

DICTÀMENS EMESOS PEL CONSELL
DE GARANTIES ESTATUTÀRIES DE CATALUNYA
2013

DICTÀMENS

2013



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES
DE CATALUNYA

Barcelona, 2014

EDITAT PEL CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES
DE CATALUNYA

Palau Centelles
Baixada de Sant Miquel, 8
08002 Barcelona

© Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya, 2014

Producció: Addenda - www.addenda.es

Dipòsit legal: B-17811-2013
ISSN: 2014-6264

Sumari

| | |
|--|-----|
| Composició del Consell de Garanties Estatutàries (en data 31 de desembre de 2013) | 7 |
| Dictàmens..... | 9 |
| Índex de preceptes estatutaris i constitucionals | 637 |
| Índex de matèries | 641 |

Composició
del Consell de Garanties Estatutàries
(En data 31 de desembre de 2013)

CONSELLERS

Hble. Sr. Joan Egea Fernàndez. *President*
(des del 18.4.2013)

Hble. Sr. Pere Jover i Presa. *Vicepresident*
(des de l'11.4.2013)

Hble. Sr. Eliseo Aja

Il·ltre. Sr. Marc Carrillo

Il·ltre. Sr. Jaume Vernet i Llobet

Il·ltre. Sr. Àlex Bas i Vilafranca. *Conseller secretari*
(des de l'11.4.2013)

Il·ltre. Sr. Francesc de Paula Caminal Badia
(des del 22.3.2013)

Il·ltre. Sr. Joan Ridao Martín (des del 22.3.2013)

Il·ltre. Sr. Carles Jaume Fernández (des del 22.3.2013)

Il·ltre. Sra. Antonia Agulló Agüero (fins al 21.3.2013)

Il·ltre. Sr. Enric Fossas Espadaler (fins al 21.3.2013)

LLETRADES I LLETRATS

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

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

Jordi Freixes Montes. *Lletrat responsable de Gestió Administrativa*

Javier Mieres Mieres. *Lletrat*

Dictàmens

| | |
|---|-----|
| Dictamen 1/2013 , de 17 de gener, sobre la Llei 10/2012, de 20 de novembre, per la qual es regulen determinades taxes en l'àmbit de l'Administració de justícia i de l'Institut Nacional de Toxicologia i Ciències Forenses .. | 13 |
| Dictamen 2/2013 , de 21 de febrer, sobre la Llei 16/2012, de 27 de desembre, per la qual s'adopten diverses mesures tributàries dirigides a la consolidació de les finances públiques i a l'impuls de l'activitat econòmica | 63 |
| Dictamen 3/2013 , de 26 de febrer, sobre les disposicions addicionals vuitanta-unena i vuitanta-quatrena de la Llei 17/2012, de 27 de desembre, de pressupostos generals de l'Estat per a l'any 2013 | 89 |
| Dictamen 4/2013 , de 7 de maig, sobre el Reial decret llei 4/2013, de 22 de febrer, de mesures de suport a l'emprenedor i d'estímul del creixement i de la creació d'ocupació | 113 |
| Dictamen 5/2013 , de 20 de juny, sobre el Reial decret 189/2013, de 15 de març, pel qual es modifica el Reial decret 34/2008, de 18 de gener, pel qual es regulen els certificats de professionalitat i els reials decrets pels quals s'estableixen certificats de professionalitat dictats en la seva aplicació | 147 |

| | |
|---|-----|
| Dictamen 6/2013 , de 8 de juliol, sobre el Reial decret 239/2013, de 5 d'abril, pel qual s'estableixen les normes per a l'aplicació del Reglament (CE) núm. 1221/2009 del Parlament Europeu i del Consell, de 25 de novembre de 2009, relatiu a la participació voluntària d'organitzacions en un sistema comunitari de gestió i auditoria mediambientals (EMAS), i pel qual es deroguen el Reglament (CE) núm. 761/2001 i les decisions 2001/681/CE i 2006/193/CE de la Comissió... | 169 |
| Dictamen 7/2013 , d'11 de juliol, sobre la Llei 2/2013, de 29 de maig, de protecció i ús sostenible del litoral i de modificació de la Llei 22/1988, de 28 de juliol, de costes | 197 |
| Dictamen 8/2013 , de 8 d'agost, sobre la Resolució de 13 de maig de 2013, de la Secretaria d'Estat de la Seguretat Social, per la qual s'estableix el Pla general d'activitats preventives de la Seguretat Social, que han d'aplicar les mútues d'accidents de treball i malalties professionals de la Seguretat Social en la planificació de les seves activitats per a l'any 2013 | 243 |
| Dictamen 9/2013 , de 8 d'agost, sobre la Llei 8/2013, de 26 de juny, de rehabilitació, regeneració i renovació urbanes | 261 |
| Dictamen 10/2013 , de 3 de setembre, sobre la Llei orgànica 4/2013, de 28 de juny, de reforma del Consell General del Poder Judicial, per la qual es modifica la Llei orgànica 6/1985, d'1 de juliol, del poder judicial .. | 327 |
| Dictamen 11/2013 , de 13 de setembre, sobre el Reial decret 396/2013, de 7 de juny, pel qual es regula el Comitè tècnic estatal de l'Administració judicial electrònica | 357 |

| | |
|---|-----|
| Dictamen 12/2013 , de 3 d'octubre, sobre la Llei 13/2013, de 2 d'agost, de foment de la integració de cooperatives i d'altres entitats associatives de caràcter agroalimentari | 385 |
| Dictamen 13/2013 , de 10 d'octubre, sobre la Llei 12/2013, de 2 d'agost, de mesures per millorar el funcionament de la cadena alimentària..... | 421 |
| Dictamen 14/2013 , de 15 d'octubre, sobre el Reial decret llei 11/2013, de 2 d'agost, per a la protecció dels treballadors a temps parcial i altres mesures urgents en l'ordre econòmic i social..... | 453 |
| Dictamen 15/2013 , de 8 de novembre, sobre el Reial decret 609/2013, de 2 d'agost, pel qual s'estableixen els llindars de renda i patrimoni familiar i les quanties de les beques i els ajuts a l'estudi per al curs 2013-2014, i es modifica parcialment el Reial decret 1721/2007, de 21 de desembre, pel qual s'estableix el règim de les beques i els ajuts a l'estudi personalitzats, així com sobre la Resolució de 13 d'agost de 2013, de la Secretaria d'Estat d'Educació, Formació Professional i Universitats, per la qual es convoquen beques de caràcter general per al curs acadèmic 2013-2014, per a estudiants que cursin estudis postobligatoris | 477 |
| Dictamen 16/2013 , de 15 de novembre, sobre el Decret llei 5/2013, de 22 d'octubre, de mesures de racionalització i simplificació de l'estructura del sector públic de la Generalitat de Catalunya | 507 |
| Dictamen 17/2013 , de 15 de novembre, sobre el Decret llei 4/2013, de 22 d'octubre, pel qual s'autoritza l'Institut Català de Finances a constituir una societat anònima perquè actuï com a entitat de crèdit i es modifiquen determinats preceptes del Text refós de la Llei de l'Institut Català de Finances, aprovat pel Decret legislatiu 4/2002, de 24 de desembre | 533 |

| | |
|--|-----|
| Dictamen 18/2013 , de 21 de novembre, sobre el Reial decret 635/2013, de 2 d'agost, pel qual, en desplegament del «Pla d'impuls al medi ambient en el sector hotelier PIMA Sol», per a la rehabilitació energètica de les seves instal·lacions, es regula l'adquisició de crèdits futurs de carboni pel Fons de carboni per a una economia sostenible | 555 |
| Dictamen 19/2013 , de 16 de desembre, sobre l'article 39.dos de la Llei 14/2013, de 27 de setembre, de suport als emprenedors i la seva internacionalització, pel qual s'afegeix una nova disposició addicional dissetena a la Llei 31/1995, de 8 de novembre, de prevenció de riscos laborals | 581 |
| Dictamen 20/2013 , de 19 de desembre, sobre la Proposició de llei d'horaris comercials i determinades activitats de promoció | 603 |

Dictamen 1/2013, de 17 de gener,
sobre la Llei 10/2012, de 20 de novembre, per la
qual es regulen determinades taxes en l'àmbit de
l'Administració de justícia i de l'Institut Nacional
de Toxicologia i Ciències Forenses

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

DICTAMEN

Sol·licitat pel Govern de la Generalitat, sobre la Llei 10/2012, de 20 de novembre, per la qual es regulen determinades taxes en l'àmbit de l'Administració de justícia i de l'Institut Nacional de Toxicologia i Ciències Forenses (BOE núm. 280, de 21 de novembre de 2012).

ANTECEDENTS

1. El dia 19 de desembre de 2012 va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries un escrit de la vicepresidenta del Govern, de 18 de desembre de 2012 (Reg. núm. 2847), pel qual, en compliment del que preveuen els articles 16.2.a i 31 de la Llei 2/2009, de 12 de fe-

Ponent: Joan Egea Fernández

brer, del Consell de Garanties Estatutàries, es comunicava al Consell l'Acord del Govern de la Generalitat, de 18 de desembre de 2012, de sol·licitud d'emissió de dictamen sobre l'adequació a la Constitució i a l'Estatut d'autonomia dels articles 1 a 11 de la Llei 10/2012, de 20 de novembre, per la qual es regulen determinades taxes en l'àmbit de l'Administració de justícia i de l'Institut Nacional de Toxicologia i Ciències Forenses.

L'òrgan sol·licitant demana d'aquest Consell el dictamen, atès el seu caràcter preceptiu segons l'article 76.3 EAC, per al cas que s'acordés interposar un recurs d'inconstitucionalitat.

2. El Consell de Garanties Estatutàries, en la sessió del dia 20 de desembre de 2012, després d'examinar la legitimació i el contingut de la sol·licitud, la va admetre a tràmit i es va declarar competent per emetre el dictamen corresponent. Es va designar ponent del Dictamen esmentat el vicepresident Joan Egea Fernández.

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

4. En data 9 de gener de 2013 es va rebre en el Registre del Consell (Reg. núm. 2899) un escrit de la Vicepresidència del Govern que adjuntava com a documentació complementària els antecedents que van acompanyar la presentació davant el Congrés dels Diputats del Projecte de llei pel qual es regulen determinades taxes en l'àmbit de l'Administració de justícia i de l'Institut Nacional de Toxicologia i Ciències Forenses, dels quals formaven part la Memòria d'impacte normatiu, l'Informe del Consell General del Poder Judicial i el Dictamen del Consell d'Estat.

5. Finalment, després de les corresponents sessions de deliberació, es va fixar com a data per a la votació i per a l'aprovació del Dictamen el dia 17 de gener de 2013.

FONAMENTS JURÍDICS

Primer. L'objecte del Dictamen

El Govern de la Generalitat sol·licita que aquest Consell es pronunciï sobre el títol I de la Llei 10/2012, de 20 de novembre, per la qual es regulen determinades taxes en l'àmbit de l'Administració de justícia i de l'Institut Nacional de Toxicologia i Ciències Forenses (en endavant, Llei 10/2012). Aquest Dictamen s'emet prèviament, i amb caràcter preceptiu, a l'eventual interposició d'un recurs d'inconstitucionalitat davant el Tribunal Constitucional (art. 76.3 EAC i 16.2.a i 31.1 de la Llei 2/2009, de 12 de febrer).

Procedirem, en aquest primer fonament jurídic, a delimitar l'objecte del Dictamen, tot exposant, en primer lloc, el contingut dels preceptes de la Llei 10/2012 sol·licitats i el context normatiu en el qual s'insereixen, i a continuació, els motius que fonamenten els dubtes de constitucionalitat i d'estatutarietat plantejats per la sol·licitud. Finalment, indicarem l'estructura que adoptarà el Dictamen a fi i efecte de donar resposta a la petició del Govern.

1. La Llei 10/2012 s'articula en dos títols d'objecte divers. El títol I, integrat pels articles 1 a 11, regula la taxa per l'exercici de la potestat jurisdiccional en els ordres civil, contenciós administratiu i social. El títol II regula, en canvi, la taxa per l'alta i la modificació de fitxes toxicològiques en el Registre de productes químics (art. 12 a 19). La sol·licitud de dictamen es refereix exclusivament al títol I, raó per la qual ometrem la descripció dels preceptes del títol II. Així mateix, la Llei conté dues disposicions transitòries, una de derogatòria i set de finals, de les quals tan sols algunes tenen un contingut directament vinculat amb la taxa per l'exercici de la potestat jurisdiccional.

El títol I de la Llei 10/2012 conté la regulació característica d'una taxa: àmbit d'aplicació, fet imposable, subjecte passiu, exempcions, meritació, base imposable, quota tributària, autoliquidació i pagament, gestió, bonificacions i vinculació de la taxa. La creació d'aquesta taxa i la consegüent assumpció pels

ciutadans que recorren als tribunals de part del cost del seu funcionament es justifica en el preàmbul de la Llei a partir d'una doble consideració: d'una banda, «es pretén racionalitzar l'exercici de la potestat jurisdiccional» i, de l'altra, «la taxa aporta més recursos que han de permetre una millora en el finançament del sistema judicial i, en particular, de l'assistència jurídica gratuïta».

L'article 1 estableix el caràcter estatal de la taxa que es crea i la seva exigibilitat en tot el territori de l'Estat i preveu la compatibilitat d'aquesta amb les taxes i els tributs que puguin exigir les comunitats autònomes en l'exercici de les seves competències, amb la condició expressa que «no poden gravar els mateixos fets imposables».

El fet imposable de la taxa el constitueix, d'acord amb l'article 2, l'exercici de la potestat jurisdiccional originat com a conseqüència de la realització de determinats actes processals, que s'enumeren.

L'article 3 determina que el subjecte passiu és tota persona, física o jurídica, que promogui l'exercici de la potestat jurisdiccional mitjançant algun dels actes processals assenyalats a l'article anterior. Es determina, també, alguna especialitat per als supòsits de litigants no residents a Espanya.

L'article 4 preveu un seguit d'exempcions de la taxa de caràcter objectiu, per raó del tipus d'acció o procés promogut, i de caràcter subjectiu. Entre les primeres, cal destacar que en resta exempta la interposició de demanda i la presentació dels ulteriors recursos en els procediments especials de protecció dels drets fonamentals i llibertats públiques; i en l'àmbit de la jurisdicció contenciosa administrativa, no estan subjectes a la taxa els recursos interposats pels funcionaris públics en defensa dels seus drets estatutaris i els supòsits de recurs contra el silenci administratiu negatiu o inactivitat de l'Administració. Per raó del subjecte, n'estan exemptes les persones a qui s'hagi reconegut el dret d'assistència jurídica gratuïta, el Ministeri Fiscal, les administracions estatal, autonòmica i local, i els organismes que en depenen, i les Corts Generals i les assemblees legislatives de les comunitats autònomes. Finalment, l'apartat 3 d'aquest article estableix una exempció del 60% de la quota tributària als treballadors per la interposició dels recursos de suplicació i cassació.

L'article 5 de la Llei fixa la meritació de la taxa en relació amb determinats moments processals, coincidents amb caràcter general amb la interposició de la demanda o el recurs corresponent.

L'article 6 determina que la base imposable de la taxa coincideix amb la quantia del procediment judicial o recurs i l'article 7 fixa la quota tributària a partir d'un doble criteri: una quantitat fixa en funció del tipus de procés i de l'acte processal i una quantitat variable segons quina sigui la quantia del procés judicial, el 0,5% fins al primer milió d'euros i el 0,25% sobre la resta, amb un límit, en tot cas, de 10.000 euros. Les quantitats fixes, segons la jurisdicció, són les següents: a la jurisdicció civil, 100 euros per la incoació d'un procés monitori, monitori europeu i la demanda incidental en el procés concursal; 150 euros pel judici verbal i el canviari; 200 euros per l'execució extrajudicial, l'oposició a l'execució de títols judicials i el procediment concursal; 300 euros pel judici ordinari; 800 euros pel recurs d'apel·lació, i 1.200 euros pels recursos de cassació i d'infracció processal. A la jurisdicció contenciosa administrativa, 200 euros pel procediment abreujat, 350 euros pel judici ordinari, 800 euros per l'apel·lació i 1.200 euros per la cassació. A la jurisdicció social, 500 euros pel recurs de suplicació i 750 euros per la cassació.

L'article 8 regula el procediment d'autoliquidació i pagament. En concret, l'apartat 2 preveu que el justificant del pagament de la taxa ha d'acompanyar qualsevol escrit processal mitjançant el qual es dugui a terme el fet imposable de la taxa. Si la presentació del justificant del pagament s'omet, el secretari judicial «no ha de donar curs a l'escrit fins que aquesta omisió sigui solucionada», fet que no impedeix l'aplicació dels terminis corresponents i l'eventual preclusió de l'acte processal. El precepte també disposa la devolució de diferents percentatges de la quota tributària en els supòsits de solució extrajudicial del litigi (devolució del 60%) o d'acumulació de processos (devolució del 20%).

La gestió de la taxa correspon al Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques, d'acord amb l'article 9. L'article 10 preveu una bonificació del 10% de la taxa per als casos en què s'utilitzin mitjans telemàtics en la presentació d'escrits i

en la resta de comunicacions amb els jutjats i tribunals. Finalment, l'article 11 estableix la vinculació de la taxa al sistema de justícia gratuïta en els termes que determini la llei de pressupostos generals de l'Estat de cada exercici.

Fora de la part articulada de la Llei, les disposicions més directament relacionades amb el títol I són les següents: la disposició derogatòria única deroga l'article 35 de la Llei 53/2002, de 30 de desembre, de mesures fiscals, administratives i de l'ordre social; la disposició final primera modifica el paràgraf *m* de l'article 13 de la Llei 8/1989, de 13 d'abril, de taxes i preus públics, per tal d'introduir l'exercici de la potestat jurisdiccional en els ordres civil, contenciós administratiu i social entre els serveis sobre els quals es poden establir taxes; la disposició final tercera modifica el punt 7è a l'apartat 1 de l'article 241 de la Llei 1/2000, de 7 de gener, d'enjudiciament civil, per tal d'adaptar la denominació de la taxa que s'integra com un concepte més de les costes del procés; la disposició final cinquena invoca com a títols competencials a l'empara dels quals es dicta la Llei les competències de l'Estat en matèria d'Administració de justícia, legislació processal i hisenda pública de l'article 149.1.5, .6 i .14 de la Constitució; la disposició final sisena habilita el Govern per al desplegament reglamentari, i la disposició final setena estableix l'entrada en vigor de la Llei l'endemà de la publicació en el BOE, llevat de l'article 11, que és aplicable a partir de l'1 de gener de 2013.

2. Pel que fa al context normatiu, la Llei 25/1986, de 24 de desembre, va derogar el Decret 1035/1959, de 18 de juny, tot suprimint les taxes judicials vigents fins aleshores, i va establir la gratuïtat de l'accés a la jurisdicció. El preàmbul de la Llei va justificar aquesta supressió en el mandat de l'article 9.2 CE, tot afirmant que el caràcter real i efectiu de la llibertat i la igualtat que vol la Constitució «depèn del fet que tots el ciutadans puguin obtenir justícia sigui quina sigui la seva situació econòmica o la seva posició social».

La Llei 53/2002, de 30 de desembre, de mesures fiscals, administratives i de l'ordre social, va introduir, en el seu article 35, la denominada taxa per l'exercici de la potestat jurisdiccional en els ordres civil i contenciós administratiu. Es

tractava d'una reintroducció de les taxes judicials de caràcter limitat si tenim en compte que els subjectes obligats se circumscriuen a les persones jurídiques sotmeses a l'impost de societats que no tinguessin la consideració de reduïda dimensió (art. 35, apt. tres, punt 2, de la Llei 53/2002), la qual cosa suposava, d'acord amb l'article 108 del Reial decret legislatiu 4/2004, de 5 de març, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei de l'impost sobre societats, que en quedaven excloses les empreses amb un import net de xifra de negocis inferior a 6 milions d'euros (límit que ha estat ampliat posteriorment fins als 10 milions d'euros, d'acord amb l'article 1.2 del Reial decret llei 13/2010, de 3 de desembre). D'altra banda, l'exigibilitat de la taxa es limitava a la realització del fet imposable en l'àmbit de la jurisdicció civil i la contenciosa administrativa, sense incloure, per tant, la social.

La Llei 10/2012 ha estat objecte del corresponent desplegament reglamentari mitjançant l'Ordre HAP/2662/2012, de 13 de desembre, per la qual s'aprova el model 696 d'autoliquidació, i el model 695 de sol·licitud de devolució per solució extrajudicial del litigi i per acumulació de processos, de la taxa per l'exercici de la potestat jurisdiccional en els ordres civil, contencios administratiu i social i es determinen el lloc, la forma, els terminis i els procediments de presentació. D'acord amb la disposició final segona d'aquesta Ordre, aquesta entrà en vigor el dia 17 de desembre de 2012 i és aplicable als fets imposables que tinguin lloc a partir d'aquesta data.

