



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES  
DE CATALUNYA

**Nota en relació amb el Dictamen del Consell de Garanties Estatutàries 26/2014, de 18 de desembre, sobre la Llei 18/2014, de 15 d'octubre, d'aprovació de mesures urgents per al creixement, la competitivitat i l'eficiència**

**Conclusions del Dictamen:**

*Primera.* L'article 4 i, per connexió, l'annex I de la Llei 18/2014, de 15 d'octubre, d'aprovació de mesures urgents per al creixement, la competitivitat i l'eficiència, són contraris a la Constitució perquè no troben empara en l'article 149.1.13 CE.

*Adoptada per majoria.*

La Llei 18/2014, segons el seu preàmbul, avança algunes mesures de la reforma fiscal i «té tres eixos fonamentals: el primer, fomentar la competitivitat i el funcionament eficient dels mercats; el segon, millorar l'accés al finançament, i, el tercer, fomentar l'ocupabilitat i l'ocupació», amb l'objectiu d'afavorir la recuperació econòmica.

L'article 4 s'integra en el capítol II «Comerç detallista i unitat de mercat», del títol I, referit a les «Mesures d'impuls de l'activitat econòmica» de la Llei 18/2014, i, igual que els articles 5 i 7, es refereix a les zones de gran afluència turística (ZGAT) previstes en la Llei 1/2004, de 21 de desembre, d'horaris comercials (LHC). En concret, aquest precepte, fent remissió a l'annex I de la mateixa Llei i als municipis que s'hi relacionen (un total de 10, cap dels quals es troba ubicat a Catalunya), estableix que aquests són aptes per ser declarats, totalment o parcialment, ZGAT, de manera que, si en el termini de sis mesos des de l'aprovació del Reial decret llei 8/2014 no se n'hi ha declarat cap s'entendrà com a tal tot el terme municipal i els comerciants disposaran de plena llibertat per obrir els establiments durant tot l'any.

D'acord amb una consolidada jurisprudència constitucional, el règim dels horaris comercials pertany a la matèria «comerç interior», que correspon a les comunitats autònomes que l'hagin assumida en el seu Estatut, en el cas de Catalunya, a l'article 121 EAC. Aquesta és una matèria sobre la qual pot incidir la legislació bàsica que pugui dictar l'Estat a l'empara de l'article 149.1.13 CE, tot i que aquest títol competencial s'ha d'interpretar restrictivament per evitar-ne la vis expansiva. En el cas de les ZGAT això significa que la base estatal no pot esgotar tota la normació ni monopolitzar tota actuació pública, sinó que s'ha de limitar a establir la llibertat horària en dites zones, restant a la determinació autonòmica la decisió sobre l'abast geogràfic i temporal.

Tornant a l'article 4, la seva lectura posa de manifest que és una norma que es vincula directament a l'article 5.5 LHC. En el seu primer paràgraf preveu l'aplicació a uns determinats municipis (els detallats en l'annex I) d'un règim jurídic que fixa una altra norma (l'esmentat article 5.5 LHC), de manera que depèn directament d'aquesta. De fet, així es dedueix també del seu tenor literal, ja que comença afirmant, que la regulació que conté ho és «[A]ls efectes del que estableix l'article 5.5 de la Llei 1/2004», article aquest darrer que, en la redacció aleshores vigent, es va considerar inconstitucional en el DCGE 11/2012, i que es considera també inconstitucional en el text del Dictamen, pels mateixos motius, en la redacció que li dona la Llei que s'està dictaminant.

Així, doncs, en la mesura que l'article 4, primer paràgraf, de la Llei 18/2014 és una norma que constitueix una aplicació directa dels criteris que es contenen en una altra (art. 5.5 LHC) que com s'analitza en el Dictamen infringeix les competències de la Generalitat en matèria d'horaris comercials, s'ha de concloure que també és veu afectat pels mateixos motius d'inconstitucionalitat.

PALAU CENTELLES

Baixada de Sant Miquel, 8 - 08002 Barcelona

Tel. + 34 93 317 62 68 Fax + 34 93 318 17 20

consell@cge.cat

A la mateixa conclusió d'inconstitucionalitat s'arriba respecte del segon paràgraf que preveu considerar com a ZGAT tot el municipi si la comunitat autònoma no n'hagués declarat cap en el termini de sis mesos des que va entrar en vigor el Reial decret llei 8/2014. Aquest efecte legal de considerar ZGAT tot el municipi, constitueix, necessàriament, una regla que complementa l'article 5.5 LHC, que en el Dictamen es conclou que és inconstitucional sobre la base de l'elevat grau de detall amb què es regulen les circumstàncies que porten a la declaració de ZGAT i, per tant, necessàriament es veu afectada pel mateix vici d'inconstitucionalitat i d'antiestatutarietat que aquest darrer. De fet, es tracta del mateix criteri que, en el DCGE 11/2012, va portar a concloure la inconstitucionalitat de la disposició addicional onzena del Reial decret llei 20/2012, amb la qual l'article 4, que s'examina, presenta una similitud substancial (detallava també el llistat de municipis que aleshores complien els requisits de l'article 5.5 LHC, entre els quals hi havia Barcelona).

Tot i aquesta similitud, el fet que en l'annex I, al qual es remet l'article 4 de la Llei 18/2014, no hi figuri cap municipi situat a Catalunya, tot i que no és rellevant des de la perspectiva de la inconstitucionalitat del precepte, atès que aquesta resulta de l'excés de bases en que incorre l'article 5.5 LHC, si que ho és en ordre a la vulneració de les competències de la Generalitat (art. 121 EAC), perquè l'esmentat article 4 no afecta cap municipi català. Això no és obstacle, però, perquè la Generalitat estigui legitimada activament per interposar el recurs d'inconstitucionalitat respecte d'aquest precepte concret. En conseqüència, l'article 4 de la Llei 18/2014 i l'annex I al qual es remet són inconstitucionals per les mateixes raons que en el DCGE 11/2012 van portar a considerar que ho era la disposició addicional onzena del Reial decret llei 20/2012, excloent, però, que es produeixi directament la vulneració de les competències de la Generalitat en l'àmbit dels horaris comercials.

**Segona.** *L'article 5 i l'article 7, apartat dos, de la Llei 18/2014, aquest últim en la modificació que efectua de l'article 5, apartat 5, de la Llei 1/2004, de 21 de desembre, d'horaris comercials, vulneren les competències de la Generalitat previstes a l'article 121.1 EAC i no troben empara en l'article 149.1.13 CE.*

*Adoptada per majoria.*

L'article 5 es refereix a les declaracions de ZGAT que, ja fa més de dos anys, va preveure la disposició addicional onzena del Reial decret llei 20/2012, de 13 de juliol, de mesures per garantir l'estabilitat pressupostària i de foment de la competitivitat. Aquesta disposició, va establir un termini de sis mesos per tal que les comunitats autònomes declarassin com a mínim una ZGAT en cada un dels municipis llistats en l'annex del mateix Decret llei (un total de catorze, entre els quals hi havia Barcelona). Ara, l'article 5, per als municipis respecte dels quals no s'hagués adoptat encara aquesta declaració, habilita un nou termini —que redueix a dos mesos des de l'entrada en vigor del Reial decret llei 8/2014 (que va finir el 5 de setembre de 2014)— per tal que les comunitats autònomes adoptin la corresponent resolució. Si no l'adopten, preveu el mateix efecte que l'article 4: llibertat d'horaris en tot el terme municipal i durant tot l'any.

