



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES  
DE CATALUNYA

**D I C T A M E N 2/2014, de 10 de gener,  
sobre el Projecte de Llei de mesures fiscals, administratives,  
financeres i del sector públic**

---

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

**D I C T A M E N**

Sol·licitat per més d'una desena part dels diputats del Parlament de Catalunya, respecte al Dictamen de la Comissió d'Economia, Finances i Pressupost sobre el Projecte de Llei de mesures fiscals, administratives, financeres i del sector públic (BOPC núm. 215, de 13 de desembre de 2013).

## **A N T E C E D E N T S**

1. El dia 18 de desembre de 2013 va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries un escrit de la presidenta del Parlament de Catalunya (Reg. núm. 3722) en què es comunicava al Consell l'acord de la Mesa del Parlament, del mateix dia, en el qual, segons el que preveuen els articles 16.1.b i 23.b de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries, es va admetre a tràmit la sol·licitud de dictamen presentada el 18 de desembre de 2013 per més d'una desena part dels diputats, del Grup Parlamentari del Partit Popular de Catalunya, en relació amb l'adequació a l'Estatut d'autonomia i a la Constitució del Dictamen de la Comissió d'Economia, Finances i Pressupost sobre el Projecte de Llei de mesures fiscals, administratives, financeres i del sector públic.

2. El Consell de Garanties Estatutàries, en la sessió del dia 19 de desembre de 2013, després d'examinar la legitimació i el contingut de la sol·licitud de dictamen, segons 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 en va designar ponent el conseller Joan Ridao Martín.

3. En la mateixa sessió, en aplicació de l'article 25, apartats 4 i 5, de la seva Llei reguladora, va acordar adreçar-se als sol·licitants, al Parlament, a tots els grups parlamentaris i també al Govern, a fi de sol·licitar-los la informació i la documentació complementàries de què disposessin amb relació a la norma sotmesa a dictamen.

4. En data 23 de desembre de 2013 es va rebre en el Registre del Consell (Reg. núm. 3735) un escrit de la secretària general del Parlament de Catalunya que adjuntava com a documentació complementària els antecedents de l'expedient núm. 200-00011/10 de la tramitació

parlamentària, en suport electrònic.

5. En la mateixa data, 23 de desembre de 2013, es va rebre en el Registre del Consell (Reg. núm. 3736) un escrit de la vicepresidenta del Govern de la Generalitat de Catalunya que annexava com a documentació complementària un «Informe en relació amb la petició de dictamen del Grup Parlamentari del Partit Popular al Parlament de Catalunya, en relació a l'adequació a l'Estatut i la Constitució de determinats preceptes del Projecte de Llei de mesures fiscals, administratives, financeres i del sector públic», del secretari general del Departament d'Economia i Coneixement, de 23 de desembre de 2013.

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 10 de gener de 2014.

## FONAMENTS JURÍDICS

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

Se sol·licita d'aquest Consell que emeti dictamen sobre l'adequació a l'Estatut i a la Constitució del Dictamen de la Comissió d'Economia, Finances i Pressupost del Projecte de Llei de mesures fiscals, administratives, financeres i del sector públic (en endavant, Projecte de Llei) i, d'una manera especial, dels preceptes següents: articles 20, 40, 133 i 162 i disposició addicional vuitena.

El Projecte de Llei s'estructura en nou títols que contenen cent noranta articles, trenta-tres disposicions addicionals, catorze disposicions transitòries, una disposició derogatòria, amb tres apartats, i dotze disposicions finals.

Com descriu el mateix preàmbul, el títol I del Projecte de Llei es dedica a les mesures fiscals, el II al règim jurídic de les finances públiques, i la resta, del III al IX, a una sèrie de mesures administratives que complementen les actuacions adoptades en matèria de política fiscal i financera.

Així, els títols III i IV inclouen, respectivament, mesures en matèria de funció pública i de reestructuració i racionalització del sector públic. El títol V es refereix a l'autoritat reguladora de l'audiovisual i el VI agrupa mesures en els àmbits de l'habitatge, l'urbanisme, l'ordenació ambiental i les aigües. Per la seva banda, el títol VII inclou mesures referides a l'agricultura, la pesca, l'alimentació i el medi natural, i el títol VIII conté mesures administratives en matèria de política social. Finalment, el títol IX inclou la modificació de diverses lleis de caràcter sectorial (entre d'altres, les referides a equipaments comercials, joc, turisme i centres de culte), i també d'altres de caire general, entre les quals les lleis de mesures fiscals i financeres d'anys anteriors, la de règim jurídic i procediment de les administracions públiques de Catalunya o la de promoció de l'activitat econòmica.

Per la seva banda, les disposicions addicionals, transitòries i finals contenen multiplicitat de normes que afecten una disparitat de sectors com ara el medi ambient, la contractació pública, les fundacions, les universitats, els ports, els transports, els serveis socials, la ramaderia, l'educació, la salut o el comerç. A l'últim, la disposició derogatòria conté una sèrie de derogacions específiques de les lleis que s'hi relacionen i una derogació genèrica de les normes que contradiguin el que estableix el Projecte de Llei, s'hi oposin o hi resultin incompatibles.

Atès que els diputats sol·licitants es refereixen de manera específica als articles 20, 40, 133 i 162 i a la disposició addicional vuitena del Projecte de Llei, l'anàlisi que efectuarem en els fonaments jurídics següents se

circumscriurà a l'examen dels preceptes esmentats. Als efectes d'una major claredat expositiva, la descripció del contingut dels preceptes i del context normatiu en el qual s'insereixen, així com els dubtes que susciten als sol·licitants, es durà a terme en analitzar cada disposició normativa en els fonaments jurídics corresponents.

Constatada l'heterogeneïtat dels preceptes sol·licitats, per tal de donar solució adequada als dubtes plantejats, en el fonament jurídic segon s'efectuarà un examen del contingut constitucional de la reserva de llei en matèria tributària per, tot seguit, analitzar si aquesta ha estat respectada per l'article 20 del Projecte de llei, que autoritza el Govern a modificar el tipus de gravamen general o específic del cànon de l'aigua, així com a substituir-los per una o més exaccions, en els supòsits concrets que s'hi detallen. En el fonament jurídic tercer s'abordarà la constitucionalitat i l'estatutarietat de l'article 40 del Projecte de llei, que crea una nova taxa en l'àmbit de les reclamacions de consum que grava les empreses de serveis bàsics contra les quals s'adrecen. El fonament jurídic quart es dedicarà a l'examen de l'article 133 del Projecte de llei, que estableix un deure d'informació de les administracions públiques respecte de l'Agència Tributària de Catalunya (ATC), en relació amb determinades actuacions de rellevància tributària. Seguidament, en el fonament jurídic cinquè s'efectuarà l'examen de l'article 162 del Projecte de llei, que modifica el Text refós de la Llei d'urbanisme per tal d'incorporar-hi la prohibició específica, en l'àmbit de les explotacions d'aprofitaments d'hidrocarburs, de la tècnica de la fracturació hidràulica. Finalment, en el fonament jurídic sisè s'examinarà el contingut constitucional de l'autonomia universitària, i en especial de l'autonomia econòmica i financera, per tal de determinar si la previsió de la disposició addicional vuitena del Projecte de llei, que atribueix al Consell Interuniversitari de Catalunya (CIC) l'adopció de mesures de contenció de la despesa i de reducció del dèficit de les universitats catalanes, en tant que òrgan de

coordinació d'aquestes, és respectuosa amb l'autonomia universitària de l'article 27.10 CE.

***Segon. L'examen de la constitucionalitat i l'estatutarietat de l'article 20 del Projecte de Llei, relatiu al tipus de gravamen del cànon de l'aigua***

1. L'article 20 del Projecte de Llei modifica l'article 73 del Text refós de la legislació en matèria d'aigües de Catalunya (TRLAC), aprovat pel Decret legislatiu 3/2003, de 4 de novembre. La nova redacció de l'article esmentat és la següent:

«73.1. En els casos en què, per raó de les característiques, la perillositat o la incidència especials de l'ús de l'aigua o de la contaminació produïda per un subjecte passiu determinat, l'Administració construeixi o exploti instal·lacions de producció, tractament o evacuació per atendre concretament el focus de contaminació o la manca de disponibilitat del recurs, el Govern pot acordar modificar o substituir el tipus de gravamen general o específic del cànon de l'aigua, segons el cas, per l'aplicació d'una o més exaccions al pagament de les quals està obligat aquell subjecte, determinada la seva quantia anual per la suma de les quantitats que s'acordin amb relació a les magnituds següents:

- a) Cabal abocat o abastat.
- b) Import de la inversió.
- c) Cost d'explotació anual.
- d) Vida útil de la infraestructura.

73.2. L'Agència liquida directament el cànon de l'aigua en la part corresponent al tipus de gravamen que no hagi estat substituït per l'exacció prevista en l'apartat precedent.»

Quant a la norma que es pretén reformar, que només preveia la substitució del tipus de gravamen específic del tribut per l'aplicació d'una o més

exaccions al pagament, en uns casos determinats, el precepte que ara es dictamina afegeix la possibilitat que el Govern acordi també la modificació del tipus de gravamen general o específic del cànon de l'aigua, així com la seva substitució per una o més exaccions, incorporant, en aquest cas, la incidència sobre l'abastiment de l'aigua.

2. El cànon de l'aigua va ser creat per la Llei 6/1999, de 12 de juliol, d'ordenació, gestió i tributació de l'aigua i es troba regulat en els articles 62 a 77 TRLAC, la modificació del qual proposa el Projecte de llei objecte de dictamen. Es defineix com a «impost ecològic» afectat al finançament dels costos derivats de l'activitat de l'Agència Catalana de l'Aigua (ACA) i d'altres objectius ambientals, com la prevenció en origen de la contaminació o la recuperació i el manteniment dels cabals ecològics.

Als efectes que aquí interessin, recordem que l'article 68 i següents TRLAC preveuen els tipus de gravamen del cànon, expressats en euros per metre cúbic, d'acord amb la base imposable a la qual s'aplica. Més específicament, els articles 70 a 72 determinen els tipus aplicables als usos industrials i assimilables, agrícoles i ramaders de l'aigua. Per a aquests, el tipus de gravamen resulta de la suma d'un tipus general, corresponent a l'ús, i un altre d'específic, corresponent a la contaminació.

Com ja ha estat dit, l'article 73 que ara es proposa modificar ja preveu actualment que el Govern pugui acordar la substitució del tipus específic de gravamen per l'aplicació d'una o més exaccions substitutòries en cas que les característiques de perillositat o la incidència especial de la contaminació facin que l'Administració es vegi obligada a construir instal·lacions de tractament o d'evacuació per atendre un determinat focus.

Pel que fa concretament al tipus d'exacció previst a l'article 20 del Projecte de llei, cal tenir present que es tracta d'un mecanisme extraordinari de

recuperació de costos d'inversió i d'explotació assumits per l'Administració, en cas de realització d'una obra de tractament o evacuació determinada que beneficiï de manera privativa un grup determinat de subjectes. Aquests tipus d'exaccions no són una previsió estranya a la legislació autonòmica, de la qual podem destacar la Llei 6/2001, de 25 de maig, d'ordenació i participació en la gestió de l'aigua a Aragó (art. 57) o la Llei càntabra 2/2002, de 29 d'abril, de sanejament i depuració de les aigües residuals de la comunitat autònoma de Cantàbria (art. 30). A més, la Directiva 2000/60/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 23 d'octubre de 2000, per la qual s'estableix un marc comunitari d'actuació en l'àmbit de la política d'aigües, invocada expressament per emparar aquesta actuació tributària de l'Administració catalana, al·ludeix a aquest principi de recuperació dels costos dels serveis del cicle de l'aigua, que té per objectiu incentivar un ús eficient i contribuir a preservar el medi ambient, partint del criteri més general que «qui contamina, paga».

3. Els diputats sol·licitants qüestionen l'habilitació que l'article 20 del Projecte de Llei dictaminat atorga al Govern per modificar o substituir el tipus de gravamen general o específic del cànon de l'aigua, que és competència en tot cas del Parlament. Ho fonamenten en el fet que l'article 133 CE consagra el principi de legalitat en la creació o modificació de tributs, i que en el mateix sentit s'expressa l'article 203.5 EAC, en què es determina que «[l]a Generalitat té competència per a establir, mitjançant una llei del Parlament els seus tributs propis [...]».