Finalment, per acabar de perfilar el context normatiu de la Llei 10/2012, s'ha de recordar que, en l'àmbit de Catalunya, l'article 16 de la Llei 5/2012, de 20 de març, de mesures fiscals, financeres i administratives i de creació de l'impost sobre les estades en establiments turístics, va crear la taxa per la prestació de serveis personals i materials en l'àmbit de l'administració de l'Administració de justícia, i sobre l'estatutarietat i la constitucionalitat de la qual ens vam pronunciar en el Dictamen 4/2012, de 6 de març (FJ 3).

3. L'escrit de sol·licitud de dictamen expressa dos tipus de dubtes de constitucionalitat i d'estatutarietat en relació amb el títol I de la Llei 10/2012. En primer lloc, argumenta, a

partir de la referència al debat parlamentari i de l'Informe emès pel Consell General del Poder Judicial, que l'increment dels imports de la taxa previstos per la Llei «comporta un efecte dissuasiu evident, particularment en assumptes de petita quantia». I citant la doctrina del Tribunal Constitucional establerta, entre d'altres, en la STC 20/2012, de 16 de febrer, recorda que «la quantia de les taxes judicials no ha d'impedir ni obstaculitzar de manera desproporcionada l'accés a la jurisdicció, ja que això comportaria una vulneració del dret a la tutela judicial efectiva de l'article 24.1 de la Constitució». A més de les consideracions anteriors, afegeix que l'increment de les taxes judicials d'àmbit estatal té més rellevància a Catalunya pel fet de la vigència de la taxa per la prestació de serveis personals i materials en l'àmbit de l'administració de l'Administració de justícia creada per la Llei 5/2012, «dificultant que es puguin considerar i acceptar com a dues taxes addicionals o complementàries que corresponen a serveis diferents prestats per administracions diferents».

El segon retret formulat per la sol·licitud té un caràcter netament competencial. D'acord amb l'escrit, el fet imposable definit per la Llei 10/2012 pot tenir un sentit ampli que comprendria no tan sols l'exercici de la potestat jurisdiccional, *stricto sensu*, sinó també altres serveis materials i personals propis de l'administració de l'Administració de justícia. Aquesta comprensió àmplia del fet imposable de la taxa estatal no s'avindria amb la doctrina constitucional i podria comportar l'exclusió de la taxa catalana (per efecte de la prohibició de la doble imposició establerta per l'article 6.2 LOFCA) i una invasió de les competències que corresponen a la Generalitat en matèria de justícia, reconegudes als articles 103 a 105 EAC.

4. En vista del que s'ha exposat, l'objecte del present Dictamen se centrarà a determinar, d'una banda, en el fonament jurídic segon, si el títol I de la Llei 10/2012 vulnera l'ordre constitucional i estatutari de distribució de competències en matèria d'Administració de justícia i, d'una altra, en el fonament jurídic tercer, si les taxes que fixa per a cada ordre jurisdiccional i procediment vulneren, per raó de la seva quan-

tia, el dret que tothom té a obtenir la tutela judicial efectiva, previst a l'article 24.1 CE.

Segon. L'anàlisi del títol I de la Llei 10/2012, d'acord amb el marc constitucional i estatutari de distribució de competències en matèria de taxes en l'àmbit de l'Administració de justícia

1. Tal com s'ha assenyalat en el fonament jurídic anterior, ens centrarem, en primer lloc, en la resolució dels dubtes de caràcter competencial que planteja el Govern de la Generalitat respecte del títol I de la Llei 10/2012, relatiu a la «Taxa per l'exercici de la potestat jurisdiccional en els ordres civil, contenciós administratiu i social».

En el seu escrit de petició de dictamen, el Govern entén que l'esmentat títol I «[...] pot esdevenir inconstitucional, per invasió de les competències que, en matèria de justícia, corresponen a la Generalitat, d'acord amb els articles 103 a 105 de l'Estatut d'autonomia».

Per la seva banda, la Llei 10/2012, en la seva disposició final cinquena, enumera, de manera genèrica i com a fonament de la seva aprovació, una pluralitat de títols competencials, que es concreten en els següents: article 149.1.5 CE, «Administració de Justícia»; article 149.1.6 CE, «Legislació processal», i article 149.1.14 CE, «Hisenda general i deute de l'Estat».

Com hem afirmat, seguint una consolidada jurisprudència constitucional, recollida, entre d'altres, en el nostre Dictamen 7/2012, de 8 de juny (FJ 2), «[e]ls títols competencials no són intercanviables i [...] en els supòsits de concurrència, s'ha de determinar quin és en cada cas el títol competencial prevalent, tenint en compte la raó o la finalitat de la norma atributiva de competències i el contingut del precepte qüestionat». Per tant, en vista d'aquesta doctrina, ens pertoca enquadrar el títol I en la matèria prevalent corresponent i, a partir d'aquí, declarar si, d'acord amb el repartiment competencial que resulta de la Constitució i de l'Estatut d'autonomia, s'ha produït una vulneració de les competències de la Generalitat, com sosté el Govern.

L'enquadrament competencial de l'esmentat títol I se situa, de forma molt evident, en la matèria «Administració de justí-

cia» (art. 149.1.5 CE), ja que es relaciona amb l'exercici de la potestat jurisdiccional. En efecte, tot i que el seu contingut presenta una clara naturalesa fiscal, en crear i regular un tribut, i que té també certes repercussions processals perquè aquest es configura com un requisit d'accés al procés o de continuació, la seva finalitat no és merament recaptatòria, sinó que el seu objectiu principal és, tal com s'expressa en el preàmbul de la Llei, l'ordenació i racionalització de l'ús del servei públic de l'Administració de justícia, que, com és prou sabut, està afectat per una gran sobrecàrrega de treball, per més que aquesta racionalització no vagi més enllà de l'efecte que la taxa pugui tenir sobre la reducció de la litigiositat i l'increment dels recursos.

2. Un cop hem identificat el títol competencial prevalent, cal delimitar la distribució de competències entre l'Estat i a la Generalitat de Catalunya en matèria d'Administració de justícia. Per fer-ho, hem de partir, en primer lloc, de la doctrina del Tribunal Constitucional recollida en el nostre Dictamen 4/2012, de 6 de març (FJ 3.1), que recentment ha reiterat la STC 162/2012, de 20 de setembre (FJ 5), i, per remissió a aquesta, la STC 235/2012, de 13 de desembre (FJ 3), segons la qual la competència per crear i regular les taxes per serveis deriva necessàriament de la que s'exerceix per crear les institucions i organitzar els serveis públics corresponents. És a dir, està estretament vinculada a la competència material, com, de fet, estableix també l'article 7.1 LOFCA. D'aquí que, en aquell mateix Dictamen, afirmàrem que, des de la perspectiva competencial, la qüestió de la legitimitat d'una taxa es reduirà a comprovar que la competència sobre el servei gravat correspon a qui l'ha creada

L'aplicació d'aquest principi ens porta a examinar, com dèiem, el règim competencial de la matèria «Administració de justícia», que és on hem enquadrat els articles 1 a 11 que integren el títol I de la Llei dictaminada. Es tracta d'una matèria en la qual, si bé correspon a l'Estat la competència exclusiva (art. 149.1.5 CE), la Generalitat de Catalunya també exerceix determinades competències (art. 101 a 109 EAC), concretament, pel que aquí ens interessa, sobre els mitjans personals (art.

103 EAC) i materials (art. 104 EAC). Caldrà delimitar, doncs, l'abast dels àmbits competencials respectius, ja que només així podrem determinar si, tal com denuncia el Govern, l'Estat està exigint una taxa per serveis que presta la Generalitat i, en conseqüència, incorrent en una invasió competencial.

El Tribunal Constitucional ha dut a terme aquesta delimitació competencial entre l'Estat i les comunitats autònomes en doctrina reiterada (que ha sintetitzat l'anteriorment citada STC 162/2012, FJ 5), en la qual, a tall de resum, podem dir que distingeix un «sentit estricte» i un «sentit ampli» en el concepte d'«Administració de justícia».

Pel que fa al «sentit estricte» d'Administració de justícia, que s'atribueix a l'Estat, l'alt tribunal ha afirmat que:

«[...] al Estado le corresponde la competencia exclusiva en materia de Administración de Justicia ex art. 149.1.5 CE (al respecto, STC 56/1990, de 29 de marzo, FJ 6, doctrina posteriormente reiterada en las SSTC 105/2000, de 13 de abril, FJ 2, y 253/2005, de 11 de octubre, FJ 5)”, competencia que supone, en primer lugar, “que el Poder Judicial es único y a él le corresponde juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, y así se desprende del art. 117.5 de la Constitución; en segundo lugar, el gobierno de ese Poder Judicial es también único, y corresponde al Consejo General del Poder Judicial (art. 122.2 de la Constitución)” (STC 294/2006, de 11 de octubre, FJ 3).» (STC 162/2012, de 20 de setembre, FJ 5)

En relació amb les comunitats autònomes, aquesta mateixa jurisprudència ha assenyalat que poden assumir competències sobre els mitjans personals i materials («administració de l'Administració de Justícia»), tot argumentant que:

«[F]rente a ese núcleo esencial de lo que debe entenderse por Administración de Justicia, existe un conjunto de medios personales y materiales que, ciertamente, no se integran en ese núcleo, sino que se coloca, como dice expresamente el art. 122.1, al referirse al personal al servicio de la Administración de Justicia, esto es, no estrictamente integrados en ella. En cuanto no resultan elemento esencial de la función jurisdiccional y del autogobierno del Poder Judicial, cabe aceptar que las Comunidades Autónomas asuman competencias sobre esos medios personales y materiales.» (STC 162/2012, de 20 de setembre, FJ 5)

Precisament, pel que fa a les taxes judicials, l'article 104.f EAC atribueix a la Generalitat de Catalunya la competència per a «[l]a gestió, la liquidació i la recaptació de les taxes judicials que estableixi la Generalitat en l'àmbit de les seves competències sobre l'Administració de justícia».

Aquest règim de distribució competencial permet concloure que les taxes de l'Estat no poden recaure sobre els serveis o activitats de competència autonòmica. És més, si l'Estat gravés aquests serveis, a més de la invasió competencial que determinaria la inconstitucionalitat del gravamen, es podria produir també una situació de doble imposició contrària als articles 6.2 i 7 LOFCA en el cas que les comunitats autònomes competents establissin les taxes corresponents sobre aquells serveis o activitats. En aquest punt ens hem de remetre, novament, al nostre Dictamen 4/2012, de 6 de març (FJ 3.2), en què, citant una consolidada jurisprudència constitucional –que recentment ha reiterat la STC 210/2012, de 14 de novembre (FJ 4)–, afirmem que la finalitat de l'article 6.2 LOFCA no és impedir que les comunitats autònomes puguin establir els seus propis tributs sobre objectes materials o fonts impositives ja gravades per l'Estat, sinó que «[...] lo que estrictamente prohíbe es la duplicidad de hechos imponibles» entre tributs estatals i autonòmics (STC 37/1987, de 26 de març, FJ 14, i 186/1993, de 7 de juny, FJ 4).

Però convé tenir present que el mateix Tribunal Constitucional ha assenyalat també que, per determinar si s'ha vulnerat la prohibició de doble imposició continguda a l'esmentat article 6.2 LOFCA, no n'hi ha prou amb una mera comparació literal de la definició del tribut que fan les normes, sinó que cal un examen més profund, de manera que no es pot afirmar que els fets imposables siguin coincidents només:

«[...] porque su definición sea o no gramaticalmente idéntica, ya que será preciso atender a las circunstancias que ha seleccionado el legislador para dar lugar a los hechos imponibles de ambos impuestos» (STC 122/2012, FJ 4). Por tanto, el método de comparación deberá tomar el examen del hecho imponible como punto de partida, pero abarcando también “los restantes elementos del tributo que se encuentran conectados con el hecho imponible, [...]”, extendiéndose lógicamente también

a los elementos de cuantificación del hecho imponible (STC 122/2012, FJ 7).» (STC 210/2012, de 14 de novembre, FJ 4)

En aquell mateix Dictamen vam afirmar també que aquest criteri bàsic, segons el qual la creació de la taxa correspon a l'Administració que té la competència per prestar el servei o dur a terme l'activitat administrativa (art. 7.1 i 17.b LOFCA), és decisiu per resoldre els dubtes sobre la doble imposició aleshores invocada «perquè difícilment es pot produir –a diferència dels impostos– ja que la taxa recau en una activitat o en un servei, que és competència d'una sola administració» (DCGE 4/2012, de 6 de març, FJ 3).

3. Un cop exposat sintèticament el marc constitucional i estatutari de distribució de competències en matèria d'Administració de justícia, examinarem del títol I de la Llei 10/2012 per tal de determinar si s'adequa o no als paràmetres que acabem de fixar.

Aquest títol delimita l'àmbit d'aplicació de la taxa, atribuint-li caràcter estatal i exigibilitat a tot l'Estat, sens perjudici de les taxes i d'altres tributs que puguin establir les comunitats autònomes, els quals no podran gravar els mateixos fets imposables (art. 1). Enumera, a l'article 2, els diferents actes processals que constitueixen el fet imposable de la taxa sobre l'exercici de la potestat jurisdiccional, que concreta en els següents: la interposició de demanda en tota classe de processos declaratius i executius extrajudicials en l'ordre civil, així com la formulació de reconvençió i la petició inicial del procés monitori; la sol·licitud de concurs necessari i la demanda incidental en processos concursals; la interposició de la demanda en l'ordre jurisdiccional contenciós administratiu; la interposició del recurs extraordinari per infracció processal en l'àmbit civil; la interposició de recursos d'apel·lació contra sentències i de cassació en l'ordre civil i contenciós administratiu; la interposició de recursos de suplicació i de cassació en l'ordre social i, finalment, l'oposició a l'execució de títols judicials. Defineix el subjecte passiu (art. 3); determina les exempcions, objectives i subjectives, a la taxa (art. 4); fixa el moment de la seva meritació (art. 5) i la base imposable (art.

6); determina la quota tributària que resulta de sumar, a la quantitat fixa que correspon segons les taules previstes, una quantitat variable producte de l'aplicació del tipus de gravamen que correspongui (art. 7); l'autoliquidació i pagament de la taxa (art. 8); la seva gestió, que atribueix al Ministeri d'Hisenda (art. 9); i, finalment, la previsió d'una bonificació del 10% per la utilització de mitjans telemàtics (art. 10), així com l'afectació dels ingressos derivats de la taxa judicial al finançament del sistema de justícia gratuïta (art. 11).

El Govern de la Generalitat considera que el fet imposable de la taxa regulat en la Llei 10/2012, «l'exercici de la potestat jurisdiccional», pot tenir una significació àmplia, que va més enllà de la funció exercida pels jutges i magistrats i que inclouria els altres serveis materials i personals propis de l'administració de l'Administració de justícia que els donen suport. Aquesta comprensió àmplia del fet imposable –segons la sol·licitud– no s'avindria amb la doctrina establerta per la recent STC 162/2012 i podria comportar l'exclusió de la taxa catalana en produir-se una doble imposició vedada per l'article 6.2 LOFCA. Això, continua afirmant, implicaria una invasió de les competències que sobre l'Administració de justícia corresponen a la Generalitat, d'acord amb els articles 103 a 105 EAC, ja que l'Estat exigiria una taxa per serveis que presta i finança la Generalitat.

Com a punt de partida, convé diferenciar, tal com ha assenyalat la jurisprudència constitucional, entre «matèria imposable» o objecte del tribut (qualsevol font de riquesa, renda o qualsevol element de l'activitat econòmica que el legislador decideixi sotmetre a imposició) i el «fet imposable», que és un concepte estrictament jurídic que la llei fixa en cada cas per configurar el tribut concret. Això vol dir que, «[...] en relación con una misma materia impositiva, el legislador puede seleccionar distintas circunstancias que den lugar a otros tantos hechos imposables, determinantes a su vez de figuras tributarias diferentes» (STC 186/1993, de 7 de juny, FJ 4, i 168/2004, de 6 d'octubre, FJ 6). En el cas de les taxes, la concreta individualització del servei o de l'activitat gravats és l'element essencial que diferencia unes taxes d'unes altres i dóna lloc a figures tributàries diferents. De fet, aquesta és una possibilitat

que l'article 1 de la Llei que estem examinant ja té en compte expressament, en afirmar que la taxa estatal sobre l'exercici de la potestat jurisdiccional s'estableix «[...] sense perjudici de les taxes i altres tributs que puguin exigir les comunitats autònomes en l'exercici de les seves respectives competències financeres, els quals no poden gravar els mateixos fets imposables».

La Llei 10/2012, de manera molt semblant a l'article 35 de la Llei 53/2002, de 30 de desembre, que ara queda derogat, disposa que el fet imposable de la taxa que regula el seu títol I el constitueix «l'exercici de la potestat jurisdiccional» mitjançant la realització d'uns determinats actes processals (art. 2). En principi, aquesta similitud fa pensar que també li és aplicable la mateixa doctrina jurisprudencial continguda a la STC 162/2012, que va avalar la constitucionalitat del referit article 35 de la Llei 53/2002 entenent que, per a la seva configuració, «[...] el hecho imponible de la tasa está desvinculado de las competencias autonómicas relativas a la previsión de los medios materiales necesarios para el desarrollo de la función judicial, y por tanto, corresponde al Estado la competencia para establecerla así como su gestión y recaudación» (FJ 5). Tanmateix, en la regulació de la nova taxa s'introdueixen canvis força rellevants, que afecten els subjectes passius, tot incloent-hi les persones físiques, els ordres jurisdiccionals, incorporant l'ordre social, i les quanties, que s'augmenten –tot el qual serà objecte d'anàlisi en el fonament jurídic següent–, i que podrien afectar també el mateix tipus de servei que es vol gravar. És aquest darrer aspecte el que ara hauré d'examinar amb més detall, per veure si, tot i amb això, la norma dictaminada manté la mateixa empara constitucional que la que ha estat derogada.

Quant a aquesta qüestió, cal tornar a reiterar que la competència de l'Estat per establir taxes en matèria d'Administració de justícia s'ha de circumscriure als àmbits sobre els quals té la competència material: en principi, la funció jurisdiccional pròpiament dita i l'ordenació dels elements intrínsecament units a la determinació de la independència amb què aquesta s'ha de desenvolupar (STC 162/2012, de 20 de setembre, FJ 5). Això no treu, és clar, que pugui comprendre també aquells altres aspectes que hi estan més o menys vinculats perquè li

serveixen de sosteniment personal o material, amb la condició, cal reiterar, que es mantingui en l'àmbit material de competència estatal. En aquest sentit, l'Estat pot establir taxes que, per exemple, afectin serveis administratius propis de l'Administració de justícia, en allò que es refereix als mitjans personals o materials assignats al Tribunal Suprem, a l'Audiència Nacional o, fins i tot, als jutjats i tribunals en les comunitats autònomes que no han assumit les competències en matèria d'Administració de justícia (actualment, cinc).

Des de l'entrada en vigor de l'article 16 de la Llei catalana 5/2012, de 20 de març, de mesures fiscals, financeres i administratives i de creació de l'impost sobre les estades en establiments turístics, i amb l'aprovació per part de l'Estat de la Llei 10/2012 (amb un abast diferent del de la Llei 35/2002), a Catalunya conflueixen dos tipus de taxes, l'autonòmica i l'estatal, sobre l'Administració de justícia, que, tot i que s'acrediten o es meriten en moments processals coincidents, han de recaure necessàriament sobre fets imposables diferents: l'estatal, sobre l'Administració de justícia *stricto sensu*, o el que és el mateix, la funció jurisdiccional exclusivament; i la catalana, sobre l'administració de l'Administració de justícia, entesa com el conjunt de mitjans personals i materials que hi donen suport. Si no fos així, és a dir, si l'Estat gravés un servei de competència autonòmica, es produiria, efectivament, una invasió competencial.

Així doncs, la qüestió de la legitimitat de la taxa exigeix comprovar que la competència correspon a qui l'ha fixada, en aquest cas, l'Estat, ja que s'ha de basar en l'existència d'un servei públic que depengui de la mateixa administració que la crea.

