



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES  
DE CATALUNYA

**Nota en relació amb el Dictamen del Consell de Garanties Estatutàries 3/2015, de 26 de febrer, sobre el Projecte de Llei de mesures fiscals, financeres i administratives**

**Conclusions:**

**Primera.** *L'article 36 del Projecte de Llei de mesures fiscals, financeres i administratives no és contrari a la Constitució ni a l'Estatut. Adoptada per unanimitat.*

L'article 36 del Projecte de Llei, relatiu a la «Taxa per l'expedició de l'autorització de captura en viu d'ocells fringíl·lids per a l'activitat tradicional de concursos de cant i de les anelles oficials que acompanyen l'autorització», modifica la taxa preexistent i regula els elements que la integren, com són el fet imposable, el subjecte passiu, l'acreditació, la quota i l'afectació.

Sobre l'objecte del fet imposable de la taxa, el marc normatiu europeu es troba en la Directiva 2009/147/CE vigent, del Parlament Europeu i del Consell, de 30 de novembre, que regula la conservació de les aus silvestres, i que refon la primigènia Directiva 79/409/CEE, del Consell, de 2 d'abril. Aquesta norma, tot i que estableix amb caràcter general la prohibició pel que fa a la venda, al transport i als mètodes de captura massius i no selectius de les aus esmentades (art. 8 i annex IV), autoritza que la legislació dels estats destinataris prevegi determinats supòsits que en permetin de manera excepcional i acotada la captura en viu quan no existeixi una altra solució alternativa per assolir determinades finalitats legítimes, com seria el cas de la cria, sempre però en condicions «estrictament controlades i d'una manera selectiva» i en «quantitats petites» (art. 9.1.c).

L'Estat espanyol, a la Llei 42/2007, de 13 de desembre, del patrimoni natural i de la biodiversitat, concretament a l'article 58.1.e, ha regulat en els mateixos termes l'esmentada excepció, l'objectiu de la qual és fer compatible una captura restringida de les aus amb la conservació de les espècies en el seu hàbitat natural. Per la seva banda, la normativa catalana està constituïda principalment pel Decret legislatiu 2/2008, de 15 d'abril, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei de protecció dels animals i, concretament, pel Decret 139/2014, de 14 d'octubre, pel qual s'estableix el règim temporal per al període 2014-2018 de les autoritzacions excepcionals per a la captura en viu i tinença d'ocells fringíl·lids per a la cria en captivitat adreçada a l'activitat tradicional de concursos de cant.

Quant a la jurisprudència que ha estat dictada sobre la qüestió, destaca, en l'àmbit europeu, la STJCE 2004/357, de 9 de desembre, per la qual es va declarar que la pràctica de la caça amb vesc mitjançant el mètode conegut com a parany incomplia les obligacions de la Directiva 79/409/CEE perquè aquest mètode no és selectiu ni garanteix la captura en petites quantitats. En la mateixa línia es pronuncien la STC 114/2013, de 9 de maig i la STSJC 476/2014, de 26 de maig.

D'acord amb el marc normatiu anterior i la seva interpretació jurisdiccional, és indubtable que, tot i que amb caràcter excepcional i en unes condicions controlades materialment i temporal, les autoritzacions administratives de la Generalitat per a la captura selectiva i no massiva de determinades espècies d'ocells fringíl·lids són ajustades a l'ordenament jurídic europeu, estatal i català.

## CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES DE CATALUNYA

La Generalitat és competent per establir la taxa qüestionada, en virtut del principi d'autonomia financera i la suficiència de recursos, que inclouen, entre d'altres, els rendiments de les taxes (art. 202.3.a EAC). Segons la doctrina del Consell «la creació de la taxa correspon a l'Administració que té la competència per prestar el servei o realitzar l'activitat administrativa», d'acord amb el que preveuen els articles 7.1 i 17 LOFCA (DCGE 4/2012, de 6 de març, FJ 3). A més, la Generalitat disposa d'un títol habilitant que l'empara, en matèria de medi ambient i, concretament, en l'àmbit de les mesures de protecció de les espècies (art.144.1./EAC)