4. Per tal de delimitar el paràmetre de constitucionalitat i d'estatutarietat aplicable, hem de partir de l'article 117.1 del vigent Estatut, que atribueix a la Generalitat de Catalunya, de manera similar que l'Estatut de 1979, la competència exclusiva en matèria d'aigües que pertanyin a conques hidrogràfiques intracomunitàries, que inclou en tot cas les «a) [...] obres hidràuliques que no siguin qualificades d'interès general».



Pel que fa a l'àmbit tributari, la Constitució disposa que les comunitats autònomes podran establir i exigir tributs d'acord amb la mateixa Constitució i les lleis (art. 133.2), i que els recursos seran constituïts pels seus propis impostos, taxes i contribucions especials (art. 157.b). Per la seva banda, l'Estatut estableix que els recursos de la Generalitat són constituïts, entre d'altres, pels rendiments dels seus impostos, taxes, contribucions especials i altres tributs propis (art. 202.3.a), i que disposa de capacitat financera per determinar-ne el volum i la composició dels ingressos (art. 203.1). Al seu torn, la Llei orgànica 8/1980, de 22 de setembre, de finançament de les comunitats autònomes (LOFCA) determina que les comunitats autònomes podran establir i exigir els seus propis tributs d'acord amb la Constitució i les lleis (art. 6), i, en concret, que podran establir taxes (art. 7) i contribucions especials (art. 8). Aquestes potestats tributàries en matèria d'aigua i obres hidràuliques es troben concretades en els articles 117.1.a i 203.5 EAC.

L'article 133 CE estableix una reserva de llei en matèria tributària en atorgar a l'Estat la potestat originària per establir els tributs mitjançant llei, tot preveient que les comunitats autònomes i les corporacions locals puguin establir i exigir tributs d'acord amb la Constitució i les lleis. L'article 203.5 EAC estableix una reserva anàloga per als tributs de la Generalitat.

No obstant això, aquesta reserva no té caràcter absolut. El Tribunal Constitucional s'ha adherit tradicionalment a la denominada «teoria de l'essencialitat», forjada pel constitucionalisme alemany, a l'hora de configurar aquesta reserva. Aquesta teoria cobreix tant la creació *ex novo* d'un tribut com «la determinación de los elementos esenciales o configuradores del mismo» (STC 6/1983, de 4 de febrer, FJ 4; 179/1985, de 19 de desembre, FJ 3, i 185/1995, de 5 de desembre, FJ 5).

Efectivament, segons l'alt tribunal, resulta expressament admissible la col·laboració del reglament tant en la creació com en la configuració dels elements essencials d'un tribut, sempre que sigui «indispensable por motivos técnicos o para optimizar el cumplimiento de las finalidades propuestas por la Constitución o por la propia Ley», i que es produeixi «en términos de subordinación, desarrollo y complementariedad» (per totes, STC 233/1999, de 16 de desembre, FJ 9).

En concret, i als efectes que aquí interessen, la STC 221/1992, d'11 de desembre (FJ 7), ha declarat que «[n]o puede desconocerse, sin embargo, que en un sistema tributario moderno la base imponible puede estar integrada por una pluralidad de factores de muy diversa naturaleza cuya fijación requiere, en ocasiones, complejas operaciones técnicas». La STC 233/1999, de 16 de desembre, ha reblat:

«[...] Así lo dijimos en la STC 221/1992 al expresar que "la reserva de ley en materia tributaria no afecta por igual a todos los elementos integrantes del tributo. El grado de concreción exigible a la ley es máximo cuando regula el hecho imponible". "Pero la concreción requerida a la ley es menor cuando se trata de regular otros elementos", como el tipo de gravamen y la base imponible (fundamento jurídico 7).» (FJ 9)

A banda d'estimar aquests criteris de complexitat tècnica o d'eficiència, la doctrina constitucional ha admès, fins i tot, una major col·laboració reglamentària en el cas de tributs diferents de l'impost i, singularment, de les taxes (STC 37/1981, de 16 de novembre, FJ 4), en les quals s'evidencia un caràcter sinal·lagmàtic que no s'aprecia en altres figures impositives (STC 233/1999, de 13 de desembre, FJ 9, amb referència a les taxes locals), i les prestacions patrimonials de caràcter públic coactives (STC 19/1987, de 17 de febrer, FJ 4). En el mateix sentit, la posterior STC 185/1995 (FJ 3) ha determinat que l'abast concret de la col·laboració s'ha d'establir «en función

de la diversa naturaleza de las figuras jurídico-tributarias y de los distintos elementos de las mismas».

Finalment, pel que fa a la naturalesa de l'exacció prevista a l'article 73 TRLAC, tot i que la llei no la qualifica d'acord amb les diverses classes de tributs previstes en l'article 2 de la Llei general tributària (LGT), entenem que pot formar part d'una tipologia d'exaccions que es podrien considerar com a taxes atès que el seu fet imposable és, amb caràcter general, la utilització privativa del domini públic o la prestació de serveis o la realització d'activitats en règim de dret públic que es refereixen, afecten o beneficien de manera particular els subjectes passius. A aquests efectes, cal que recordem el que el DCC núm. 205, de 24 de febrer de 1998, va dir sobre la naturalesa jurídica de les taxes:

«Tradicionalment, les taxes s'havien distingit dels impostos per raó de la diferent naturalesa del fet imposable. En els impostos, el fet imposable té relació amb la capacitat econòmica o l'activitat de la persona obligada, és a dir, amb el subjecte passiu. En les taxes, a diferència dels impostos, és irrellevant la capacitat econòmica o activitat del subjecte passiu, i el fet imposable està determinat per una concreta activitat de l'ens públic que les recapta o per la utilització del domini públic.» (F III.1)

5. Un cop exposat el paràmetre de constitucionalitat i d'estatutarietat, hem de procedir seguidament a analitzar com es projecta sobre l'article 20 del Projecte de llei examinat, que modifica l'article 73 TRLAC. Per tal d'escatir si estem davant d'una eventual infracció de la reserva de llei en matèria tributària ex articles 133.1 CE i 203.5 EAC, caldrà que apliquem el paràmetre exposat anteriorment. Així, i recollint el que hem dit fins ara, haurem de determinar si al precepte que ens ocupa li és aplicable algun dels factors que la jurisprudència constitucional ha considerat que permeten una flexibilització de la reserva de llei i, per tant, una col·laboració del reglament en la seva

regulació. És a dir, si ens trobem davant d'un tribut diferent a l'impost, en concret d'una taxa, o si, dins de la categoria tributària de l'impost allò que es difereix a la regulació reglamentària és un dels elements quantificadors del tribut, que malgrat ser reconegut com a essencial, per raó de la seva complexitat tècnica, permetria l'esmentada col·laboració.

Així les coses, de l'examen del precepte es pot inferir que el seu propòsit no és altre que el d'apoderar el Govern perquè, en determinants casos, dins de l'àmbit industrial, agrícola o ramader, pugui modificar tant el gravamen general (que grava l'abastiment i el consum d'aigua) com el gravamen específic (que grava la creació de focus de contaminació); o fins i tot substituir el gravamen general o específic per una o més exaccions, a fi que l'Administració recuperi els costos reals de la seva intervenció. Això es produirà «en els casos en què per raó de les característiques, la perillositat o la incidència especials de l'ús de l'aigua o de la contaminació produïda per un subjecte passiu determinat, l'Administració construeixi o exploti instal·lacions de producció, tractament o evacuació per atendre concretament el focus de contaminació o la manca de disponibilitat del recurs».

L'ampliació de la potestat tributària respecte de l'actualment existent respon a l'objectiu específic d'atendre la manca de disponibilitat d'aigua en determinats casos, tenint en compte que les competències de l'ACA s'estenen a la totalitat del cicle de l'aigua i no només a l'àmbit del sanejament i la contaminació. A més, troba la seva més plena justificació en la necessitat de responsabilitzar directament els subjectes passius del cànon de l'aigua dels costos generats per la seva activitat no només quan aquesta tingui una incidència especial en la contaminació produïda sinó també en l'ús de l'aigua. D'aquesta manera, a més, s'acompleixen els objectius ambientals de la Directiva 2000/60/CE, basada, com ja ha estat dit, en el principi de recuperació integral dels costos dels serveis del cicle de l'aigua, incentivant-ne l'ús eficient.

D'altra banda, no es pot negligir que aquest tipus d'intervenció té un caràcter eventual, com es desprèn del fet que aquesta facultat, ja vigent en l'article 73 TRLAC, tot i constreta a la substitució del gravamen específic, ha suscitat fins ara l'adopció d'un únic Acord de Govern, l'any 1996, d'acord amb els antecedents de la present sol·licitud de dictamen. Concretament, per subvenir una costosa actuació pública amb motiu d'un episodi de greu contaminació que va beneficiar exclusivament les indústries usuàries del col·lector de salmorres de la conca del Llobregat.

En aquest sentit, hem d'entendre que l'ampliació de les potestats de gestió tributària de l'ACA incorporades pel Projecte de Llei està motivada per la necessitat d'atendre, en casos similars, no només el sanejament d'un focus de contaminació sinó també la demanda d'un escreix de consum d'aigua difícilment compatible amb els tipus de gravàmens definits legalment i estandarditzats amb caràcter general en el cànon de l'aigua i els seus elements més rellevants, especialment tenint en compte que la seva estimació econòmica presenta una notable singularitat, perquè s'aplica a uns casos concrets, i dificultat a l'hora de ponderar els diferents elements de quantificació. Això és particularment rellevant si es té en compte que el Tribunal Constitucional ha admès que resulta especialment admissible la col·laboració del reglament quan hi ha motius vinculats a la complexitat tècnica tributària.

Situats en aquest punt, cal dir que la modificació projectada de l'article 73 TRLAC que efectua l'article 20 del Projecte de Llei en relació amb la possibilitat que el Govern modifiqui el tipus de gravamen general o específic del cànon de l'aigua, es refereix a un dels elements quantificadors del tribut (tipus de gravamen), que la jurisprudència constitucional ha considerat que permetia la col·laboració del reglament per raó de la seva complexitat tècnica no alterant el fet imposable del cànon de l'aigua, possibilitat especialment

vedada per la jurisprudència del Tribunal. A més, cal tenir en compte que la modificació del tipus de gravamen no es produeix amb caràcter general sinó exclusivament en els supòsits concrets que el precepte determina. Per tant, es requerirà, en cada cas, un càlcul individualitzat i particularitzat que respongui a les magnituds de contaminació o incidència en l'ús de l'aigua, com també a les característiques de les instal·lacions construïdes o explotades per l'Administració. És precisament el seu caràcter casuístic i el contingut marcadament tècnic de les previsions que s'hi han de contenir (STC 85/2013, d'11 de abril, FJ 6.b) el que fa que aquestes siguin difícilment previsibles, amb caràcter apriorístic, en una norma amb rang de llei, i en canvi, s'adeqüin a les característiques pròpies d'una norma reglamentària.

D'altra banda, pel que fa a la possible adopció d'exaccions substitutòries contingudes en el mateix article 20, com hem dit, cal considerar que són constitutives d'un nou tribut i detenen la consideració de taxa i no pas d'impost, ja que l'Administració, a través de l'ACA, presta un servei del qual es beneficien de forma privativa les indústries que generen contaminació o tenen un consum d'aigua més elevat. En aquest cas concorre igualment i amb el mateix abast el factor de complexitat tècnica que hem exposat anteriorment. A més, i recordant la doctrina constitucional exposada, hem de reiterar la relativització de la reserva de llei en el cas de tributs diferents dels impostos, i en concret de les taxes sempre que hi hagi una mínima regulació material en la llei «que oriente la actuación del reglamento y le sirva de programa o marco» (STC 233/1999, FJ 19).

En aquest sentit, la modificació projectada de l'article 73 TRLAC conté una previsió dels supòsits en què es pot produir l'esmentada substitució del tipus de gravamen, i una definició dels subjectes passius i les magnituds que cal tenir en compte per determinar la quantia anual de l'exacció (cabal abocat o abastat, import de la inversió, cost d'explotació anual i de vida útil de la infraestructura), així com de la manera de repercutir els costos de

l'explotació indicats entre els beneficiaris de la infraestructura, en funció del cabal anual, sempre que un futur acord de Govern no disposi una altra cosa (art. 27 del Projecte de Llei, que afegeix una disposició transitòria vuitena al TRLAC).