D'acord amb l'article 2.2.a de la Llei 58/2003, de 17 de desembre, general tributària, les taxes són tributs el fet imposable dels quals consisteix en la utilització privativa del domini públic, la prestació de serveis o la realització d'activitats en règim de domini públic que es refereixi de manera particular a l'obligat tributari, que l'afecti o el beneficiï, quan els serveis o les activitats no siguin de sol·licitud o recepció voluntària per als obligats o no siguin prestats o duts a terme pel sector privat. Això vol dir que la taxa recau sobre una relació, en la

qual hi ha, d'una banda, l'administració que presta el servei i, d'altra, el ciutadà que el sol·licita o se'n beneficia. Per això, en la mesura que la taxa estatal gravés un servei que fos a càrrec de la Generalitat, incorreria en vici d'inconstitucionalitat per invasió de les competències d'aquesta.

Una primera aproximació a la norma dictaminada porta a entendre que, per la seva denominació, la taxa es relaciona amb la funció jurisdiccional que correspon a l'Estat, sense afectar el vessant administratiu, que es refereix als mitjans personals i materials. I això anterior perquè, si ens atenim a la literalitat de l'article 2 de la Llei 10/2012, el fet imposable es merita per unes concretes actuacions processals amb les quals s'endeguen els processos civils, contenciosos administratius i laborals, així com la seva continuació per via de recurs. Ara bé, més enllà de la seva denominació i de la regulació que fa del fet imposable, per tal de determinar si constitueix l'exercici constitucionalment legítim de la competència estatal sobre la matèria «Administració de justícia» o, el que és el mateix, si s'adreça realment a cobrir la part del cost del servei que exclusivament presta l'Estat, haurem de tenir en compte també les circumstàncies que ha seleccionat el legislador per configurar la taxa. És a dir, allò que constitueix la base de qualsevol càlcul econòmic lligat a la imposició d'una taxa és que aquesta es vinculi al servei prestat efectivament per l'administració que l'exigeix i no a un altre servei diferent que pugui prestar aquesta o una altra administració.

En aquest sentit, l'article 7 de la Llei 8/1989, de 13 d'abril, de taxes i preus públics (en endavant, LTPP), estableix el principi d'equivalència segons el qual les taxes tendiran a cobrir el cost del servei prestat per l'administració que imposa la taxa i que constitueix el fet imposable. Això, per al cas concret de les taxes per l'exercici de la potestat jurisdiccional, hauria de significar, com ha assenyalat el Tribunal Constitucional en pronunciar-se sobre la constitucionalitat de l'article 35 de la Llei 53/2002, que:

«[...] la regulación de la tasa por el Estado se justifica porque el hecho imponible se hace recaer, no ya sobre el servicio público de la Administración de Justicia, que puede ser asignado a las Comunidades Autónomas, que lo gestionan en

cuanto a la dotación y financiación de los medios personales y materiales precisos, sino, específicamente, sobre “el ejercicio de la potestad jurisdiccional” que es una actividad típica e indeclinablemente estatal, en cuanto manifestación de uno de los poderes del Estado ante el que se ha puesto en marcha un proceso o instado su continuación.» (STC 162/2012, de 20 de setembre, FJ 5)

En la taxa que ara ens ocupa, atès que la competència de l'Estat es limita a l'activitat estrictament jurisdiccional, els costos s'haurien d'identificar amb el servei que presta, és a dir, els que són a càrrec del Ministeri de Justícia i del Consell General del Poder Judicial en allò que es refereix estrictament a l'activitat jurisdiccional. Per tant, gairebé s'haurien de circumscriure a les despeses referides als jutges i magistrats, així com als membres del Ministeri Fiscal, que s'integra amb autonomia funcional en el poder judicial (art. 2 de la Llei 50/1981, de 30 de desembre, per la qual es regula l'Estatut orgànic del Ministeri Fiscal), i a les dels secretaris judicials, que depenen del Ministeri de Justícia (art. 440 LOPJ).

Cal veure, doncs, si la configuració legal de la nova taxa té per objecte, efectivament, l'activitat jurisdiccional en la seva acceptió estricta (la que se circumscriu, segons hem vist, als jutges, magistrats, fiscals i secretaris judicials), o bé si el legislador estatal la fa recaure també sobre àmbits personals o materials diferents, afectant les competències de la Generalitat, és a dir, en terminologia del mateix Tribunal Constitucional, «[s]obre el servicio público de la Administración de Justicia, que puede ser asignado a las Comunidades Autónomas, que lo gestionan en cuanto a la dotación y financiación de los medios personales y materiales precisos» (STC 162/2012, de 20 de setembre, FJ 5). En aquest sentit, l'article 105 EAC atribueix a la Generalitat de Catalunya, d'acord amb la Llei orgànica del poder judicial, la competència per a la creació, el disseny, l'organització, la dotació i la gestió de les oficines judicials i dels òrgans i serveis que donen suport als òrgans jurisdiccionals, a la qual cal vincular la d'establir les pròpies taxes (art. 104.f EAC). No cal dir que la naturalesa d'aquestes competències en cap cas es pot veure afectada pel fet que les funcions de direcció de l'oficina judicial corresponguin al se-

cretari judicial, que és un funcionari que depèn del Ministeri de Justícia i que té atribuïdes facultats d'impuls processal en determinats àmbits. Com estableix l'article 452.3 LOPJ, els secretaris judicials hauran de col·laborar amb les comunitats autònomes amb competències assumides per a l'efectivitat de les funcions que aquestes compleixen en matèria de mitjans personals i materials.

D'acord amb això anterior, l'Estat podria imposar també les seves taxes per tal de cobrir el cost dels serveis administratius vinculats als mitjans personals i materials que donen suport a aquella funció jurisdiccional en un sector territorialment o funcionalment limitat, ja que manté un determinat àmbit competencial sobre aquesta matèria. Efectivament, d'una banda, perquè, com hem indicat abans, li correspon la competència sobre mitjans personals i materials al servei dels òrgans jurisdiccional centrals (Audiència Nacional i Tribunal Suprem) i, de l'altra, perquè encara hi ha cinc comunitats autònomes que no han assumit les competències sobre mitjans personals i materials al servei de l'Administració de justícia. Però, en qualsevol cas, l'Estat s'hauria de limitar a establir la taxa comprensiva també de la prestació dels esmentats mitjans en aquestes comunitats autònomes, i no generalitzadament i pel mateix import, és a dir, amb «caràcter estatal i exigible de la mateixa manera a tot el territori» (art. 1 de la Llei 10/2012).

Doncs bé, tant la regulació que fa la mateixa Llei dictaminada com l'expedient que en va acompanyar la tramitació parlamentària sembla que indicarien, com veurem tot seguit, que el fet imposable de la taxa que estableix l'Estat va més enllà de l'estricta activitat jurisdiccional i comprèn també els serveis administratius vinculats al personal i als mitjans materials que donen suport al compliment d'aquella funció jurisdiccional.

En primer lloc, el fet que l'article 10 de la Llei 10/2012 estableixi una bonificació del 10% sobre la «taxa per activitat judicial» per als supòsits en què s'utilitzin mitjans telemàtics en la presentació dels escrits que originen l'exigència de la taxa i en la resta de les comunicacions amb els jutjats i tribunals, es podria considerar un indici de la seva vinculació a un servei que és propi de la gestió de l'oficina judicial, entesa en

el seu sentit més ampli de prestació dels serveis administratius, personals i materials, que actuen de suport a la funció jurisdiccional i que, a Catalunya, són finançats per la Generalitat. En aquesta mateixa direcció podria anar també l'expressió «activitat judicial» que utilitza aquest article 10 i que és un concepte més ampli que l'«exercici de l'activitat jurisdiccional».

En segon lloc, aquesta afectació d'activitats que van més enllà de l'estricta funció jurisdiccional es podria desprendre de la valoració del «impacto presupuestario y relación con el coste del servicio» que conté la Memòria d'impacte normatiu que es va adjuntar a la presentació del Projecte de llei al Congrés dels Diputats. Aquesta és una documentació que té una importància cabdal en el procediment d'elaboració de les normes que fixen noves taxes o modifiquen les quanties de les preexistents ja que, d'acord amb l'article 20 LTPP, entre els antecedents i els estudis previs per a la seva elaboració, s'hi ha d'incloure «una memoria económico-financiera sobre el coste o valor del recurso o la actividad de que se trate y sobre la justificación de la cuantía de la tasa propuesta».

Així, a l'hora de referir-se a l'estimació dels ingressos i de les despeses necessàries per al funcionament dels jutjats i tribunals per després fixar les taxes, la Memòria afirma que s'han tingut en compte tant les despeses per retribucions (sense distinció entre els diferents tipus de personal que treballa a l'oficina judicial) com les relatives a mitjans materials. En aquest sentit, en al·ludir, per exemple, a les taxes en els recursos, ho justifica dient que «[a] tal efecto, se han realizado los oportunos estudios para valorar el coste económico aproximado de la segunda instancia, tomando como parámetros los gastos correspondientes a retribuciones y los gastos por bienes y servicios. De forma resumida, puede indicarse que la cuantía total del mantenimiento de los órganos colegiados asciende a unos 227.559.933,93 €, total de sumar los costes en concepto de retribuciones (186.149.170,93 €) [*que inclou jutges, magistrats, fiscals i secretaris judicials, però també d'altre personal al servei de l'Administració de justícia en l'àmbit territorial no transferit*] y de gastos en bienes y servicios (41.410.763 €)» (Memòria de l'anàlisi d'impacte normatiu del Projecte de llei pel qual es regulen determinades taxes en

l'àmbit de l'Administració de justícia i de l'Institut Nacional de Toxicologia i Ciències Forenses, p. 32).

Tanmateix, els indicis anteriors no permeten col·legir, d'una manera clara i inequívoca, que el títol I de la Llei dictaminada que regula la «Taxa per l'exercici de la potestat jurisdiccional en els ordres civil, contenciós administratiu i social» vulneri les competències de la Generalitat en matèria d'Administració de justícia. I això perquè són indicis que es veuen matisats, d'una banda, pel fet que, en qualsevol cas, les taxes, segons resulta de les prediccions de càlcul que conté la mateixa Memòria econòmica, no arriben a cobrir l'import total de la despesa que comporta el servei que presta l'Estat, segons la Llei de pressupostos; i també perquè deriven d'una interpretació extrínseca de la Llei dictaminada, que creiem insuficient per desvirtuar la literalitat de l'article 2, el qual, en establir el fet imposable, «l'exercici de la potestat jurisdiccional», es limita a al·ludir a uns actes processals concrets.

Arribats a aquest punt, el nostre judici de constitucionalitat s'ha de basar en el principi d'interpretació conforme, segons el qual és necessari esgotar totes les possibilitats d'interpretar els preceptes legals de conformitat amb la Constitució i declarar-ne la inconstitucionalitat tan sols quan la seva incompatibilitat sigui indubtable (STC 101/2008, de 24 de juliol, FJ 9).

En conseqüència, entenem que el títol I de la Llei dictaminada no és contrari a la Constitució ni a l'Estatut si s'interpreta que l'expressió «exercici de la potestat jurisdiccional» (art. 2 de la Llei 10/2012) no inclou els mitjans personals i materials que hi donen suport.

Tercer. L'examen dels articles 4 i 7 de la Llei 10/2012 en relació amb el dret fonamental a la tutela judicial efectiva

1. En aquest fonament jurídic examinarem l'altre dubte de constitucionalitat que planteja el Govern de la Generalitat, que es fonamenta en el fet que les elevades quanties de les taxes previstes per als diferents fets impossibles podrien obstaculitzar o impedir l'exercici del dret a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE).

Per bé que la sol·licitud, literalment, al·ludeix al fet que aquest dubte s'ha posat de manifest «durant la tramitació parlamentària de la Llei», hem d'entendre que el Govern de la Generalitat considera que el mateix dubte es manté un cop la Llei ha estat aprovada i que, per aquesta raó, l'inclou en la sol·licitud de dictamen. Sosté, concretament, que l'increment de les taxes «comporta un efecte dissuasiu evident, particularment en assumptes de petita quantia» i al·lega que el Tribunal Constitucional s'ha pronunciat en diverses ocasions (STC 20/2012, de 16 de febrer, i d'altres de posteriors com són les Sentències del mateix Tribunal 79/2012, de 17 d'abril; 85/2012, de 18 d'abril; 103/2012, de 9 de maig, i 104/2012, de 10 de maig), en el sentit d'assenyalar que la quantia de les taxes judicials no ha d'impedir ni obstaculitzar de manera desproporcionada l'accés a la jurisdicció, ja que això comportaria una vulneració del dret a la tutela judicial efectiva de l'article 24.1 CE. Afegeix també que aquest increment té una rellevància més gran a Catalunya on, des del passat 1 de maig de 2012, regeix la taxa per a la prestació de serveis personals i materials en l'àmbit de l'Administració de justícia, creada per la Llei 5/2012.

La sol·licitud qüestiona la quota tributària de la taxa, sense indicar específicament quins preceptes o apartats concrets de la Llei 10/2012 podrien vulnerar el dret fonamental a la tutela judicial efectiva. En aquest punt, convé retenir que les quanties no són homogènies, ja que en la instància (i només tenint en compte la quantitat fixa de la quota tributària) oscil·len entre els 100 euros del procediment monitori o la demanda incidental del procés concursal i els 350 euros del procediment ordinarri contenciós administratiu; i en els recursos, entre els 800 euros per a l'apel·lació i els 1.200 euros per a la cassació.

Plantejats en aquests termes els dubtes del Govern sobre la possible vulneració del dret fonamental a la tutela judicial efectiva per part de la Llei dictaminada, passarem a examinar si, efectivament, s'ha produït aquesta vulneració o no.

2. En el nostre Dictamen 4/2012, de 6 de març (FJ 3), hem tingut l'ocasió d'examinar la constitucionalitat de les taxes judicials des de la perspectiva del dret fonamental a la tutela judicial efectiva, a propòsit de la taxa prevista en el Projecte

de llei de mesures fiscals i financeres i de creació de l'impost sobre estades en establiments turístics, que, aleshores, es tramitava en el Parlament de Catalunya. Partíem del fet que l'article 119 CE estableix la gratuïtat de la justícia «quan la llei ho disposi, i, en qualsevol cas, per a aquells que acreditin insuficiència de recursos per a litigar», que és un dret que té un contingut indisponible per al legislador, en el sentit que la justícia gratuïta s'ha de garantir, en tot cas, als subjectes que no tinguin mitjans econòmics suficients per litigar, mentre que, per a la resta, només ho serà si així ho disposa el legislador. És a dir, el legislador pot atribuir el benefici de la gratuïtat de la justícia a aquelles persones que reuneixin les característiques i els requisits que consideri rellevants en aquest sentit, i pot modular la gratuïtat en funció de l'ordre jurisdiccional de què es tracti, fins i tot depenent del tipus concret de procediment i, no cal dir-ho, en funció dels recursos econòmics de la persona afectada (STC 16/1994, de 20 de gener, FJ 3 i 4, i 117/1998, de 2 de juny, FJ 5). En l'esmentat Dictamen, atesos els termes en què es plantejava la sol·licitud, a banda que les taxes oscil·laven en uns nivells considerablement inferiors –entre 60 i 120 euros i sense l'afegit de cap quantia variable–, no ens vam haver de pronunciar sobre si les quanties que s'hi fixaven constituïen un obstacle per accedir a la jurisdicció, sinó que ens vam centrar a analitzar si la regulació era respectuosa amb el dret a la justícia gratuïta i si els efectes previstos per la manca d'acreditació del seu pagament s'avenien amb l'article 24 CE.

Abans d'entrar en l'anàlisi de la constitucionalitat de les taxes per l'exercici de la potestat jurisdiccional previstes en el títol I de la Llei 10/2012 i de fixar el paràmetre que haurem de fer servir per a la seva avaluació, convé recordar, a títol il·lustratiu, que aquest tipus de taxes està completament generalitzat en els estats membres del Consell d'Europa, segons es desprèn de l'Informe de la Comissió Europea per a l'Eficàcia de la Justícia («*Efficiency and quality of justice*», edició de 2012 [dades relatives a l'any 2010]).

Aquest mateix informe, tot i que no recull la quantia concreta de les taxes en aquests països, quantifica percentualment el pes que tenen sobre el finançament del servei de

l'Administració de justícia; i ho fa a partir de relacionar, d'una banda, la despesa prevista en els pressupostos generals de l'Estat per a l'Administració de justícia i, de l'altra, els ingressos per les taxes. Els percentatges són força variables entre els estats i no discriminen entre les taxes judicials pròpiament dites i les que deriven del registre immobiliari, en el cas dels països en què aquest darrer és a càrrec dels tribunals. Aquests tributs oscil·len, per exemple, entre el 0,8% a Suècia i el 52% a Bulgària, passant pel 41,2% de Portugal i el 44,3% de Dinamarca. La mitjana de tots els països del Consell d'Europa se situa en el 28,3% i la mediana, en el 29,7%.

Amb referència a Espanya, si ens atenim a les dades que conté l'Informe del Consell General del Poder Judicial, segons el qual els ingressos corresponents a la Llei 53/2002, per a l'exercici pressupostari 2011, van ser de 164.435.759,61 euros, i les relacionem amb les despeses pressupostades per al Ministeri de Justícia per a aquell mateix exercici (secció 13, Ministeri de Justícia, Programa 112A, tribunals de justícia i Ministeri Fiscal, l'import total de la qual va ser de 1.529.326.690 euros), correspondrien al 10,75% d'aquest pressupost.

Pel que fa específicament a l'impacte de les noves taxes, les que estem examinant, sobre aquell mateix programa pressupostari del Ministeri de Justícia, però per a l'exercici 2013, cal tenir en compte que la previsió aproximada d'ingressos nets, d'acord amb la Memòria econòmica, és de 306.091.358,50 euros i que les despeses totals pressupostades per al 2013 en el Programa tribunals de justícia i Ministeri Fiscal són de 1.390.682.230 euros. Per tant, el percentatge de les taxes judicials dictaminades respecte del pressupost de despesa és el 22,01%.

3. Fetes aquestes consideracions prèvies, correspon ara que ens centrem, específicament, a determinar si les quotes tributàries de les noves taxes estatals previstes per als diferents procediments dels ordres jurisdiccionals civil, contenciós administratiu i social vulneren o no el dret a la tutela judicial efectiva reconegut per l'article 24.1 CE. Per fixar el cànon de control hem de partir, una vegada més, de la jurisprudència del Tribunal Constitucional sobre aquest dret fonamental, sintetitzada en la recent STC 20/2012, de 16 de febrer (FJ 7), en

pronunciar-se sobre la constitucionalitat de l'article 35.7, paràgraf 2, de la Llei 53/2002, de 30 de desembre, que establia també una taxa per l'exercici de la potestat jurisdiccional.

L'alt tribunal ha entès que l'exigència del pagament de taxes judicials és constitucional i que pertoca al legislador fixar la regulació que consideri més convenient o adequada. Cal tenir present, però, que l'abast del pronunciament d'aquesta sentència és necessàriament limitat. I això perquè, d'una banda, la Sentència desestima una qüestió d'inconstitucionalitat plantejada en relació amb l'esmentat article 35.7, paràgraf 2, de la Llei 53/2002, que establia la inadmissió de la demanda civil quan no anés acompanyada del document acreditatiu del pagament de la taxa (l'ordre civil era, per tant, l'únic rellevant en aquell procés constitucional); i, d'una altra banda, perquè la taxa només s'imposava a les persones jurídiques amb un volum de facturació molt elevat (aleshores, sis milions d'euros), de manera que la seva capacitat econòmica per al pagament del tribut difícilment podia plantejar cap mena de dubte. A tot això, s'hi pot afegir també que partia d'unes quanties que, tot i que s'aplicaven només a les empreses esmentades, eren força més reduïdes que les que ara es qüestionen.

Tot això impedeix traslladar la fonamentació de la referida STC 20/2012 de forma automàtica i descontextualitzada a la regulació actual. En efecte, com el mateix Tribunal Constitucional s'encarrega d'emfasitzar, va validar la legitimitat constitucional d'aquelles taxes després de destacar que en la Llei 53/2002 només restaven subjectes al pagament d'aquestes les persones jurídiques amb una xifra de negocis d'un import net superior a sis milions d'euros, i tan sols quan promovien processos en què es discutissin drets de contingut econòmic.