Aquest article es limita a fer efectives les previsions contingudes en una altra norma (la disposició addicional onzena de l'anteriorment esmentat Reial decret llei 20/2012) que, en el DCGE 11/2012, es va considerar inconstitucional i que vulnerava les competències de la Generalitat. Per tant, concorren ara les mateixes raons que en aquell cas. Aquesta conclusió d'inconstitucionalitat s'estén també a l'efecte legal d'aplicar la llibertat d'horaris a tot el municipi si la comunitat autònoma no ha declarat cap ZGAT en aquell termini, ja que aquesta eficàcia està indissociablement unida al compliment d'uns requisits que són inconstitucionals.

En conseqüència, l'article 5 de la Llei 18/2014 vulnera les competències de la Generalitat en matèria de regulació d'horaris comercials (art. 121.1.c EAC) i no troba empara en l'article 149.1.13 CE.

L'article 7.dos, en la modificació que efectua de l'article 5.5 LHC, conté una regulació substantiva sobre les ZGAT de la qual en fan aplicació concreta els articles 4 i 5 de la Llei 18/2014 que es dictamina. La modificació que du a terme l'esmentat article té l'abast següent: els municipis en els quals s'ha de declarar, almenys, una zona de gran aflluència turística passen d'haver de tenir més de 200.000 habitants a més de 100.000 i de més d'un milió de pernoctacions a més de 600.000. A banda d'això, afegeix que, per a l'obtenció de les dades estadístiques referides a la població, les pernoctacions i els creuers, es consideraran fonts les publicacions de l'INE i de Ports de l'Estat. I clou amb un darrer paràgraf, on s'estableix que si en el termini de sis mesos des de la publicació d'aquestes dades les comunitats autònomes no haguessin declarat alguna ZGAT en els municipis que compleixin els requisits indicats, s'entendrà declarat com a tal tot el terme municipal durant tot l'any.

En el DCGE 11/2012 es va considerar que els apartats 4 i 5 de l'article 5 LHC —en la redacció que li donà el Reial decret Llei 20/2012— no trobaven empara en l'article 149.1.13 CE i envaiïen les competències de la Generalitat de l'article 121 EAC. Això anterior es va fonamentar en el fet que, tot i que s'atribuïa a les comunitats autònomes, a proposta dels ajuntaments, la determinació de les ZGAT, quedaven privades d'un marge mínim d'apreciació per decidir la seva pròpia política de comerç respecte del règim especial d'horaris en dites zones.

Els arguments que es contenen en l'esmentat DCGE 11/2012, són aplicables directament a l'article 7.dos en la modificació que fa de l'article 5.5 LHC. I això és així perquè la referida modificació consisteix en una mera revisió a la baixa dels indicadors que condicionen la declaració obligatòria de ZGAT, que es concreta en la reducció del llindar de població i en el de pernoctacions que fins ara fixava l'esmentat article 5.5 LHC en la redacció que li va donar aleshores el reiteradament citat Reial decret Llei 20/2012, precepte aquest que es va considerar inconstitucional en l'esmentat Dictamen. Així doncs, es tracta d'una previsió que, en cap cas, no es pot considerar que constitueixi una norma autònoma i independent adreçada a fixar un mínim comú (bàsic) en aquest àmbit, sinó que, necessàriament s'ha d'interpretar de manera integrada amb el primer paràgraf de l'apartat 4, ja que és el que fixa les circumstàncies que han de concórrer per a la declaració d'aquestes zones.

En efecte, la modificació del primer paràgraf de l'article 5.5 LHC manté, ampliant-lo encara més, el criteri afegit pel Reial decret Llei 20/2012, que completa la configuració jurídica del règim de determinació de les ZGAT, i que consisteix en l'obligació de que la comunitat autònoma declari «en tot cas» (és a dir, sense que calgui cap proposta de l'ajuntament corresponent) almenys una ZGAT en els municipis que assoleixin el nou nombre d'habitants, pernoctacions i creueristes que ara es determina. En aquest sentit, atès que la declaració segueix estant subjecte a l'aplicació dels «criteris previstos a l'apartat anterior» (un apartat que es va considerar inconstitucional en l'esmentat DCGE 11/2012, FJ 4), se li ha de traslladar la mateixa argumentació que va portar a concloure que aquell llistat de criteris era inconstitucional.

Això és així perquè el nou article 5.5 LHC no ha alterat en res l'altíssim nivell de profusió amb què es recullen els criteris que permeten declarar una ZGAT i que fa que la Generalitat no disposi de marge per poder desenvolupar normativament la legislació estatal dictada com a bàsica, impedit-li, per tant, establir polítiques pròpies en aquest àmbit.

De tot l'anterior en resulta que el marge d'actuació que constitucionalment ha de correspondre a la Generalitat per delimitar les ZGAT resta extremadament limitat, ja que, un cop publicades les dades per l'INE i per Ports de l'Estat, no li queda una altra opció que la de verificar si es compleixen els requisits legalment establerts per la norma estatal, la qual cosa vulnera l'article 121 EAC i no s'ajusta a la jurisprudència del Tribunal Constitucional relativa a les ZGAT (STC 88/2010 FJ 5 i 140/2011, FJ 3).

A una conclusió idèntica s'arriba respecte a la nova redacció que es dona al segon paràgraf d'aquest mateix article 5.5 LHC, ja que, en preveure que la inactivitat de les comunitats autònomes porta a la declaració *ex lege* de ZGAT en tot el municipi, dóna efectivitat a uns

critèris de població, pernctacions i passatgers de creuers, que s'han considerat inconstitucionals en analitzar el primer paràgraf.

En conseqüència l'article 7.dos de la Llei 18/2014, en la modificació que efectua de l'apartat 5 de l'article 5 LHC, vulnera les competències de la Generalitat en matèria d'horaris comercials (art. 121.1.c EAC) i no troba empara en l'article 149.1.13 CE.

**Tercera.** *L'article 6 de la Llei 18/2014, en la nova redacció que dóna a l'article 6 de la Llei 7/1996, de 15 de gener, d'ordenació del comerç detallista i, en concret, als seus apartats 2 i 3 i al paràgraf segon de l'apartat 4, pel que fa a la remissió a la Llei 20/2013, de 9 de desembre, de garantia de la unitat de mercat, vulnera les competències de la Generalitat previstes a l'article 121.1 EAC i no troba empara en l'article 149.1.13 CE. Així mateix, en la nova redacció que dóna a l'apartat 5 del mateix article 6 de la Llei 7/1996, vulnera també l'article 159 EAC i no troba empara en l'article 149.1.18 CE.*

*Adoptada per unanimitat.*

L'article 6 modifica l'article 6 de la Llei 7/1996, de 15 de gener, d'ordenació del comerç detallista (LOCD), tot preveient que, com a excepció al règim general de no necessitat d'autorització administrativa que estableix l'apartat 1, es pugui imposar una única autorització si concorren determinades raons justificatives. Aquestes raons es concreten en el fet que les instal·lacions o les infraestructures físiques siguin susceptibles de generar danys al medi ambient, l'entorn urbà o el patrimoni historicoartístic (apt. 2). A l'apartat 3 prohibeix que les autoritzacions i declaracions responsables puguin contenir requisits que no estiguin lligats estrictament a la instal·lació o infraestructura; determina també que els requisits de les autoritzacions i les declaracions han d'estar justificats per raons imperioses d'interès general, a banda, entre d'altres, de ser clars, proporcionats i no discriminatoris. Per altra part, l'apartat 4 prohibeix l'establiment de requisits de naturalesa econòmica i determina que els règims d'autorització administrativa s'han d'ajustar a allò que preveuen les Lleis 17/2009, de 23 de novembre, sobre el lliure accés a les activitats de serveis i el seu exercici i 20/2013, de 9 de desembre, de garantia de la unitat de mercat. A l'últim, l'apartat 5 redueix el termini per a la resolució dels procediments d'atorgament de dita autorització única, passant de sis mesos a tres, transcorreguts els quals l'autorització s'ha d'entendre estimada per silenci administratiu.