Certament, l'establiment legal d'aquests paràmetres constitueix el marc mínim exigít per permetre la intervenció reglamentària, d'acord amb la doctrina constitucional exposada, que estableix que hagi de ser una llei la que concreti els elements essencials. Amb tot, la norma examinada no preveu explícitament que calgui una disposició reglamentària per a la modificació o substitució per una exacció dels tipus de gravamen general o específic del cànon de l'aigua, sinó que es refereix només al fet que «el Govern pot acordar».

D'acord amb el que hem exposat, entenem que l'article 20 del Projecte de Llei no és contrari als articles 133.1 CE i 203.5 EAC. No obstant això, aquest precepte s'hauria de formular en el sentit que l'acord de Govern adopti la forma de disposició reglamentària, amb les garanties procedimentals i de participació dels interessats en la seva tramitació inherents a aquest tipus de disposicions.

***Tercer. L'anàlisi de la constitucionalitat i l'estatutarietat de l'article 40 del Projecte de Llei, relatiu a la creació d'una nova taxa en matèria de reclamacions en l'àmbit del dret del consum***

1. L'article 40 del Projecte de Llei crea la taxa per a la gestió i tramitació de reclamacions en matèria de consum, afegint un nou capítol II, al títol VII bis del Text refós de la Llei de taxes i preus públics de la Generalitat de Catalunya, aprovat per mitjà del Decret legislatiu 3/2008, de 25 de juny, que queda redactat com segueix:

«Capítol II. Taxa per a la gestió i tramitació de reclamacions en matèria de consum

Article 7 bis.2-1. Fet imposable

Constitueix el fet imposable de la taxa la gestió i tramitació, per part de l'Agència Catalana del Consum, de les reclamacions que presentin els consumidors.

Article 7 bis.2-2. Subjecte passiu

Són subjectes passius de la taxa les persones jurídiques que duguin a terme les activitats de prestació de serveis bàsics establerts per l'article 251-2 de la Llei 22/2010, del 20 de juliol, del Codi de consum de Catalunya, i que rebin reclamacions en matèria de consum i siguin admeses a tràmit per l'Agència Catalana del Consum.

Article 7 bis.2-3. Exempcions

1. Resten exemptes d'aquesta taxa les primeres trenta reclamacions que cada any natural rebi una mateixa persona jurídica i siguin admeses a tràmit per l'Agència Catalana del Consum, sigui quin sigui llur origen, i que afectin consumidors en l'àmbit territorial de Catalunya.
2. Per al còmput de les reclamacions es tenen en compte totes les que afecten consumidors de Catalunya, independentment del lloc o de l'organisme en què es presentin.

Article 7 bis.2-4. Acreditament

1. La taxa s'acredita amb la realització del fet imposable i és exigible en el moment en què s'acorda l'admissió a tràmit de la reclamació per l'Agència Catalana del Consum.
2. La taxa s'acredita amb independència del resultat de la reclamació i dels mecanismes que finalment s'utilitzin per intentar-ne la resolució.

Article 7 bis.2-5. Quota

La quota unitària per reclamació admesa es fixa en 100 euros.



Article 7 bis.2-6 Afectació

Els ingressos que s'obtenen com a conseqüència de l'aplicació de la taxa tenen la consideració de recursos econòmics de l'Agència Catalana del Consum, establerts per l'article 15 de la Llei 9/2004, del 24 de desembre, de creació de l'Agència Catalana del Consum. Els imports obtinguts s'han de destinar íntegrament a actuacions en matèria de defensa de les persones consumidores.»

Quant a la nova taxa que es crea, és important destacar que el fet imposable el constitueix la «gestió i tramitació, per part de l'Agència Catalana del Consum, de les reclamacions que presentin els consumidors», que es merita en el moment de l'admissió a tràmit de la reclamació per part del consumidor, i que els subjectes que l'han de suportar seran «les persones jurídiques que duguin a terme les activitats de prestació de serveis bàsics establerts per l'article 251-2 de la Llei 22/2010, de 20 de juliol, del Codi de consum de Catalunya, i que rebin reclamacions en matèria de consum i siguin admeses a tràmit per part de l'Agència Catalana de Consum».

2. Pel que ara interessa, el marc normatiu aplicable a la taxa establerta en l'article 40 del Projecte de llei és el Codi de consum de Catalunya, aprovat per la Llei 22/2010, de 20 de juliol, i el Decret 121/2013, de 26 de febrer, pel qual es regulen els fulls oficials de queixa, reclamació i denúncia en les relacions de consum. El règim de protecció dels consumidors i usuaris es caracteritza per la presència d'instruments de resolució de conflictes (mediació i arbitratge) que són de sotmetiment voluntari de les parts.

Els serveis públics de consum poden exercir, entre d'altres, les funcions de rebre i tramitar queixes, reclamacions i denúncies, a més de gestionar reclamacions per mitjà de la mediació i, si escau, adreçar-les al sistema arbitral de consum. Aquestes figures que recull el Codi de consum (art. 126-

10) s'ajusten, en part, a la nomenclatura manejada per la Recomanació de la Comissió 2010/304/CE, de 12 de maig de 2010, sobre «l'ús d'una metodologia harmonitzada per a la classificació de les reclamacions i consultes dels consumidors». En aquesta es defineix «reclamació» com «la manifestación de descontento con un comerciante determinado presentada por un consumidor ante un órgano de gestión de reclamaciones, con respecto a la promoción, venta o suministro de un bien o servicio, el uso de un bien o servicio o el servicio posventa» (apt. 2.b).

Davant l'omissió per part del Codi de consum d'una definició més precisa que permeti distingir entre les queixes, les reclamacions i les denúncies a què al·ludeix l'article 126-10, hem de recórrer al Decret 121/2013, de 26 de febrer. En concret, l'article 2 d'aquest Decret defineix la «queixa» com la petició del consumidor adreçada a posar en coneixement tant del comerciant, el prestador dels serveis o de l'organisme habilitat, uns fets que han afectat el funcionament normal de la relació de consum i que, malgrat no ser constitutius d'infracció administrativa, poden servir, una vegada esmenats, per millorar la qualitat dels béns i serveis que s'ofereixen. Així mateix, descriu la «reclamació» com la petició adreçada a posar en coneixement dels subjectes anteriors uns fets que han alterat el funcionament normal de la relació de consum, per tal d'obtenir la reparació d'un dany, l'anul·lació d'una prestació, el rescabament de quantitats, la rescissió d'un contracte i/o l'anul·lació d'un deute. Al seu torn, la denúncia consisteix en una petició del consumidor, dirigida a l'Administració o a un col·legi professional, per posar en coneixement uns fets que poden ser constitutius d'infracció administrativa, a fi que, si escau, els investiguin i actuïn d'ofici per corregir la conducta infractora.

Pel que fa a les actuacions derivades d'una reclamació, que és el que aquí interessa, l'article 11 del mateix Decret preveu únicament que «[...] l'organisme habilitat competent ha d'iniciar les actuacions escaients

mitjançant el procediment de resolució extrajudicial de conflictes que correspongui. Preferentment, s'ha d'utilitzar el procediment de mediació i l'arbitratge de consum [...]». En aquest sentit, el Codi de consum (art. 131-2) estableix que «la resolució extrajudicial dels conflictes derivats d'una relació de consum es canalitza principalment per la mediació i l'arbitratge de consum, sens perjudici de les matèries o els sectors que tinguin sistemes públics extrajudicials de resolució de conflictes». Aquests procediments es basen, per definició, en sistemes de sotmetiment voluntari de les parts i es troben àmpliament definits, tot i que mancats d'una regulació de detall, pel mateix Codi de consum.

En concret, l'article 132-1 descriu la mediació de consum com «un procediment» que es caracteritza per «la intervenció d'una tercera persona imparcial i experta, que té com a objecte ajudar les parts i facilitar l'obtenció per elles mateixes d'un acord satisfactori»; i l'article 132-2 afegeix que «1. Els principis de la mediació de consum són la voluntarietat, la imparcialitat, la confidencialitat i la universalitat. 2. D'acord amb el principi de voluntarietat, les parts són lliures d'acollir-se a la mediació i també de desistir-ne en qualsevol moment». Per la seva banda, l'article 133-1 fa referència al fet que «[l]arbitratge és procedent si hi ha un conveni arbitral previ entre les parts. En cas contrari, l'Administració ha de promoure la formalització del conveni arbitral per a resoldre el conflicte per mitjà de l'arbitratge de consum».

A l'últim, és rellevant subratllar que, fins ara, no es preveuen taxes associades als procediments administratius de queixa, reclamació o denúncia que tinguin com a destinatària l'Agència Catalana del Consum com a òrgan habilitat.

3. La regulació de l'article 40 del Projecte de llei suscita dubtes de constitucionalitat als sol·licitants, que qüestionen que s'imposi una taxa no al

promotor de la reclamació de consum sinó a l'entitat contra la qual es formula, entenent que la norma «està donant per sentada la seva responsabilitat, prejutjant el resultat del procediment administratiu sancionador abans d'escoltar-la i de la pràctica de les proves que escaiguin contravenint el principi de presumpció d'innocència establert a l'article 24.2 de la Constitució».

4. Per tal de delimitar el paràmetre de constitucionalitat i d'estatutarietat aplicable, hem de partir de l'article 123 EAC, que atribueix a la Generalitat la competència exclusiva en matèria de consum, que inclou la defensa dels drets dels consumidors i els usuaris, proclamats per l'article 28 EAC, i la possibilitat d'establir i aplicar els procediments administratius de queixa i reclamació. L'article 28.1 EAC, emmarcat dins del capítol I, relatiu als drets i deures de l'àmbit civil i social, disposa que tots els consumidors i usuaris tenen dret «[...] a un règim de garanties dels productes adquirits i dels subministraments contractats i a la protecció de llurs interessos econòmics davant conductes abusives, negligents o fraudulent».

Al seu torn, l'article 49 EAC, relatiu als principis rectors que han d'orientar o informar les actuacions dels poders públics de Catalunya, estableix expressament que aquests «han de garantir l'existència d'instruments de mediació i arbitratge en matèria de consum, n'han de promoure el coneixement i la utilització i han de donar suport a les organitzacions de consumidors i usuaris». Això anterior en consonància amb l'article 51 CE, que disposa que els poders públics han de garantir la defensa dels consumidors i dels usuaris, i protegir amb procediments eficaços la seguretat, la salut i els legítims interessos econòmics.

Així mateix, pel que fa a l'àmbit tributari, l'article 203.5 EAC atribueix a la Generalitat la competència per a la creació de tributs propis, sobre els quals té la capacitat normativa, mitjançant una llei del Parlament.

En l'àmbit concret de les taxes, cal recordar que la Llei orgànica 8/1980, de 22 de setembre, de finançament de les comunitats autònomes (LOFCA) preveu, en l'article 7, que:

«Las Comunidades Autónomas podrán establecer tasas por la utilización de su dominio público, así como por la prestación de servicios públicos o la realización de actividades en régimen de Derecho público de su competencia, que se refieran, afecten o beneficien de modo particular a los sujetos pasivos cuando concurra cualquiera de las circunstancias siguientes:

a) Que no sean de solicitud voluntaria para los administrados. A estos efectos no se considerará voluntaria la solicitud por parte de los administrados:

- Cuando venga impuesta por disposiciones legales o reglamentarias.
- Cuando los bienes, servicios o actividades requeridos sean imprescindibles para la vida privada o social del solicitante.

b) Que no se presten o realicen por el sector privado, esté o no establecida su reserva a favor del sector público conforme a la normativa vigente.»

Tant la Llei general tributària (art. 2.2) com el Text refós de la Llei de taxes i preus públics de la Generalitat de Catalunya (art. 1.1-1) recullen una definició anàloga de taxa.

5. Per tal de donar resposta als dubtes formulats pels sol·licitants en relació amb aquest precepte, procedirem a escatir, doncs, si la taxa introduïda per l'article 40 del Projecte de Llei s'ajusta als criteris que defineixen aquest tipus de tribut, quant al fet imposable i el subjecte passiu, i si la seva imposició, com assenyalen els sol·licitants, predetermina algun tipus de responsabilitat per part de l'obligat al pagament. En aquest sentit, caldrà determinar si la prestació del servei objecte de la taxa que ens ocupa es refereix, beneficia o afecta de manera particular les empreses de serveis bàsics que s'hi troben subjectes.