El primer contingut del dret fonamental a la tutela judicial efectiva és, cronològicament i lògicament, l'accés a la jurisdicció, que es concreta en el dret a ser part en un procés i poder promoure l'activitat jurisdiccional que finalitzi en una decisió judicial fonamentada en dret sobre les pretensions deduïdes. Segons el Tribunal Constitucional, es tracta d'un dret de configuració legal i de caràcter prestacional, de manera que el seu exercici resta condicionat al fet que concorrin els pressupòsits i els requisits processals previstos pel legislador per a

cada cas (la recent STC 231/2012, de 10 de desembre, FJ 2, conté una síntesi completa de la doctrina sobre el tema). D'aquí, en resulta que el legislador gaudeix d'un àmbit de llibertat prou ampli per definir i determinar les condicions i les conseqüències de l'accés a la jurisdicció, ja que li pertoca configurar el procés en el qual s'exercita el dret fonamental. És en aquest sentit que l'alt tribunal ha resolt que:

«En esta regulación, la ley podrá establecer límites al ejercicio del derecho fundamental que serán constitucionalmente válidos si, respetando su contenido esencial (art. 53.1 CE), están dirigidos a preservar otros derechos, bienes o intereses constitucionalmente protegidos y guardan la adecuada proporcionalidad con la naturaleza del proceso y la finalidad perseguida [...]. En principio, pues, el derecho reconocido en el art. 24.1 CE puede verse conculcado por aquellas disposiciones legales que impongan requisitos impeditivos u obstaculizadores del acceso a la jurisdicción, si tales trabas resultan innecesarias, excesivas y carecen de razonabilidad o proporcionalidad respecto de los fines que lícitamente puede perseguir el legislador [...]» (STC 20/2012, de 16 de febrer, FJ 7).

La vinculació que aquesta jurisprudència constitucional fa a la necessitat que els límits al dret fonamental s'adrecin a «preservar otros derechos, bienes o intereses constitucionalmente protegidos» no s'ha d'entendre en la seva estricta literalitat, sinó que el mateix Tribunal Constitucional, per delimitar els drets, sovint ha admès la persecució de fins que no deriven directament de la Constitució, sinó que simplement hi són conformes, com, per exemple, les raons d'interès públic (STC 169/1993, de 27 de maig, FJ 3). Fins i tot, no sempre que s'ha al·legat la limitació o privació d'un dret a l'empara d'un altre bé constitucionalment protegit el Tribunal Constitucional ha validat aquesta restricció. Aquest és el cas de la STC 141/1988, de 12 de juliol, que va declarar la inconstitucionalitat de l'article 57.1 del Text refós de la Llei de l'impost de transmissions patrimonials i actes jurídics documentats, el qual establia que «ningún documento que contenga actos o contratos sujetos a este Impuesto se admitirá y surtirá efecto en Tribunal, Oficina o Registro público sin que se justifique el pago, exención o no sujeción de aquél, salvo lo previsto en la legislación hipoteca-

ria». En aquest cas va entendre que es produïa una manca de proporcionalitat entre l'objectiu perseguit (en aquell cas, la recaptació de l'impost) i la mesura limitadora del dret a la tutela judicial, ja que aquell es podia obtenir a través d'una simple comunicació a l'Administració tributària.

Efectivament, el caràcter principal de l'article 24.1 CE, regulador del dret fonamental a la tutela judicial efectiva, i la possibilitat que els poders públics el puguin delimitar, amb les consegüents col·lisions que sovint es produeixen entre diferents drets o béns jurídics constitucionals, ha fet que el Tribunal Constitucional hagi de recórrer a la regla de la proporcionalitat com a paràmetre de control més adequat a l'hora de resoldre els conflictes que provoquen les dites col·lisions.

En aquest sentit, l'esmentada STC 20/2012, tot i que la quantia de les taxes no era objecte de controvèrsia, torna a remarcar la necessitat que es compleixi el principi de la proporcionalitat de la mesura. Ho fa, precisament, assumint la jurisprudència del Tribunal Europeu de Drets Humans, a la qual al·ludirem després amb més detall, que segueix també el Tribunal de Justícia de la Unió Europea, i assenyalant que les limitacions econòmiques per accedir a un tribunal han de perseguir una finalitat legítima i tenir una raonable relació de proporcionalitat entre els mitjans emprats i la finalitat que es vol aconseguir, tot això en vista de les circumstàncies pròpies de cada cas. Concretament, el Tribunal Constitucional afirma que:

«Esta conclusión general sólo podría verse modificada si se mostrase que la cuantía de las tasas establecidas por la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, son tan elevadas que impiden en la práctica el acceso a la jurisdicción o lo obstaculizan en un caso concreto en términos irrazonables, atendiendo a los criterios de la jurisprudencia expuestos en el fundamento jurídico 7.» (STC 20/2012, de 16 de febrer, FJ 10)

Sobre la finalitat perseguida per les taxes judicials, el mateix Tribunal Constitucional ha afirmat que és legítima si s'adreça a fer que els justiciables que fan servir l'Administració de justícia contribueixin més que la resta a la despesa pública, disminuint correlativament el finançament via impostos, que paguen tots els ciutadans. Ara bé, quin ha de ser el

model de finançament d'aquest servei públic és una decisió que pertoca al legislador, el qual té un marge ampli de llibertat, que no és absolut, atesa la previsió del segon incís de l'article 119 CE segons el qual la gratuïtat de la justícia ho serà «[...] en qualsevol cas, per a aquells que acreditin insuficiència de recursos per a litigar». Per això, respecte de la relació entre el dret a l'assistència jurídica gratuïta (art. 119 CE) i el dret a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), ja hem vist que el Tribunal Constitucional ha afirmat que hi ha un «[...] "contenido constitucional indisponible" para el legislador que obliga a reconocer el derecho a la justicia gratuita necesariamente a quienes acrediten insuficiencia de recursos económicos para litigar» (STC 117/1998, de 2 de juny, FJ 3, i 95/2003, de 22 de maig, FJ 3).

Així doncs, la base de la decisió per determinar si el requisit d'abonar unes taxes judicials infringeix l'article 24.1 CE o no, d'acord amb el que expressament ha assenyalat la tanques vegades citada STC 20/2012, se circumscriu, de fet, a l'exigència que no siguin irraonables o desproporcionades en relació amb els fins que es persegueixen.

D'acord amb aquesta doctrina constitucional, a l'hora d'aplicar el test de la proporcionalitat, cal verificar, primerament, la idoneïtat de la norma que limita el dret fonamental per a l'obtenció d'una finalitat constitucionalment legítima. En segon lloc, si la norma resulta ser idònia, s'ha de veure si és necessària, en el sentit que la mesura que preveu sigui la menys restrictiva del dret, entre les possibles per contribuir a assolir l'objectiu proposat. Finalment, s'haurà de procedir a un judici de ponderació o proporcionalitat en sentit estricte, és a dir, a determinar que la importància del límit al dret fonamental estigui justificada per la importància de la realització del fi que es persegueix amb la intervenció legislativa.

Aquest judici de proporcionalitat d'una mesura legal implica necessàriament comparar, per dir-ho planerament, beneficis i pèrdues, la qual cosa, des del punt de vista jurídic, presenta unes dificultats importants i el perill de caure en el mer subjectivisme interpretatiu. Sobre el principi de proporcionalitat, la jurisprudència del Tribunal Europeu de Drets Humans, citada pel mateix Tribunal Constitucional, ha tractat

d'objectivar la valoració de la proporcionalitat de les taxes recurrent a la comparació entre la capacitat econòmica de la persona afectada i el salari mitjà o el salari mínim, segons els casos, del país que ha establert les taxes, per bé que parteix de la premissa que s'han de tenir en compte les circumstàncies de cada cas. Així, a *Kreuz c. Polònia* (STEDH de 19 de juny de 2001, §65) declarà la vulneració de l'article 6.1 del Conveni de Roma per a la protecció dels drets humans i de les llibertats fonamentals, perquè les taxes imposades equivalien al salari mitjà anual de l'interessat, que, tot i que tenia un patrimoni immobiliari i accionarial, no disposava de liquiditat. En aquest mateix sentit s'ha pronunciat també la STEDH d'1 de març de 2011 (§24), en el cas *Kaba c. Turquia*, en què estima també la demanda sobre la base que les taxes exigides equivalien a 24,8 vegades el salari mínim anual previst llavors en aquell país. Val a dir, però, que aquestes resolucions no es poden interpretar en el sentit que aquells salaris en còmput anual constitueixin un criteri que serveixi de punt de referència objectiu per fixar la línia divisòria entre la proporcionalitat d'una taxa o no, sinó que el TEDH els pren, tan sols, com a mer element de comparació per tal d'evidenciar el caràcter extremadament desproporcionat de les concretes taxes aplicades.

Precisament, en una altra sentència (STEDH de 16 de novembre de 2010), dictada per la Gran Sala en el cas *Perdigão c. Portugal*, el mateix Tribunal Europeu ha confirmat també que els estats contractants disposen d'un marge d'apreciació ampli per poder prendre les mesures que considerin necessàries per protegir l'interès de l'equilibri dels sistemes de finançament de justícia, tot aplicant, però, una regla diferent per mesurar la proporcionalitat de les taxes. Efectivament, partint de la idea que no és funció del Tribunal examinar quin és el mètode que s'ha emprat per fixar les taxes, fa notar que, en el supòsit examinat, l'elevada quantia de les taxes absorbia allò que el mateix estat atorgava en concepte de compensació econòmica per l'expropiació d'una finca i considera que aquest fet «[...] ha suposat un obstacle excessiu per als demandants, trencant el just equilibri entre l'interès general de la comunitat i els drets fonamentals de l'individu» (§52).

Tot això, amb el benentès que per a la imposició de les taxes que ens ocupen també regeix el principi de capacitat econòmica que ha de presidir el sistema tributari, d'acord amb l'article 31.1 CE, segons el qual «[t]othom contribuirà al sosteniment de les despeses públiques d'acord amb la seva capacitat econòmica mitjançant un sistema tributari just inspirat en els principis d'igualtat i progressivitat que, en cap cas, tindrà abast confiscatori». En les taxes, a més, el principi de capacitat econòmica constitueix un element de modulació de la taxa, que pretén evitar el cobrament indiscriminat a totes les persones que provoquen el cost. És en aquest sentit que, d'acord amb l'article 8 LTPP, quan la naturalesa de la taxa ho faci possible i atenent a principis de justícia tributària, es tindran en compte criteris de capacitat econòmica dels subjectes passius cridats a satisfer l'obligació de pagament, amb acreditació prèvia de la manera que reglamentàriament s'estableixi.

4. Examinarem, tot seguit, en quina mesura l'anterior doctrina jurisprudencial es pot traslladar, i amb quins matisos, a les taxes regulades en el títol I de la Llei 10/2012; és a dir, si es pot aplicar també quan els subjectes passius de la taxa són persones físiques i si té alguna rellevància la seva extensió als ordres jurisdiccionals contenciós administratiu i social o als processos que versin sobre pretensions referides a l'estat civil de les persones o en matèria de família.

A) El Tribunal Constitucional ha remarcat que el dret a la tutela judicial efectiva protegeix tant les persones físiques com les jurídiques, tot matisant, però, que «[...] no debe ser olvidado que la situación de unas y otras es distinta respecto a la gratuidad de la justicia», sobretot pel que fa a les societats mercantils de capital, ja que en aquestes la justificació de l'atribució de personalitat jurídica «[...] se halla en la existencia de un pacto asociativo dirigido a racionalizar los riesgos de la actividad empresarial, limitando al valor de la aportación social la responsabilidad patrimonial de sus socios, y que deben ser ellos quienes sopesen si les interesa aportar fondos a la sociedad para alcanzar el acceso a la justicia a través de la persona jurídica» (STC 20/2012, FJ 9, reproduint

la STC 117/1998, de 2 de juny, FJ 7). A partir d'aquí, es pot concloure que el dret a la justícia gratuïta (que la Llei 10/2012 configura com una causa d'exempció del pagament de les taxes per a les persones a qui els ha estat reconegut), com ja va assenyalar la STC 117/1998, de 2 de juny (FJ 4 i 5), només es pot reconduir a la persona física, ja que és l'única respecte de la qual es pot predicar el «nivell mínim de subsistència personal o familiar» al qual es refereix l'article 119 CE, i no és una creació del legislador. En aquest sentit, la justícia gratuïta s'ha de reconèixer a l'individu que, per fer front a les despeses que origina el procés, ha de deixar d'atendre les seves necessitats vitals i les de la seva família (STC 16/1994, de 20 de gener, FJ 3).

En qualsevol cas, això no ens pot fer concloure, de manera automàtica, que l'única manera com les taxes poden vulnerar el dret a la tutela judicial efectiva, per raó de la seva quantia, sigui només la manca de capacitat econòmica de la persona obligada a satisfer-les, sinó que, a banda d'això, unes taxes equivalents al valor de la pretensió també poden, en general, dissuadir de plantejar una reclamació judicial.

Tot això, cal vincular-ho, a més, al pes que ha de tenir la funció que desenvolupa el sistema judicial en conjunt, en el sentit que l'Administració de justícia és l'essència de l'Estat de dret mateix i implica uns beneficis col·lectius que van més enllà dels propis dels interessats en el procés en qüestió. Així ens ho recorda també la mateixa STC 20/2012 quan afirma que «[...] resulta evident que la justícia, en tanto que garantía del Estado de Derecho, implica beneficios colectivos que trascienden el interés del justiciable considerado individualmente» (FJ 8). Efectivament, els tribunals són la via adequada per resoldre pacíficament les controvèrsies de tota mena (civils, laborals, administratives i penals –en aquestes, fins i tot actuant d'ofici), i una elevació de la quantia de les taxes judicials que faci desistir de recórrer als tribunals pot generar efectes adversos, com ara que l'interessat opti per fer justícia per mitjans no legítims. Dins aquests beneficis col·lectius hem de situar també l'efecte de prevenció que, per a altres casos semblants, té la possibilitat de recórrer a la via judicial i que es podria veure reduït per la fixació d'unes taxes desproporcionades.

B) Pel que fa a les possibles especificitats dels ordres jurisdiccionals contenciós administratiu i social, en relació amb les taxes judicials, convé retenir que el Tribunal Constitucional mateix, a l'hora de decidir sobre aquella qüestió d'inconstitucionalitat específica plantejada per un jutjat civil, es va referir, de passada, a les singularitats d'aquests dos ordres –i també del penal i del militar–, al·ludint, d'una banda a «[...] las especiales características que protegen el acceso a la justicia en materia penal [...], militar [...] y social»; i afegint, de l'altra, que l'accés a la jurisdicció contenciosa administrativa «[...] también ofrece peculiaridades desde el punto de vista constitucional, consecuencia del mandato contenido en el art. 106.1 CE que ordena y garantiza el control jurisdiccional de la Administración por parte de los Tribunales» (STC 20/2012, FJ 4).

Precisament, quant als trets definitoris de la jurisdicció contenciosa administrativa, la STC 294/1994, de 7 de novembre (a la qual també es remet la precitada STC 20/2012), ja havia equiparat el dret d'accedir-hi amb el dret a controlar la legalitat dels actes de l'Administració, afirmant que: «[...] se trata de la efectividad del derecho de los administrados a que el Juez enjuicie los actos administrativos que les afectan (art. 24.1 C.E.), controlando la legalidad de la actuación administrativa (art. 106.1 C.E.), esto es, su sometimiento pleno a la Ley y al Derecho (art. 103.1 C.E.)» (FJ 3). A partir d'aquí conclou també que l'Administració ha d'actuar, per imperatiu constitucional (art. 103.1 CE), amb ple sotmetiment a la llei i que «[e]l efectivo cumplimiento de dicho principio reside en la garantía del control por los Tribunales de la legalidad de la actuación administrativa (106.1 C.E.). Y, en último término, ni el mandato constitucional ni la garantía jurisdiccional serían nada sin el derecho de los ciudadanos a obtener la tutela judicial efectiva en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos (art. 24.1 C.E.)» (FJ 3).

De la mateixa manera, el Tribunal Europeu de Drets Humans, en la precitada Sentència de 16 de novembre de 2010 (*Perdigão c. Portugal*), dictada, recordem-ho, en relació amb un cas en què els demandants havien estat part en un procediment judicial contra l'Estat portuguès en què es discutia la indemnització que havia de correspondre per una expropiació

forçosa duta a terme pel mateix Estat en l'exercici de la seva autoritat pública, afirma que, a l'hora d'examinar la proporcionalitat, no es pot aplicar el mateix sedàs quan les taxes judicials afecten disputes de dret privat que quan recauen sobre les de dret públic, i acaba conclouent que «[...] pot resultar paradoxal que l'Estat pugui treure amb una mà (mitjançant taxes judicials) més d'allò que concedeix amb l'altra. En una situació així, la diferent naturalesa jurídica de l'obligació de l'Estat de compensar l'expropiació i l'obligació dels litigants d'abonar les taxes judicials no constitueix un obstacle per l'examen global de la proporcionalitat de la mesura impugnada» (§72). En aquest cas, però, el precepte que declarà vulnerat va ser l'article 1 del Protocol adicional primer, en relació amb el dret de propietat.

Pel que fa a l'ordre jurisdiccional social, ha estat la Llei objecte del present Dictamen la que, per primera vegada, l'ha inclòs en el sistema de taxes, per bé que amb un abast limitat, ja que només afecta la interposició dels recursos de suplicació i cassació, i tenint en compte, a més, que els treballadors, ja sigui per compte d'altri o autònoms, només hauran de pagar el 40% de la quantia de la taxa corresponent per la interposició d'aquests recursos. Aquesta incorporació expressa dels treballadors en l'àmbit dels subjectes obligats per la taxa, tot i que amb una rebaixa important de la quantia (art. 4.3 de la Llei 10/2012), s'ha d'entendre com una regla especial respecte de l'exempció amb caràcter general d'aquelles persones a les quals s'hagi reconegut el dret d'assistència jurídica gratuïta (art. 4.2.a de la Llei 10/2012), dret que la normativa vigent reconeix als treballadors i beneficiaris de la Seguretat Social, que gaudeixen del sistema de justícia gratuïta tant per a la defensa en judici com per a l'exercici d'accions per a l'efectivitat dels drets laborals en els procediments concursals (art. 2.d de la Llei 1/1996, de 10 de gener, d'assistència jurídica gratuïta).

Aquest ordre jurisdiccional, com de manera implícita afirma la reiteradament citada STC 20/2012, té les seves pròpies especificitats, les quals, segons es desprèn d'una jurisprudència constitucional anterior (vegeu, per totes, la STC 3/1983, de 25 de gener), es concreten en el caràcter tuitiu del dret laboral i, vinculat a aquest, en una facilitat més gran d'accés del

treballador a la jurisdicció. Concretament, en aquesta Sentència l'alt tribunal afirma que, en el procediment laboral, les normes processals «[...] aseguran al trabajador, parte más débil de la relación de trabajo, una mayor accesibilidad a la jurisdicción, es evidente que su más fácil tutela conlleva una disminución de la tutela de la contraparte, proporcionada y razonable, a la vez que apoyada en los principios fundamentales de la Constitución» (FJ 4).

C) Quant a la diferent naturalesa, per raó del seu objecte, dels processos afectats per les taxes, cal recordar que el règim de taxes judicials sobre el qual es va pronunciar la STC 20/2012 només obligava les grans empreses que recorrien als tribunals per reclamar els seus drets econòmics –en aquell cas, una companyia d'assegurances– i afectava, fonamentalment en l'àmbit civil, els processos en què l'objecte del litigi eren, entre d'altres, contractes, drets reals o reclamacions de danys i perjudicis. És a dir, gravava els que tenien per objecte drets de contingut econòmic i en quedaven exemptes, com hem indicat abans, les demandes relatives a processos en matèria d'estat civil de les persones, de família i, també, de successions, tot i el vessant patrimonial d'aquests últims.

Els processos relatius a la capacitat de les persones, filiació i crisis matrimonials, i també els que tenen per objecte la impugnació de resolucions administratives en matèria de menors i sobre la necessitat d'assentiment en l'adopció (títol I del llibre IV de la LEC), participen, efectivament, d'una naturalesa diferent d'aquells que tenen un contingut patrimonial. Són processos, a més, en què, sovint, la protecció dels menors (art. 39.4 CE) adquireix un paper molt rellevant, la qual cosa fa que la concurrència d'un interès jurídic públic i el principi d'oficialitat encara tinguin una importància més destacada. Això no vol dir, òbviament, que desaparegui del tot el principi dispositiu, sinó que, quan hi és, la presència d'aquell interès públic l'atenua en moltes de les actuacions. En aquest sentit, el fet que les pretensions principals d'aquests tipus de processos siguin de caràcter indisponible comporta que desaparegui la possibilitat d'obtenir la «satisfacció extraprocessal» de l'objecte del procés. Per dir-ho en altres paraules, la tutela

sol·licitada per les parts en aquests processos, a diferència d'aquells altres en què es discuteix sobre pretensions patrimonials, no es pot obtenir privadament per cap de les formes que admet el nostre dret, sinó que necessàriament s'ha de recórrer al jutge, per tal que, amb la incoació prèvia del procediment corresponent, estimi la demanda o no.