El règim d'obertura, trasllat i ampliació dels establiments comercials s'integra en la matèria «comerç» i s'identifica amb la previsió que es conté a l'article 121.1.d EAC que atribueix a la competència exclusiva de la Generalitat «[...] la regulació dels requisits i del règim d'instal·lació, ampliació i canvi d'activitat dels establiments comercials», sens perjudici de les bases que l'Estat pugui dictar a l'empara de l'article 149.1.13 CE, l'abast del qual s'ha d'interpretar de manera restrictiva.

La nova redacció de l'article 6 LOCD incorpora a l'àmbit dels establiments comercials un criteri encara més restrictiu que el que, amb caràcter general per a les activitats econòmiques, ja havia fixat l'article 17.1.b de la Llei 20/2013, de 9 de desembre, de garantia de la unitat de mercat (LGUM) sobre el qual es va pronunciar el DCGE 5/2014 de 9 de desembre, conclouent que l'article 17.1 era inconstitucional perquè comportava un buidament del contingut de les competències estatutàries relacionades amb els diversos àmbits materials.

L'apartat 2 de l'article 6 LOCD, en preveure només la possibilitat de sotmetre a autorització el cas que les instal·lacions o infraestructures físiques necessàries per a l'exercici de l'activitat siguin susceptibles de generar danys sobre el medi ambient, l'entorn urbà i el patrimoni historicoartístic, restringeix encara més les previsions de l'article 17 LGUM. Això suposa un clar menysteniment de les competències de la Generalitat per establir el règim d'intervenció administrativa que consideri més apropiat per a la tutela dels interessos que té encomanats en un àmbit sobre el qual té competència exclusiva. Conseqüentment, vulnera l'article 121.1.d EAC alhora que no troba empara en l'article 149.1.13 CE.

El mateix s'ha de dir respecte de l'apartat 3, ja que desenvolupa l'apartat anterior disposant que dita autorització única només pot contenir requisits que estiguin lligats a la instal·lació o infraestructura i això sempre que estiguin justificats per raons d'interès general. Es tracta d'una regla que aplica aquell mateix criteri limitatiu sobre allò que s'ha d'entendre per «raons imperioses d'interès general», com efectivament ho corrobora la remissió que fa a les raons assenyalades en l'apartat 2.

Per idèntics motius és inconstitucional el segon paràgraf de l'apartat 4 de l'esmentat article 6 LOCD, en la remissió genèrica a la LGUM i l'específica a l'article 18 de la mateixa LGUM, en la mesura que condueix a l'aplicació de preceptes que es van considerar inconstitucionals en el DCGE 5/2014 (com ara, els articles 16 a 20). Aquesta consideració no afecta, en canvi, el paràgraf primer que reproduïx el criteri bàsic de prohibició dels requisits de naturalesa econòmica.

Pel que fa a l'apartat 5, que redueix el termini per a la resolució dels procediments d'atorgament de dita autorització única, passant de sis mesos a tres i atorgant valor positiu al silenci, el fet que es tracti d'una regla procedimental que va indissociablement unida als apartats anteriors (que regulen el règim d'atorgament de la llicència única) per sí sol ja fa que es vegi afectat pels mateixos vicis d'inconstitucionalitat i antiestatutarietat que recauen sobre aquells. A banda d'això, en la mesura que redueix el termini per a la resolució dels procediments d'atorgament de dita autorització única, de sis mesos a tres i que atorga valor positiu al silenci en un procediment referit a una matèria que és competència exclusiva de la Generalitat, també vulnera l'article 159.1 EAC i no troba empara en l'article 149.1.18 CE.

**Quarta.** *L'article 71, apartat 2, en els termes que s'indiquen en el fonament jurídic 3.4.A, i apartat 3, de la Llei 18/2014 vulnera les competències de la Generalitat previstes a l'article 133.1 EAC i no troba empara en l'article 149.1.25 CE.*

*Adoptada per unanimitat.*

L'apartat 2 de l'article 71 atribueix a l'Estat funcions normatives i executives relatives a l'acreditació, mitjançant certificats d'estalvi energètic, del compliment de les obligacions d'estalvi energètic imposades per la Llei a determinats comercialitzadors d'energia com a conseqüència de la transposició de la Directiva 2012/27/UE del Parlament i del Consell, de 25 d'octubre de 2012, relativa a l'eficiència energètica. Aquestes funcions consisteixen en l'elaboració d'un catàleg d'actuacions d'eficiència energètica i la corresponent gestió dels certificats d'estalvi. Si es té en compte que, en virtut del primer incís d'aquest apartat, l'establiment del mecanisme d'acreditació, que sí té caràcter bàsic, també correspon a l'Estat, la centralització d'aquestes altres funcions normatives i executives prevista en l'article 71.2 vulnera les competències de desenvolupament normatiu i execució de la Generalitat en matèria d'energia (133.1 EAC) i no té empara en l'article 149.1.25 CE (competència estatal sobre «Bases del règim miner i energètic»). Per això, l'apartat 2 de l'article 71, en la mesura que centralitza totes les funcions relatives a l'acreditació mitjançant certificats d'estalvi energètic, és contrari a l'ordre establert de distribució de competències entre l'Estat i la Generalitat.

L'apartat 3 de l'article 71 atribueix a l'Estat les funcions inspectora i sancionadora en relació amb el sistema nacional d'obligacions d'eficiència energètica (obligacions que es poden complir mitjançant l'estalvi energètic a què hem fet referència o a través d'aportacions econòmiques). Es tracta de funcions executives que no poden ser considerades bàsiques i, per tant, l'apartat 3 de l'article 71 vulnera les competències de desenvolupament normatiu i execució de la Generalitat en matèria d'energia (133.1 EAC) i no té empara en l'article 149.1.25 CE (competència estatal sobre «Bases del règim miner i energètic»).

**Cinquena.** *Els articles 72 i 73 de la Llei 18/2014 vulneren les competències de la Generalitat previstes als articles 133.1 i 114.3 EAC i no troben empara en l'article 149.1.25 CE. Adoptada per unanimitat.*

Els articles 72 i 73 creen el Fons Nacional d'Eficiència Energètica i encomanen la seva gestió a l'Institut per a la Diversificació de l'Estalvi d'Energia, organisme públic adscrit al Ministeri d'Indústria, Energia i Turisme, i el seu control i supervisió a un comitè de seguiment i control, també adscrit al mateix Ministeri i integrat exclusivament per representants de l'Administració general de l'Estat. Així mateix, també regulen les seves funcions, atribuint-li funcions de foment mitjançant, entre d'altres, mesures de suport econòmic i financer, assistència tècnica, formació i informació.