Amb aquesta finalitat exposarem, en primer lloc, els termes del procediment, en cas de reclamació, seguit davant l'Agència Catalana del Consum, i, de forma subsegüent, el paper que exerceixen la mediació i l'arbitratge com a mètodes de resolució extrajudicial de conflictes inherents, com hem vist, a tota reclamació. A aquests efectes, caldrà determinar si hi ha o no sotmetiment i voluntarietat per part de les empreses obligades al pagament i quina és la incidència, en tot cas, del fet que es prevegi, com fa l'article 40 del Projecte de Llei, la imposició a les empreses que presten serveis bàsics i l'establiment d'un llindar de fins a 30 reclamacions per any natural rebudes per l'empresa, que queden exemptes de l'aplicació de la taxa.

Pel que fa al procediment a través del qual es vehiculen les reclamacions de consum, l'organisme habilitat, en aquest cas l'Agència Catalana del Consum, d'acord amb l'article 11 del Decret 121/2013, un cop ha rebut el full amb la reclamació corresponent pot iniciar d'ofici les actuacions oportunes. En cas que es tracti d'una reclamació, que és pròpiament l'objecte de la previsió del Projecte de Llei examinat, l'Agència, si escau, ha d'iniciar el procediment de resolució extrajudicial de conflictes, i amb caràcter preferent el procediment de mediació o d'arbitratge. D'aquesta manera, i això és rellevant, no estem davant d'un procediment administratiu de caràcter sancionador, sinó que un cop l'organisme habilitat ha incoat el corresponent expedient, ha d'intentar promoure la cerca d'una solució de mutu acord per a les parts, bé mitjançant la mediació o bé via submissió a un arbitratge d'equitat o de dret. D'acord amb el principi de voluntarietat, es preveu que les parts no només siguin lliures d'acollir-se a la mediació o a l'arbitratge sinó també de desistir-ne en qualsevol moment (art. 132 del Codi de consum). En particular, en el cas de l'arbitratge, l'article 133-1 del mateix Codi preveu necessàriament l'existència d'un conveni arbitral entre les parts o que l'Administració en promogui la formalització d'un *ad hoc*.

Malgrat totes aquestes previsions normatives, s'ha de dir que actualment no existeix una regulació específica que prevegi el procediment ni un tràmit d'admissió específic per a les reclamacions. Aquest tràmit es concreta, en la pràctica, a través d'un «acord d'inici» que es notifica a les parts. En aquest moment processal, l'organisme habilitat ha declarat la seva competència objectiva, i ha comprovat que la reclamació sigui completa. Així doncs, hem d'entendre que és aquest «acord d'inici» el moment en què es pretén indicar a l'empresa —en cas que sigui de serveis bàsics i superi les 30 reclamacions anuals—, que la gestió del procediment merita el pagament d'una taxa, amb independència que el seu cobrament no es produeixi fins més tard.

Així les coses, la qüestió debatuda gira a l'entorn de la legitimitat d'imposar la taxa a l'empresa de serveis. Com ja hem dit, per poder exigir una taxa per la prestació d'un servei és necessari, entre altres requisits, que el servei es refereixi, afecti o beneficiï de manera particular l'obligat tributari (art. 7 LOFCA), entenent que això es produeix quan el servei ha estat motivat directament o indirectament pel subjecte passiu perquè les seves actuacions o omissions obliguen l'Administració a la prestació del servei que es grava.

En la memòria d'avaluació d'impacte que acompanyava l'avantprojecte de llei i en la documentació tramesa a aquest Consell, es considera que les empreses subjectes a la taxa es beneficien i es veuen afectades directament pels serveis de tramitació i gestió de les reclamacions dels consumidors que efectua l'Agència Catalana del Consum, atès que d'aquesta manera no les han de tramitar mitjançant la seva pròpia organització interna, tenint en compte que la majoria són tramitades directament per l'Agència a la qual recorren els consumidors sense haver-se adreçat prèviament a l'empresa.

Per tant, el que sembla pretendre el legislador és imposar una taxa per la prestació d'un servei administratiu de gestió i tramitació de les reclamacions que, en un primer moment, substituiria l'atenció al consumidor que hauria de

prestar l'empresa. Aquesta manca o deficiència d'actuació de les empreses en les seves obligacions envers el consumidor no fonamenta, però, la imposició de l'esmentada taxa. En tot cas, disposar dels mecanismes adequats per atendre les reclamacions dels consumidors és una obligació prevista legalment per a les empreses en l'article 252-4 del Codi de consum, la infracció de la qual hauria de ser objecte, si de cas, del corresponent procediment administratiu sancionador (art. 331-6 del Codi de consum).

D'altra banda, la previsió de l'article 7 bis.2-4 del Projecte de Llei segons la qual «[l]a taxa s'acredita amb independència del resultat de la reclamació i dels mecanismes que finalment s'utilitzin per intentar-ne la resolució», no s'avé amb el fet que la finalitat perseguida per aquestes reclamacions sigui la seva tramitació mitjançant sistemes de resolució extrajudicial de conflictes de consum (mediació o arbitratge), que, com hem posat de manifest, només es poden dur a terme si les parts s'hi han sotmès voluntàriament.

D'acord amb això anterior, la imposició de la taxa que ens ocupa semblaria perfectament vàlida i no seria mereixedora de cap tipus de retret si l'opció del legislador consistís a establir una taxa adreçada a cobrir el cost econòmic de la tramitació administrativa des que una reclamació ingressa a l'Agència Catalana del Consum fins que finalitza, sempre que s'ajustés al principi de proporcionalitat i d'equivalència, i quan es desenvolupessin efectivament els procediments de mediació o arbitratge, circumstància que només s'esdevé en el supòsit que l'empresa es mostri d'acord, moment a partir del qual l'Administració ha de desplegar l'activitat que li és pròpia. En aquest supòsit, s'hauria produït efectivament una actuació del subjecte passiu que provocaria la prestació del servei, i que, per tant, podria ser objecte de la taxa.

El fet que el precepte qüestionat prevegi expressament limitar la seva aplicació a les empreses prestadores de serveis bàsics i estableixi un llindar



de 30 sol·licituds rebudes sobre una mateixa empresa dins d'un any natural resulta irrellevant i no altera el que hem dit fins ara, per bé que moduli o restringeixi considerablement l'espectre subjectiu de la seva aplicació en excloure del seu àmbit d'aplicació un gran nombre d'empreses, segons l'Informe aportat pel secretari general del Departament d'Economia i Coneixement que consta en els antecedents d'aquest Dictamen.

Finalment, cal que subratllem que no estem davant d'un supòsit de vulneració d'un dret fonamental com el de presumpció d'innocència (art. 24 CE), tal com al·leguen els sol·licitants, per bé que, certament, el fet que el destinatari de la taxa sigui exclusivament l'empresa de serveis aboca a pensar en una predeterminació il·legítima de responsabilitats del seu subjecte passiu o, en altres paraules, podria arribar a ser entès com una sanció encoberta. Això és així perquè, com s'ha dit, no estem davant d'un procediment de caràcter sancionador del qual es pugui derivar una responsabilitat de caràcter administratiu, sinó d'un procediment que té per objecte que les parts conclouin voluntàriament amb un acord de caràcter contractual civil, en cas de mediació, o amb un laude en cas d'arbitratge, l'execució del qual, si es produeix un incompliment, correspon precisament a la jurisdicció civil ordinària. No s'ha d'oblidar, a més, que la pròpia naturalesa legal de la reclamació, d'acord amb el Codi de consum, no és altra que l'obtenció de la reparació d'un dany, l'anul·lació d'una prestació, el rescabament de quantitats, la rescissió d'un contracte i/o l'anul·lació d'un deute.

Per tots aquests motius, l'article 40 del Projecte de Llei de mesures fiscals, administratives, financeres i del sector públic, pel qual es crea una nova taxa per a la gestió i tramitació de reclamacions en matèria de consum, el subjecte passiu de la qual són les persones jurídiques que duguin a terme les activitats de prestació de serveis bàsics i que rebin reclamacions en matèria de consum admeses a tràmit per l'Agència Catalana del Consum, no resulta

legítim perquè no respecta el pressupòsit de fet de la imposició de la taxa exigida per l'article 7 LOFCA i per la legislació subsidiària, consistent en la prestació de serveis públics que es refereixin, afectin o beneficiïn de manera particular els subjectes passius, vulnerant en conseqüència aquest article en relació amb els articles 133 i 157.3 CE i 203.5 EAC.

***Quart. L'examen de la constitucionalitat i de l'estatutarietat de l'article 133.1 del Projecte de Llei, relatiu al subministrament d'informació a l'Agència Tributària de Catalunya***

1. L'article 133 del Projecte de Llei es refereix al subministrament d'informació sobre l'atorgament de concessions administratives a l'Agència Tributària de Catalunya. Literalment diu així:

«1. Les administracions públiques que atorguin concessions o actes i negocis administratius, qualsevol que en sigui la modalitat o denominació, pels quals, com a conseqüència de l'atorgament de facultats de gestió de serveis públics o de l'atribució de l'ús privatiu o de l'aprofitament especial de béns de domini o ús públic, s'origini un desplaçament patrimonial en favor de particulars, estan obligades a posar en coneixement de l'Agència Tributària de Catalunya les dites concessions, actes o negocis atorgats, amb indicació de la naturalesa, data i objecte de la concessió, acte o negoci, i també les dades identificadores del concessionari o autoritzat.

[...].»

2. El context normatiu en el qual s'ha d'emmarcar el precepte objecte d'estudi el constitueixen la Llei 7/2007, de 17 de juliol, de l'Agència Tributària de Catalunya (ATC) i el Decret 279/2007, de 24 de desembre, pel qual s'aprova el Reglament de l'Agència Tributària de Catalunya, constituïda com un ens amb personalitat jurídica pròpia i plena autonomia funcional, financera i de gestió, que té encomanades, entre d'altres, les funcions de

gestionar, liquidar, inspeccionar i recaptar els tributs propis de la Generalitat i els tributs estatals cedits totalment.

Entre aquests últims es troba l'impost sobre transmissions patrimonials, regulat pel Reial decret legislatiu 1/1993, de 24 de setembre, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei de l'impost sobre transmissions patrimonials i actes jurídics documentats. D'acord amb la norma esmentada, es troben subjectes a l'impost, entre d'altres, les concessions administratives, llevat que aquestes tinguin per objecte la cessió del dret a utilitzar infraestructures ferroviàries o immobles o instal·lacions en ports i aeroports (art. 7). A més, als efectes de l'impost, les concessions s'equiparen a «los actos y negocios administrativos, cualquiera que sea su modalidad o denominación, por lo que, como consecuencia del otorgamiento de facultades de gestión de servicios públicos o de la atribución del uso privativo o del aprovechamiento especial de bienes de dominio o uso público, se origine un desplazamiento patrimonial en favor de particulares» (art. 13), supòsit que es troba recollit en l'article 133.1 del Projecte de Llei objecte de dictamen.

Finalment, i amb caràcter general, l'establiment de quines són les autoritats sotmeses al deure d'informar i col·laborar es troba en la Llei 58/2003, de 17 de desembre, general tributària (art. 94).

3. En la sol·licitud s'indica que l'obligació adreçada a les administracions públiques que atorguen concessions o actes i negocis administratius de posar-los en coneixement de l'Agència Tributària de Catalunya vulnera el principi de seguretat jurídica (en no estar inserida en cap norma legal concreta) i imposa una obligació genèrica a totes les administracions públiques, fet que envaeix les competències tributàries tant de l'Estat com de l'Administració local (art. 148, 149 i 150 CE i 203 i 204 EAC).

4. Per tal de delimitar el paràmetre de constitucionalitat i d'estatutarietat del precepte sol·licitat, direm que, com la resta de preceptes examinats, aquest s'insereix en un projecte de norma que respon a les característiques que la doctrina i la jurisprudència atribueixen a les denominades *lleis d'acompanyament*, en tant que es tramiten al Parlament de forma simultània al projecte de llei de pressupostos i, més genèricament, a les conegudes com a *lleis omnibus*, perquè contenen reformes parcials de múltiples lleis diferents.

A) Certament, la llei d'acompanyament és, com l'ha qualificada el mateix Tribunal Constitucional, una disposició legislativa dotada d'una gran heterogeneïtat (STC 136/2011, de 13 de setembre, FJ 3). Constitueix una llei ordinària que atorga al legislador un ampli marge de configuració, que presenta de vegades un nivell de complexitat i d'heterogeneïtat tan gran que pot arribar a qüestionar *prima facie* la seguretat jurídica. No obstant això, reiterada doctrina constitucional i consultiva ha qualificat com a legítim el recurs a la llei d'acompanyament, i ha assenyalat que no constitueix necessàriament una vulneració constitucional del principi de seguretat jurídica (art. 9.3 CE), ni de les garanties inherents al procediment legislatiu, sobre la base dels principis democràtics i del pluralisme polític (art. 1.1 CE).