**Segona.** *L'esmena número 426, reservada per defensar en el Ple, és contrària als articles 133.1, 149.1.14 i 157.3 CE i no troba empara en l'article 203 EAC. Adoptada per unanimitat.*

En conjunt, les esmenes reservades per defensar en el Ple del Parlament, objecte de dictamen, que consisteixen en l'addició de noves disposicions a l'articulat del Projecte de Llei, contenen diferents mandats dirigits a l'executiu, amb expressió d'un termini concret de compliment, per tal que emprengui tot un seguit d'iniciatives legislatives en àmbits sectorials diversos. Les prescripcions que s'hi contenen obeeixen a una tècnica més pròpia de la funció parlamentària d'impuls i control de l'acció política del govern que no pas de la funció legislativa, assenyaladament la moció o la proposta de resolució, ambdues susceptibles del control parlamentari i polític subsegüent (art. 139, 140, 145 i 146 RPC). Aquesta mena de mandats adreçats al Govern no constitueixen veritables normes jurídiques que el vinculin, ja que la facultat d'iniciativa legislativa que el Consell executiu té atribuïda estatutàriament (art. 62.1 EAC), mitjançant la figura del projecte de llei, ha de poder ser exercida sense condicionaments per part d'altres institucions.

L'esmena 426 encomana al Govern la tramesa d'un projecte de llei que reguli els procediments d'aplicació de tots els tributs «suportats a Catalunya». Per tant, en el seu àmbit d'aplicació no distingeix entre els tributs propis de la Generalitat i els tributs no propis, categoria aquesta última que inclouria tant els tributs cedits, totalment o parcial, com la resta dels tributs de l'Estat recaptats a Catalunya.

Segons la doctrina constitucional, i a l'empara dels articles 133.1 i 149.1.14 CE i del que disposa la LOFCA, l'Estat és titular de les competències normatives inherents a tots els seus tributs, si bé, pel que fa als tributs cedits, pot atribuir-les a les comunitats autònomes en els termes i amb l'abast que determinin les lleis que en regulin la cessió (art. 10 i 19 LOFCA i art. 45 Llei 22/2009). Conseqüentment, el règim legal dels tributs cedits és substancialment diferent en funció de la figura tributària de què es tracti (per totes, STC 161/2012, de 20 de setembre, FJ 3). D'acord amb això, la potestat normativa de la Generalitat per regular els procediments de gestió, recaptació, liquidació i inspecció, que es projectaria sobre tots els tributs suportats a Catalunya, sense distincions, no pot tenir el mateix abast quan es tracta de tributs propis que quan es tracta de tributs no propis. Perquè, en el primer cas, és clar que és una potestat normativa plena però, en el segon, la seva titularitat correspon a l'Estat, de forma que tot i que el bloc de la constitucionalitat preveu que la pugui atribuir a les comunitats autònomes respecte dels tributs cedits, restarà supeditada al marc determinat per la LOFCA i a les lleis estatals específiques de cessió de tributs. En aquest sentit, el Tribunal Constitucional ha dit que tota extralimitació en l'àmbit de la cessió de tributs comporta la inconstitucionalitat de les normes autonòmiques en produir-se automàticament una invasió de la competència estatal ex article 149.1.14 en relació amb els articles 133.1 i 157.3 CE (STC 197/2012, de 6 de novembre, FJ 3).

**Tercera.** *L'esmena número 427, reservada per defensar en el Ple, és contrària a l'article 149.1.18 CE i no troba empara en l'article 159 EAC. Adoptada per unanimitat.*

El projecte de llei a què es refereix l'esmena 427, que comportaria la modificació de la normativa general sobre el patrimoni de Catalunya (Decret legislatiu 1/2002), hauria d'establir els mecanismes que permetessin l'elaboració d'un inventari del patrimoni de totes les

administracions públiques amb presència actual a Catalunya, amb la finalitat de procedir a la divisió i la reassignació dels seus actius i passius, en el cas que el Regne d'Espanya ratifiqués la Convenció de Viena de 1983, sobre successió d'estats en matèria de béns, arxius i deutes de l'Estat.

