



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES DE CATALUNYA

Nota en relació amb el Dictamen del Consell de Garanties Estatutàries 4/2015, de 10 de març, sobre la Llei 32/2014, de 22 de desembre, de metrologia

Conclusions del Dictamen:

***Primera.** L'apartat quatre de la disposició final tercera de la Llei 32/2014, de 22 de desembre, de metrologia, en la nova redacció que dona al segon paràgraf de l'apartat 4 de l'article 15 de la Llei 21/1992, de 16 de juliol, d'indústria, pel que fa a l'incís «sense perjudici, si s'escau, de l'aplicació del que disposa en matèria d'autoritat d'origen la disposició addicional desena de 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 139.1 EAC i no troba empara en l'article 149.1.13 CE. Adoptada per unanimitat.*

La nova redacció donada a l'article 15 de la Llei 21/1992, d'indústria, versa sobre la regulació dels «organismes de control» encarregats de «verificar el compliment de les condicions i els requisits de seguretat que estableixen els reglaments de seguretat per als productes i les instal·lacions industrials» (apt. 1). El segon paràgraf del seu apartat 4 té per objecte adaptar la Llei 21/1992 a les prescripcions de la Llei 20/2013, de 9 de desembre, de garantia de la unitat de mercat (LGUM) i, amb aquesta finalitat, conté dues regles per a la determinació de l'autoritat competent, configurades per possibilitar l'actuació dels organismes de control en matèria d'indústria. La primera regla o punt de connexió que s'estableix resulta respectuosa amb les atribucions de la Generalitat com a autoritat competent del lloc d'origen en matèria de seguretat industrial ex article 139.1 EAC.

Per contra, la segona regla, que s'incorpora *ex novo*, i que consisteix a fer una remissió a la disposició addicional desena de la LGUM, no constitueix pròpiament un punt de connexió sinó que, per a determinades situacions, deixa a l'arbitri de l'operador la determinació de l'autoritat competent o d'origen, que pot ser la de qualsevol dels llocs en què aquell s'hagi establert. Aquesta explícita remissió obliga necessàriament a tenir en compte el parer emès en el Dictamen 5/2014, de 14 de febrer, amb motiu de l'examen de la citada disposició addicional de la LGUM, d'aplicació general a les activitats econòmiques del mercat estatal. En aquest sentit, el Dictamen esmentat posa de manifest que la LGUM ha introduït una regla general, el «Principi d'eficàcia en tot el territori nacional», que atribueix efectes extraterritorials generals a la regulació establerta per l'autoritat d'origen, sense distinció material ni funcional de les competències relacionades amb l'activitat econòmica que puguin resultar específicament afectades. Aquesta raó va justificar que s'afirmés que resultava contrari a l'Estatut que l'Estat incorporés «una regla general que atribueix uns efectes extraterritorials generals a totes les actuacions administratives, que desplacen les previsions estatutàries sobre el tema». D'aquesta manera: «la disposició general o l'acte administratiu aprovat des de "l'autoritat d'origen" té un efecte extraterritorial que produeix plens efectes jurídics, perquè "l'autoritat de destinació" està obligada a assumir la seva validesa (art. 19.3 LGUM)» (FJ 2.D).

Respecte d'aquesta qüestió, cal parar atenció al significat del territori de Catalunya com a àmbit de les competències de la Generalitat, en el qual aquesta projecta les seves polítiques públiques en els més diversos sectors materials. Així, atès el caràcter territorial de les instàncies d'autogovern que són les comunitats autònomes, el territori de Catalunya definit per l'Estatut (art. 14.1 EAC) estableix els límits dins dels quals exerceixen els seus poders les institucions autonòmiques i on les seves actuacions tenen eficàcia. Per tant, el territori es presenta com l'element espacial on s'elabora vàlidament l'ordenament jurídic català, on aquest és vigent i dins el qual, en general, produeix els seus efectes jurídics.

PALAU CENTELLES

Baixada de Sant Miquel, 8 - 08002 Barcelona

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

consell@cge.cat

En concret, la nova regla que estableix l'article 15.4 per remissió a la precitada disposició addicional desena de la LGUM significa que l'eficàcia de les disposicions i els actes que la Generalitat aprovi en l'exercici de les seves competències en matèria de seguretat industrial ex article 139.1 EAC, aplicables en el seu territori, solament vincularà als operadors que l'hagin escollida com a «autoritat d'origen». I això anterior pel fet que és l'operador econòmic qui decideix a quin ordenament jurídic i subsegüents actuacions administratives vol sotmetre l'activitat dels organismes de control i supervisió en l'àmbit de la seguretat industrial (art. 139.1 EAC).

D'altra part, s'ha d'excloure que la modificació de l'article 15.4 de la Llei 21/1992 pugui trobar habilitació en el títol competencial de l'article 149.1.13 CE, que és el fonament constitucional en què s'empara la Llei 32/2014, tal com prescriu l'apartat tercer de la seva disposició final cinquena.