Això anterior ja va comportar que l'article 35, apartat tres, punt 1.a, de la Llei 53/2002 eximis del pagament de taxes la interposició de demanda i la presentació de posteriors recursos en matèria de família i d'estat civil de les persones, i que ara, amb alguns canvis rellevants, que després analitzarem, ho faci també l'article 4.1.a de la Llei 10/2012, sotmesa al nostre dictamen.

A banda del que s'ha exposat, els procediments establerts per a la protecció específica dels drets fonamentals i de les llibertats públiques, òbviament, tampoc no poden tenir el mateix tracte en relació amb les taxes que la resta. Aquests procediments, previstos a l'article 53.2 CE, es configuren com a garanties jurisdiccionals dels drets fonamentals que es caracteritzen per l'exigència de més rapidesa, simplicitat, efectivitat i, sobretot, especial tutela de l'interès públic, que va més enllà de les pretensions privades de protecció, en la mesura que aquests drets, segons l'article 10.1 CE, «són fonament de l'ordre polític i de la pau social».

5. Un darrer aspecte que hem de tenir molt present per a la resolució dels dubtes que es plantegen en el present Dictamen, i sobre el qual també s'ha pronunciat la jurisprudència constitucional, es refereix a la diferent rellevància constitucional que tenen les taxes segons gravin el moment processal inicial de presentació de la demanda que dóna accés a la jurisdicció o bé la interposició dels recursos legalment establerts, malgrat que ambdós s'inclouen en l'article 24.1 CE, com a integrants del mateix dret fonamental.

Efectivament, l'accés a la jurisdicció, segons hem vist en l'apartat 3 d'aquest mateix fonament jurídic, es concep com un «[...] componente medular del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva proclamado por el precepto constitucional y que no viene otorgado por la ley, sino que nace de la Consti-

tución misma» (STC 20/2012, de 16 de febrer, FJ 5, i 79/2012, de 17 d'abril, FJ 4), mentre que el dret a accedir als recursos, «[...] se incorpora al derecho fundamental en la concreta configuración que reciba de cada una de las leyes de enjuiciamiento que regulan los diferentes órdenes jurisdiccionales, salvo en lo relativo al derecho del condenado a la revisión de su condena y la pena impuesta» (STC 79/2012, de 17 d'abril, FJ 4).

De l'anterior doctrina jurisprudencial es desprèn que, deixant de banda la jurisdicció penal, el control constitucional dels requisits d'admissió dels recursos és més lax, atès que no es tracta de demanar l'accés a la jurisdicció, sinó la revisió de la resolució judicial prèvia, la qual, si es pronuncia sobre el fons, «[...] ya habría satisfecho el núcleo del derecho fundamental a una tutela judicial efectiva sin indefensión de todas las partes procesales, y el acceso al recurso debe ser contrapesado con el derecho de las otras partes a un proceso sin dilaciones indebidas y a la ejecución de lo resuelto» (STC 79/2012, de 17 d'abril, FJ 4, que recull la jurisprudència anterior). Recentment, la STC 116/2012, de 4 de juny (FJ 4), ha tornat a remarcar la menor intensitat del cànon de control constitucional en relació amb els requisits d'admissió als recursos.

Efectivament, l'accés a la jurisdicció satisfà igualment el dret fonamental de tots els subjectes legitimats en el conflicte que es formalitza judicialment, a diferència del dret als recursos, en què el seu exercici es contraposa al dret de l'afavorit per la sentència d'instància que aquesta sigui executada i el dret a no patir dilacions indegudes. En aquest sentit, hom pot afirmar que tan titular del dret a la tutela judicial efectiva és qui ha patit una sentència adversa en la instància, com l'altra part, la que n'ha estat afavorida i que vol la tutela dels drets que se li reconeixen o declaren. Per això, el mateix Tribunal Constitucional ha pogut afirmar, per exemple, que «[l]a inadmisibilidad de la casación que perjudica al perdedor, beneficia en la misma medida la efectividad de la tutela judicial del ganador» (STC 93/1993, de 22 de març, FJ 4).

S'ha de tenir present, a més, que el dret als recursos –llevat, insistim, de la jurisdicció penal– és contingent, ja que la Constitució no obliga a l'existència de dues instàncies ni de determinats recursos, de manera que el legislador podria no preveure

un recurs o condicionar-lo al compliment dels requisits que considerés pertinents (STC 3/1983, de 25 de gener, FJ 4). Amb tot, d'aquí no es pot derivar que, en el seu establiment, el legislador pugui exigir uns requisits per accedir als recursos que constitueixin obstacles processals excessius, innecessàriament formalistes i que no siguin justificats i proporcionals.

6. Un cop ha quedat fixat el cànon que ens ha de servir per dur a terme el nostre judici de constitucionalitat, l'hem d'aplicar als preceptes concrets del títol I de la Llei 10/2012, que podem identificar com aquells que estableixen la quantia de les taxes i en fixen les exempcions. En efecte, aquests són els que es poden relacionar més directament amb l'efecte dissuasiu que, segons denuncia el Govern de la Generalitat, podria tenir la taxa en l'exercici del dret a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE). Així doncs, el nostre examen se centrarà en l'article 7 («Determinació de la quota tributaria») i en l'article 4 («Exempcions»), per aquest ordre.

Per tal d'enjudiciar adequadament els preceptes qüestionats, és necessari que primerament analitzem si la finalitat que persegueix la regulació de les taxes judicials, del títol I de la Llei 10/2012, és legítima. Així, només en cas afirmatiu, podrem passar a determinar si el límit que les taxes suposen per a l'exercici del dret fonamental a la tutela judicial efectiva manté una adequada proporcionalitat amb aquesta finalitat.

La Llei objecte del present Dictamen, de forma molt semblant a la Llei 53/2002, que va ser objecte de pronunciament en la STC 20/2012, no ofereix cap mena de dubte sobre la legitimitat dels fins que persegueix la taxa que regula. Efectivament, com es desprèn del seu preàmbul i de la Memòria justificativa que acompanyà la tramitació parlamentària del Projecte, la Llei 10/2012 pretén la racionalització del servei públic de l'Administració de justícia en un context de profunda crisi econòmica, en el qual aquesta ha de conèixer d'un volum d'assumpes cada cop més elevat; i, destacadament, té també com a finalitat aportar més recursos per a la millora del finançament del servei del sistema judicial i, en particular, del d'assistència jurídica gratuïta, que és un altre dret constitucionalment protegit.

El següent pas que cal donar en aquest enjudiciament de constitucionalitat és determinar si la limitació que s'estableix amb les taxes judicials es pot considerar la més adequada, entre altres de possibles. En aquest punt, la resposta també ha de ser afirmativa ja que, d'acord amb la jurisprudència constitucional, a la qual abans ens hem referit, la determinació de quin ha de ser el model de finançament del servei públic de l'Administració de justícia és una decisió que correspon al legislador, el qual disposa d'un marge ampli d'actuació, tot i que limitat per l'obligació constitucional d'assegurar la justícia gratuïta per a les persones que acreditin insuficiència de recursos per litigar (art. 119 CE). En aquest sentit, podria haver optat per un criteri de tarifa progressiva (de molt difícil implementació en les taxes) o, com finalment ha fet, per un mecanisme d'exempció lineal, però es tracta d'una decisió que entra dins el seu «[...] amplio margen de libertad en la configuración de los impuestos y los demás tributos que sirven para sostener los gastos públicos» (STC 20/2012, FJ 8).

Prenent com a base la doctrina constitucional que hem exposat en els anteriors apartats d'aquest mateix fonament jurídic, i un cop hem determinat que la taxa respon a una finalitat constitucionalment legítima i que constitueix també una mesura adequada per aconseguir-la, haurem de dur a terme el judici específic de ponderació o proporcionalitat. És a dir, caldrà determinar si les taxes, ateses les quanties derivades del sistema de càlcul que s'ha fixat per a la determinació de la quota tributària, estan justificades per la importància de la realització de la finalitat que es persegueix amb el seu establiment. Paral·lelament, també haurem d'examinar el règim d'exempcions que es preveu com a sistema idoni per garantir la raonabilitat de la mesura limitadora del dret.

Per dur a terme aquesta tasca, començarem per l'examen de l'article 7, que és el que, amb caràcter general, fixa com s'ha de determinar la quota tributària. Després examinarem l'article 4, que fixa les exempcions objectives i subjectives a la taxa, a través de les quals la Llei, en paraules del seu preàmbul, «[...] posa tot l'esment en el fet que la regulació de la "taxa per l'exercici de la potestat jurisdiccional en els or-

dres civil, contenciós administratiu i social” no afecti el dret a accedir a la justícia com a component bàsic del dret fonamental a la tutela judicial efectiva». Quant a aquest precepte, haurem d'efectuar l'anàlisi no tan sols des de la perspectiva del dret a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), sinó també a partir del dret a la igualtat (art. 14 CE) en aquells supòsits en què hi pugui haver una diferència de tractament entre grups de persones en situació equivalent pel que fa a l'exigència o l'exempció de la taxa.

A) Article 7. Determinació de la quota tributària

Atesa la diferent rellevància constitucional que, d'acord amb el que ha quedat exposat, tenen les taxes en funció de si graven l'accés a la jurisdicció o bé la interposició de recursos, ens centrarem, primerament, en la determinació de la quota tributària corresponent a les taxes que graven l'accés a la jurisdicció, que, com ha afirmat el Tribunal Constitucional, constitueix el component medul·lar del dret fonamental a la tutela judicial efectiva (STC 20/2012, de 16 de febrer, FJ 5), i, després, examinarem la quota tributària de les que graven l'accés als recursos.

a) Pel que fa a les taxes que graven l'accés a la jurisdicció, la Llei 10/2012 manté el model anterior de determinació de la quota, és a dir, el que s'integra per una part fixa i una part variable. La part variable s'aplica sobre la base imposable, que es fa coincidir amb la quantia del procediment judicial determinada segons les normes processals; i si la quantia és indeterminada o d'impossible determinació, la part variable es calcula sobre 18.000 euros. L'escala que s'aplica per al càlcul de la part variable és del 0,5% fins a un milió d'euros i del 0,25% per a la resta, amb un topall màxim de 10.000 euros. En l'ordre civil –i en relació només amb la instància– la quota és de 100 euros per als processos monitori, monitori europeu i de demanda incidental en el procés concursal; de 150 euros per als processos verbal i canviari; de 200 euros per a l'execució extrajudicial, l'oposició a l'execució de títols judicials i el concurs necessari, fins arribar als 300 euros per al procés ordinari. En l'ordre contenciós administratiu és de 200 euros per a l'abreujat i de 350 euros per a l'ordinari. Fi-

nalment, en l'ordre social, que queda exempt en la instància, només es fixa la quota per als recursos.

Als efectes del nostre Dictamen, el paràmetre per determinar la constitucionalitat d'aquest tribut, d'acord amb la jurisprudència constitucional, és que «[...] la cuantía de las tasas no debe ser excesiva, a la luz de las circunstancias propias de cada caso, del tal modo que impida satisfacer el contenido esencial del derecho de acceso efectivo a la justicia» (STC 20/2012, FJ 10).

Òbviament, valorar en abstracte si una taxa, per la seva quantia, obstaculitza de manera no raonable l'accés a la jurisdicció és una tasca que pot resultar completament infructuosa; i això, sobretot, per la variabilitat quantitativa que les taxes poden tenir per efecte de l'aplicació de les escales de gravamen a la base imposable, però també perquè els elements que hom pot prendre com a punt de comparació poden ser de naturalesa molt diferent. Així, per exemple, la taxa podria resultar irraonable atenent a la capacitat econòmica del demanant; a la relació d'equivalència entre la taxa i el valor econòmic de la pretensió objecte del procés, i també a la naturalesa dels drets objecte de litigi. En aquest sentit, s'ha de tenir en compte la possibilitat que la concreta aplicació de la Llei, en determinats casos, arribés a vulnerar el dret a la tutela judicial efectiva reconegut a l'article 24.1 CE, situació davant la qual es podria sol·licitar la tutela dels tribunals ordinaris i, si fos el cas, del Tribunal Constitucional a través del recurs d'empara (art. 53.2 CE). Fins i tot la mateixa Llei podria ser sotmesa al control de constitucionalitat si algun òrgan judicial considerés que la norma, en la seva aplicació al cas concret, fos contrària a la Constitució i plantegés una qüestió d'inconstitucionalitat (art. 163 CE), o si el mateix Tribunal Constitucional, en resoldre un recurs d'empara, elevés al ple una qüestió interna d'inconstitucionalitat (art. 55.2 LOTC), com ja ha fet en les recents STC 103 i 104/2012, de 9 i 10 de maig, respectivament, en relació amb l'article 35 de la Llei 53/2002.

Així doncs, la valoració de la constitucionalitat de les taxes no es pot fer tenint només en compte aïlladament la seva quantia més o menys elevada, o, el que és el mateix, en funció tan sols de les regles de càlcul de la quota, sinó que

la seva raonabilitat, des de l'òptica de la disposició general que les regula, dependrà, sobretot, del caràcter més o menys complet de les exempcions a la taxa, el qual examinarem més endavant.

b) Pel que fa a l'accés als recursos, la Llei fixa unes taxes notablement més elevades que en la instància. Així, per a les apel·lacions en els ordres civil i contenciós administratiu, la quantia se situa en 800 euros i, per als recursos de cassació, en 1.200 euros. Específicament per a l'ordre social –exempt en la instància–, es fixen 500 euros per al recurs de suplicació i 750 per al de cassació, amb una bonificació del 60% per als treballadors. A aquestes quanties fixes, també s'hi han d'afegir les quantitats variables calculades d'acord amb la mateixa escala que hem vist per a la instància.

En aquest punt, cal recordar novament la diferent rellevància constitucional que atorga la jurisprudència al dret a l'accés a la jurisdicció i als recursos. A diferència del dret a accedir a la justícia, que, atès el seu caràcter essencial, neix de la Constitució mateixa, el dret a accedir als recursos –llevat de l'ordre jurisdiccional penal– s'incorpora al dret fonamental en la configuració concreta que rebí de les lleis reguladores de les jurisdiccions respectives (STC 79/2012, de 17 d'abril, FJ 4).

Des d'aquesta perspectiva, hem vist també que aquella mateixa jurisprudència constitucional ha entès que la resolució sobre el fons pronunciada en la instància ja satisfà el nucli del dret fonamental a la tutela judicial efectiva i que l'accés al recurs s'ha de contrapesar amb el dret de l'altra part a un procés sense dilacions indegudes i a l'execució. Dit en altres paraules, el control constitucional de l'accés als recursos no és el mateix que el de l'accés a la jurisdicció, sinó que és de menys intensitat, i s'ha de limitar a valorar que els requisits no siguin arbitraris o mancats de justificació.

En vista de les consideracions anteriors, entenem que el fet que s'hagi fixat una important diferència quantitativa entre les taxes exigibles en la instància i en els recursos no es pot considerar un obstacle excessiu ni desproporcionat a l'exercici del dret a la tutela judicial efectiva. L'increment de la taxa respecte de l'exercici de la potestat jurisdiccional en via de recurs troba la seva justificació en el propòsit del legislador

de racionalitzar el funcionament de l'activitat jurisdiccional dels òrgans judicials tot dissuadint de perllongar els processos, sense arribar a obstaculitzar, però, l'accés al recurs com un mitjà més per defensar els drets i interessos legítims del justiciable. La Constitució no imposa la necessitat de la segona instància, llevat del cas –ho recordem novament– del recurs davant la sentència penal condemnatòria (STC 37/1995, de 7 de febrer, FJ 5), i, per tant, si el legislador pot no preveure-la, amb més raó pot configurar els requisits d'accés al recurs amb un caràcter més estricte que per a l'accés a la jurisdicció. Tot això, sens perjudici del que direm més endavant en examinar les exempcions previstes a l'article 4.

En conseqüència, l'article 7 de la Llei 10/2012, que regula la determinació de la quota tributària de la taxa per l'exercici de la potestat jurisdiccional, no vulnera l'article 24.1 CE.

B) Article 4. Exempcions de la taxa

L'establiment de les exempcions esdevé l'element central a l'hora de valorar si es garanteix que l'aplicació de les taxes als diferents processos i ordres jurisdiccionals no implica cap impediment injustificat en l'accés a la jurisdicció o, si és el cas, als recursos. A partir d'aquí, l'examen d'aquest article ha de consistir a valorar si es produeix alguna exclusió que porti a concloure que la taxa s'erigeix en un obstacle irraonable o desproporcionat, en el sentit que constitueix una imposició injustificadament limitadora o dissuasiva de l'exercici del dret a la tutela judicial efectiva.

Partint de les consideracions anteriors, el nostre examen se centrarà en les lletres *a* i *f* de l'apartat 1, pel que fa a les exempcions objectives, i en la lletra *a* de l'apartat 2, en relació amb les exempcions subjectives.

a) La lletra *a* de l'apartat 1 estableix una primera exempció objectiva de la taxa en l'ordre civil, la qual se circumscriu a «[la] interposició de demanda i la presentació d'ulteriors recursos en relació amb els processos de capacitat, filiació i menors, així com els processos matrimonials que versin exclusivament sobre guarda i custòdia de fills menors o sobre aliments reclamats per un progenitor contra l'altre en nom dels fills menors».

Aquesta exempció es fonamenta en el fet que, com hem avançat abans, es tracta de processos que estan presidits pel principi d'oficialitat i la concurrència d'un interès públic, que comporta la no-disponibilitat, com a regla general, de l'objecte del procés (art. 751.1 LEC), i, consegüentment, tenen el caràcter de necessaris, en el sentit que el seu objecte només es pot aconseguir en el marc d'un procés judicial.

La literalitat del precepte, en emprar l'expressió «processos matrimonials», porta a entendre que, entre els processos que es regulen al títol I del llibre IV de la Llei d'enjudiciament civil, només en queden exempts aquells en què se sol·licita la nul·litat del matrimoni, la separació o el divorci (art. 748.3 LEC), que són els únics que es poden qualificar com a pròpiament matrimonials, sempre que, a més, versin exclusivament sobre guarda i custòdia de fills menors o sobre aliments reclamats per un progenitor contra l'altre en nom dels fills menors. Aquesta interpretació literal, però, condueix a excloure de l'exempció de la taxa els processos especials de família que, sense ser matrimonials, tenen per objecte, també de forma exclusiva, les mateixes pretensions respecte dels fills menors. Aquest és el cas del procediment establert a l'article 748.4 LEC, que és, precisament, el que s'ha previst per donar cabuda a les controvèrsies que, en matèries relatives a la potestat i als aliments dels fills menors, puguin plantejar les parelles no unides en matrimoni. La interpretació anterior donaria lloc a una diferència de tractament no justificada entre les parelles casades i les no casades en relació amb una situació equivalent com és l'exercici de pretensions vinculades a l'interès superior del menor, que implicaria la vulneració de l'article 14 CE, en relació amb l'article 39.4 CE.

Ara bé, l'esmentada interpretació no és l'única que admet el precepte. Una anàlisi sistemàtica del títol I del llibre IV de la Llei d'enjudiciament civil permet entendre que el concepte «processos matrimonials» emprat per la Llei 10/2012 inclou tant els processos pròpiament matrimonials (art. 748.3 LEC) com els que no ho són en sentit estricte (art. 748.4 LEC). En efecte, el capítol IV del títol I del llibre IV de la LEC, amb la rúbrica «Dels processos matrimonials i de menors», no conté una regulació específica i separada per a la substanciació dels

que versin exclusivament sobre guarda i custòdia de fills menors o sobre aliments reclamats per un progenitor contra l'altre en nom dels fills menors, respecte d'aquella que es preveu per als de nul·litat matrimonial, separació o divorci (art. 770.6 LEC). Això permet interpretar que l'expressió «processos matrimonials», emprada impròpiament per la Llei 10/2012, té un sentit ampli que inclou ambdós tipus de processos especials de família.

En conseqüència, l'article 4.1.a de la Llei 10/2012 no és contrari a l'article 14 CE, en relació amb l'article 39.4 CE, si s'interpreta que l'exempció que es preveu inclou també els processos de família que, no essent estrictament matrimonials, versin exclusivament sobre guarda i custòdia de fills menors o sobre aliments reclamats per un progenitor contra l'altre en nom dels fills menors.

b) La lletra *f* d'aquest mateix apartat 1 eximeix de la taxa, en l'àmbit de la jurisdicció contenciosa administrativa, «[l]a interposició de recursos contenciosos administratius quan es recorri en casos de silenci administratiu negatiu o inactivitat de l'Administració». És obvi que la finalitat d'aquesta exempció és que els ciutadans no hagin de suportar un sacrifici patrimonial que només és imputable al fet que l'Administració no ha complert amb la seva obligació de resoldre i notificar en termini. A partir d'aquí, però, haurem d'analitzar si el fet que el règim de les taxes judicials s'apliqui àmpliament a la impugnació de la resta d'actes administratius, disposicions normatives, contractes administratius i responsabilitat patrimonial, entre d'altres, constitueix una mesura constitucionalment legítima.