D'acord amb consolidada jurisprudència constitucional (exposada fonamentalment en la coneguda STC 13/1992, de 6 de febrer), l'activitat de foment ha de respectar el marc competencial aplicable a cada cas en funció de la matèria. En l'àmbit de les mesures d'eficiència energètica, els títols competencials prevalents són els relatius a energia i mines, per davant d'altres possibles com la protecció del medi ambient. Doncs bé, com en energia i mines, l'Estat només té competència bàsica (art. 149.1.25 CE) i la Generalitat competència de desenvolupament normatiu i execució (art. 133.1 EAC), si apliquem el criteri establert en el FJ 8.b de l'esmentada Sentència, l'Estat pot especificar el destí dels fons i regular les condicions essencials de l'atorgament dels ajuts, «pero siempre que deje un margen a las Comunidades Autónomas para concretar con mayor detalle la afectación o destino, o, al menos, para desarrollar y complementar la regulación de las condiciones de otorgamiento de las ayudas y su tramitación». Aquest criteri, tal com es va exposar en el FJ 3.3 del DCGE 3/2012, de 8 de febrer, és el que conté l'article 114.3 EAC («Correspon a la Generalitat, en les matèries de competència compartida, precisar normativament els objectius als quals es destinen les subvencions estatals i comunitàries europees territorialitzables, i també completar la regulació de les condicions d'atorgament i tota la gestió, incloent-hi la tramitació i la concessió»), i s'ha reiterat recentment en un cas referit, precisament, a ajuts per al foment de les energies renovables i l'eficiència energètica (STC 33/2014, de 27 de febrer).

Per tot això, els articles 72 i 73 de la Llei 18/2014 vulneren les competències de la Generalitat en matèria d'energia, reconegudes a l'article 133.1 EAC, i també l'article 114.3 EAC, i no tenen empara en l'article 149.1.25 CE.

**Sisena.** *L'article 92, apartat 3, en el segon incís «Correspon a aquest òrgan directiu les decisions, les resolucions o els acords referents a les matèries competència del fitxer», i apartat 4; l'article 98, apartat 5; l'article 101, en els termes i amb l'abast indicats en el FJ 4.2.B.b; l'article 102; i la disposició final segona, apartat 4, en l'incís final «així com per a l'habilitació dels formularis i models necessaris per al seu desplegament», de la Llei 18/2014 vulneren les competències de la Generalitat previstes als articles 152.2 EAC i 170.1 EAC i no troben empara en l'article 149.1.7 i .13 CE. Adoptada per unanimitat.*

L'apartat 3 de l'article 92 encarrega l'organització i la gestió del fitxer a la Direcció General del Ministeri d'Ocupació i Seguretat Social que tingui les competències per administrar el Fons Social Europeu, com també les decisions, les resolucions o els acords referents a les matèries competència del fitxer. En la mesura que no preveu cap punt de connexió o criteri que permeti l'exercici de les funcions executives de manera descentralitzada, exclou la legítima capacitat de la Generalitat per aplicar la normativa estatal en el seu àmbit territorial, pel que fa al conjunt de potestats de decisió i resolució sobre el fitxer de la Garantia Juvenil. La centralització de la competència executiva per part de l'Estat solament seria justificable si concorren els requisits taxats exigits per la jurisprudència. Condició aquesta darrera, que no es dona en el supòsit examinat, atès que l'Estat té garantida la capacitat de coordinació i el compliment dels nivells d'homogeneïtat derivats de la naturalesa del programa, no tan sols pel contingut de la regulació

que es conté en la mateixa Llei 18/2014 sinó també per la naturalesa única de la creació i la supervisió tècnica del sistema d'informació. La manca de previsió respecte de l'Administració catalana en cap cas resta esmenada per l'apartat 5 de l'article 92, que, addicionalment, preveu que les comunitats autònomes puguin crear, en l'àmbit de les seves competències, fitxers específics per «facilitar» la inscripció i el tractament de la informació. En efecte, una interpretació conjunta d'aquest apartat amb l'apartat 3 anteriorment exposat, posa de manifest clarament que la possibilitat de crear bases complementàries per facilitar la inscripció i el tractament de la informació, no corregeix el defecte principal que comporta l'exclusió del sistema principal i oficial, ja que les funcions executives per a la seva organització i gestió continuen residenciant-se en un òrgan directiu estatal.

Per tant, el segon incís de l'apartat 3 de l'article 92 de la Llei 18/2014 vulnera les competències de la Generalitat previstes als articles 152.2 EAC i 170.1 EAC i no troba empara en els títols competencials de l'article 149.1 CE, inclosos en les clàusules competencials núm. 13 i 7.

L'apartat 4 articula el sistema de recursos contra les resolucions adoptades pel designat òrgan encarregat del fitxer, que es resoldran davant altres òrgans de l'Administració de l'Estat (en aquest cas, la Secretaria d'Estat d'Ocupació). En la mesura que és tributari de l'anterior, també l'hem de considerar contrari a les competències de la Generalitat, d'acord amb els articles 152.2 EAC i 170.1 EAC, i tampoc no té cobertura en els títols de l'article 149.1.13 ni de l'article 149.1.7 CE.

L'apartat 5 de l'article 98 estableix que l'òrgan corresponent del Ministeri d'Ocupació i Seguretat Social és el competent per dur a terme tots els tràmits relatius a la inscripció registral dels sol·licitants en el fitxer únic. Així, tant l'elaboració dels formularis, com la seva tramitació i, el què esdevé més rellevant i decisiu, la resolució sobre la inscripció i el subsegüent recurs, quan s'escaigui, són centralitzats en l'Administració de l'Estat. El registre únic així com la funció de coordinació estatal exercida mitjançant la supervisió tècnica del fitxer, fan del tot innecessari que les potestats resolutòries sobre el procés d'inscripció se centralitzin i hagin de recaure en l'Administració de l'Estat. La Generalitat, en el marc del model que regula la Llei, hauria de poder exercir les funcions administratives corresponents, tot assegurant el compliment de la normativa que implementa la Garantia Juvenil, sense que concorri cap mena de risc o de disfunció respecte del funcionament homogeni del sistema a nivell estatal.

Per tant, l'apartat 5 de l'article 98 de la Llei 18/2014 vulnera les competències de la Generalitat previstes als articles 152.2 i 170.1 EAC i no troba empara en l'article 149.1.13 CE ni en l'article 149.1.7 CE.

L'article 101 regula el procediment per a la modificació de les dades i per a obtenir la baixa en el sistema, és a dir, els requisits, la custòdia de la informació i els terminis i les condicions temporals, elements que formen part de la capacitat de regulació de l'Estat en la seva funció normativa de bases *ex* article 149.1.13 CE. Encara que no es mencioni de manera expressa, de la interpretació sistemàtica del precepte amb els articles 92. 3 i .4 i 98.5 que, amb caràcter general i específicament per a la inscripció, respectivament, atribueixen a òrgans estatals les decisions, les resolucions o els acords referents a les matèries competència del fitxer i la resolució dels recursos, es desprèn que correspon igualment a l'Administració de l'Estat exercir les facultats resolutives de decisió i d'execució dels procediments de modificació de dades i de baixa dels interessats en el sistema. Per tant, per connexió i per les mateixes raons assenyalades amb motiu dels esmentats articles 92 i 98, l'article 101 de la Llei 18/2014 vulnera les competències executives de la Generalitat previstes a l'article 152.2 i 170.1 EAC i no troba empara en l'article 149.1 CE, clàusules competencials núm. 13 i 7 CE.