D'acord amb això, es pot afirmar que la Constitució exigeix que les normes siguin clares perquè els ciutadans sàpiguen a què atènyer-se davant seu (art. 9.3 CE), però no per això es pot inferir de tota tècnica legislativa deficient una infracció constitucional. De manera particular, com ha declarat la jurisprudència constitucional, «el dogma de la deseable homogeneidad de un texto legislativo no es obstáculo insalvable que impida al legislador dictar normas multisectoriales, pues tampoco existe en la Constitución precepto alguno, expreso o implícito, que impida que las leyes tengan un contenido heterogéneo» (STC 136/2011, FJ 3). Amb tot, el Tribunal ha advertit que «no cabe duda de que sería una técnica más perfecta la de circunscribir el debate

político de un proyecto de ley a una materia específica, lo que alentaría una mayor especialización del mismo y, posiblemente, una mayor pureza técnica del resultado» (ibídem).

També la nostra doctrina consultiva s'hi ha pronunciat en diverses ocasions, sostenint, en primer lloc, que l'Estatut d'autonomia, en tant que norma institucional bàsica, no incorpora cap limitació expressa en aquest sentit (DCGE 4/2012, de 6 de març, FJ 2); i, en segon lloc, de manera anàloga a la doctrina constitucional exposada, en subratllar que el fet que la llei d'acompanyament pugui ser expressió d'una tècnica legislativa deficient no comporta en cap cas una infracció de la Constitució (DCGE 1/2012, de 10 de gener, i 11/2012, de 22 d'agost).

En els esmentats dictàmens, vàrem raonar, a més, que malgrat que els principis constitucionals de l'article 9.3 CE integren conceptes jurídics amplis, s'han d'aplicar restrictivament com a paràmetres de validesa constitucional. I, en aquest sentit, vam considerar que «únicament es vulnera el principi de seguretat jurídica quan el contingut o les omissions d'un text normatiu produeixen confusió o dubtes que generen en els seus destinataris una incertesa raonablement insuperable sobre la conducta exigible o sobre la previsibilitat dels seus efectes» (DCGE 1/2012, FJ 4), en un sentit similar al que també ha estat afirmat pel Tribunal Constitucional en les sentències 150/1990, de 4 d'octubre (FJ 8), i 248/2007, de 13 de desembre (FJ 5).

B) D'altra banda, és indiscutible que existeixen uns deures legals i recíprocs d'informació i assistència entre les administracions públiques. D'una banda, hi ha un deure d'informació que es troba recollit de forma genèrica en l'article 2 de la Llei 12/1983, de 14 d'octubre, del procés autonòmic. De l'altra, més específicament, la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú (LRJPAC) reconeix de forma explícita «com a corol·lari del principi general de

bona fe aplicat al dret públic», el principi de lleialtat institucional, com a «criteri rector que faciliti la col·laboració i cooperació entre les diferents administracions públiques», en expressió de l'exposició de motius de la Llei 4/1999, de 13 de gener (que modificà la LRJPAC).

Això és degut, especialment, al fet que la confluència de distintes administracions públiques sobre un mateix espai físic, una activitat o un sector constitueix un dels elements que caracteritza el desenvolupament de l'Estat autonòmic: l'Estat i les comunitats autònomes, en l'exercici separat de les seves competències, han d'actuar de manera que no perjudiquin l'altra instància. És conegut que aquest principi (de «lleialtat federal» o *Bundestreue*) fou definit en primera instància pel Tribunal Constitucional Federal alemany. En la mateixa línia, el Tribunal Constitucional espanyol s'ha mostrat favorable a apreciar l'existència també a la Constitució d'un principi de lleialtat institucional, inherent al sistema autonòmic, que «constituye un soporte esencial del funcionamiento del Estado autonómico cuya observancia resulta obligada» (per totes, STC 123/2012, de 5 de juny, i 239/2002, d'11 de desembre, FJ 11).

L'Estatut d'autonomia de Catalunya afirma igualment el principi de lleialtat institucional en el seu article 3 (relatiu als principis que inspiren les relacions entre la Generalitat i l'Estat) i en l'article 201.2 (sobre els principis en matèria de finançament), a més de disposar en l'article 174 que la «Generalitat i l'Estat es prestin ajuda mútua i col·laboren quan és necessari per a l'exercici eficaç de les competències respectives i per a la defensa dels interessos respectius». Pel que fa a les administracions locals, l'article 2.3 determina que «els municipis, les vegueries, les comarques i els altres ens locals que les lleis determinin integren el sistema institucional de la Generalitat, com a ens en els quals aquesta s'organitza territorialment, sens perjudici de la seva autonomia».

D'altra banda, la doctrina ha distingit entre la col·laboració en sentit genèric i estricte. La primera es refereix a la col·laboració entre l'Estat, les comunitats autònomes, i també amb els ens locals, que es concreta a través de qualsevol institut o instrument que provoqui una relació interorgànica entre aquests ens, per exemple, quan signen un conveni o s'integren en un organisme comú. En canvi, es parla de col·laboració en sentit estricte quan aquesta té lloc en el moment mateix de l'exercici de les competències per part dels ens concernits, de manera que es requereixi una determinada actuació positiva per part de cadascuna de les instàncies.

En aquest context, l'article 4.1 LRJPAC, en la redacció donada per la Llei 4/1999, estableix un deure de col·laboració, derivat precisament del principi de lleialtat institucional, quan disposa:

- «1. Les administracions públiques actuen i es relacionen d'acord amb el principi de lleialtat institucional i, en conseqüència, estan obligades a [...] c) Facilitar a les altres administracions la informació que necessitin sobre l'activitat que duguin a terme en l'exercici de les seves competències. [...]
2. A efectes del que disposen les lletres c i d de l'apartat anterior, les administracions públiques poden sol·licitar totes les dades, els documents o els mitjans probatoris que es trobin a disposició de l'ens al qual es dirigeixi la sol·licitud [...].»

Dins el gènere «deure d'informació», el precepte regula la coneguda tècnica de l'«auxili», que n'és una espècie, constitutiva del fet que una instància de poder dugui a terme determinades actuacions o mantingui una concreta actitud perquè una altra pugui exercir amb eficàcia la seva competència. L'auxili té per objecte l'economia de mitjans i possibilitar una eficàcia superior, tot evitant duplicitats innecessàries, com ara quan es reconeixen els efectes derivats dels actes realitzats per una altra instància, per exemple, el control sanitari dels productes d'alimentació per al consum interior i

exterior. Aquest deure s'ha plasmat en nombroses disposicions i normes sectorials, especialment en matèria d'estadística, tributària, de medi ambient o de planificació sanitària. En l'àmbit concret tributari es troba recollit, com veurem, en l'article 94 de la Llei 58/2003, de 17 de desembre, general tributària (LGT).

Pel que fa a l'àmbit de Catalunya, l'article 204 EAC estableix: «[l]a gestió, la recaptació, la liquidació i la inspecció de tots els tributs propis de la Generalitat de Catalunya, i també, per delegació de l'Estat, dels tributs estatals cedits totalment a la Generalitat, corresponen a l'Agència Tributària de Catalunya» (apt.1). Aquesta «s'ha de crear per llei del Parlament i disposa de plena capacitat i atribucions per a l'exercici de les seves funcions [...]» (apt.4).

El capítol VI de la Llei 7/2007, de 17 de juliol, de l'Agència Tributària de Catalunya, relatiu a «La col·laboració entre administracions», fa referència en l'article 22 a les distintes formes de col·laboració que ha de prestar l'Agència envers la resta d'administracions i al·ludeix al fet que «[l]a col·laboració de l'Agència Tributària de Catalunya amb entitats d'altres administracions públiques pot revestir qualsevol fórmula jurídica admesa en dret, incloent-hi la constitució o la participació en entitats amb personalitat jurídica pròpia i diferenciades». Recíprocament, l'article 23.3 disposa que «[l]'Agència ha de col·laborar [...] amb l'Administració tributària d'altres comunitats autònomes i de l'Administració local».

5. Certament, malgrat que, com hem dit, el Projecte de llei dictaminat presenta un contingut heterogeni i multisectorial, la inclusió del precepte que estem examinant no comporta una vulneració del principi constitucional de seguretat jurídica establert a l'article 9.3 CE. I això és així en la mesura que, com ha advertit l'expressada doctrina, el bloc de la constitucionalitat no prohibeix l'aprovació de lleis transversals ni preveu que el legislador només



pugui aprovar normes homogènies que es refereixin a una matèria concreta, i encara menys que cada matèria hagi de ser objecte d'un projecte de llei independent (STC 136/2011, FJ 3). A l'últim, cal recordar que la inconstitucionalitat i l'antiestatutarietat no poden provenir de qualsevol vici de procediment sinó d'aquells que impliquen una alteració substancial de la voluntat parlamentària.

Quant al deure d'informació, en el marc de l'exercici de les pròpies competències, considerem que l'obligació d'informació continguda a l'article 133.1 del Projecte de llei constitueix una manifestació del deure genèric de col·laboració interadministrativa i, més en concret, de la tècnica de l'auxili consistent a sol·licitar una informació rellevant per a l'exercici de les competències en matèria tributària que té l'Agència Tributària de Catalunya. En aquest sentit, no es pot ignorar el marc estatutari i legal que introdueixen el principi de lleialtat institucional i el deure de col·laboració interadministrativa.

Amb caràcter general, cal reiterar que la LRJPAC (art. 4.1) fa referència a la necessitat de «[f]acilitar a les altres administracions la informació que necessitin sobre l'activitat que duguin a terme en l'exercici de les seves competències»; i no només això, sinó també de «[p]restar, en l'àmbit propi, la cooperació i l'assistència actives que les altres administracions puguin demanar per a l'exercici eficaç de les seves competències». A aquests efectes, la llei esmentada preveu que es puguin sol·licitar «totes les dades, els documents o els mitjans probatoris que es trobin a disposició de l'ens al qual es dirigeixi la sol·licitud [...]». En darrera instància, només eximeix de prestar aquesta assistència i cooperació en cas que l'ens requerit no estigui facultat per prestar-la, no disposi de mitjans suficients per fer-ho o quan, si ho fa, causi un perjudici greu als interessos la tutela dels quals té encomanada o al compliment de les pròpies funcions, havent de comunicar motivadament aquesta circumstància a l'administració sol·licitant.

Aquesta mateixa obligació de col·laboració ja hem dit que té un trasllat directe en l'àmbit tributari. L'article 94 LGT disposa que les autoritats, sigui quina sigui la seva naturalesa, això és, els titulars dels òrgans de l'Estat, de les comunitats autònomes i de les entitats locals, estan obligades a subministrar a l'Administració tributària «totes les dades, informes i antecedents amb transcendència tributària que aquesta demani mitjançant disposicions de caràcter general o a través de requeriments concrets, i a prestar-li, a l'Administració i als seus agents, suport, concurs, auxili i protecció per a l'exercici de les seves funcions [...]». En el mateix sentit, la Llei 7/2007, de 17 de juliol, de l'Agència Tributària de Catalunya, que estableix un deure recíproc envers la resta d'administracions tributàries.

Un cop exposat això anterior, cal subratllar que, analitzat el precepte qüestionat, cal advertir, a més, que aquest no fa referència en cap cas a un deure general o indiscriminat d'informació, com deixa entreveure la sol·licitud, sinó que s'adreça exclusivament a «les administracions públiques que atorguin concessions o actes i negocis administratius, qualsevol que sigui la seva modalitat o denominació, pels quals, com a conseqüència de l'atorgament de facultats de gestió de serveis públics o de l'atribució de l'ús privatiu o de l'aprofitament especial de béns de domini o ús públic, s'origini un desplaçament patrimonial en favor de particulars [...]». Això és així perquè es tracta d'un precepte subsegüent a l'article 132 del Projecte de llei, relatiu a l'impost de transmissions patrimonials, que incorpora una modificació puntual de la lletra *b* de l'apartat 1 de l'article 12 de la Llei 12/2004, de 27 de desembre, de mesures financeres, que defineix els subjectes passius d'aquest impost que no estan obligats a presentar l'autoliquidació en concepte de transmissions patrimonials oneroses.