El precepte suscita dues qüestions diferents: la determinació de quines són les administracions públiques respecte de les quals la Generalitat pot inventariar el seu patrimoni, i si la finalitat per a la qual es preveu la realització d'aquest inventari (la divisió i la reassignació dels actius i passius d'aquest patrimoni davant l'eventualitat que l'Estat subscrigui la Convenció de Viena de 1983) s'empara en les competències atribuïdes constitucionalment i estatutària a la Generalitat.

L'article 215 EAC disposa que el patrimoni de la Generalitat és integrat pels béns i els drets dels quals és titular i pels que adquireixi mitjançant qualsevol títol jurídic. A més, l'article 159.1.a del mateix text estatutari preveu que correspon a la Generalitat, en matèria de règim jurídic i procediment de les administracions públiques catalanes, «la competència exclusiva, en allò que no estigui afectat per l'article 149.1.18 CE». Aquesta competència, sens perjudici que ha de respectar la normativa bàsica que dicti l'Estat amb caràcter comú per a totes les administracions públiques (per totes, STC 94/2013, de 23 d'abril, FJ 4), inclou els mitjans necessaris per exercir les funcions administratives i, per tant, el règim jurídic dels béns de domini públic i patrimonials. Per tant, el Govern es troba habilitat per tramitar un projecte de llei en aquesta matèria, referit a la Generalitat com el conjunt de les administracions públiques «de» Catalunya que componen el seu sistema institucional i, per tant, sobre totes les incloses en l'article 2 EAC, i recollides actualment en l'article 3 de la Llei 26/2010, de 3 d'agost.

En cap cas, però, la regulació que elabori el legislador català es podria fer extensiva a les administracions públiques de l'Estat i a altres organismes dependents o vinculats a aquestes, que radiquin a Catalunya. En conseqüència, l'expressió que utilitza l'esmena que examinem, «les administracions públiques amb presència actual a Catalunya o amb implicació a Catalunya», s'extralimita competencialment en el seu àmbit d'aplicació, ja que engloba, de forma indiscriminada, totes les administracions públiques presents «a» Catalunya, incloent-hi, per tant, l'Administració general de l'Estat.

Pel que fa a la segona i darrera qüestió, el sentit de la finalitat a la qual es destina aquest inventari, com és la «divisió i reassignació dels actius i passius de les administracions públiques» afectades, s'ha de cercar en la mateixa Convenció de Viena de 1983 sobre successió d'estats en matèria de béns, arxius i deutes de l'Estat, la qual no ha estat ratificada per l'Estat espanyol, a qui correspon, ex article 149.1.3 CE, la competència exclusiva en matèria de relacions internacionals i, per tant, decidir el procediment sobre com es confecciona, com s'adopta la decisió de signar i com es ratifica un tractat internacional (DCGE 1/2015, de 17 de gener, FJ 2). En conseqüència, s'ha de concloure, sense necessitat de major argumentació, que l'esmena reservada parteix d'un supòsit de fet (la successió entre estats) i d'una finalitat (la necessària distribució dels béns entre l'estat predecessor i el successor) no previstes constitucionalment.

**Quarta.** *El primer i el segon paràgrafs de l'esmena número 428, reservada per defensar en el Ple, són contraris a l'article 149.1.29 CE i no troben empara en l'article 164 EAC. Per contra, el darrer paràgraf d'aquesta mateixa esmena no vulnera la Constitució ni l'Estatut. Adoptada per majoria.*

En l'esmena 428, primer i segon paràgrafs, es diu que el Govern ha d'aprovar una regulació legal per a la protecció de les infraestructures crítiques de Catalunya, per tal d'establir els procediments per catalogar el conjunt de les infraestructures que presten serveis essencials a la nostra societat i dissenyar un planejament que contingui mesures que garanteixin la continuïtat del seu funcionament, així com de prevenció i de protecció eficaces contra les possibles amenaces envers aquestes infraestructures, tant en el pla de la seguretat física com en el de la seguretat de les tecnologies de la informació i les comunicacions.