L'article 102, que atribueix de manera exclusiva a un òrgan estatal (la Direcció General del Ministeri d'Ocupació i Seguretat Social) les potestats administratives de decisió i de resolució referides a l'accés, la rectificació, la cancel·lació i l'oposició a les dades contingudes en el sistema, a petició de l'interessat, també vulnera les competències executives de la Generalitat,

de la mateixa manera i per les mateixes raons que hem assenyalat respecte dels articles 92 i 98 de la Llei 18/2014. En efecte, la Generalitat hauria de poder exercir aquestes funcions de gestió quan es tractés de persones que mantinguessin el corresponent punt de connexió territorial determinat pel legislador estatal respecte de l'Administració catalana.

En conseqüència, l'article 102 de la Llei 18/2004 vulnera les competències de la Generalitat ex articles 152.2 i 170.1 EAC i no troba empara en l'article 149.1 CE, subapartats 13 i 7.

L'apartat 4 de la disposició final segona, en l'incís «així com per a l'habilitació dels formularis i models necessaris per al seu desplegament», vulnera les competències executives de la Generalitat, ja que atribueix a un òrgan estatal, sense criteris competencials específics i sense justificació per a la seva atribució centralitzada, la redacció i la gestió de tots els formularis i els models necessaris per a l'aplicació de les previsions de la Llei 18/2014. I, en aquest cas, tant si l'Estat fa ús del títol competencial de l'article 149.1.13 CE com si utilitza el de l'article 149.1.7 CE, no li correspon aquesta potestat administrativa, que s'insereix plenament en l'àmbit de les competències autonòmiques de gestió, que inclouen l'establiment dels models de documents administratius.

**Setena.** *L'article 114, apartat 7, de la Llei 18/2014, en la modificació que efectua de la lletra h de l'article 13 de la Llei 56/2003, de 16 de desembre, d'ocupació, vulnera les competències de la Generalitat previstes als articles 152.2, 170.1 i 114.4 i .5 EAC i no troben empara en l'article 149.1.7 i .13 CE.*

*Adoptada per unanimitat.*

L'apartat set de l'article 114 de la Llei 18/2014 modifica la lletra *h* de l'article 13 de la Llei 56/2003, en virtut del qual s'atribueixen al Servei Públic d'Ocupació Estatal (en endavant, SEPE) la gestió i l'execució de determinats plans i programes en l'àmbit de les polítiques actives d'ocupació en quatre supòsits, principalment en matèria de formació professional contínua i ocupacional. La precitada regulació és idèntica, en la seva íntegra literalitat, a la disposició addicional vuitanta-unena de la Llei 17/2012, de 27 de desembre, de pressupostos generals de l'Estat per a l'any 2013, que va ser objecte del DCGE 3/2013, de 26 de febrer, i on es va concloure la vulneració de les competències de la Generalitat, en la mesura que establia amb caràcter general el desapoderament de l'Administració autonòmica de les funcions executives en la gestió de les accions de formació, sense acreditar l'excepcionalitat que, necessàriament i casuísticament, ha de concórrer per justificar la seva centralització.

Es reitera la conclusió d'inconstitucionalitat, perquè la nova formulació de l'article 13. *h* de la Llei 56/2003, amb independència del posterior desenvolupament reglamentari, per si mateixa, comporta una atribució genèrica i general de funcions executives al SEPE, que resulta incompatible amb el caràcter taxat i, per tant, excepcional, puntual i casuístic que exigeix la doctrina general. Empra el principi del desbordament territorial com a mecanisme atributiu de competències en favor de l'Estat, de manera que es normalitza i s'integra en l'ordenament jurídic, mitjançant la legislació de capçalera sectorial, és a dir la Llei estatal d'ocupació, amb la conseqüent sostracció de les competències a les comunitats autònomes, en un àmbit material en el qual, com és sabut, els corresponen, indubtablement, les funcions de gestió i tramitació dels fons destinats a les polítiques d'ocupació.

Conseqüentment, l'article 114, apartat set, de la Llei 18/2014, en la modificació que efectua de la lletra *h* de l'article 13 de la Llei 56/2003, vulnera les competències executives de la Generalitat ex articles 152.2, 170.1. *b* i 114.4 i 5 EAC i no troba empara en l'article 149.1 CE, subapartats 13 i 7.

**Vuitena.** *Els articles 116, apartat dos, i 117, apartat dos, de la Llei 18/2014, en la modificació que realitzen de l'article 2, apartat 4, de la Llei 14/1994, d'1 de juny, per la qual es regulen les*



*empreses de treball temporal i de l'article 21 bis, apartat 2, de la Llei 56/2003, de 16 de desembre, d'ocupació, respectivament, vulneren les competències de la Generalitat previstes a l'article 170.1 EAC i no troben empara en l'article 149.1.7 CE.*

*Adoptada per unanimitat.*

L'apartat dos de l'article 116 de la Llei 18/2014 modifica l'article 2 de la Llei 14/1994, d'1 de juny, per la qual es regulen les empreses de treball temporal. En concret, es refereix a l'autorització que requereixen les persones físiques o jurídiques que pretenguin realitzar l'activitat constitutiva d'empresa de treball temporal. A partir de la reforma, es preveu expressament que l'autorització sigui única i tingui eficàcia en tot el territori estatal, i que correspon atorgar-la a les comunitats autònomes quan l'empresa disposi de centres de treball en el territori d'una sola comunitat, o a la Direcció General d'Ocupació del Ministeri d'Ocupació i Seguretat Social, si l'empresa disposa de centres de treball en dues o més comunitats autònomes (apts. 1 i 4).

L'apartat dos de l'article 117 de la Llei 18/2014 modifica l'article 21 bis de la Llei 56/2003, relatiu a les agències de col·locació, prescrivint que, per tal de poder actuar, les esmentades agències hauran de presentar una declaració responsable davant el SEPE, quan duguin a terme la seva activitat des de centres de dues o més comunitats autònomes, o davant els serveis públics d'ocupació autonòmics, quan la realitzin des de centres de treball establerts únicament al territori de la comunitat. Afegeix, a més, que correspon igualment a l'Administració estatal rebre la declaració responsable en cas que l'activitat de l'agència es realitzi utilitzant exclusivament mitjans electrònics.

El contingut i la finalitat de la regulació exposada incideix en funcions administratives i de naturalesa executiva exercides sobre empreses i agències que poden manifestar un abast d'actuació supracomunitari i se situa en l'àmbit competencial en matèria de treball. El precitat criteri del desbordament territorial no pot actuar com a principi atributiu de competències, ja que l'assumpció de competències executives per part de l'Estat ha de ser l'excepció, per la qual cosa únicament serà admissible quan concorrin determinades circumstàncies que han estat taxades per la doctrina constitucional.

D'una banda, en el cas de les empreses de treball temporal (art. 2.4) el fet que aquestes disposin de centres o seus en més d'una comunitat autònoma no comporta immediatament l'exigència ni la necessitat que la potestat administrativa relativa a la seva autorització hagi de ser exercida de manera centralitzada per part de l'Administració estatal. En supòsits d'aquesta naturalesa, i tenint en compte que la normativa estatal ja regula i incorpora aquells elements d'homogeneïtat que el legislador competent considera necessaris, l'establiment d'un punt de connexió hauria estat possible i alhora respectuós amb les facultats executives que legítimament corresponen als poders autonòmics.