D'aquesta manera, una mera interpretació sistemàtica dels articles 132 i 133.1 del Projecte permet delimitar clarament el deure d'informació

qüestionat per la sol·licitud en l'àmbit de l'impost de transmissions patrimonials, com a tribut cedit totalment a la Generalitat de Catalunya. I tot això, d'acord amb l'article 203.2 EAC (que preveu que els recursos de les finances de la Generalitat estiguin constituïts, entre d'altres, pel «rendiment dels tributs estatals cedits»); la disposició addicional setena EAC (que disposa que aquest tribut té la consideració de cedit totalment); i l'article 1 de la Llei 16/2010, de 16 de juliol, del règim de cessió de tributs de l'Estat a la Comunitat Autònoma de Catalunya i de fixació de l'abast i les condicions de la cessió.

Això mateix es desprèn del nucli del deure d'informació que incorpora l'article 133 del Projecte, que, un cop examinat, ens permet comprovar que se circumscriu a les «concessions o actes i negocis administratius», pels quals, com a conseqüència de l'atorgament de facultats de gestió de serveis públics o de l'atribució de l'ús privatiu o de l'aprofitament especial de béns de domini públic, s'origini un desplaçament patrimonial en favor de particulars. En aquest sentit, cal reiterar que el Text refós de l'impost sobre transmissions patrimonials i actes jurídics documentats, aprovat pel Reial decret legislatiu 1/1993, de 24 de setembre, estableix que el fet imposable de l'impost són les transmissions patrimonials realitzades a títol oneros de tota mena de béns o drets que integren el patrimoni de les persones físiques o jurídiques (art. 7.1.A), però també, i això és rellevant, la constitució de drets reals, préstecs, fiances, arrendaments, pensions i concessions administratives, llevat que aquestes tinguin per objecte la cessió del dret a utilitzar infraestructures ferroviàries o immobles o instal·lacions en ports i aeroports (art. 7.1.B). Als efectes de l'impost, s'equiparen a les concessions administratives, els actes i negocis administratius, sigui quina sigui la seva modalitat o denominació, per la qual cosa, com a conseqüència de l'atorgament de facultats de gestió de serveis públics o de l'atribució de l'ús privatiu o de l'aprofitament especial de béns de domini o ús públic, s'origini un desplaçament patrimonial en favor de particulars (art. 13.2). A més que,

d'acord amb l'article 8.h, el subjecte passiu de l'impost és, en el cas de les concessions administratives, el concessionari; i en els actes i contractes administratius equiparats a la concessió, el beneficiari.

En conclusió, l'article 133.1 del Projecte de Llei és constitucional i no vulnera el principi de seguretat jurídica (art. 9.3 CE), ni el deure d'informació tributària suposa cap invasió competencial en tant que se circumscriu a l'àmbit de la col·laboració interadministrativa i, més concretament, en el marc del deure d'auxili en matèria tributària en relació amb l'impost de transmissions patrimonials cedit totalment a la Generalitat de Catalunya.

***Cinquè. L'anàlisi de la constitucionalitat i l'estatutarietat de l'article 162.1 del Projecte de Llei, relatiu a la prohibició de la utilització de la tècnica de fracturació hidràulica***

1. L'article 162.1 del Projecte de Llei modifica la lletra a de l'apartat 1 de l'article 49 del Text refós de la Llei d'urbanisme, aprovat pel Decret legislatiu 1/2010, de 3 d'agost, que regula el procediment per a l'aprovació de determinats projectes de noves activitats i construccions en sòl no urbanitzable «directament vinculades a l'explotació de recursos naturals», addicionant un incís *in fine* redactat com segueix:

«En aquestes explotacions, en el cas d'aprofitament d'hidrocarburs, no és permès d'utilitzar la tècnica de fracturació hidràulica.»

2. Pel que fa al context normatiu del precepte en qüestió, cal dir que no existeix una normativa específica que reguli l'explotació de recursos no convencionals mitjançant *fracking* en l'àmbit de la Unió Europea. La legislació minera és competència dels estats membres (art. 194.2 del Tractat de funcionament de la Unió Europea, TFUE), tot i que hi ha un marc comú

aplicable a les activitats extractives d'hidrocarburs que preveu algunes directrius en relació amb la protecció del medi ambient i la salut, especialment l'avaluació de l'impacte ambiental, la protecció de l'aigua, les emissions contaminants, la responsabilitat ambiental o la conservació dels hàbitats naturals i de la fauna i flora silvestres. Tot això, d'acord amb els principis fonamentals de l'acció comunitària ambiental (art. 191 i seg. TFUE), la Directiva 2000/60/CE del Parlament Europeu i del Consell (Directiva marc de l'aigua), encarregada de vetllar pel bon estat de les aigües superficials i subterrànies, d'evitar el seu deteriorament i promoure'n la recuperació en aquells llocs on hagi estat danyada, i la Directiva 2004/35/CE sobre responsabilitat mediambiental en relació amb la prevenció i reparació de danys mediambientals.

Dins dels referits principis destaquen el d'acció preventiva i el de cautela (art. 191.2 TFUE). El principi d'acció preventiva implica la possibilitat d'adoptar mesures de protecció del medi ambient, fins i tot abans que se n'hagi produït la lesió, sempre que es constati científicament l'existència d'un perill real de deterioració ambiental. Per la seva banda, el principi de cautela, introduït ja pel Tractat de Maastricht (art. 130), reforça el d'acció preventiva, en permetre actuar, sense necessitat que hi hagi una plena certesa científica (Comunicació de la Comissió Europea sobre el principi de precaució, de 2 de febrer de 2000, COM (2000) 1 final). Així mateix, tant el Parlament com la Comissió Europea han elaborat una sèrie d'informes que identifiquen possibles riscos ambientals i per a la salut de les persones derivats de l'extracció d'hidrocarburs mitjançant fracturació hidràulica.

En l'àmbit estatal, la Llei 34/1998, de 7 d'octubre, del sector d'hidrocarburs (LSHi) regula el règim jurídic de les activitats relatives als hidrocarburs líquids i gasosos. De l'article 3 d'aquesta Llei es desprèn, pel que ara interessa als efectes del dictamen, que correspon a les comunitats autònomes l'atorgament de les autoritzacions i els permisos d'investigació

sobre les activitats esmentades quan afecten el seu àmbit territorial i a l'Estat en els altres casos. Així mateix, correspon a aquest últim l'atorgament de les concessions d'explotació respectives (lletra a).

Per la seva banda, l'article 6 LSHi preveu que les autoritzacions, els permisos i també les concessions d'aquestes activitats ho seran sense perjudici d'altres autoritzacions que es puguin requerir per part de les autoritats autonòmiques per raons de caràcter fiscal, d'ordenació territorial i urbanisme, i de protecció del medi ambient i dels recursos marins vius, d'acord amb la legislació sectorial o de seguretat de persones i béns. En aquest punt, la LSHi remet a la secció primera del capítol II del Text refós de la Llei d'avaluació d'impacte ambiental de projectes, aprovat pel Reial decret legislatiu 1/2008, d'11 de gener, que, en el seu annex I («Projectes sotmesos a l'avaluació ambiental ordinària») considera dins del grup 2, referit a les indústries extractives, la lletra d, que inclou la tècnica del *fracking*. Avui, aquesta referència ha estat substituïda per la recent Llei 21/2013, de 9 de desembre, d'avaluació ambiental, que inclou en l'annex I, grup 2, entre els projectes d'indústries extractives que requereixen avaluació ambiental ordinària, «d) Els projectes consistents en la realització de perforacions per a l'exploració, recerca o explotació d'hidrocarburs, emmagatzematge de CO<sub>2</sub>, emmagatzematge de gas i geotèrmia de mitjana i alta entalpia, que requereixin la utilització de tècniques de fractura hidràulica».

Així mateix, la recent Llei 17/2013, de 29 d'octubre, per a la garantia del subministrament i l'increment de la competència en els sistemes elèctrics insulars i extrapeninsulars, ha modificat, mitjançant la seva disposició final segona, la LSHi, afegint un nou apartat 5 a l'article 9, per preveure expressament un catàleg de diverses tècniques extractives utilitzables: «[E]n el desenvolupament dels treballs a executar en el marc dels títols que assenyala aquest article s'hi poden aplicar mètodes geofísics i geoquímics de prospecció, perforació de sondejos verticals o desviats amb eventual

aplicació de tècniques habituals en la indústria, entre aquestes, la fracturació hidràulica». La disposició final quarta de la Llei esmentada declara bàsic aquest precepte.

Finalment, l'article 14 LSHi, relatiu a les autoritzacions d'exploració, disposa que el Ministeri d'Indústria i Energia, o l'òrgan competent de la comunitat autònoma, quan afecti el seu àmbit territorial, podrà autoritzar en àrees lliures treballs d'exploració de caràcter geofísic o altres que no impliquin l'execució de perforacions profundes definides reglamentàriament. I l'article 15.1 LSHi preveu que els permisos d'investigació seran atorgats exclusivament pels òrgans de govern de les comunitats autònomes quan afectin el seu àmbit territorial.

Pel que fa a l'àmbit de Catalunya, a nivell normatiu hem de destacar la vigència de la Llei 12/1981, de 24 de desembre, que va establir les normes addicionals de protecció dels espais d'especial interès natural afectats per activitats extractives, així com la Llei 20/2009, de 4 de desembre, de prevenció i control ambiental de les activitats, que estableix el sistema d'intervenció administrativa de les activitats amb incidència ambiental, que integra l'avaluació d'impacte.

Així mateix, cal destacar la creació al Parlament de Catalunya de la Comissió d'Estudi dels Permisos de Prospecció i Explotació d'Hidrocarburs no Convencionals per mitjà de Fracturació Hidràulica, en data 10 d'abril del 2013. I l'elaboració, en l'àmbit del Govern, d'un Informe del grup de treball sobre l'extracció d'hidrocarburs per fracturació hidràulica, de setembre de 2013, que considera «poc recomanable que s'impulsin iniciatives per a l'explotació d'hidrocarburs no convencionals per fracturació hidràulica a Catalunya, atès que l'escassetat del recurs que es podria obtenir no justifica el seu impacte ambiental ni els elevats costos que pot suposar la seva mitigació».

Finalment, cal fer constar que la Comunitat Autònoma de Cantàbria va aprovar la Llei 1/2013, de 15 d'abril, per la qual es regula la prohibició en el seu territori de la tècnica de fracturació hidràulica com a tècnica d'investigació i extracció de gas no convencional, igual que la Comunitat Autònoma de la Rioja (Llei 7/2013, de 21 de juny) i la Comunitat Foral de Navarra (Llei foral 30/2013, de 15 d'octubre). En tots els casos s'esgrimeixen els títols competencials que aquestes comunitats autònomes tenen atribuïts tant en matèria d'urbanisme com de protecció del medi ambient i règim energètic.

A fi d'evitar la interposició d'un recurs d'inconstitucionalitat, la primera Llei està essent objecte d'un procediment de negociació (art. 33.2 LOTC) entre l'Estat i la comunitat autònoma per resoldre les discrepàncies suscitades (Acord de la Comissió Bilateral de Cooperació Administració General de l'Estat-Comunitat Autònoma de Cantàbria, publicat per la Resolució, de 21 d'octubre de 2013, de la Secretaria General de Coordinació Autonòmica i Local; BOE núm. 265, de 5 de novembre de 2013). Així mateix, la Llei de la Rioja està essent objecte també d'un procediment de negociació (Acord de la Comissió Bilateral de Cooperació Administració General de l'Estat-Comunitat Autònoma, publicat per la Resolució, de 12 de setembre de 2013, de la Secretaria General de Coordinació Autonòmica i Local; BOE núm. 232, de 27 de setembre de 2013). Pel que fa a la Llei foral, no es té constància que hagi estat objecte d'impugnació o d'un procediment de negociació.

3. En opinió dels sol·licitants, la previsió de l'article 162 del Projecte de Llei, en prohibir utilitzar la tècnica de fracturació hidràulica per extraure hidrocarburs, contradiu l'article 9.5 LSHi, segons la redacció donada per la Llei 17/2013, i suposa una invasió de la competència exclusiva de l'Estat de l'article 149.1.25 CE, entenent que només els permisos d'investigació i



estudi, en relació amb la fracturació hidràulica, són competència de la Generalitat.