Com hem exposat abans, la jurisdicció contenciosa administrativa participa d'unes característiques diferenciades de les de la resta d'ordres jurisdiccional, atesa la seva funció revisora o de control de la legalitat de l'actuació de l'Administració (art. 106.1 CE). En aquest mateix sentit, el Tribunal Europeu de Drets Humans, precisament en matèria de taxes, sense qüestionar, implícitament, que la seva existència en aquest ordre jurisdiccional pogués vulnerar el Conveni, ha posat en relleu, tenint en compte les circumstàncies del cas concret, que a l'hora d'examinar-ne la proporcionalitat no es pot aplicar el mateix paràmetre quan les taxes afecten dispu-

tes sotmeses al dret privat que quan afecten les de dret públic. En concret, respecte de l'àmbit contenciós, va considerar irraonable que l'Estat cobrés en concepte de taxes una quantitat superior que la que estava obligat judicialment a pagar en concepte d'indemnització per l'expropiació objecte del liti-gi que va generar les taxes, i que això comportava una vul-neració de l'article 1 del Protocol adicional primer del Con-veni Europeu de Drets Humans. En altres paraules, quan les taxes, per la seva elevada quantia, absorbeixen el valor eco-nòmic de la pretensió objecte del procés, el Tribunal Europeu de Drets Humans ha conclòs, com s'ha indicat abans, que constitueixen un obstacle excessiu per als demandants (STEDH de 16 de novembre de 2010, *Perdigão c. Portugal*), per bé que, en aquest cas, com acabem d'assenyalar, el dret que es consi-derava vulnerat era el dret de propietat.

D'aquí en podem extreure també el principi, ja esmentat, segons el qual hi ha d'haver una relació raonable de propor-cionalitat entre els mitjans emprats i l'objectiu perseguit. Per complir aquest requisit, segons hem vist, el legislador gaudeix d'un ampli marge d'apreciació tant respecte de l'elecció dels mitjans que cal aplicar com per determinar si les conseqüèn-cies de les mesures preses es justifiquen per l'interès general d'aconseguir la finalitat proposada. Aquesta proporcionalitat no s'assoleix, però, si els interessats han de suportar una càr-rega excessiva, no només per l'elevada quantia de la taxa, sinó també perquè les taxes que afecten pretensions de poc valor econòmic s'apropen o equiparen a aquest valor.

En aquest darrer tipus de casos, la taxa provoca un efecte indubtablement dissuasiu que comporta que, a l'hora d'avalu-ar la decisió de plantejar la demanda, l'interessat es vegi for-tament desmotivats per fer-ho, per una simple relació cost-be-nefici. És a dir, en situacions en què les taxes judicials són iguals o superiors al valor de la pretensió, s'hauria de mante-nir també un balanç equilibrat entre la taxa i el valor de la dita pretensió que evités una interferència excessivament one-rosa en el dret a la tutela judicial efectiva. El fet de desincen-tivar el recurs contenciós administratiu en supòsits de petita quantia comporta, ensems, que una part de l'actuació de les administracions públiques pugui gaudir d'un àmbit exempt de

control de la seva legalitat. El ple sotmetiment a la llei i al dret de l'Administració (art. 103 CE) ha de poder ser objecte de control per part de la jurisdicció (art. 106 CE) i, per tant, les possibilitats dels ciutadans de promoure'l han de ser reals i efectives, no merament teòriques (STC 294/1994, de 7 de novembre, FJ 4).

Mentre que la relació d'equilibri entre taxa i quantia del procés sí que és present en la determinació de la base imposable de la taxa (art. 6) i, paral·lelament, en l'aplicació d'una escala de gravamen (art. 7.2), per tal d'incrementar la taxa, en canvi, no es té en compte quan el valor de la pretensió objecte del procés pugui ser equivalent o inferior a la taxa que correspon meritament com a quantitat fixa de la quota tributària. Únicament a la jurisdicció civil –i tan sols per als procediments monitori i verbal– s'estableix una exempció en les reclamacions que no excedeixin els 2.000 euros.

Així doncs, entenem que la no-exempció de la taxa per als procediments contenciosos administratius l'objecte dels quals sigui d'escassa quantia, entesos com aquells en què la taxa absorbeix el valor de la pretensió, és una limitació desproporcionada i, en conseqüència, vulnera l'article 24.1 CE en relació amb l'article 106 CE. Ara bé, aquesta infracció constitucional no pot ser reparada mitjançant l'anul·lació del precepte sinó que exigeix al legislador, dins el marge de configuració de què gaudeix, la inclusió de l'exempció corresponent o una mesura equivalent.

Aquesta conclusió no és superada pel fet que la taxa es pugui incloure dins les costes. La Llei 37/2011, de 10 d'octubre, de mesures d'agilitació processal, ha modificat la regulació de les costes processals en l'àmbit de la jurisdicció contenciosa administrativa prevista a l'article 139 LJCA, tot incorporant-hi el criteri del venciment, de manera equivalent al que preveu l'article 394 LEC. Amb relació a la taxació de les costes, la mateixa Llei 37/2011 va incorporar la taxa per l'exercici de la potestat jurisdiccional dins de les costes (art. 241.7è LEC), amb la voluntat que el venciment en un procés i la condemna en costes a l'altra part traslladessin el pagament de la taxa a la part demandada. Tot i la raonabilitat, amb caràcter general, d'aquesta regulació, la possibilitat per al ciu-

tadà de recuperar la taxa pagada al final del procés quan les seves pretensions hagin estat totalment reconegudes no treu que el caràcter excessivament desincentivador de la taxa sigui un veritable obstacle per assolir la justícia en una actuació administrativa, quan el que s'ha de pagar per aquest concepte, a l'inici del procés, sigui manifestament desproporcionat. Aquest seria el cas en el qual l'import de la taxa fos equivalent al valor de la pretensió que es fa valer a través de la revisió d'un acte de l'Administració demandada.

c) Pel que fa a les exempcions subjectives previstes a l'apartat 2, el nostre examen es limitarà exclusivament a la lletra a, que declara exemptes de la taxa «[l]es persones a les quals se'ls hagi reconegut el dret a l'assistència jurídica gratuïta, amb l'acreditació que compleixen els requisits per a això d'acord amb la seva normativa reguladora».

El canvi més important que ha introduït la nova regulació de les taxes per l'exercici de la potestat jurisdiccional ha estat, precisament, suprimir l'exempció general que exclouïa del pagament de la taxa les persones físiques, prevista a l'article 35, apartat tres, punt 2.c, de la Llei 53/2002. Aquesta és una decisió que, segons hem vist, entra dins l'ampli marge d'actuació que té el legislador per decidir el model de finançament d'aquest servei públic (STC 20/2012, FJ 8); llibertat que es veu limitada, però, pel dret, constitucionalment garantit, a la gratuïtat de la justícia per a les persones que acreditin que no tenen recursos suficients per litigar (art. 119 CE). Per això, ara, en coherència amb aquella exigència constitucional, es preveu l'exempció de la taxa per a aquestes persones.

Aquesta exempció està vinculada al principi constitucional de la capacitat contributiva i, lògicament, es relaciona amb la quantificació de la quota tributària, ja que pretén que la limitació que suposen les taxes sobre el dret a la tutela efectiva esdevingui proporcionada i raonable, per garantir que les persones amb uns ingressos que, en còmput anual i per unitat familiar, no excedeixin el doble de l'indicador públic de renda d'efectes múltiples (IPREM) vigent en el moment d'efectuar la sol·licitud (art. 3.1 de la Llei 1/1996, de 10 de gener, d'assistència jurídica gratuïta, en relació amb l'article 2.3 del Reial decret llei 3/2004, de 25 de juny, per a la racionalització de la

regulació del salari mínim interprofessional i per a l'increment de la seva quantia) no es vegin privades del dret. Aquest llinyar se situa per al 2013 en 12.780,26 euros, d'acord amb la disposició vuitanta-dosena de la Llei 17/2012, de 27 de desembre, de pressupostos generals de l'Estat per a l'any 2013. Sobre això, tenint en compte també que, de forma excepcional, si concorren circumstàncies especials com ara l'estat de salut o càrregues familiars, família nombrosa especial, persones discapacitades o persones que tinguin al seu càrrec discapacitats, el nivell màxim d'ingressos pot arribar al quàdruple de l'IPREM (durant l'any 2013, 25.560,52 euros), d'acord amb l'article 5 de la Llei 1/1996. Per ubicar millor aquesta exempció en el context econòmic dels salaris en el conjunt de l'Estat, pot resultar il·lustratiu comparar-la amb les dades provisionals de l'Enquesta d'estructura salarial, que ha publicat l'Institut Nacional d'Estadística el juny del 2012, segons les quals el salari brut anual mitjà per al 2010 va ser de 22.790,20 euros; el salari més freqüent (modal), de 16.489,96 euros, i la mitjana del salari, el que divideix en dues meitats la població, de 19.017 euros.

Sens perjudici del que hem afirmat en examinar la constitucionalitat de l'article 7 sobre la dificultat que hi ha per valorar, si no és que es fa cas per cas, si una taxa, per la seva quantia, suposa un obstacle desproporcionat a l'exercici del dret fonamental a la tutela judicial efectiva, hom pot afirmar que el llinyar que marca l'accés al benefici de la justícia gratuïta pres com a criteri d'exempció de les taxes judicials és raonable. Constitueix una expressió, per la Llei dictaminada, del deure constitucional que tothom té de contribuir al sosteniment de la despesa pública d'acord amb la seva capacitat econòmica (art. 31.1 CE). Precisament, sobre la raonabilitat del llinyar econòmic que es fixa per accedir al benefici de la justícia gratuïta, el Tribunal Constitucional ha afirmat que la presumpció que el doble del salari mínim permet fer front a les necessitats i a les despeses d'un procediment judicial és proporcionada i raonable (STC 117/1998, de 2 de juny, FJ 6). Tenint en compte, però, que amb la nova regulació de les taxes aquests costos augmenten de forma gens menyspreable, la vinculació que en particular es fa dels ingressos al finança-

ment de l'assistència jurídica gratuïta ha de permetre al legislador adaptar també les quanties que hi donen accés a la justícia gratuïta.

Més enllà d'aquest llinyar, determinar si les taxes, atenent simplement a la quantia –que, segons hem vist, pot ser molt variable–, poden esdevenir irraonables per a persones que no gaudeixen del benefici de gratuïtat és una tasca que només es pot fer tenint en compte les circumstàncies del cas concret o bé recorrent a la formulació de grups de casos que, més enllà de la capacitat econòmica, el legislador, en la seva llibertat de configuració, entengui que són mereixedors d'un tractament especial. Això és el que ha fet la Llei dictaminada en establir unes exempcions per raó de l'objecte del procés (per exemple, les relatives als processos sobre capacitat o menors), o altres de subjectives (la que ara examinem: gaudir del benefici de justícia gratuïta).

Dintre de les exempcions de caràcter subjectiu de la taxa, hom en podria haver inclòs d'altres, com les referides a les persones especialment vulnerables com ara les víctimes de violència de gènere o maltractament o els discapacitats greus. En tot cas, aquesta és una decisió que queda dins de l'ampli marge d'apreciació que correspon al legislador, al qual abans ens hem referit.

D'acord amb l'argumentació anterior, l'article 4.2.a de la Llei 10/2012 no vulnera el dret a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE).

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

CONCLUSIONS

Primera. El títol I de la Llei 10/2012, de 20 de novembre, per la qual es regulen determinades taxes en l'àmbit de l'Administració de justícia i de l'Institut Nacional de Toxicologia i Ciències Forenses, no és contrari a la Constitució ni a l'Estatut d'autonomia si s'interpreta en el sentit que la taxa per l'exer-

cici de la potestat jurisdiccional no grava els mitjans personals i materials de l'Administració de justícia.

Adoptada per unanimitat.

Segona. La lletra *a* de l'apartat 1 de l'article 4 de la Llei 10/2012, de 20 de novembre, no vulnera l'article 14 CE si s'interpreta d'acord amb allò exposat en l'apartat 6 del fonament jurídic tercer.

Adoptada per unanimitat.

Tercera. La lletra *f* de l'apartat 1 de l'article 4 de la Llei 10/2012, de 20 de novembre, vulnera l'article 24.1 CE, en relació amb l'article 106 CE, en els termes exposats en l'apartat 6 del fonament jurídic tercer.

Adoptada per unanimitat.

Quarta. La resta de preceptes sol·licitats de la Llei 10/2012, de 20 de novembre, no són contraris a la Constitució ni a l'Estatut d'autonomia.

Adoptada per unanimitat.

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

Dictamen 2/2013, de 21 de febrer,
sobre la Llei 16/2012, de 27 de desembre, per la qual
s'adopten diverses mesures tributàries dirigides a la
consolidació de les finances públiques i a l'impuls
de l'activitat econòmica

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

DICTAMEN

Sol·licitat pel Govern de la Generalitat i per més d'una desena part dels diputats del Parlament, del Grup Parlamentari d'Esquerra Republicana de Catalunya, sobre la Llei 16/2012, de 27 de desembre, per la qual s'adopten diverses mesures tributàries dirigides a la consolidació de les finances públiques i a l'impuls de l'activitat econòmica (BOE núm. 312, de 28 de desembre de 2012).

ANTECEDENTS

1. El dia 23 de gener de 2013 va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries un escrit de la vicepresidenta del Govern, de 22 de gener de 2013 (Reg. núm.

Ponent: Jaume Vernet Llobet

2932), pel qual, en compliment del que preveuen els articles 16.2.a i 31 de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries, es comunicava al Consell l'Acord del Govern de la Generalitat, de 22 de gener de 2013, de sol·licitud d'emissió de dictamen sobre l'adequació a la Constitució i a l'Estatut d'autonomia de l'article 19 de la Llei 16/2012, de 27 de desembre, per la qual s'adopten diverses mesures tributàries dirigides a la consolidació de les finances públiques i a l'impuls de l'activitat econòmica.

L'òrgan sol·licitant demana d'aquest Consell el dictamen, atès el seu caràcter preceptiu segons l'article 76.3 EAC, per al cas que s'acordés interposar un recurs d'inconstitucionalitat.

2. El Consell de Garanties Estatutàries, en la sessió del dia 24 de gener de 2013, després d'examinar la legitimació i el contingut de la sol·licitud, la va admetre a tràmit i es va declarar competent per emetre el dictamen corresponent, d'acord amb l'article 24.2 de la seva Llei reguladora. Es va designar ponent del Dictamen esmentat el conseller secretari Jaume Vernet Llobet.

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

4. En data 8 de febrer de 2013 va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries un escrit de la presidenta del Parlament de Catalunya, de 8 de febrer (Reg. núm. 2978), pel qual, en compliment del que preveuen els articles 16.2.a i 30 de la Llei 2/2009, es comunicava al Consell l'admissió interna, per part de la Presidència del Parlament, de la sol·licitud de dictamen presentada el 7 de febrer de 2013 per més d'una desena part dels diputats del Parlament, del Grup Parlamentari d'Esquerra Republicana de Catalunya (Reg. Parlament núm. 2141), sobre la Llei 16/2012, de 27 de desembre, per la qual s'adopten diverses mesures tributàries dirigides a la consolidació de les finances públiques i a l'impuls de l'activitat econòmica.

Els sol·licitants demanen d'aquest Consell el dictamen, atès el seu caràcter preceptiu segons l'article 76.3 EAC, per al cas que s'acordés interposar un recurs d'inconstitucionalitat.

5. El Consell de Garanties Estatutàries, en la sessió del dia 12 de febrer de 2013, després d'examinar la legitimació i el contingut de la sol·licitud de dictamen, la va admetre a tràmit i es va declarar competent per emetre el dictamen corresponent.

6. En la mateixa sessió del dia 12 de febrer de 2013, segons el que estableixen els articles 19.2 de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries, i 31 del Reglament d'organització i funcionament del Consell, i en vista que ambdues sol·licituds tenen objectes substancialment connexos que justifiquen la unitat de tramitació i decisió, ja que recauen sobre la mateixa norma legal i coincideixen en la disposició qüestionada, es va acordar obrir el tràmit d'audiència perquè els sol·licitants formulessin les al·legacions que consideressin oportunes sobre la possibilitat d'acumulació, per part del Consell, dels dos procediments de dictamen.

Així mateix, atès el que disposa l'article 25, apartat 5, de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, el Consell va acordar adreçar-se als sol·licitants, als grups parlamentaris, i també al Govern, a fi de sol·licitar-los la informació i la documentació complementàries de què disposessin amb relació a la matèria sotmesa a dictamen.

7. En la sessió del dia 19 de febrer de 2013, un cop transcorregut el termini per dur a terme el tràmit d'audiència, el Consell va acordar acumular la sol·licitud de dictamen presentada per més d'una desena part dels diputats del Parlament de Catalunya, del Grup Parlamentari d'Esquerra Republicana de Catalunya, a la sol·licitud presentada pel Govern de la Generalitat.

8. Finalment, després de les corresponents sessions de deliberació, es va fixar com a data per a la votació i per a l'aprovació del Dictamen el dia 21 de febrer de 2013.

FONAMENTS JURÍDICS

Primer. L'objecte del Dictamen

1. El Govern de la Generalitat, d'una banda, i més d'una desena part dels diputats del Parlament, de l'altra, sol·liciten el nostre dictamen en relació amb l'article 19 de la Llei 16/2012, de 27 de desembre, per la qual s'adopten diverses mesures tributàries dirigides a la consolidació de les finances públiques i a l'impuls de l'activitat econòmica (en endavant, Llei 16/2012), amb caràcter previ a l'eventual interposició d'un recurs d'inconstitucionalitat davant el Tribunal Constitucional (art. 76.3 EAC i 16.2.a, 30.1 i 31.1 de la Llei 2/2009, de 12 de febrer). Les dues sol·licituds han estat acumulades per raó de la connexió entre l'objecte d'ambdues, que en justifica la unitat de tramitació i decisió (art. 19.2 de la Llei 2/2009).

En aquest primer fonament jurídic, exposarem el contingut de la Llei 16/2012 i el context normatiu en el qual s'insereix; així com els antecedents, la finalitat i l'objecte de l'article 19 de la Llei i els dubtes de constitucionalitat i d'estatutarietat que formulen la sol·licitud del Govern i la dels diputats. Finalment, avançarem l'estructura que adoptarà el Dictamen a fi i efecte de donar resposta a ambdues peticions.

2. La Llei 16/2012 forma part, segons el seu preàmbul, del conjunt de mesures tributàries que s'han anat introduint en els darrers mesos per tal de consolidar les finances públiques mitjançant diferents normes amb rang de llei (en concret, el Reial decret llei 20/2011, de 30 de desembre, de mesures urgents en matèria pressupostària, tributària i financera per a la correcció del dèficit públic; el Reial decret llei 12/2012, de 30 de març, pel qual s'introdueixen diverses mesures tributàries i administratives dirigides a la reducció del dèficit públic, i el Reial decret llei 20/2012, de 13 de juliol, de mesures per garantir l'estabilitat pressupostària i de foment de la competitivitat). La finalitat declarada del conjunt de la Llei és reforçar els ingressos públics mitjançant l'adopció de mesures addicionals que «permetin fixar les bases d'una recuperació econòmica estable i duradora».

La Llei 16/2012 està integrada per 19 articles, dividits en onze capítols, tres disposicions addicionals, una disposició derogatòria i tretze disposicions finals. El text legislatiu introdueix diverses modificacions en el règim jurídic de diferents tributs estatals com ara l'impost sobre la renda de les persones físiques (art. 1 a 6), l'impost sobre societats (art. 7 a 9), l'impost sobre el patrimoni (art. 10), l'impost sobre la renda dels no residents (art. 11), l'impost sobre el valor afegit (art. 12) i l'impost sobre transmissions patrimonials i actes jurídics documentats (art. 13), i de diferents tributs locals (art. 14 i 15). Així mateix, modifica la regulació del cadastre immobiliari (art. 16) i del règim econòmic i fiscal de Canàries (art. 17 i 18). Finalment, l'article 19 regula un nou tribut, l'impost sobre els dipòsits en les entitats de crèdit.

D'acord amb la disposició final onzena de la Llei 16/2012, aquesta s'aprova a l'empara del que disposa l'article 149.1.14 CE, que atribueix a l'Estat la competència en matèria d'«Hisenda general».