I, de l'altra, pel que fa a la regulació referent a les agències de col·locació, els arguments són exactament els mateixos, amb l'agreujant, fins i tot, que en aquest supòsit es tracta d'un mer lliurament d'una documentació administrativa, concretament una declaració responsable. Així mateix, l'atribució al SEPE d'aquesta competència executiva quan l'agència vehiculi la seva activitat a través de mitjans electrònics, mereix igual retret d'inconstitucionalitat. Els mitjans tècnics guarden una relació instrumental amb l'activitat executiva de les administracions públiques i la utilització de mitjans electrònics tot i que faciliti la projecció extraterritorial de les actuacions de les agències de col·locació no impedeix tampoc al legislador estatal establir el corresponent punt de connexió, que respecti les competències executives autonòmiques.

En conclusió, els articles 116, apartat dos, i 117, apartat dos, de la Llei 18/2014, en la modificació que realitzen dels articles 2.4 de la Llei 14/1994 i 21 bis.2 de la Llei 56/2003, respectivament, vulneren les competències de la Generalitat previstes a l'article 170.1 EAC i no troben empara en l'article 149.1.7 CE.

**Novena.** *La disposició final primera, apartats 1 a 3 i 5 a 8, de la Llei 18/2014, pel que fa l'habilitació competencial dels preceptes que figuren en les conclusions anteriors d'aquest Dictamen, vulnera les competències de la Generalitat.*  
*Adoptada per unanimitat.*

Com s'ha dit en el DCGE 17/2012, de 20 de desembre, la jurisprudència «ha declarat que les impugnacions de les disposicions que qualifiquen determinats preceptes d'una norma estatal com a bàsics tenen el caràcter de "sistemàtiques" i, per tant, s'han de resoldre en el mateix sentit que les impugnacions referides als preceptes substantius (STC 206/2001, de 22 d'octubre, FJ 29)» (FJ 3.6).

En conseqüència, la disposició final primera (apts. 1 a 3 i 5 a 8) vulnera les competències de la Generalitat en la mesura que els apartats mencionats contenen els títols competencials estatals que donen cobertura als preceptes que s'han declarat que vulneraven les competències de la Generalitat en el Dictamen i que queden reflectits en les conclusions corresponents.

**Desena.** *La disposició final segona, apartats 3 i 6, de la Llei 18/2014 vulnera les competències de la Generalitat previstes a l'article 133.1 i .4 EAC i no troba empara en l'article 149.1.25 CE.*  
*Adoptada per majoria.*

Els apartats 3 i 6 de la disposició final segona habiliten al Govern de l'Estat per aprovar un procediment de gestió dels drets miners (apt. 3) i dels drets miners i de domini públic sobre hidrocarburs (apt. 6) que resultin afectats pel canvi en la delimitació cartogràfica dels terrenys que introdueix el Reial decret 1071/2007, de 27 de juliol, pel qual es regula el sistema geodèsic de referència oficial a Espanya.

Com a conseqüència d'aquest canvi, s'ha de modificar la denominació cartogràfica que s'incorpora necessàriament a qualsevol autorització d'exploració, investigació i explotació de jaciments miners i d'hidrocarburs. Com la Generalitat té competència de desenvolupament normatiu i d'execució en matèria d'energia i mines (art. 133 EAC), i atorga autoritzacions dintre del seu territori, hauria de participar en aquests procediments d'adaptació dels permisos a aquest nou sistema.

Per això, els apartats 3 i 6 de la disposició final segona de la Llei 18/2014 vulneren les competències de la Generalitat en matèria d'energia i mines reconegudes a l'article 133.1 i .4 EAC i no troben empara en l'article 149.1.25 CE.

**Onzena.** *La disposició final segona, apartat 7, de la Llei 18/2014 vulnera les competències de la Generalitat previstes a l'article 133.1 EAC, i l'article 189.1 i .2 EAC, i no troba empara en l'article 149.1.25 CE.*  
*Adoptada per unanimitat.*

L'apartat 7 de la disposició final segona habilita al Govern de l'Estat per establir l'obligació de comptabilització dels consums de calor, fred i aigua calenta sanitària en edificis existents, i així transposar, en aquest àmbit, l'esmentada Directiva 2012/27/UE, que imposa als estats membres l'obligació de garantir als consumidors la recepció de comptadors individuals a un preu competitiu que reflecteixin el consum real d'energia de cada client.

L'article 9 de la Directiva regula aquesta qüestió amb un grau elevat de detall, i la naturalesa de la matèria no permet dubtar sobre el seu caràcter de normativa de desenvolupament no bàsica, motiu pel qual la seva transposició a l'ordenament intern correspon a la Generalitat, d'acord amb el principi d'autonomia institucional de la Unió Europea i el que preveu l'article 189.1 i .2 EAC, que regula l'aplicació i execució del dret comunitari.

En conseqüència, l'apartat 7 de la disposició final segona de la Llei 18/2014 vulnera les competències de la Generalitat en matèria d'energia reconegudes a l'article 133.1 EAC, en relació amb l'article 189.1 i .2 EAC, i no troba empara en l'article 149.1.25 CE.

**Dotzena.** *La resta dels preceptes examinats de la Llei 18/2014 no vulneren la Constitució ni l'Estatut.*

*Adoptada per unanimitat.*

L'article 59 conté prescripcions relatives al règim econòmic del sistema de gas natural, encaminades a assegurar la seva sostenibilitat econòmica i financera. S'hi estableixen els costos (principalment la retribució de les activitats regulades: transport, regasificació, emmagatzematge bàsic i distribució), que podran ser finançats mitjançant els ingressos del sistema (fonamentalment, peatges i cànon abonats pels consumidors), i l'adequació d'uns i altres per evitar situacions de dèficit.

La jurisprudència ha estat clara en la consideració del caràcter bàsic del règim econòmic del sistema elèctric, «al ser necesaria esa regulación uniforme para calcular la retribución de los distintos operadores que realizan las diferentes actividades destinadas al suministro eléctrico y para repercutir los costes sobre los consumidores» (STC 18/2011, de 3 de març, FJ 21.a, mantenint doctrina consolidada), argumentació que podem considerar plenament aplicable al sector del gas. En aquest àmbit, a la competència estatal sobre bases del règim miner i energètic (art. 149.1.25 CE), cal afegir la competència sobre bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica (art. 149.1.13 CE), ja que es tracta de mesures que objectivament, i no només per la seva finalitat, són de caràcter econòmic, i que tenen rellevància per a l'economia general. A més, en la mesura que només contenen prescripcions sobre les retribucions dels operadors de les activitats regulades i sobre l'adequació dels costos als ingressos del sistema, no afecten les atribucions de la Generalitat per gestionar les instal·lacions de la xarxa que són de la seva competència.

Dintre d'aquest article, presenta una problemàtica especial l'apartat 3, que prohibeix tenir en consideració, a l'hora de fixar la retribució de les activitats regulades, els costos que es puguin derivar de l'aplicació, en alguna de les seves àrees, de normatives específiques, i estableix que aquests costos poden ser coberts per les empreses del sector mitjançant convenis o altres mecanismes amb les administracions públiques que els han ocasionat.