Per la seva part, la Llei estatal 8/2011, de 28 d'abril, per la qual s'estableixen mesures per a la protecció de les infraestructures crítiques, les defineix de forma anàloga a com ho fa la Directiva 2008/114/CE del Consell, de 8 de desembre de 2008, sobre la identificació i designació d'infraestructures crítiques europees i l'avaluació de la necessitat de millorar-ne la protecció, si bé les distingeix d'una altra categoria més àmplia, que són les estratègiques. Segons això, entén que són infraestructures estratègiques les que consisteixen en «les instal·lacions, xarxes, sistemes i equips físics i de tecnologia de la informació sobre les quals descansa el funcionament dels serveis essencials» (art. 2.d). I que aquestes, a més, són «crítiques» quan el seu funcionament «és indispensable i no permet solucions alternatives, per la qual cosa la seva pertorbació o destrucció tindria un impacte greu sobre els serveis essencials» (art. 2.e). Per tant, qualifica les darreres, per dir-ho així, com les més crucials per al bon funcionament dels serveis essencials per als ciutadans.

Resulta clar que la matèria en la qual s'enquadra la regulació prevista en la disposició addicional objecte de dictamen s'insereix en el títol competencial de la seguretat pública, caracteritzada per la doctrina constitucional com a competència exclusiva de l'Estat, ex article 149.1.29 CE, consistent en el feix d'activitats dirigides a la protecció de les persones i els béns amb la finalitat de garantir la tranquil·litat i l'ordre ciutadans, principalment, mitjançant l'activitat policial pròpiament dita, així com d'altres de naturalesa administrativa inherents a aquelles activitats (vegeu, per totes, recollint doctrina anterior, STC 86/2014, de 29 de maig, FJ 4).

Actualment, l'article 164 EAC consolida la competència sobre «seguretat pública» amb un nivell competencial superior respecte de l'atribuït per l'EAC 1979 (art. 13), i reconeix a la Generalitat, en matèria de seguretat pública, d'acord amb el que disposa la legislació estatal «a) La planificació i la regulació del sistema de seguretat pública de Catalunya i l'ordenació de les policies locals», de manera que la Generalitat disposa d'un àmbit normatiu autonòmic que transcendeix l'àmbit organitzatiu estricte, pel que fa a la possibilitat d'establir un sistema de seguretat propi i a l'habilitació per a l'exercici de determinades funcions que possibilitin la prestació d'aquests serveis.

El projecte de llei previst en l'esmena té com a objectiu, en darrera instància, protegir les persones i els béns i mantenir la tranquil·litat i l'ordre ciutadans i, per tant, s'insereix en l'àmbit de la seguretat pública, entesa en un sentit ampli i alhora com a regulació principal, que és competència exclusiva de l'Estat (art. 149.1.29 CE). Així doncs, el legislador català no pot requerir al Govern per tal que, en l'actual marc constitucional i estatutari, elabori una norma legal amb aquest abast i contingut, sens perjudici de l'exercici de les competències que li són pròpies d'acord amb el que disposa l'article 164 EAC.

En el tercer paràgraf de l'esmena, s'encomanen dos ulteriors encàrrecs al Govern: el primer, l'elaboració en el termini de dotze mesos del «catàleg d'infraestructures estratègiques de Catalunya» i el segon, la posada en funcionament d'una comissió interdepartamental, que desplegui les mesures oportunes per garantir la continuïtat del servei i el funcionament d'aquestes infraestructures.

Quant al mandat que el Govern elabori un catàleg sobre les «infraestructures estratègiques», a diferència del supòsit anterior, es tracta de dur a terme una actuació de naturalesa eminentment instrumental i executiva. Per aquest motiu, tot i que l'Estat és titular de la competència exclusiva sobre seguretat pública i que pot adoptar el seu propi catàleg en els termes previstos normativament, el Govern podria elaborar, en cas que ho considerés convenient, un catàleg amb les infraestructures estratègiques del seu territori, respectant els paràmetres que estableixi la normativa estatal per a la categorització d'aquestes infraestructures, i observant la deguda col·laboració que es requereix en aquest àmbit.