3. L'impost sobre els dipòsits en les entitats de crèdit és una novetat en l'ordenament tributari estatal, però no és nova la subjecció a gravamen d'aquest tipus d'activitat financera en l'àmbit dels tributs creats per les comunitats autònomes. La comunitat autònoma d'Extremadura va aprovar, de forma pionera, aquest tipus de tribut mitjançant la Llei 14/2001, de 29 de novembre de 2001, reguladora de l'impost sobre els dipòsits de les entitats de crèdit, que posteriorment va ser refosa pel Decret legislatiu 2/2006, de 12 de desembre, pel qual s'aprova el text vigent de les disposicions legals de la Comunitat Autònoma d'Extremadura en matèria de tributs propis (art. 40 a 53). Aquesta llei de l'Assemblea d'Extremadura va ser objecte d'un recurs d'inconstitucionalitat interposat pel president del Govern (Recurs d'inconstitucionalitat núm. 1894/2002), que ha estat desestimat per la recent Sentència del Tribunal Constitucional 210/2012, de 14 de novembre, tot declarant la conformitat del tribut propi de la comunitat extremeña amb el bloc de la constitucionalitat.

A més del cas de la Comunitat d'Extremadura, altres comunitats autònomes han establert com a tribut propi aquest tipus

d'impost sobre els dipòsits bancaris. En particular, aquest impost és previst per la Llei del Parlament d'Andalusia 11/2010, de 3 de desembre, de mesures fiscals per a la reducció del dèficit públic i per a la sostenibilitat (art. 6); per la Llei del Parlament de Canàries 4/2012, de 25 de juny, de mesures administratives i fiscals (art. 41), i per la Llei del Principat d'Astúries 3/2012, de 28 de desembre, de pressupostos generals per al 2013 (art. 41). En relació amb Catalunya, cal remarcar que el Govern de la Generalitat ha aprovat el Decret llei 5/2012, de 18 de desembre, de l'impost sobre els dipòsits en les entitats de crèdit, norma que ha estat objecte d'un recurs d'inconstitucionalitat interposat pel president del Govern, tot invocant l'article 161.2 CE, que comporta la subsegüent suspensió automàtica de la seva aplicació (Resolució del Tribunal Constitucional de 15 de gener de 2012, per la qual s'admet a tràmit el Recurs d'inconstitucionalitat núm. 7279-2012 contra el Decret llei 5/2012, de 18 de desembre, i se n'acorda la suspensió, publicada en el BOE núm. 15, de 17 de gener de 2013).

Per tal de completar el context en el qual s'inscriu la norma objecte de dictamen, cal fer esment a les dades més rellevants de la seva tramitació parlamentària. El Projecte de llei aprovat pel Govern, i en el qual no figurava l'article 19, va ser presentat en el Congrés dels Diputats el 28 de setembre de 2012 (BOCG, Congrés dels Diputats, núm. A-26-1, de 4 d'octubre de 2012) i va ser aprovat per la Comissió d'Hisenda i Administracions Públiques amb competència legislativa plena el 26 de novembre. Un cop enviat el text aprovat al Senat, el dia 4 de desembre se'n van publicar les esmenes, entre les quals hi havia la núm. 166 i la núm. 169, presentades pel Grup Parlamentari Popular, que introduïen, respectivament, un nou paràgraf en el preàmbul i un nou article 19 mitjançant el qual es creava l'impost sobre els dipòsits en les entitats de crèdit (BOCG, Senat, núm. 130_962, de 4 de desembre de 2012). El Ple del Senat va aprovar el text, incorporant-hi aquestes dues esmenes, el 13 de desembre (BOCG, Senat, núm. 138_1048, de 18 de desembre de 2012) i el Ple del Congrés dels Diputats el va aprovar definitivament el dia 20 de desembre (BOCG, Congrés dels Diputats, núm. A-26-6, de 2 de gener de 2013).

4. La finalitat de l'article 19 de la Llei 16/2012 és, com es proclama en el preàmbul, modificar aquest context normatiu d'existència de diferents impostos d'àmbit autonòmic sobre dipòsits en les entitats de crèdit. Explícitament, la pretensió de la creació de l'impost estatal és «assegurar un tractament fiscal harmonitzat que garanteixi una major eficiència en el funcionament del sistema financer».

L'article 19 conté catorze apartats en els quals es regulen els diferents elements del nou tribut estatal.

a) L'àmbit territorial d'aplicació és tot el territori de l'Estat, sens perjudici dels règims propis dels territoris històrics del País Basc i de la Comunitat Foral de Navarra (art. 19, apt. dos). El fet imposable de l'impost es defineix com «el manteniment de fons de tercers, sigui quina sigui la seva naturalesa jurídica, pels contribuents assenyalats a l'apartat Sis d'aquest article, i que comportin l'obligació de restitució, a excepció dels fons mantinguts en sucursals fora del territori espanyol» (art. 19, apt. tres). L'apartat quatre de l'article 19 fixa les exempcions de l'impost que beneficien determinades entitats bancàries de caràcter públic (Banc d'Espanya i autoritats de regulació monetària, Banc Europeu d'Inversions, Banc Central Europeu i Institut de Crèdit Oficial). Es regula el període impositiu, que serà l'any natural, i la meritació, que es fixa en el darrer dia del període impositiu (art. 19, apt. cinc). Els contribuents subjectes a l'impost són les entitats de crèdit, definides d'acord amb la legislació vigent, i les sucursals en territori espanyol d'entitats de crèdit estrangeres (art. 19, apt. sis).

b) La base imposable, regulada a l'apartat set de l'article 19, determina la quota tributària en aplicar-hi el tipus de gravamen. D'acord amb l'article 19, apartat vuit, de la Llei 16/2012, «la quota íntegra serà el resultat d'aplicar a la base imposable el tipus de gravamen del 0 per cent». Es regula l'obligació d'autoliquidació de l'impost per part dels contribuents, però es determina que la presentació de l'autoliquidació no és obligatòria quan la quota íntegra sigui igual a zero euros (art. 19, apt. nou) i el mateix es fixa en relació amb l'obligació de fer el pagament a compte: se'n regula el contingut però s'estableix que no és obligatòria quan la quota íntegra sigui igual a zero euros (art. 19, apt. deu). L'article 19, apartat onze, habilita la

lleï de pressupostos generals de l'Estat per modificar el tipus de gravamen i el pagament a compte.

c) L'apartat dotze d'aquest precepte estableix les infraccions i les sancions, tot remetent a la Llei 58/2003, de 17 de desembre, general tributària (en endavant, LGT).

d) L'article 19, apartat tretze, preveu que serà aplicable el que disposa l'article 6, apartat dos, LOFCA quan es produeixi una disminució dels ingressos de les comunitats autònomes com a conseqüència del fet que l'impost estatal recaigui sobre fets imposables gravats per aquestes. L'aplicació d'aquesta previsió de l'article 6, apartat dos, LOFCA és procedent «única-ment [...] respecte d'aquells tributs propis de les comunitats autònomes establerts en una llei aprovada amb anterioritat a l'1 de desembre de 2012».

Finalment, l'article 19, apartat catorze, estableix l'entrada en vigor de l'impost a partir de l'1 de gener de 2013.

5. L'escrit de sol·licitud del Govern formula un qüestionament global de l'article 19 de la Llei 16/2012 i fonamenta els dubtes de constitucionalitat i d'estatutarietat que planteja respecte del precepte en dos tipus de vicis, un de material i un altre de formal.

En primer lloc, considera que la creació d'un impost estatal sobre els dipòsits en les entitats de crèdit que no té voluntat recaptatòria, atès que es fixa un tipus de gravamen del 0%, constitueix una «via indirecta per evitar l'existència dels impostos autonòmics sobre els dipòsits bancaris», fet que comporta «un excés en l'exercici de la competència estatal i la correlativa lesió, per menyscabament, de la competència autonòmica per a la creació de tributs» (art. 157.1.b CE i art. 203.5 EAC). Al mateix temps, el Govern considera que l'establiment d'aquest tipus d'impost suposa una vulneració del principi de lleialtat constitucional que, segons l'escrit, s'infereix del deure de subjecció a la Constitució establert per l'article 9.1 CE, el qual «rebutja les interferències en el legítim exercici de les competències dels altres ens territorials i proscriu qualsevol regulació que desconegui i faci inoperant el sistema de distribució de competències establert en el bloc de la constitucionalitat».

En segon lloc, la sol·licitud planteja que la introducció de

l'article 19 mitjançant una esmena en el Senat, sense que tinguéssim una connexió mínima amb les matèries que figuraven en el Projecte de Llei, constitueix una infracció del procediment legislatiu perquè suposa una nova iniciativa legislativa tramitada directament pel Senat sense l'aprovació prèvia del Congrés dels Diputats. Aquest vici formal del precepte seria contrari al principi democràtic (art. 1.1 CE) i als drets fonamentals de participació política (art. 23.1 i .2 CE).

L'escrit de sol·licitud formulat per més d'una desena part dels diputats del Parlament de Catalunya, per la seva banda, planteja, substancialment, els mateixos retrets respecte de la norma objecte de dictamen. Considera que l'impost creat amb un tipus de gravamen zero pot vulnerar el títol VI de l'Estatut d'autonomia, especialment els articles 201, 202, 203 i 209 EAC, així com els articles 156 i 157 CE. A més, la determinació del dia 1 de desembre de 2012 com a data límit per a la consideració de la compensació pel perjudici causat a les comunitats autònomes que tenien regulat aquest impost suposa una vulneració del principi d'irretroactivitat (art. 9.3 CE) i del mandat que el sistema de finançament no pot comportar efectes discriminatoris envers Catalunya (art. 201.4 EAC en relació amb l'art. 138.1 CE). També consideren els diputats sol·licitants que l'article 19 de la Llei 16/2012 és contrari al principi de lleialtat institucional, reconegut a l'article 3 EAC, i que la tramitació parlamentària del precepte «pot infringir el procés legislatiu i el principi d'homogeneïtat legislativa», invocant l'article 23 CE com a vulnerat.

6. Per tal de donar resposta als dubtes plantejats per la sol·licitud del Govern i per la dels diputats del Parlament sobre la regulació de l'article 19 de la Llei 16/2012, que crea un nou impost estatal amb un tipus de gravamen zero, l'estructura del nostre Dictamen serà la següent. En el fonament jurídic segon tractarem la configuració constitucional i estatutària del poder tributari estatal i autonòmic. A continuació, en el fonament jurídic tercer, aplicarem el paràmetre de constitucionalitat i d'estatutarietat relatiu al poder tributari en relació amb l'article 19 de la Llei 16/2012, tenint en compte especialment el tipus de gravamen que caracteritza l'impost, i la tramitació parlamentària d'aquest precepte.

Segon. La configuració constitucional i estatutària del poder tributari estatal i autonòmic

A fi d'establir el paràmetre constitucional de referència, en aquest fonament jurídic examinarem la configuració constitucional del poder tributari a partir de les normes que el reconeixen, centrant-nos en diverses qüestions. En primer lloc, s'analitzarà el poder tributari estatal i, en concret, la competència per establir i regular tributs i els límits als quals aquest poder està sotmès; seguidament, estudiarem els elements definidors del concepte constitucional de tribut. En segon lloc, tractarem el reconeixement del poder tributari autonòmic, els límits del seu exercici i la noció de menyscabament com a possible lesió. I, a l'últim, farem una referència a la projecció del principi de lleialtat sobre l'exercici de les competències financeres de l'Estat i de les comunitats autònomes.

1. La potestat constitucional d'establir i exigir tributs es troba en els dos primers apartats de l'article 133 CE. El primer atribueix a l'Estat la potestat «originària» per establir els tributs mitjançant una llei i el segon reconeix la potestat tributària a les comunitats autònomes i les corporacions locals. L'article 133 CE, en els seus apartats primer i segon, d'acord amb el Tribunal Constitucional, té per finalitat integrar la reserva de llei estatal i l'autonomia territorial (STC 233/1999, de 16 de desembre, FJ 10

En particular, sobre el poder tributari estatal, la jurisprudència constitucional referida a l'article 133.1 CE ha destacat la seva vinculació, d'una banda, amb el deure de contribuir proclamat a l'article 31 CE, i, de l'altra, amb el bloc de la constitucionalitat relatiu al sistema de distribució de competències financeres entre els ens territorials, de manera que menciona expressament, respecte a l'àmbit competencial, «la indudable conexió existente entre los arts. 133.1, 149.1.14 y 157.3 CE» (STC 192/2000, de 13 de juliol, FJ 6).

Fent abstracció de la reserva de llei per establir tributs, que no és rellevant per a l'objecte d'aquest Dictamen, la dicció de l'article 133.1 CE és rotunda: «La potestat originària per a establir els tributs correspon exclusivament a l'Estat». Aques-

ta redacció respon al moment històric de l'aprovació de la Constitució, i és un títol habilitant d'aquell per regular «no sólo sus propios tributos, sino también el marco general de todo el sistema tributario [...]» (STC 192/2000, de 13 de juliol, FJ 6), d'acord amb el títol competencial que reserva a l'Estat la competència exclusiva sobre la hisenda general (art. 149.1.14 CE), tot i que no es defineixi constitucionalment un sistema tributari predeterminat (STC 192/2000, de 13 de juliol, FJ 10).

La Constitució, doncs, reserva a l'Estat la competència exclusiva en relació amb la hisenda general i el deute de l'Estat (art. 149.1.14 CE). La dicció del precepte ha permès sostenir que es referia tant al conjunt de la hisenda pública com a la de l'Estat. El Tribunal Constitucional no ha elaborat, però, en aquesta matèria una doctrina sistemàtica ni global, com ja va manifestar el Consell Consultiu en el Dictamen núm. 251, de 28 de gener de 2004, sobre la Llei 38/2003, de 17 de novembre, general de subvencions, el qual recull un resum acurat de la doctrina constitucional (F III.3).

D'aquesta manera, el Tribunal Constitucional, en la STC 179/1985, de 19 de desembre, entén que l'article 149.1.14 CE «comprende obviamente la regulación de los impuestos estatales, tanto en sus aspectos principales o fundamentales como en los accesorios o accidentales» (FJ 3), mentre l'Estat no decideixi «delegarla [*la regulació*] al amparo del art. 156.2 CE, o ex art. 157.1.a ceda la gestión del tributo [...], o, en fin, la Comunidad Autónoma ostente otro título competencial que la habilite para ello» (STC 16/2003, de 30 de gener, FJ 10), tot això a banda de poder regular el marc general de tot el sistema tributari.

En aquest sentit, el Tribunal ha relacionat l'article 149.1.14 CE amb els preceptes constitucionals relatius al finançament de les hisendes autonòmiques, les quals s'han de coordinar amb la hisenda estatal (art. 156.1 CE). Per fer efectiva aquesta coordinació, a l'Estat li correspon determinar la relació entre la hisenda estatal i les hisendes de les comunitats autònomes, amb la finalitat d'assegurar-ne l'autonomia financera, constitucionalment garantida per l'article 156.1 CE (STC 13/2007, de 18 de gener, FJ 6), i, d'acord amb l'article 157.3 CE, fixar a través d'una llei orgànica el marc i els límits dins dels quals

l'autonomia financera ha d'actuar (STC 179/1987, de 12 de novembre, FJ 2).

Per tant, en virtut de l'article 149.1.14 CE, l'Estat té competència per establir tributs propis i fer una regulació general del sistema tributari, sempre que respecti altres prescripcions constitucionals que veurem seguidament.

El poder tributari (art. 133 CE), això és, el poder de gravar, és el revers del deure de contribuir (art. 31.1 CE), i ambdós s'han d'exercir de conformitat amb els principis, els mandats i les exigències constitucionals. Pel que fa als impostos, i amb motiu de l'impost sobre la renda, el Tribunal Constitucional ha subratllat que el legislador gaudeix d'un ampli marge de llibertat en la seva configuració. Ara bé, aquest no pot sobrepassar els límits al poder tributari que es deriven dels principis constitucionals (STC 214/1994, de 14 de juliol, FJ 5) i l'acció estatal «debe desplegarse teniendo en cuenta las peculiaridades de un sistema de autonomías territoriales» (STC 146/1986, de 25 de novembre, FJ 4), de manera que s'ha de prevenir que el poder financer de l'Estat s'utilitzi de manera que pugui «desconocer, desplazar o limitar» les competències autonòmiques (STC 13/1992, de 6 de febrer, FJ 2).

En conseqüència, l'Estat pot establir tributs (art. 133.1 CE) respectant els principis constitucionals corresponents, entre els quals hi ha el de la reserva de llei (art. 31.3 i 133.1 CE) i també d'altres com ara els de generalitat, d'igualtat, de capacitat econòmica i de progressivitat (art. 31.1 CE). Així mateix, hi ha principis relacionats amb el reconeixement constitucional del poder tributari de les comunitats autònomes (art. 133.2 i 157.1.b CE) i de l'autonomia financera d'aquestes (art. 156.1 CE), que, al seu torn, hauran de respectar també les prescripcions constitucionals, estatutàries i de la LOFCA (art. 133.2, 156.1 i 157.3 CE), a les quals ens referirem expressament més endavant.

A continuació, examinarem el concepte constitucional de tribut. La STC 193/2004, de 4 de novembre, va declarar que:

«Desde una perspectiva estrictamente constitucional el tributo constituye una prestación patrimonial de carácter público que se satisface a los entes públicos con la finalidad de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos, y grava un presu-

puesto de hecho o hecho imponible revelador de capacidad económica fijado en la Ley.» (FJ 4)

Segons el Tribunal Constitucional, entre els elements essencials de la definició d'un tribut cal incloure la seva quantia o els elements necessaris per a la seva quantificació (STC 63/2003, de 27 de març, FJ 7, i STC 121/2005, de 10 de maig, FJ 9). Entre aquests elements de quantificació té una particular rellevància el tipus de gravamen (STC 19/1987, de 17 de febrer, FJ 5).

Aquest és una part integrant dels tributs de quota variable (art. 56 LGT), que consisteix en l'expressió xifrada de la quota o quantitat a pagar inicialment a títol de tribut pel contribuent. De forma més precisa, el tipus de gravamen es defineix com la xifra, el coeficient o el percentatge que s'aplica a la base liquidable per obtenir com a resultat la quota íntegra (art. 55.1 LGT).

L'article 55.2 i .3 LGT enumera els diferents tipus de gravamen entre els quals expressament inclou el de tipus zero. Aquesta previsió, però, no implica la possibilitat d'establir tributs que no donin lloc a ingressos tributaris, cosa que ocorreria si s'admetés l'existència de tributs sense quota o de tributs amb quota zero. Els tributs pretenen l'obtenció d'«ingressos públics» que són exigibles com a conseqüència de la realització d'un supòsit de fet, denominat fet imposable «en què la llei vincula el deure de contribuir, amb la finalitat primordial d'obtenir els ingressos necessaris per al sosteniment de les despeses públiques» (art. 2.1, paràgraf primer, LGT). La finalitat d'obtenir ingressos és, per tant, definitiva del concepte de tribut, sens perjudici de la seva compatibilitat amb altres finalitats de caràcter extrafiscal, tal com reconeix el paràgraf segon del mateix article en establir que «[e]ls tributs, a més de ser mitjans per obtenir els recursos necessaris per al sosteniment de les despeses públiques, poden servir com a instruments de la política econòmica general i atendre la realització dels principis i les finalitats que conté la Constitució».

El tipus zero, com ara els tipus bonificats o reduïts per l'aplicació de bonificacions o deduccions en la quota i com les mateixes exempcions, són tècniques que serveixen a dife-

rents finalitats que s'han de determinar en cada cas, però que no poden arribar al punt d'anul·lar la naturalesa d'instrument recaptatori del tribut.

2. Tal com hem anunciat, examinarem tot seguit el poder tributari reconegut a les comunitats autònomes i els límits constitucionals d'aquest, així com el supòsit de lesió per menyscabament al·legat pel Govern.

A) El poder tributari autonòmic es fonamenta en els articles 133.2, 156.1 i 157.1 CE i en els preceptes corresponents dels estatuts d'autonomia (pel que fa a Catalunya, els art. 201 i 203.5 EAC). Aquest poder, que és una manifestació de l'autonomia financera, està limitat per la referència expressa de l'article 133.2 CE a la Constitució i a «les lleis». Aquestes lleis són específicament la legislació estatal que es dicti per efectuar la cessió de tributs o bé per delimitar les competències financeres de les comunitats, és a dir, en aquest darrer cas, la LOFCA, prevista per a aquesta finalitat en l'article 157.3 CE, la qual ha de ser susceptible d'una interpretació harmònica amb els estatuts d'autonomia, tal com ho estableixen la disposició final LOFCA i la disposició addicional dotzena EAC.