En el DCGE 12/2014, de 20 de març, vam afirmar la constitucionalitat de l'article 8.4 del Reial decret 1048/2013, que desenvolupava l'article 15.2 de la Llei 24/2013, de 26 de desembre, del sector elèctric, precepte aquest últim pràcticament idèntic a l'article 59.3 de la Llei 18/2014. Ens trobem aquí també davant d'una norma de clar contingut econòmic i que presenta una incidència directa sobre l'economia general, motiu pel qual la seva naturalesa bàsica està emparada per l'article 149.1.13 CE. A més, el fet que les decisions adoptades per una comunitat autònoma en l'exercici de les seves competències siguin sufragades mitjançant els seus propis pressupostos no vulnera el bloc de la constitucionalitat, i el precepte en qüestió no impedeix a la Generalitat dictar normes complementàries de qualitat en el sector ni imposa qui ha de pagar aquests sobrecostos, mentre no s'imputin al règim econòmic del sistema gasista.

Per tot això, l'article 59 no vulnera les competències de la Generalitat en matèria d'energia reconegudes a l'article 133.1 EAC.

Els articles 63.3 i 64.3 estableixen que les instal·lacions de transport secundari (els gasoductes que operen a una pressió compresa entre 16 i 60 bars) que no tinguin aprovat el projecte d'execució a la data d'entrada en vigor del Reial decret llei 8/2014, de 4 de juliol (la tramitació del qual com a projecte de llei ha donat origen a la Llei que es dictamina) seran considerades instal·lacions de distribució als efectes del règim retributiu i no seran objecte de planificació obligatòria, i que el Govern de l'Estat ha d'establir la metodologia del règim retributiu aplicable a

les instal·lacions de transport primari no incloses en la xarxa troncal (els gasoductes utilitzats fonamentalment per al subministrament local de gas natural).

La determinació del règim retributiu d'aquestes instal·lacions forma part de la regulació del règim econòmic del sistema gasista, que ja hem indicat que és de naturalesa bàsica. A més, no afecta la política específica de desenvolupament d'aquestes xarxes que pugui realitzar la Generalitat en exercici de les seves atribucions. El fet que aquesta retribució pugui disminuir i per això es desincentivin futures ampliacions és una qüestió fàctica sobre la qual no correspon al Consell pronunciar-se.

I pel que fa a la naturalesa de la planificació, la STC 18/2011, de 3 de març (FJ 7.b), ja va determinar que la planificació (en el sector elèctric, en aquell cas) era competència bàsica estatal, encara que s'exerceix amb la participació de les comunitats autònomes, i que la planificació indicativa és més respectuosa que la planificació obligatòria amb les competències de les comunitats autònomes.

Per tot l'exposat, els articles 63.3 i 64.3 no vulneren les competències de la Generalitat en matèria d'energia reconegudes a l'article 133.1 EAC.

L'apartat 1 de l'article 71 estableix la realització de contribucions financeres com a mecanisme originari (i únic, si el Govern de l'Estat no regula el sistema alternatiu d'acreditació d'estalvis energètics) per complir les obligacions d'eficiència energètica a què ja hem fet referència en l'examen de la resta d'apartats d'aquest article.

L'Estat, a l'empara de la seva competència per dictar les bases del règim energètic (art. 149.1.25 CE), està habilitat per establir i regular en els seus aspectes substancials el sistema d'obligacions d'eficiència energètica, tant en el seu vessant de contribucions financeres com en el de realització de mesures d'estalvi certificades. Els articles 69 i 70, que no han estat qüestionats, determinen els subjectes afectats i estableixen els criteris per calcular l'import d'aquestes obligacions en funció del seu volum de vendes a nivell estatal. En la mesura que l'apartat primer de l'article 71 desenvolupa el compliment d'aquestes obligacions, presenta una connexió directa amb aquesta determinació substancial del sistema d'obligacions d'eficiència energètica i, en conseqüència, no vulnera la Constitució ni l'Estatut d'autonomia.

Els apartats sis i dotze de l'article 114 de la Llei 18/2014, que modifiquen els articles 9 i 19 ter de la Llei 56/2003, respectivament, en la mesura que el seu objecte afecta la prestació administrativa d'aquells serveis que participen en l'aplicació de polítiques públiques orientades a facilitar l'ocupació dels treballadors desocupats i la seva reincorporació al mercat de treball, s'enquadren competencialment en l'article 149.1.13 CE. Per tant, l'Estat disposa de la capacitat normativa per establir les bases, que comprèn la possibilitat de determinar un mínim comú denominador per al conjunt dels serveis públics d'ocupació de les comunitats autònomes en relació amb les prestacions administratives que s'ofereixen a les persones usuàries.

Es preveu la possibilitat que la cartera comuna de serveis sigui complementada addicionalment pels respectius serveis públics d'ocupació, i es remet la concreció del seu abast a un posterior desenvolupament reglamentari de l'Estat. Les previsions normatives objecte d'examen, per si mateixes, no manifesten motiu de taxa d'inconstitucionalitat o de vulneració de les competències de la Generalitat. I això anterior, sens perjudici que, en el corresponent i subsegüent moment, el reglament que s'aprovi, detallant l'abast dels serveis comuns, pugui esdevenir tan exhaustiu, complet o sobredimensionat que impedeixi de manera efectiva l'exercici de la capacitat de desplegament complementari, que estatutàriament té reconeguda la Generalitat.

En conseqüència, els apartats sis i dotze de l'article 114 de la Llei 18/2014, pels quals es modifiquen els articles 9.7 i 19 ter, de la Llei 56/2003, de 16 de desembre, d'ocupació, no vulneren les competències de la Generalitat previstes als articles 152.2 i 170.1 EAC.

L'apartat disset de l'article 114 de la Llei 18/2014 modifica l'article 23 de la Llei 56/2003, que estableix el concepte de les polítiques públiques d'ocupació, integrades pel conjunt de serveis i programes d'orientació, ocupació i formació dirigits a millorar les possibilitats d'accés al treball, per compte d'altri o propi, de les persones desocupades, al manteniment de l'ocupació i a la seva promoció professional i al foment de l'esperit empresarial i de l'economia social. En consonància amb l'anterior, l'apartat divuit de l'article 114 modifica l'article 25, que atribueix al SEPE i a les comunitats autònomes el desenvolupament de les polítiques actives d'ocupació i remet a la norma reglamentària estatal per regular els serveis i programes i els continguts comuns i mínims que són aplicables en tot el territori de l'Estat.

Els articles 23 i 25 no contenen motius constitutius d'una possible vulneració de les competències executives de la Generalitat ex articles 152.2 i 170.1 EAC, ja que l'Estat té en ambdós supòsits la capacitat normativa per aprovar, en tot cas, unes bases comunes que determinin la definició de les polítiques públiques d'ocupació (art. 23) i llur desenvolupament (art. 25), sempre que siguin respectuoses amb les competències de la Generalitat.

El contingut de l'apartat disset, quan fixa l'obligació de tenir en compte, a l'hora de desenvolupar les polítiques actives d'ocupació, l'Estratègia espanyola d'activació per a l'ocupació i els continguts comuns per a la seva aplicació, no incorre en un excés competencial, en la mesura que permet que la Generalitat disposi de la corresponent capacitat per implementar les seves pròpies polítiques mentre no entrin en contradicció amb els criteris comuns estatals, formulació, aquesta, respectuosa amb la doctrina constitucional vigent, que exigeix que en l'àmbit de les competències bàsiques el legislador estatal reguli deixant un marge suficient per tal de fer possible la legítima intervenció de les comunitats autònomes.