4. Pel que fa a l'enquadrament competencial de la norma objecte de dictamen, d'acord amb la rúbrica de la Llei en què aquesta s'insereix, i en absència de més concrecions al preàmbul o en l'articulat del Projecte de Llei, es podria inferir que s'empara en les competències exclusives de la Generalitat en matèria d'ordenació del territori i del paisatge, del litoral i urbanisme (art. 149 EAC). Recordem que l'article 149.5.a EAC faculta, entre d'altres, «la regulació del règim urbanístic del sòl, que inclou, en tot cas, la determinació dels criteris sobre els diversos tipus de sòl i els seus usos».

No obstant això, l'afectació explícita per part de l'article 49.1.a del Text refós de la Llei d'urbanisme, que ara es proposa modificar, als «recursos naturals» i a «l'aprofitament d'hidrocarburs», fa que, sens dubte, hagin d'entrar en joc a efectes del nostre escrutini competencial, d'una banda, la competència compartida en matèria de protecció del medi ambient (art. 144.1 EAC), en el marc de la legislació bàsica estatal sobre protecció del medi ambient (art. 149.1.23 CE), que inclou la capacitat perquè la Generalitat estableixi normes addicionals de protecció, així com la regulació dels recursos naturals i de la prevenció, el control, la correcció, la recuperació i la compensació de la contaminació del sòl i el subsòl; i, de l'altra, la competència compartida de la Generalitat en règim energètic, que inclou les activitats extractives (art. 133.4 EAC), en el marc de les bases del règim miner i energètic que determini l'Estat amb caràcter exclusiu (art. 149.1.25 CE).

A) Per determinar quin d'aquests tres títols competencials relacionats *prima facie* amb el precepte qüestionat té caràcter prevalent, hem de procedir a examinar-ne el contingut i la finalitat (STC 14/2004, de 13 de febrer, FJ 5 i 10).

En aquest sentit, pel que fa al contingut, l'article 162 del Projecte de llei incorpora la prohibició d'utilitzar la tècnica de fracturació hidràulica en les explotacions de recursos naturals, quan es tracti d'aprofitament d'hidrocarburs, de manera que no s'ocupa de la regulació de les activitats extractives pròpiament dites. Aquest precepte, que s'ubica en el títol VI, entre altres mesures que afecten l'ordenació ambiental en sectors estratègics, té, per la seva naturalesa, una finalitat tuïtiva del medi ambient.

D'acord amb l'anterior, hem de descartar que, tot i que s'insereix en una norma que regula els usos del sòl no urbanitzable, el títol primordialment afectat sigui el referit a l'ordenació del territori i urbanisme (art. 149 EAC).

En síntesi, la competència autonòmica prevalentment afectada és la de medi ambient i, més concretament, la competència sobre prevenció de danys que se li puguin causar a aquest (art. 144.1.k EAC).

B) La matèria competencial del medi ambient inclou clarament una finalitat tuïtiva de l'entorn, ja que segons el Tribunal Constitucional conté un element objectiu i «otro dinámico, funcional, que es su protección» (STC 102/1995, FJ 4).

D'acord amb aquesta mateixa jurisprudència, las bases estatals en matèria de medi ambient (art. 149.1.23 CE) tenen la consideració d'estàndards mínims de protecció, fet que no exclou que les comunitats autònomes adoptin uns nivells de protecció més elevats. Dit d'una altra manera, les comunitats autònomes amb competència en la matèria poden ampliar o millorar la regulació bàsica estatal (STC 166/2002, de 18 de setembre, FJ 9). En aquest sentit, la Generalitat pot establir normes addicionals de protecció del medi ambient, en el marc de la legislació bàsica estatal, les quals poden concretar, entre d'altres, les facultats previstes a la Llei 21/2013, de 9 de desembre, d'avaluació ambiental o, més específicament i pel que ara

interessa, fixar les mesures mediambientals previstes a l'article 48 del Decret legislatiu 1/2010, abans citat.

C) És constatable, però, que la matèria regulada pot tenir també una incidència en el règim energètic, en tant que la utilització de la tècnica de la fracturació hidràulica constitueix un instrument per a l'obtenció d'una font energètica i, més en concret, per a l'aprofitament d'hidrocarburs. D'aquesta manera, cal tenir present que l'Estat, a l'empara de les seves competències sobre règim miner i energètic (art. 149.1.25 CE), pot dictar la normativa bàsica en aquesta matèria, que, pel que ara ens ocupa, es concreta en l'article 9.5 LSHi. Com hem dit, aquest precepte estableix, amb caràcter bàsic, el catàleg de tècniques extractives utilitzables; entre aquestes, la fracturació hidràulica.

Pel que fa concretament a les bases del règim miner, l'alt tribunal, en la primeríssima STC 64/1982, de 4 de novembre, va fer compatible l'establiment de mesures addicionals de protecció ambiental amb l'existència de legislació bàsica sobre l'esmentat règim de mines. Tanmateix, va subratllar que la imposició autonòmica de requisits i de càrregues addicionals per a l'atorgament d'autoritzacions, permisos i concessions mineres no previstos en la legislació general de l'Estat era constitucionalment vàlida sempre que no alterés l'ordenament bàsic miner, fos raonable i proporcionada a la finalitat perseguida i, a més, no trenqués el principi de solidaritat consagrat en els articles 2 i 138 CE. En aquest punt va precisar, però, que l'anterior no autoritza a establir prohibicions de determinades activitats amb caràcter general (FJ 5 i 6). Si és el cas, la possibilitat d'intervenir administrativament en les mines i els recursos miners es troba recollida a l'article 133.4 EAC.

5. Un cop exposat el paràmetre de constitucionalitat i d'estatutarietat, seguidament haurem d'analitzar com es projecta sobre l'article 162.1 del Projecte de Llei.

Aquest precepte, segons hem vist, té per finalitat prohibir per raons ambientals la utilització de la tècnica de la fracturació hidràulica, amb vista a prevenir conseqüències irreparables per a l'entorn en el territori de Catalunya. En aquest sentit, constitueix una mesura addicional de protecció, que eleva el grau de preservació del medi ambient enfront dels efectes negatius que sobre aquest pot provocar l'ús de la tècnica de la fracturació hidràulica. Des d'aquesta perspectiva, la prohibició pretén establir un nivell de protecció superior que el mecanisme d'avaluació ambiental previst en la normativa bàsica sobre medi ambient, que té el caràcter d'estàndard mínim susceptible de ser millorat. Per tant, la norma examinada trobaria empara en l'article 144.1 EAC.

Ara bé, el contingut restrictiu de la mesura prevista per l'article 162.1 del Projecte de Llei es formula amb caràcter absolut, la qual cosa pot col·lidir amb el contingut de la base estatal en matèria d'energia (art. 9.5 LSHi). En aquest sentit, cal recordar que el Tribunal Constitucional ha reconegut la possibilitat que les comunitats autònomes, per assolir una finalitat mediambiental, puguin prohibir l'activitat minera en casos concrets (STC 64/1982, FJ 6), però, per contra, no amb caràcter general.

Així, per tal d'ajustar l'objectiu de protecció mediambiental amb la norma bàsica estatal en matèria de règim energètic, caldria concretar en la norma que dictaminem les circumstàncies o supòsits en què es prohibeix l'ús de la tècnica de fracturació hidràulica. D'aquesta manera, es podria limitar en funció de les característiques geològiques, ambientals, paisatgístiques i socioeconòmiques de cada zona.

En conclusió, l'article 162.1 del Projecte de Llei de mesures fiscals, administratives, financeres i del sector públic troba empara competencial en l'article 144 EAC. No obstant això, s'hauria de modificar el caràcter general de la prohibició que s'hi conté, per tal d'adaptar-se a les bases estatals en matèria d'energia (art. 149.1.25 CE), en els termes exposats en aquest fonament jurídic.

***Sisè. L'anàlisi de l'adequació constitucional i estatutària de la disposició addicional vuitena del Projecte de Llei, relativa a les funcions de coordinació del Consell Interuniversitari de Catalunya***

1. La disposició addicional vuitena del Projecte de Llei, que porta per títol «Mesures de contenció i d'equilibri pressupostari de les universitats públiques», disposa:

«El Consell Interuniversitari de Catalunya, com a òrgan de coordinació del sistema universitari de Catalunya, ha d'acordar, per mitjà de la seva junta permanent, mesures de contenció de la despesa, de reducció del dèficit, d'equilibri pressupostari i de simplificació administrativa, aplicables a les universitats públiques i a les entitats i els organismes que en depenen. Les mesures han de tenir com a finalitat facilitar el govern, l'eficiència, l'acompliment de la missió universitària i la qualitat en la docència, en la recerca i en la prestació de tots els serveis, i han de prioritzar els objectius i les despeses vinculats directament a la qualitat de les funcions docents i de recerca.»

2. Aquest precepte s'emmarca, segons el mateix preàmbul del Projecte de Llei, dins l'esfera del principi constitucional d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera de l'article 135 CE, pel qual totes les administracions públiques han d'adequar les seves actuacions a aquest principi i que, en concret, mana a l'Estat i a les comunitats autònomes que no incorrin en un

dèficit estructural que superi els marges establerts, si escau, per la Unió Europea, en els termes que estableixi una llei orgànica. Aquesta norma és la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera.

En coherència amb això anterior, el Projecte de Llei de pressupostos de la Generalitat per al 2014, del qual és tributari el Projecte de Llei de mesures que estem examinant, incorpora un seguit de directrius destinades a la contenció del dèficit públic de les universitats públiques en matèria de personal (art. 23). Per la seva banda, el mateix Projecte de Llei de mesures incorpora una previsió específica sobre la compartició dels serveis universitaris (art. 146).

D'altra banda, les universitats públiques gaudeixen constitucionalment d'«autonomia», en els termes que estableixi la llei, tot respectant el contingut essencial del dret fonamental a l'educació previst a l'article 27.10 CE. Per això, han de desenvolupar el servei públic de l'educació superior a través de la recerca, la docència i l'estudi, i exercir les seves funcions al servei de la societat, en règim d'autonomia i coordinació. En concret, tant aquesta activitat com la seva autonomia es fonamenten, d'acord amb la Llei orgànica 6/2001, de 21 de desembre, d'universitats (LOU), en «el principi de llibertat acadèmica, que es manifesta en les llibertats de càtedra, de recerca i d'estudi» (art. 2.3). Això no obstant, aquesta autonomia no és incompatible amb el fet que les universitats retin comptes de la utilització dels seus mitjans i recursos a la societat (art. 2.4 LOU).

De la mateixa manera, pel que fa a la coordinació universitària, l'article 172.1.a EAC preveu la competència exclusiva de la Generalitat sobre «[l]a programació i la coordinació del sistema universitari català, en el marc de la coordinació general». L'article 121 de la Llei 1/2003, de 19 de febrer, d'universitats de Catalunya (LUC) atorga aquesta funció de coordinació del

sistema universitari català al Consell Interuniversitari de Catalunya (CIC), al marge que la Llei atribueixi també a aquest òrgan algunes funcions consultives i d'assessorament del Govern.

La Junta Permanent del CIC (art. 129 LUC) és l'òrgan de gestió del referit Consell, i està integrat «pel president o presidenta, el vicepresident o vicepresidenta, els rectors de les universitats públiques, el rector o rectora de la Universitat Oberta de Catalunya, [...] els presidents dels consells socials de les universitats públiques, els tres representants del departament competent en matèria d'universitats i el secretari o secretària general del Consell [...]». Del feix de les seves funcions (art. 131 LUC), en destaquen algunes de clara incidència economicofinancera, com ara:

«[...] c) Emetre un informe de les propostes de creació o de reconeixement de les universitats públiques i privades, un cop consultada la Conferència General.[...] e) Emetre un informe de la proposta de preus públics acadèmics i de la resta de drets que estableixi la normativa vigent en relació amb els estudis conduents a l'obtenció dels títols universitaris oficials, i també de la política de beques, un cop escoltada la Conferència General. [...]. k) Elaborar propostes de racionalització dels serveis que presten les universitats públiques, especialment quant a l'intercanvi i la mobilitat de llurs recursos humans i la creació de serveis conjunts d'interès comú [...]»

La lletra *n* de l'anterior article conté una habilitació general perquè el CIC pugui exercir «[q]ualsevol altra funció que li sigui atribuïda per la normativa vigent».

Finalment, hem de destacar que el precepte objecte del nostre examen presenta una dicció pràcticament idèntica a la de la disposició addicional setzena de la Llei 1/2012, de 22 de febrer, de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2012.

3. Els sol·licitants consideren que aquesta «imposició contravé d'una manera manifesta el principi d'autonomia universitària establert en l'article 27.10 de la Constitució».

