túnel del Pertús (D 5/2011, FJ 2, 3)
- Col·laboració entre l'Estat i les comunitats autònomes (D 5/2011, FJ 3; D 10/2011, FJ 3)
- Competències de la Generalitat *ex* article 132 EAC (D 5/2011, FJ 3; D 10/2011, FJ 2)
- Concepte (D 5/2011, FJ 3; D 10/2011, FJ 2)
- Dimensió internacional (D 5/2011, FJ 3)
- Distribució de competències (D 5/2011, FJ 3; D 10/2011, FJ 2)
- Emergències d'abast superior a Catalunya (D 5/2011, FJ 3; D 10/2011, FJ 2)
- Inundacions:
  - Concepte jurídic de risc (D 10/2011, FJ 2)
  - Emergència «d'interès nacional» (D 10/2011, FJ 2, 3)
  - Pla estatal de protecció civil (D 10/2011, FJ 1, 3)
  - Principi de subsidiarietat (D 10/2011, FJ 2)
- Seguretat pública *ex* article 149.1.29 CE (D 10/2011, FJ 2)

## RAMADERIA

- Explotacions equines i Pla sanitari equí (D 9/2011, FJ 2, 3)
- Protecció dels animals i benestar animal (D 9/2011, FJ 2, 3)

## RÈGIM LOCAL

- Autonomia local:
  - Dret a participar en els assumptes que afectin interessos locals (D 6/2011, VP 2)

## REGISTRES

- Compatibilitat dels registres estatal i autonòmic (D 2/2011, FJ 4)



**REIAL DECRET LLEI** (*Vid.* DECRET LLEI)

**RELACIONS INTERNACIONALS**

- Abast de la competència estatal (D 4/2011, FJ 4; D 5/2011, FJ 2)
- Acord administratiu d'execució d'un tractat internacional (D 5/2011, FJ 2)
- Execució d'obligacions internacionals per part de la Generalitat (D 4/2011, FJ 4; D 5/2011, FJ 2)
- Nucli dur de les relacions internacionals (D 5/2011, FJ 2)
- Supraterritorialitat de projecció internacional (D 5/2011, FJ 3)

*TR: PROTECCIÓ CIVIL*

**SANITAT**

- Salut humana i medi ambient (D 4/2011, FJ 2)
- Sanitat animal amb incidència en la salut humana (D 9/2011, FJ 2, 3)

**SEGURETAT PÚBLICA**

*TR: PROTECCIÓ CIVIL*

**SILENCI ADMINISTRATIU** (*Vid.* PROCEDIMENT ADMINISTRATIU)

**SUBSÒL MARÍ** (*Vid.* DOMINI PÚBLIC)

**SUBVENCIONS** (*Vid.* DESPESA PÚBLICA)

**TERRITORI**

- Abast territorial de les competències (D 2/2011, FJ 5)
- Significats del terme *supraterritorial* (D 5/2011, FJ 3)
- Supraterritorialitat i col·laboració (D 4/2011, FJ 3, 5; D 5/2011, FJ 3)

**TRACTATS I CONVENIS INTERNACIONALS**

- Acord administratiu d'execució d'un tractat internacional (D 5/2011, FJ 2)

- Execució d'obligacions internacionals per la Generalitat (D 4/2011, FJ 4)

### **TRANSPORTS**

- Abast de la competència de la Generalitat sobre transports intracomunitaris (D 6/2011, FJ 2)
- Delimitació de la matèria:
  - L'element determinant de la matèria és el servei públic de transport (D 6/2011, VP 1)
  - Trasllat de persones i mercaderies (D 6/2011, FJ 2)
- Infraestructura i protecció civil (D 5/2011, FJ 3)
- Plans de mobilitat sostenible (D 6/2011, FJ 2)

### **UNIÓ EUROPEA**

- Llibertat d'establiment (D 1/2011, FJ 2)

### **URBANISME**

- Abast de la competència exclusiva de la Generalitat (D 6/2011, FJ 3)
- Delimitació de la matèria (D 6/2011, FJ 3; D 8/2011, FJ 2)
- Diferència amb habitatge (D 8/2011, FJ 3)
- Incidència de títols estatals (D 6/2011, FJ 3)

### **VERIFICADORS MEDIAMBIENTALS** (*Vid.* MEDI AMBIENT)