En la mateixa línia se situa l'apartat divuit de l'article 114 de la Llei 18/2014, amb el benentès que el desenvolupament reglamentari que preveu haurà de respectar el marge que li ha de correspondre exercir a la Generalitat en virtut dels seus títols competencials.

Per tant, l'article 114, apartats disset i divuit, de la Llei 18/2014, en la modificació que realitza dels articles 23 i 25 de la Llei 56/2003 no vulnera les competències de la Generalitat.

L'article 124 s'inclou en el títol V de la Llei referit a les «Mesures fiscals» i té per objecte, en el seu apartat primer, la modificació, amb efectes des de l'1 de gener de 2014, de l'article 19 de la Llei 16/2012, de 27 de desembre, per la qual s'adopten diverses mesures tributàries destinades a la consolidació de les finances públiques i a l'impuls de l'activitat econòmica, que va crear l'impost sobre els dipòsits en les entitats de crèdit (IDEC). En l'apartat segon, afegeix una disposició transitòria única a la Llei 16/2012 que fixa el règim aplicable en relació amb les comunitats autònomes mentre l'impost no es configuri com a tribut cedit.

L'apartat primer.tres d'aquest article, en la nova redacció que dona a l'apartat vuit de l'article 19 de la Llei 16/2012, fixa el tipus de gravamen de l'IDEC en un 0,03 % davant del 0% que preveia la regulació anterior. En aquest sentit, tot i que el tipus de gravamen sigui indiscutiblement reduït, no es pot dir que no gravi efectivament, ni, consegüentment, que estigui mancat de finalitat recaptatòria. D'altra banda, tot i que la recaptació que es pretén obtenir s'ubicaria en la franja baixa de les recaptacions dels impostos especials, entra dins dels marges recaptatoris d'un impost que no té caràcter sistèmic. En conseqüència, aquest apartat primer.tres de l'article 124 no és contrari als articles 156.1, 157.3 CE ni a l'article 203.5 EAC.

L'apartat primer.set, que afegeix un nou apartat catorze a l'article 19 de la Llei 16/2012, fixa el criteri de distribució de la recaptació en «funció d'on radiquin la seu central o les sucursals dels contribuents en què es mantinguin els fons de tercers gravats». L'apartat segon, pel que fa als criteris de distribució de l'import recaptat es remet a allò que disposa l'esmentat article 19 de la Llei 16/2012. Aquests preceptes no vulnereu el principi de seguretat jurídica de l'article 9.3, atesos que els efectes de la norma són raonablement previsibles.

Finalment, l'article 124 no vulnera l'article 6.2 LOFCA en relació amb l'article 157.3 CE. En aquest cas no s'està davant d'una llei ordinària que reservi un impost a l'Estat mitjançant el qual no es grava efectivament (supòsit en el qual només podria legítimament fer-ho a través d'una llei orgànica, més concretament, modificant la LOFCA) sinó que la tècnica adoptada per tal harmonitzar les diferents normes fiscals autonòmiques sobre el mateix fet imposable és la d'assumir la seva regulació amb l'objectiu de garantir una tributació també harmonitzada (fixant un tipus de gravamen del 0,03%) dels dipòsits constituïts a les entitats de crèdit en tot el territori estatal.

La disposició addicional vint-i-unena encomana el Registre Civil als registradors de la propietat i mercantils que en cada moment estiguin encarregats de les oficines del Registre Mercantil, que ara passen a denominar-se oficines del Registre Civil i Mercantil.

El fet que el Registre Civil s'encomani als esmentats registradors no constitueix un element definidor o necessari dels drets fonamentals a la intimitat (art. 18.1 CE) o a la protecció de dades (art. 18. 4). És més, ni tan sols es pot dir que l'escarida regulació que conté els afecti, de manera que no es donen els requisits que, d'acord amb la jurisprudència constitucional, exigeixen la regulació per llei orgànica prevista a l'article 81 CE, per la qual cosa aquesta disposició addicional no vulnera l'esmentat precepte constitucional.

Així mateix, la disposició no vulnera els apartats 1 i 4 de l'article 18 CE esmentats. La possible intromissió il·legítima podria derivar, d'una banda, de la manera com es tracten les dades en la gestió del Registre i, d'una altra, vinculat a l'anterior, del fet que les mesures de protecció que preveu la llei s'apliquin incorrectament, però no del subjecte que les gestiona. La nova ordenació del Registre Civil (que ha passat d'un sistema judicialitzat a un altre que s'encarrega als registradors mercantils), per si sola, no implica cap afectació de la garantia de privacitat de les dades que conté.

La disposició addicional vint-i-quatre prescriu que totes les oficines del Registre Civil hauran d'utilitzar un únic sistema informàtic i una mateixa aplicació, que haurà d'aprovar la Direcció General dels Registres i del Notariat, i determina, entre d'altres qüestions que la contractació relativa a la creació, manteniment, posterior gestió i seguretat del sistema informàtic únic i de l'aplicació de l'administració en format electrònic del Registre Civil i la seva xarxa de comunicacions l'ha de dur a terme una «corporació de dret públic». En aquesta corporació s'hi integren els registradors que en cada moment resultin responsables de la gestió dels Registres Civils i Mercantils i els aranzels que percebin els registradors queden adscrits a la cobertura directa de les despeses que imposi la creació i gestió de la corporació, com a part de les despeses generals de funcionament i de conservació de les oficines.

La Llei 18/2014 estableix un sistema o nou model d'organització del Registre Civil, d'acord amb la competència estatal sobre l'ordenació dels registres públics de l'article 149.1.8 CE que comporta que tant els mitjans personals com els materials aniran a càrrec dels registradors els quals han de finançar la corporació que es crea, incloent, òbviament, les despeses que en aquestes oficines registrals generi el sistema i l'aplicació informàtics. És a dir, malgrat que l'Estat no assumeix com a pròpia la competència sobre la provisió de mitjans materials, l'establiment d'aquest nou model organitzatiu de gestió del Registre Civil en mans dels registradors i la pròpia configuració del sistema absorbeixen, a la pràctica, les funcions executives que fins ara exercia la Generalitat, perquè queden subsumides en la nova ordenació i gestió de l'Oficina del Registre Civil i Mercantil. Això vol dir que, tot i que l'article 147.3 EAC atribueix a la Generalitat la competència executiva sobre la provisió dels mitjans humans i materials per a l'exercici de les funcions en matèria de Registre Civil, la nova estructura de l'ordenació registral civil que la nova llei pretén implantar fa innecessari que la Generalitat hagi de suportar el cost econòmic de l'organització i gestió d'aquest Registre. En efecte, és la referida corporació de dret públic (que es finança a través dels aranzels dels registradors) la qual, pel que fa específicament al sistema informàtic únic i a les aplicacions, pel que interessa,

## CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES DE CATALUNYA

s'ha de fer càrrec de les despeses derivades de la seva contractació, creació, manteniment i gestió. És per tot això que la disposició addicional vint-i-quatrena de la Llei 18/2014 no vulnera l'article 147.3 EAC.

Barcelona, 23 de desembre de 2014