4. Per tal de delimitar el paràmetre de constitucionalitat i d'estatutarietat del precepte sol·licitat, direm, d'entrada, que el principi constitucional d'estabilitat pressupostària de l'article 135 CE, d'acord amb el fet que el seu àmbit d'aplicació s'estén al conjunt d'administracions públiques, té una concreció en l'àmbit autonòmic. Així, l'apartat 6 d'aquest precepte preveu expressament que «[l]es comunitats autònomes, d'acord amb els seus respectius estatuts i dins dels límits a què es refereix aquest article, adoptaran les disposicions que calguin per a l'aplicació efectiva del principi d'estabilitat en les seves normes i decisions pressupostàries». De la mateixa manera, l'article 214 EAC confereix a la Generalitat l'establiment dels límits i les condicions per assolir aquests objectius d'estabilitat pressupostària.

Quant a l'autonomia universitària, d'acord amb la doctrina constitucional, aquesta es configura en la norma suprema ja sigui com a dret fonamental en l'àmbit de l'educació superior o com a garantia institucional (STC 26/1987, de 27 de febrer, i 47/2005, de 3 de març), i té com a justificació essencial assegurar el respecte a la llibertat acadèmica, és a dir, a la llibertat d'ensenyament i de recerca. Més concretament, l'autonomia és la dimensió institucional de la llibertat acadèmica que garanteix i completa la seva dimensió individual, constituïda per la llibertat de càtedra. Segons el Tribunal Constitucional, ambdues manifestacions serveixen per delimitar l'«espai de llibertat intel·lectual» sense el qual no és possible «la creació, desenvolupament, transmissió i crítica de la ciència, de la tècnica i de la cultura» que constitueix l'*ultima ratio* de la universitat.

No obstant això, aquesta autonomia no implica, en cap cas, independència dels poders públics, ni l'exercici d'un dret il·limitat, i a més el legislador la pot



regular de la manera que estimi més convenient dins del marc de la Constitució. En concret, aquesta autonomia té límits derivats del principi constitucional d'igualtat (d'accés a l'estudi, a la docència i a la investigació) i de la necessitat de coordinació de les universitats i del seu finançament (STC 26/1987, FJ 4.a), i no autoritza, en cap cas, el legislador per introduir limitacions o submissions que la converteixin en una mera proclamació teòrica, de manera que ha de ser respectat «el contingut essencial» que com a dret fonamental preserva l'article 53.1 CE (per totes, STC 106/1990, de 6 de juny, FJ 6).

Pel que fa concretament a l'autonomia econòmica i financera, tenim que la LOU la consagra «en els termes establerts en aquesta Llei [...]» (art. 79), però autoritzant les comunitats autònomes a establir normes i procediments per al desenvolupament i l'execució del pressupost de les universitats, així com per al control de les inversions, despeses i ingressos, mitjançant tècniques d'auditoria, sota la supervisió dels consells socials. Precisament, dins de les competències de la Generalitat en matèria d'universitats (art. 82).

A més, l'article 172.1.f EAC estableix que «[e]l finançament propi de les universitats» correspon a la Generalitat, la qual té plena capacitat per «fixar l'afectació dels seus recursos a les finalitats de despesa que decideixi lliurement», d'acord amb el que disposa l'article 203.1 EAC, relatiu als recursos que integren el finançament de la Generalitat, sempre que se'n garanteixi un funcionament bàsic de qualitat.

A aquests efectes, l'article 117 LUC estableix que el règim econòmic de les universitats públiques de Catalunya és el regulat per la LOU, per la mateixa LUC i per la normativa de finances i pressupostària de la Generalitat. En coherència amb això anterior, el precitat article estableix que correspon al Govern de la Generalitat aprovar els preus públics dels ensenyaments conduents a l'obtenció dels títols universitaris i adoptar els compromisos

econòmics de caràcter pluriennal amb càrrec als pressupostos de la Generalitat. L'article 118.2 LUC atorga al departament del Govern de la Generalitat competent en matèria d'universitats l'establiment de l'estructura del model de finançament universitari per assegurar els recursos econòmics necessaris per a l'acompliment de les seves finalitats.

Finalment, l'article 172.1.a EAC estableix la competència exclusiva de la Generalitat sobre «[l]a programació i la coordinació del sistema universitari català, en el marc de la coordinació general». Sobre aquestes potestats autonòmiques de coordinació ja vam tenir ocasió de dir en el nostre Dictamen 7/2012, de 8 de juny (FJ 3), al qual ens remetem, que:

«[...] Les comunitats autònomes poden així establir els criteris que singularitzen el seu sistema universitari a fi de programar en favor de necessitats estratègiques de la comunitat, d'evitar duplicitats entre campus universitaris propers, d'afavorir demandes socials o del sector productiu propi, i per l'especialització acadèmica i la promoció de l'excel·lència, que té lloc en determinats centres i departaments universitaris. Així, ja des dels seus inicis, la Generalitat va dictar normativa pròpia en aquesta matèria, com ara la regulació de la programació universitària de Catalunya i els procediments de creació o reconeixement i de reordenació de centres docents universitaris i d'implantació d'ensenyaments [...].»

5. Per tal d'examinar l'adequació de la disposició addicional vuitena del Projecte de Llei al paràmetre de constitucionalitat i d'estatutarietat definit en l'apartat anterior, cal que recordem, una vegada més, que tant l'articulat del Projecte de Llei de pressupostos com el del Projecte de Llei de mesures fiscals, administratives, financeres i del sector públic en què s'insereix el precepte qüestionat estableixen un seguit de mesures destinades inequívocament a la contenció del dèficit públic del sector públic de la Generalitat, que engloba també les universitats públiques, d'acord amb el mandat constitucional i legal d'estabilitat pressupostària. Qüestió distinta és la incidència que puguin tenir

aquestes mesures sobre l'autonomia universitària proclamada constitucionalment.

Certament, com hem afirmat anteriorment, la universitat posseeix, en principi, plena capacitat de decisió en aquells aspectes que no són objecte de regulació específica en la Llei. Ultra això, aquest fet no implica, segons la doctrina constitucional, que no existeixi cap tipus de limitació derivada ja sigui de l'exercici d'altres drets fonamentals, ja sigui de l'existència d'instàncies de coordinació. Com ha constatat la doctrina constitucional, l'autonomia universitària no significa, en cap cas, ni la independència dels poders públics, ni l'exercici d'un dret totalment il·limitat, i entre aquests límits i contorns hi ha la necessitat de coordinació de les universitats i del seu finançament (STC 26/1987, FJ 4).

Més en concret, pel que fa a la necessitat de coordinació de les universitats, l'alt tribunal ha considerat que l'autonomia de les universitats es pot veure condicionada, quan sigui necessari, per evitar que la seva actuació unilateral pugui acabar repercutint en el conjunt del sector públic, en tant que responsable del seu finançament. Precisament per això l'article 172.1.f EAC atribueix a la Generalitat, sens perjudici de l'autonomia universitària, la competència exclusiva sobre el finançament propi de les universitats i, si escau, la gestió dels fons estatals en matèria d'ensenyament universitari. Així mateix, les universitats públiques catalanes resten subjectes a la normativa de finances i pressupostària de la Generalitat, d'acord amb el que estableixen els articles 79 LOU i 117 LUC.

Aquest pressupòsit és el que explica l'habilitació continguda per la disposició addicional vuitena del Projecte de Llei al CIC, per adoptar mesures de contenció i equilibri pressupostari. La mateixa disposició addicional vuitena (primer paràgraf) estableix que les funcions que hagi d'adoptar el Consell en aquest sentit han de tenir com a finalitat facilitar el govern, l'eficiència,

l'acompliment de la missió universitària i la qualitat en la docència, en la recerca i en la prestació de tots els serveis, i han de prioritzar els objectius i les despeses vinculats directament a la qualitat de les funcions docents i de recerca.

Des d'aquesta perspectiva, no s'ha d'oblidar, la Junta permanent del CIC ja té atorgades actualment algunes funcions de coordinació i participació universitària, moltes de les quals incideixen en l'àmbit de la seva gestió econòmica i financera (art. 131 LUC). A més del fet que aquest últim precepte no constitueix en cap cas un *numerus clausus*, atès que, com ja ha estat assenyalat, la lletra *n* preveu que aquest òrgan pugui exercir «[q]ualsevol altra funció que li atribueixi la normativa vigent».

A l'últim, al marge de ponderar les funcions de coordinació, especialment les de caràcter econòmic o financer del CIC, tampoc es pot desconèixer que la composició de la Junta Permanent d'aquest (art. 129.2 LUC), a qui el precepte qüestionat encomana la funció d'acordar les mesures de contenció de la despesa, de reducció del dèficit, d'equilibri pressupostari i de simplificació administrativa, integra representants de totes les universitats, encapçalats pel rector o rectora de cada centre universitari. D'aquesta manera, no només no es pot dir que aquest òrgan sigui aliè a les universitats públiques, sinó que, per la seva composició, exerceix la més alta funció de coordinació a què es refereix la llei, i que per la seva naturalesa no deixa de ser essencialment un òrgan participat per les universitats catalanes, per bé que integri alguns representants del Govern.

En qualsevol cas, cal tenir en compte que el precepte examinat no preveu en cap cas la possibilitat que el Consell fixi directament les mesures concretes que s'hagin de prendre per contenir la despesa o assolir la reducció del dèficit, en nom de l'equilibri pressupostari i de la simplificació administrativa. De la seva dicció literal es desprèn un mandat genèric adreçat a l'òrgan de

coordinació i participació universitària habilitat legalment, per tal que garanteixi l'avanç de les universitats públiques en l'adopció de mesures de contenció i estalvi necessàries en l'actual context econòmic i pressupostari. Per tant, l'expressió «mesures de contenció de la despesa» s'ha d'entendre en el marc de les finalitats i objectius d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera. Així mateix, les mesures que s'adoptin hauran de tenir un caràcter prou genèric per permetre a les universitats mateixes adaptar-les i aplicar-les als seus àmbits respectius en virtut de l'autonomia universitària.

Finalment, com ja ha s'ha advertit en un altre moment, el precepte en qüestió presenta una dicció pràcticament idèntica a la de la disposició addicional setzena de la Llei 1/2012, de 22 de febrer, de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2012. Aquesta disposició, que no fou impugnada, presenta una única diferència referida al fet que les mesures es qualificaven expressament d'excepcionals, i l'adopció per part del CIC de les mesures pertinents també era una possibilitat qualificada d'excepcional. Cal dir que en aquest marc normatiu, per Acord de la Junta del Consell esmentat de 29 de juny de 2012, es van adoptar els criteris comuns d'aplicació de la nova jornada laboral del personal d'administració i serveis.

De tot l'anterior es pot concloure que la disposició addicional vuitena del Projecte de Llei no vulnera el contingut constitucional de l'autonomia universitària de l'article 27.10 CE i, per tant, no és contrària a la Constitució ni a l'Estatut.

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

## CONCLUSIONS

**Primera.** L'article 20 del Projecte de Llei de mesures fiscals, administratives, financeres i del sector públic no és contrari a la Constitució ni a l'Estatut. No obstant això, per les raons exposades en el fonament jurídic segon, aquest precepte s'hauria de formular en el sentit que l'acord de Govern adopti la forma de disposició reglamentària.

*Adoptada per unanimitat.*

**Segona.** L'article 40 del Projecte de Llei de mesures fiscals, administratives, financeres i del sector públic és contrari als articles 133 i 157.3 CE i 203.5 EAC, en la mesura que no respecta el pressupòsit de fet de la imposició de la taxa exigida per l'article 7 LOFCA.

*Adoptada per unanimitat.*

**Tercera.** L'article 133.1 del Projecte de Llei de mesures fiscals, administratives, financeres i del sector públic no és contrari a la Constitució ni a l'Estatut.

*Adoptada per unanimitat.*

**Quarta.** L'article 162.1 del Projecte de Llei de mesures fiscals, administratives, financeres i del sector públic troba empara competencial en l'article 144 EAC. No obstant això, s'hauria de modificar el caràcter general de la prohibició que s'hi conté, per tal d'adaptar-se a les bases estatals en matèria d'energia (art. 149.1.25 CE), en els termes exposats en el fonament jurídic cinquè.

*Adoptada per unanimitat.*

**Cinquena.** La disposició addicional vuitena del Projecte de Llei de mesures fiscals, administratives, financeres i del sector públic no és contrària 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.