De la mateixa manera, a l'empara de les seves competències funcionals i organitzatives en matèria de cossos de seguretat i policia (art. 164 i, a més, art. 71.6 i 150 EAC) també podria crear, si ho considerés oportú, la comissió interdepartamental a què fa referència l'esmena, que es coordinés amb altres actuacions, com ara les de protecció civil o urgències sanitàries, i

col·laborés amb les funcions dels altres cossos policials de l'Estat i de Catalunya, en els seus àmbits competencials respectius. En tot cas, l'exercici d'aquesta facultat hauria d'estar suportada per un marc d'acord amb l'Estat que preveïés els mecanismes de col·laboració i d'inserció de l'actuació de la Generalitat en el si de sistema que prefiguren la Directiva europea i la Llei estatal.

**Cinquena.** *L'esmena número 429, reservada per defensar en el Ple, interpretada en els termes i amb l'abast exposats en la lletra D del fonament jurídic tercer, no és contrària a la Constitució ni a l'Estatut.*

*Adoptada per majoria.*

L'esmena 429 fa referència a un projecte de llei de creació de l'Agència Catalana de la Seguretat Social, la qual assumiria un feix de competències, en dos moments temporals: de forma immediata, les que gestionen actualment els diversos departaments del Govern català, que inclouen les prestacions de protecció social, ja siguin les pròpies o les que han estat transferides per l'Estat, com també les prestacions o millores que, eventualment, decideixi incorporar la Generalitat, a l'empara de les seves competències estatutàries ex articles 165 i 166 EAC. I, eventualment, les altres competències que, pel fet de ser de titularitat estatal, com reconeix explícitament l'esmena, requereixen que es dugui a terme prèviament el corresponent procés de transferència. En aquest sentit, podria resultar adequada l'aplicació de l'article 150.2 CE.

Així, el contingut de la regulació que s'hi preveu seria dictada a l'empara de dos títols competencials diferents: els serveis socials (art. 166 EAC) i la seguretat social (art. 165 EAC), ja que l'Agència Catalana de la Seguretat Social, tot i la denominació que expressament se li atorga, tindria atribuïdes genèricament competències sobre les «prestacions de protecció social», que comprenen tant les que formen part dels serveis socials com les de la seguretat social.

Quant a la competència exclusiva de la Generalitat sobre «serveis socials, voluntariat, menors i promoció de les famílies», prevista a l'article 166 EAC, comprèn el conjunt d'activitats i de programes dedicats a millorar el benestar de les persones i dels grups, o també el d'aquelles activitats d'ajuda humana, tècnica i encara material, demandada per la població en situació de necessitat. L'Estat no disposa de cap títol competencial explícit i directe que l'habiliti per intervenir en la matèria, de manera que correspon a la Generalitat tant la potestat legislativa plena com la potestat reglamentària i la funció executiva, juntament amb l'activitat de foment i les actuacions de naturalesa organitzativa, inspectora i sancionadora que porti aparellades.