A fi de justificar, en primer lloc, la improcedència constitucional de l'aplicació en aquest cas de l'article 149.1.13 CE, cal assenyalar que la regulació del règim d'habilitació per a l'accés i l'exercici de les activitats dels organismes de control i les regles sobre determinació de l'autoritat competent previstes en el nou paràgraf segon de l'article 15.4 queda integrada materialment en l'àmbit de la competència sobre indústria, que és competència exclusiva de la Generalitat ex article 139.1 EAC, amb l'excepció establerta a l'apartat 2 del mateix precepte.

En segon lloc, per bé que la indústria com a tal activitat és un dels sectors essencials de l'economia i de la seva planificació general (STC 203/1992, FJ 2), aquesta circumstància no comporta que qualsevol activitat que hi estigui vinculada tingui la rellevància suficient en els termes que estableix la jurisprudència constitucional, de forma que empari l'Estat per regular una matèria invocant automàticament el títol competencial de l'article 149.1.13 CE. Efectivament, la validesa de la intervenció de l'Estat en l'àmbit de competència exclusiva de les comunitats autònomes ex article 149.1.13 CE, com és el cas de la seguretat industrial (art. 139.1 EAC), «està subjecta almenys a dos requisits: un, "que es tracti d'una mesura objectivament de caràcter econòmic" i no només per la seva finalitat; i l'altre, "que l'esmentada mesura tingui rellevància per a l'economia general" (STC 225/1993, FJ 4)», o bé que tingui per objecte la regulació d'un sector estratègic per a aquesta darrera. Així, en sentit contrari, una utilització expansiva de l'article 149.1.13 CE, que inclogui qualsevol acció de naturalesa econòmica, per indirecta que pugui ser, «"[...] vaciaría de contenido una materia y un título competencial más específico (STC 112/1995)" [STC 124/2003, FJ 3]» (DCGE 20/2013, de 19 de desembre, FJ 2.2).

Aquest és, precisament, el cas del nou paràgraf segon de l'article 15.4 de la Llei 21/1992, que conté una estricta i específica regulació del règim d'habilitació per a l'accés i l'exercici de l'activitat dels organismes de control industrial i de les regles per determinar-ne l'autoritat competent, atès que es tracta d'una norma que, d'acord amb el seu contingut i objectiu predominant, no presenta una incidència econòmica significativa que permeti a l'Estat fer ús de l'esmentat títol competencial transversal ni tampoc no ordena cap sector econòmic.

Segona. *L'apartat cinc de la disposició final tercera de la Llei 32/2014, en la nova redacció que dóna a l'apartat 3 de l'article 16 de la Llei 21/1992, respecte de la remissió que fa a l'article 23.2 del capítol VI de la Llei 20/2013, vulnera l'article 68.1 EAC.*

Adoptada per unanimitat.

La nova redacció de l'article 16.3 de la Llei 21/1992 prescriu que la supervisió dels organismes de control s'ha de dur a terme tal com estableix el capítol VI de la LGUM, que regula la «[s]upervisió dels operadors econòmics» (art. 21 a 25), i que va ser objecte del reiterat DCGE 5/2014. En aquest pronunciament consultiu es va considerar que l'apartat 2 de l'article 23, per la connexió que presenta amb l'apartat 2 de l'article 14 LGUM, que regula la «[c]ooperació en l'elaboració de projectes normatius», vulnera, igual que ho fa l'article 14, la potestat reglamentària del Govern de la Generalitat reconeguda en l'article 68.1 EAC, pel que fa a les

competències relacionades amb activitats econòmiques incloses en el capítol II del títol IV de l'Estatut.

Amb ocasió de la projecció de l'apartat 2 de l'article 23 LGUM sobre la matèria referida a indústria i, més específicament, respecte de la seguretat industrial, el sistema d'informació a través del qual les autoritats que operen en aquest àmbit, que ha de disposar d'un mecanisme d'intercanvi electrònic de dades, es veu condicionat per un nou requisit en cas que les administracions implicades no acordin un format comú de comunicació. Aquesta circumstància comporta sostenir la mateixa conclusió d'inconstitucionalitat i d'antiestatutarietat que la formulada amb motiu del DCGE 5/2014. En efecte, cal reiterar que «atès el contingut imperatiu d'aquest apartat, que es projecta sobre una qüestió tan essencialment vinculada a l'autonomia institucional, derivada de l'autonomia política, com és la seva potestat sobre l'iter d'aprovació de les seves disposicions generals, la Generalitat es veu obligada a alterar els tràmits amb la incorporació d'un de nou que ha prescrit la LGUM. Aquest caràcter preceptiu del tràmit prescrit per la llei estatal incorpora un element de cautela o tutela que no es correspon amb el principi d'autonomia política de l'article 2 CE» (FJ 2.3.d).

Tercera. *L'apartat 3 de la disposició final cinquena de la Llei 32/2014, en allò que afecta als preceptes a què es refereixen les conclusions primera i segona, vulnera les competències de la Generalitat previstes a l'article 139.1 EAC i no troba empara en l'article 149.1.13 CE.*
Adoptada per unanimitat.