Amb relació a la competència de «seguretat social», l'apartat 1 de l'article 165 EAC atribueix a la Generalitat, amb el límit de respectar els «principis d'unitat econòmica patrimonial i de solidaritat financera de la seguretat social», un ampli ventall de facultats de desplegament i d'execució de la legislació estatal, de les quals s'exceptuen les normes que configuren el règim econòmic (lletra a), com també li atribueix «[l]a gestió del règim econòmic de la seguretat social» (lletra b). Pel que fa a l'abast de les competències executives en aquests àmbits, li corresponen amb caràcter general, especialment si es té en compte que l'apartat 2 del mateix precepte assenyala que podrà organitzar i administrar, dins del seu territori, tots els serveis relacionats amb les matèries exposades en el citat apartat 1, a més d'exercir la tutela de les institucions, les entitats i les fundacions en matèria de sanitat i seguretat social, llevat de l'alta inspecció, que es reserva a l'Estat. La jurisprudència constitucional ha tingut ocasió de delimitar aquest àmbit de compartició precisant que correspon a l'Estat la competència sobre la legislació bàsica de les matèries que integren la seguretat social, amb l'objectiu de garantir un règim únic i uniforme en el conjunt del territori estatal (STC 124/1989, de 7 de juliol, FJ 3), i reservant a les comunitats autònomes el seu desenvolupament, la potestat reglamentària i la funció executiva. Aquesta distribució de funcions experimenta una notable alteració en l'àmbit específic del seu règim econòmic, respecte del qual l'Estat no només inclou les potestats normatives, sinó que s'estén també a l'exercici de les competències executives.

D'entrada, res no es pot oposar al fet que, a l'empara de les seves competències substantives sobre serveis socials i seguretat social (art. 165 i 166 EAC) i d'organització i gestió dels serveis públics (art. 71.6 i 150 EAC), es prevegi la creació en el si de la Generalitat d'una entitat que actuï amb personalitat jurídica pròpia, autonomia administrativa i econòmica i plena capacitat d'obrar i assumeixi competències sobre les prestacions de protecció social que actualment gestionen els departaments de la Generalitat i les millores que hi estiguin connectades. Dit això, cal tractar dues qüestions ulteriors. La primera, relativa a les crítiques que suscita la denominació que se li atorga a la futura entitat («Agència Catalana de la Seguretat Social»), pel fet que tant el marc constitucional i estatutari com la doctrina constitucional mateixa han identificat aquesta expressió amb l'àmbit competencial de titularitat exclusiva de l'Estat. De manera que, atès que es proposa que l'Agència dugui a terme funcions que pertanyen tant a la matèria de «serveis socials» com de «seguretat social», dins la competència de la Generalitat, i en els termes abans indicats, seria més adequat que aquesta adoptés una intitulació que no induís a cap mena de confusió en l'esfera competencial d'ambdues administracions.

Pel que fa a la segona i darrera, es refereix a l'abast del darrer incís de l'esmena analitzada, en el sentit que al·ludeix a la necessitat que l'Agència, des del punt de vista dels mitjans materials i personals, pugui fer front a l'eventual circumstància d'assumir, si és procedent, les competències que actualment són exercides per l'Administració de l'Estat, presumiblement i principal, les relatives a la seguretat social ex article 149.1.17 CE. D'acord amb l'anterior, el fet que el projecte de llei hagi de dotar l'Agència d'una estructura suficient per fer-se càrrec d'aquesta eventualitat no permet arribar a una conclusió d'inconstitucionalitat ni d'antiestatutarietat. En efecte, la citada llei de creació de l'Agència no li atorga directament competències corresponents a una matèria de titularitat estatal, ja que aquesta possibilitat només es pot fer efectiva a través dels corresponents mecanismes de transferència o delegació a les comunitats autònomes, mitjançant una llei orgànica ex article 150.2 CE.

**Sisena.** *L'esmena número 431, reservada per defensar en el Ple, és contrària a l'article 149.1.13 CE i no troba empara en l'article 154 EAC. Adoptada per unanimitat.*

L'esmena 431 encarrega al Govern la presentació d'un projecte de llei que modifiqui la Llei 1/2009, de 12 de febrer, de l'Autoritat Catalana de la Competència (ACCO, en endavant), amb la finalitat de preveure una eventual assumpció de funcions reguladores en l'àmbit de la garantia de l'accés a diferents xarxes de serveis (energia, telecomunicacions i transport ferroviari). En consonància amb la nova funció, l'Autoritat haurà d'adaptar la seva estructura i altres aspectes organitzatius, com també haurà de col·laborar amb les diverses administracions públiques.

Sobre el concepte de «funcions reguladores», la majoria d'ordenaments configuren la *regulació* com una modalitat d'actuació administrativa exercida per un ens independent i diferent de l'Administració pública, que es concreta a través de diverses tècniques administratives, normatives i no normatives, com ara les circulars especialitzades, les autoritzacions, les sancions, la mediació i l'arbitratge. Quant a l'expressió «garantia d'accés a la xarxa», es refereix, en l'àmbit de la competència, al fet que l'autoritat independent en aquesta matèria esdevé precisament l'encarregada d'assegurar l'accés dels operadors econòmics en condicions equitatives i no discriminatòries als beneficis derivats de la prestació de determinats serveis considerats essencials, en tant que tots tenen en comú el fet que es dispensen a partir del gaudi d'una infraestructura dissenyada en xarxa, el manteniment i desenvolupament de la qual requereix, a més, elevades inversions de capital. Aquesta garantia té per finalitat, doncs, liberalitzar l'accés al mercat, i permet instrumentar la competència en els sectors regulats.

L'abast de les funcions reguladores en relació amb l'accés a les xarxes que donen suport als serveis en l'energia, les telecomunicacions i el transport ferroviari a què es refereix l'esmena, troba concreció tant en l'ordenament jurídic europeu, quan s'estableixen les obligacions i competències de les autoritats reguladores sobre els esmentats sectors, com en la seva

transposició en l'àmbit estatal, a través de les funcions que la Llei 3/2013, de 4 de juny, atribueix a la Comissió Nacional dels Mercats i la Competència.

D'acord amb això anterior, l'objecte material i la finalitat de l'esmena examinada s'emmarquen principalment en la matèria de «defensa de la competència», entesa com l'ordenació de la llibertat de competència «mediante la prevención y, en su caso, la represión, de las situaciones que constituyen obstáculos creados por decisiones empresariales para el desarrollo de la competencia en el mercado» y «congruientemente como especie del género de las competencias de ordenación del mercado» (STC 208/1999, d'11 de novembre, FJ 5).

Atenent a la naturalesa i a les característiques inherents a les funcions de regulació, entre les quals es troba la potestat normativa a través de circulars o comunicacions, amb efectes vinculants per als subjectes afectats, l'atribució d'aquestes funcions de regulació i la consegüent adaptació, a aquests efectes, de l'organització, l'estructura de personal i el règim econòmic, de contractació i patrimonial de l'ACCO no troba encaix en la competència exclusiva de promoció de la competència ni en l'executiva de defensa de la competència de la Generalitat previstes a l'article 154 EAC.

En aquest sentit, a l'Estat, a través del títol competencial que li confereix l'article 149.1.13 CE i en la mesura que la defensa de la competència és un element definitori del mercat, li poden correspondre, a més de la competència normativa, les facultats executives necessàries per combatre les pràctiques que puguin alterar la lliure competència.

A més, en aquest cas, l'esmena examinada, a diferència d'allò que preveu la relativa a la creació de l'Agència Catalana de Seguretat Social, no conté un reconeixement explícit de les competències de les quals és titular l'Estat, sinó que pretén que l'ACCO assumeixi directament determinades funcions reguladores que, d'acord amb el marc de distribució de competències actual, no es troben a disposició del legislador català.

**Setena.** *L'esmena número 433, reservada per defensar en el Ple, és contrària a l'article 149.1.25 i .29 CE i no troba empara en els articles 132.4 i 133 EAC. Adoptada per unanimitat.*

De la literalitat de l'esmena 433 es desprèn que la seva finalitat és que el Govern, a l'empara de les competències previstes a l'article 132 EAC, elabori una norma amb rang legal sobre diferents aspectes de la seguretat nuclear que, o bé mantenen una relació directa amb la regulació del règim energètic i, en concret, amb els requisits per a la producció de l'energia nuclear per part de les instal·lacions que vulguin operar en el territori de Catalunya, o bé incideixen en qüestions de seguretat pública i protecció civil relacionades amb aquesta forma de producció d'energia i la seva potencial perillositat. Així, doncs, es tractaria d'una llei que, presumiblement i principal, establiria una normativa bàsica per als requisits i les condicions que han d'observar les instal·lacions nuclears (centrals nuclears, magatzems de residus, altres instal·lacions que utilitzen fonts radioactives, etc.) per tal d'obtenir les llicències d'operació i funcionament i els mecanismes per a la supervisió d'aquestes instal·lacions, però també, per a la implementació dels plans d'emergència i de protecció civil, de prevenció i actuació en cas d'accident i catàstrofe, que hi estan connectats.