La modificació de l'article 15, apartat 4, segon paràgraf, i de l'apartat 3 de l'article 16 de la Llei 21/1992, aquest darrer en la remissió que fa a l'article 23.2 LGUM, no troba habilitació en el títol competencial de l'article 149.1.13 CE, que és el fonament constitucional en què s'empara la Llei 32/2014, tal com prescriu l'apartat tercer de la seva disposició final cinquena el qual, per aquesta raó i per connexió, és també inconstitucional i antiestatutari.

Quarta. *L'apartat u de la disposició final quarta de la Llei 32/2014, en el nou apartat 6 que afegeix a l'article 4 de la Llei 24/2013, de 26 de desembre, del sector elèctric, no vulnera la Constitució ni l'Estatut.*
Adoptada per unanimitat.

El nou apartat 6 de l'article 4 de la Llei 24/2013, del sector elèctric, introduït per la disposició final quarta de la Llei 32/2014, es refereix a la inclusió en la planificació elèctrica estatal d'un annex «de caràcter no vinculant» amb les instal·lacions de la xarxa de transport que es consideri necessari posar en servei durant els anys posteriors a l'horitzó de la planificació. Aquesta inclusió serveix únicament als efectes d'iniciar els tràmits administratius pertinents de la instal·lació esmentada. D'altra part, abans de dictar les resolucions que correspongui, es pot acordar la suspensió en els procediments administratius fins al moment en què les dites instal·lacions esdevinguin vinculants.

Malgrat que la disposició final cinquena de la Llei 32/2014 no invoca cap títol competencial per dictar aquesta previsió normativa sectorial, cal enquadrar-la en la regulació del sistema elèctric i, més concretament, de la planificació elèctrica, que s'integra dins les competències de l'Estat ex article 149.1.13 i .25 CE. En virtut d'aquests títols competencials, l'Estat està habilitat per dur a terme una activitat planificadora en relació amb el sector elèctric, que té com a finalitat assegurar el correcte funcionament del sistema elèctric, oferint els paràmetres que han d'il·lustrar les administracions públiques, però també els operadors econòmics que han de decidir les seves inversions en el sector. El Tribunal Constitucional ha concretat que l'àmbit de la seva obligatorietat «queda circumscribit tan sólo a las instalaciones de transporte, dado el carácter de monopolio natural de este tipo de redes». Igualment, recorda que la normativa reguladora de l'activitat de planificació estatal reconeix la participació de les comunitats autònomes en el seu procés d'elaboració (STC 18/2011, FJ 7.b).

Finalment, ha afegit que la naturalesa indicativa de la planificació en la majoria dels aspectes (llevat de les instal·lacions de transport) «excluye por principio la idea de una planificación de

CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES DE CATALUNYA

detalle en la que se marginen las competencias autonómicas en materia de planificación eléctrica, al menos en todo lo relativo a las actividades destinadas a garantizar el suministro eléctrico distintas a la ordenación de las instalaciones de transporte» (STC 18/2011, FJ 7.b). En definitiva, en totes aquelles matèries que els han estat atribuïdes estatutàriament.

Així mateix, ex article 149.1.22 CE, l'Estat pot autoritzar les instal·lacions elèctriques, sempre que es doni una de les dues condicions previstes per la norma constitucional: que ultrapassin el territori propi de la comunitat autònoma o que el seu aprofitament afecti altres comunitats autònomes, a part de Catalunya (STC 181/2013, de 23 d'octubre, FJ 7).

Per la seva banda, l'article 133.1.a EAC estableix que la Generalitat disposa de la competència compartida en matèria d'energia, específicament en allò que es refereix a: «a) La regulació de les activitats de [...] transport d'energia, l'atorgament de les autoritzacions de les instal·lacions que transcorrin íntegrament pel territori de Catalunya i l'exercici de les activitats d'inspecció i control de totes les instal·lacions existents a Catalunya». Així mateix, l'apartat 3 del mateix precepte estatutari estableix que: «[l]a Generalitat participa en la regulació i la planificació d'àmbit estatal del sector de l'energia que afecti el territori de Catalunya».

Dit això, l'Estat, en l'exercici de les seves competències bàsiques sobre el sector de l'energia elèctrica (art. 149.1.25 CE) pot preveure, amb caràcter indicatiu i prèviament a la seva qualificació, si s'escau, com a vinculants, l'existència de determinades instal·lacions de la xarxa de transport que, entre d'altres, puguin requerir períodes més llargs de tramitació administrativa, per a la resolució de dificultats tècniques o per a la coordinació entre els diversos agents. I, per tant, pot establir uns efectes jurídics, com ara l'inici dels tràmits administratius pertinents o la facultat de suspendre el corresponent procediment administratiu, que s'ajustin al fet que aitals previsions no tenen caràcter definitiu i que, en tot cas, correspon decidir a la Generalitat en l'àmbit de les seves competències (art. 133. 1 i .2 EAC). I això anterior respectant a més la participació d'aquesta en l'elaboració de la planificació estatal, en la mesura que afecti el seu territori (art. 133.3 EAC), com també preservant els béns i els drets dels tercers afectats.

Barcelona, 12 de març de 2015