La competència sobre «seguretat nuclear» no apareix expressament en el text de la Constitució, si bé la doctrina constitucional l'ha encabit dins de l'energia nuclear, definida com una modalitat concreta d'energia. D'acord amb això, ha interpretat que formen part de les competències estatals sobre les «bases del règim energètic» (art. 149.1.25 CE) les diferents activitats relatives a la producció, en qualsevol modalitat, d'energia nuclear, com també a l'emmagatzematge dels residus que s'hi produeixen (STC 14/2004, de 12 de febrer, FJ 10). En aquest context, l'article 133 EAC relatiu a «Energia i mines» atribueix a la Generalitat la competència compartida en matèria d'energia, que inclou el desplegament de les bases estatals i les potestats executives.

Amb tot, el mateix Tribunal Constitucional, reconeixent les competències de les comunitats autònomes en matèria de protecció civil, ha constatat la connexió prevalent entre la seguretat nuclear i la «seguretat pública», atesa la perillositat inherent a l'activitat de generació i d'emmagatzematge derivada d'aquest tipus d'energia, associada al possible alliberament a l'ambient de productes radioactius o radiacions ionitzants que no són detectables per als sentits. Per aquesta raó, es produeix una concurrència de competències de l'Estat, a l'empara de l'article 149.1.29 CE, i de les de les comunitats autònomes en matèria de protecció civil, que es resoldrà en cada cas depenent de la naturalesa, l'abast i les dimensions de la situació d'emergència i els recursos i els serveis que sigui necessari mobilitzar (STC 133/1990, de 19 de juliol, FJ 5 i 6).

Així, l'article 132 EAC atribueix a la Generalitat la competència exclusiva en matèria de protecció civil, que persegueix la preservació de les persones i els béns en situacions d'emergència i que inclou, en tot cas, la regulació, la planificació i l'execució de mesures relatives a les emergències i la seguretat civil, i també la direcció i coordinació dels serveis de protecció civil, respectant el que estableixi l'Estat en matèria de seguretat pública. Cal destacar, a més, que l'apartat 4 del mateix precepte estatutari conté l'única referència competencial expressa a la «seguretat nuclear» que es fa en el bloc de constitucionalitat, disposant que la Generalitat participa en l'execució d'aquesta matèria «en els termes que siguin acordats en els convenis subscrits a aquest efecte i, si s'escau, en les lleis».

El paràmetre constitucional i estatutari exposat no empara la Generalitat per dictar una norma legal amb l'abast material que li atorga l'esmena. D'aquesta manera, bo i admetent les seves competències en matèria de protecció civil, no és menys cert que, en l'àmbit específic de la seguretat nuclear, es concreten en una competència de participació en l'execució, en els termes acordats en els convenis subscrits a l'efecte o en les lleis. Així, ha de respectar les competències normatives de l'Estat que, quan es tracta de la seguretat nuclear, inclouen la regulació de la planificació, la prevenció i l'actuació efectiva respecte de les situacions d'emergència greu i d'abast supraterritorial que comportin la consegüent mobilització i coordinació de recursos i de serveis de les diferents administracions públiques.

D'altra part, l'article 133 EAC tampoc no habilita la Generalitat per dictar una norma bàsica sobre el règim jurídic al qual s'han de sotmetre les activitats de producció d'aquesta modalitat d'energia, amb independència que dins la lògica de l'esquema bases-desenvolupament pugui desenvolupar les corresponents competències normatives i executives, tot i l'expansió de la normativa estatal en la matèria i la centralització de funcions que ha comportat.

Barcelona, 4 de març de 2015