L'autonomia financera (art. 156.1 CE) i els seus límits han estat objecte d'examen per part d'aquest Consell de Garanties en els seus DCGE 7/2012, de 8 de juny (FJ 4.2), i DCGE 8/2012, de 2 de juliol (FJ 2), en què es fa una síntesi de la doctrina constitucional, i als quals ens remetem. Aquesta autonomia opera en el vessant dels ingressos i en el de les despeses, i ara ens interessa el primer.

Per al Tribunal Constitucional (STC 109/2011, de 22 de juny, FJ 5), el principi d'autonomia financera de les comunitats autònomes s'estableix constitucionalment de forma específica en el mencionat article 156.1 CE, el qual s'ha desenvolupat mitjançant la LOFCA. El Tribunal ha afirmat reiteradament que l'autonomia en l'àmbit financer «s'erigeix en instrument indispensable» de l'autonomia política (vegeu, per totes, la STC 289/2000, de 30 de novembre, FJ 3).

Entre les fonts d'ingressos, les comunitats autònomes tenen la possibilitat de crear tributs propis (art. 157.1.b CE i art.

6 a 9 LOFCA). Als efectes d'aquest Dictamen interessa destacar que l'autonomia financera, quan s'expressa mitjançant la creació d'impostos, està subjecta a un límit competencial divers del que afecta la creació de taxes i contribucions: mentre que la competència per crear-les està determinada per la titularitat de la competència sobre el servei o l'activitat que les origina (art. 7 i 8 LOFCA), la creació d'un espai impositiu propi està condicionada ja que les comunitats autònomes només poden gravar fets imposables que no hagin estat gravats per l'Estat (art. 6, apts. dos i tres, LOFCA). En aquest sentit, es pot dir que el feix de tributs de caràcter autonòmic amb l'actual configuració és residual, ja que la comunitat autònoma només pot establir impostos on l'Estat no hagi gravat prèviament un determinat fet imposable.

A més, l'autonomia financera de les comunitats autònomes no és absoluta i se sotmet a límits derivats de l'articulació de les competències entre l'Estat i les comunitats autònomes (STC 49/1995, de 16 de febrer, FJ 4), com són la subjecció al principi de la coordinació amb la hisenda estatal (art. 156.1 CE), i allò preceptuat per als impostos propis en la Constitució (art. 157.2 CE) o en la LOFCA (art. 6 i 9). Entre aquests límits cal destacar, en relació amb l'objecte del present Dictamen, les funcions que desplega la LOFCA com a norma delimitadora de les competències financeres (art. 157.3 CE), i que prohibeix la doble imposició efectiva (art. 6, apt. dos, LOFCA).

Pel que fa a l'article 157.3 CE i a la LOFCA, hem de recordar, segons la doctrina consolidada pel Tribunal Constitucional, que aquesta llei orgànica és la que estableix els trets generals dels mecanismes de finançament autonòmic, que possibiliten ensems l'autonomia financera constitucionalment «garantida» (STC 192/2000, de 13 de juliol, FJ 4). D'aquesta manera, l'article 157.3 CE atribueix a aquesta llei orgànica la regulació de l'exercici de les competències financeres de les comunitats autònomes, l'establiment de normes per resoldre els conflictes i la determinació de les fórmules de col·laboració entre les comunitats autònomes i l'Estat (STC 13/2007, de 18 de gener, FJ 7), i en fer-ho constitueix una garantia normativa del marc en el qual es pot exercir el poder tributari autonòmic.

La funció de garantia de la llei orgànica esmentada per l'article 157.3 CE respecte de les competències financeres de les comunitats autònomes ha estat posada en relleu pel Tribunal Constitucional en declarar contràries a la Constitució mesures estatals limitadores de l'autonomia financera que no trobaven empara en aquesta llei orgànica. Així, la previsió en una llei estatal tot exigint que les comunitats autònomes justificuessin la destinació dels fons estatals prèviament rebuts per tal de rebre noves consignacions fou declarada contrària a la Constitució en tractar-se d'un tipus de control «no previsto en la Constitución ni en la L.O.F.C.A. y contrario al principio de autonomía» (STC 96/1990, de 24 de maig, FJ 12). La funció d'aquesta norma com la llei estatal habilitada per delimitar les competències autonòmiques també s'ha emfasitzat en excloure que aquesta funció pugui ser desenvolupada per una llei estatal distinta. Així, en relació amb la potestat d'establir recàrrecs, el Tribunal va afirmar que la LOFCA:

«[...] no ha señalado más límites [...] que los que ella misma establece [...]. Tampoco ha previsto, como condición para el ejercicio de las potestades autonómicas de que se trata, la existencia de otra Ley general o de leyes específicas previas, ni tal exigencia podría deducirse de la Constitución.» (STC 150/1990, de 4 d'octubre, FJ 4)

Quant a la creació de tributs propis de les comunitats autònomes, la mateixa llei orgànica inclou previsions específiques en els articles 6 a 9, tot i que el nostre interès se centra especialment en l'article 6, apartat dos, LOFCA, que estableix:

«Els tributs que estableixin les comunitats autònomes no poden recaure sobre fets imposables gravats per l'Estat. Quan l'Estat, en l'exercici de la seva potestat tributària originària, estableixi tributs sobre fets imposables gravats per les comunitats autònomes, que suposin per a aquestes una disminució d'ingressos, ha d'instrumentar les mesures de compensació o coordinació adequades a favor d'aquestes.»

D'acord amb el Tribunal Constitucional, la finalitat d'aquest precepte no és impedir que les comunitats autònomes puguin establir tributs propis «sobre objetos materiales o fuentes im-

positivas ya gravadas por el Estado, porque [...] ello conduciría [...] a negar en la práctica la posibilidad de que se creen [...] nuevos impuestos autonómicos», sinó que allò que realment prohibeix és «la duplicidad de hechos imposables, estrictamente» (STC 37/1987, de 26 de març, FJ 14; i reiterat en diverses ocasions, com ara en la STC 122/2012, de 5 de juny, FJ 3). L'objectiu principal d'aquesta norma és evitar que es produeixi una doble imposició sobre els ciutadans (vegeu, per totes, la STC 233/1999, de 16 de desembre, FJ 23).

A més, el Tribunal Constitucional, en la STC 210/2012, de 14 de novembre, que declarà la constitucionalitat de la Llei extremenya reguladora de l'impost sobre dipòsits de les entitats de crèdit, ha afegit que cal fer una interpretació sistemàtica dels apartats de l'article 6 LOFCA:

«Ello es coherente con la finalidad última que cumplen estos límites, que es la coordinación del ejercicio de las competencias tributarias de las Comunidades Autónomas [...]. Al impedir a las Comunidades Autónomas establecer tributos equivalentes a los ya establecidos por el Estado y las entidades locales lo que se pretende evitar es, en suma, que se produzcan dobles imposiciones no coordinadas, garantizando de esta manera que el ejercicio de poder tributario por los distintos niveles territoriales sea compatible con la existencia de “un sistema” tributario en los términos exigidos por el art. 31.1 CE [...]» (FJ 4)

Ara bé, el supòsit que examinem en aquest Dictamen no és el de la creació d'impostos autonòmics que puguin gravar fets imposables ja gravats per l'Estat, sinó la situació inversa.

D'acord amb l'article 6, apartat dos, LOFCA, quan l'Estat estableixi un nou tribut directe que provoqui una doble imposició efectiva amb els impostos autonòmics preexistents, ha de prendre «les mesures de compensació o coordinació adequades en favor de les comunitats autònomes» afectades.

L'article 6, apartat dos, LOFCA li confereix una posició prioritària només quan es dóna el supòsit que la norma preveu, això és, quan l'Estat efectivament grava un fet imposable que ho hagi estat per les comunitats autònomes.

D'aquesta manera, la LOFCA, per remissió de l'article 157.3 CE, delimita les competències financeres entre l'Estat i les

comunitats autònomes i, en fer-ho, garanteix el marc d'exercici del poder tributari d'ambdós.

B) La lesió per menyscabament, adduïda per la sol·licitud de dictamen del Govern, és un concepte construït jurisprudencialment, en el sentit que ara es veurà.

L'hem tractada, en l'àmbit de l'autonomia financera de la Generalitat, en el DCGE 12/2012, de 22 d'agost (FJ 2.4), en un cas en el qual l'Estat afectava el poder de despesa de la Generalitat mitjançant la seva decisió unilateral de deixar de finançar uns projectes concrets.

Igualment, en altres supòsits, el Tribunal Constitucional ha tingut ocasió de referir-s'hi (STC 6/2012, de 18 de gener, FJ 3), tot distingint la invasió competencial i el menyscabament. Concretament, entén que aquest darrer és aplicable en «supuestos en los que no se reivindica *stricto sensu* una competencia como propia, sino que se pretende la anulación del acto o disposición objeto del conflicto porque no ha respetado el orden de competencias establecido, en menoscabo de las que corresponden al ente que promueve el conflicto» (ITC 886/1988, de 5 de juliol, FJ 1), o en aquells altres en què l'actuació de l'altre afecta el seu àmbit d'autonomia condicionant o configurant de forma inadequada les competències de què es disposa en virtut d'aquella autonomia (STC 49/1984, de 5 d'abril, i STC 104/1988, de 8 de juny, FJ 1).

3. Finalment, pel que fa al principi de lleialtat, i atès que és un motiu al·legat per les dues sol·licituds, aquest Consell de Garanties Estatutàries s'ha referit a les distintes facetes que l'integren en els seus dictàmens 7/2012, de 8 de juny (FJ 4.2), i 12/2012, de 22 d'agost (FJ 2.5), els quals, al seu torn, recollien la jurisprudència constitucional i la doctrina del Consell Consultiu. El Tribunal Constitucional sosté que el principi de subjecció estipulat en l'article 9.1 CE implica que tots els poders públics tenen un deure de lleialtat «en el ejercicio de sus propias competencias de modo que no obstaculice el ejercicio de las ajenas» (STC 46/1990, de 15 de març, FJ 4). Igualment, el Consell Consultiu, en el Dictamen

núm. 279, de 29 de gener de 2007, va afirmar, tot resumint la jurisprudència constitucional, que:

«La lleialtat s'expressa com a obligació de respectar mútuament les respectives competències [...], que imposa, tant a l'Estat com a les Comunitats Autònomes, l'obligació d'exercir les seves competències respectives respectant les que corresponen a l'altre poder públic.» (F V.2.C)

La jurisprudència constitucional més recent, en relació amb el principi de lleialtat constitucional i la seva aplicació a les relacions financeres entre l'Estat i les comunitats autònomes (vegeu, per totes, la STC 204/2011, de 15 de desembre, FJ 9), recorda que el funcionament adequat de l'Estat autonòmic (art. 2 CE) se sustenta en l'establiment d'un sistema de relacions presidides per la lleialtat constitucional (afirmat en la STC 18/1982, de 4 de maig, FJ 14; i reiterat per moltes altres, entre les quals es pot destacar la STC 194/2004, de 4 de novembre, FJ 9). D'aquesta manera, aquest principi constitucional «resulta “esencial en las relaciones entre las diversas instancias de poder territorial” y “constituye un soporte esencial del funcionamiento del Estado autonómico y cuya observancia resulta obligada” (STC 239/2002, de 11 de diciembre, FJ 11), y tiene una específica proyección en la materia financiera, tal como se recoge en las normas vigentes que integran el bloque de constitucionalidad en esta materia» (STC 109/2011, de 22 de juny, FJ 5).

Així, el Tribunal adverteix de la connexió entre els principis de col·laboració i lleialtat (STC 204/2011, FJ 9), de manera que, en matèria de finançament autonòmic, es postula «la adopción de procedimientos de consulta, negociación o, en su caso, la búsqueda del acuerdo previo [...]. En este sentido, ya hemos establecido que “lo que el principio de lealtad constitucional exige es que el Gobierno extreme el celo por llegar a acuerdos con las Comunidades Autónomas, pero no que dichos acuerdos deban ser vinculantes”» (STC 162/2012, de 20 de setembre, FJ 6), qüestió que posa en relleu la LOFCA, en relació amb els instruments institucionals de coordinació.

L'article 201.2 EAC esmenta el principi de lleialtat entre les administracions públiques com a criteri que regeix el fi-

nançament de la Generalitat, tot aplicant a aquest àmbit el principi de la lleialtat institucional mútua (art. 3.1 EAC). Aquest principi es manifesta de forma específica en l'article 209.1 EAC, en termes semblants als de l'article 2.1.g LOFCA, però que tanmateix desvia l'atenció del nostre objectiu de discerniment.

A l'últim, el principi de lleialtat constitucional té més rellevància en un context de crisi econòmica en què el principi d'estabilitat pressupostària (art. 135 CE) esdevé cabdal, especialment pel que fa a l'increment dels ingressos públics als efectes de la nostra anàlisi. De manera que tant les comunitats autònomes com l'Estat han d'assolir els objectius marcats amb ple respecte a les competències de l'altre, sense interferir arbitràriament l'un en l'espai tributari de l'altre, ja que un impediment d'aquest tipus de l'exercici de les competències financeres reconegudes pel bloc de la constitucionalitat podria vulnerar així el principi esmentat de lleialtat, tal com ha estat configurat per l'ordenament i la jurisprudència constitucional que hem examinat. Per tant, el principi de lleialtat pren especial rellevància en aquells supòsits en què no hi ha una vulneració constitucional directa d'un precepte constitucional.

Tercer. Examen de constitucionalitat de l'article 19 de la Llei 16/2012

Per tal d'aplicar els cànons de constitucionalitat i d'estatutarietat exposats, a la norma objecte de dictamen, en aquest fonament jurídic examinarem, d'una banda, quina és la naturalesa de la mesura que estableix el legislador en l'article 19 de la Llei 16/2012 i com l'articula específicament. En particular, l'analitzarem a partir de la finalitat de la norma i dels seus elements, especialment del tipus de gravamen, com a quantificació de la base i com a expressió del deure de contribuir, així com dels altres deures que es contenen a la norma. D'altra banda, ens referirem a l'eventual vulneració del principi de lleialtat i a la possible inconstitucionalitat de la llei per motius formals.

1. La sol·licitud de dictamen d'origen governamental es fixa, com a clau de volta de l'impost sobre els dipòsits en les entitats de crèdit, en el tipus de gravamen establert en l'apartat vuit de l'article 19 de la Llei 16/2012. El Govern considera que l'aplicació a la base imposable d'un tipus de gravamen del zero per cent demostra que la regulació estatal no té «cap mena de voluntat recaptatòria», sinó que constitueix realment una manera d'evitar l'existència dels impostos autonòmics sobre els dipòsits bancaris. Al seu torn, la petició de dictamen per via parlamentària fa consideracions del mateix tipus, tot destacant la possible vulneració de les competències financeres de la Generalitat.

El paràgraf primer de l'apartat tretze de l'article 19 de la Llei 16/2012, rubricat «Fets imposables regulats en aquesta Llei gravats per les comunitats autònomes», disposa:

«En la mesura que l'impost que estableix aquesta llei recaigui sobre fets imposables gravats per les comunitats autònomes i això produeixi una disminució dels seus ingressos, s'ha d'aplicar el que disposa l'article 6.2 de la Llei Orgànica 8/1980, de 22 de setembre, de finançament de les comunitats autònomes.»

El precepte transcrit cerca l'aixopluc directe de l'article 6, apartat dos, LOFCA, que, com hem vist, no estableix una regla que permeti a l'Estat limitar la capacitat tributària de les comunitats autònomes en qualsevol circumstància, sinó que ho permet únicament en el supòsit que el nou tribut pugui comportar una doble imposició amb efectes per als ciutadans, com ha afirmat el Tribunal Constitucional (vegeu, per totes, la STC 233/1999, de 16 de desembre, FJ 23). De manera que l'article 19, apartat tretze, aplica a les comunitats autònomes la prohibició de l'article 6, apartat dos, LOFCA en relació amb l'impost que regula. Aquesta disposició posa de manifest que l'objectiu pretès amb la creació de l'impost és limitar l'autonomia financera de les comunitats autònomes mitjançant la prohibició que aquestes estableixin impostos sobre el mateix fet imposable que regula l'article 19; amb la consegüent obligació de l'Estat d'instrumentar mesures de compensació o de coordinació. Això anterior demostra que el legislador cerca la cobertura de l'article 6, apartat dos, LOFCA per aconseguir un

objectiu diferent del que en realitat regula l'esmentat article 6, apartat dos. Això és així perquè l'article 19 de la Llei 16/2012, com veurem més endavant, no crea efectivament un impost i, en conseqüència, no es pot produir el fenomen de la doble imposició vedat, com hem vist, per l'article 6, apartat dos, LOFCA. És per això que perd sentit l'aplicació de mesures compensatòries o de coordinació.

D'acord amb això anterior, la prohibició a les comunitats autònomes només seria legítima, tot i la restricció que comporta de la seva autonomia financera (art. 156.1 CE) i de la seva capacitat per constituir impostos (art. 157.1.b CE), si s'assolís, com prescriu l'article 157.3 CE, a l'empara de les previsions de la llei orgànica (LOFCA) que regula l'exercici de les competències financeres autonòmiques.

2. Els impostos, per la seva pròpia naturalesa tributària, incorporen en el seu règim jurídic un conjunt d'obligacions, com hem assenyalat, la principal de les quals és la del pagament, si bé aquesta és complementada per altres deures que també donen sentit a l'existència del tribut. Difícilment es pot reconèixer com a impost si els elements que el configuren, com es veurà, no tenen cap contingut efectiu.

L'article 19, apartat vuit, de la Llei 16/2012 estableix un gravamen general de tipus zero, que constitueix una aparença de gravamen, però que no té cap eficàcia ni implica cap mena d'obligacions per als contribuents. Això implica que no existeixi la possibilitat d'obtenir ingressos, de manera que, en no existir cap prestació patrimonial, no estem davant d'un tribut des del punt de vista constitucional.

D'acord amb el que hem exposat abans, l'establiment d'un tipus zero amb caràcter general provoca la inexigibilitat del pagament per part de les persones obligades.

Efectivament, l'Estat crea aparentment un impost en l'article 19 de la Llei dictaminada i es descriu un fet imposable, però sense gravar-lo de forma efectiva, perquè no li assigna la conseqüència jurídica que li és pròpia ja que, com hem vist, no genera obligacions contributives i, per tant, tampoc ingressos. De manera que només cal escatir si crea altres deures o obligacions fiscals o extrafiscals conformes a la Constitució.

Pel que fa als altres deures o obligacions de naturalesa fiscal que formalment s'estableixen en l'article 19 de la Llei 16/2012, hem de concloure que també són del tot aparents. Així és, a banda que l'Administració no pot exigir l'obligació principal del pagament, tampoc no en pot exigir cap altra. La resta d'obligacions que apareixen en l'article esmentat tampoc no s'han de complir, ja que quan el tipus de gravamen implica una liquidació igual a zero euros, per mandat de la mateixa Llei, no caldrà ni fer l'autoliquidació (apt. nou), ni suportar els pagaments parcials (apt. deu), malgrat l'enunciat prescriptiu d'aquestes regles, que són, doncs, pura aparença. D'aquesta manera, l'aplicació de la norma qüestionada no genera cap mena d'obligació en els subjectes passius de l'impost, sinó que simplement fa el miratge de gravar un fet imposable.

Ara bé, com s'ha dit abans, el precepte dictaminat sí que estableix una obligació expressa que afecta les comunitats autònomes: l'obligació de no establir impostos amb el mateix fet imposable que aquest precepte regula. Si atenem la finalitat del precepte dictaminat, cal esmentar que el preàmbul de la Llei qüestionada, en particular quan justifica la creació d'un nou impost sobre els dipòsits de les entitats de crèdit en el seu article 19, fa referència a «la pretensió d'assegurar un tractament fiscal harmonitzat que garanteixi més eficiència en el funcionament del sistema financer». Aquesta finalitat de la Llei s'hauria de portar a terme mitjançant alguna de les tècniques o instruments que preveu la LOFCA, que és la norma habilitada per l'article 157.3 CE per delimitar l'abast concret de les competències autonòmiques en matèria financera per tal d'assolir «un mínimo grado de homogeneidad en el sistema de financiación autonómico» (STC 68/1996, de 4 d'abril, FJ 9). És sabut, com hem indicat en el fonament jurídic anterior, que aquestes finalitats estan assignades constitucionalment a la LOFCA, la qual constitueix també una garantia de l'autonomia financera de les comunitats i un fre a una activitat legislativa estatal arbitrària.

Per tant, aquesta finalitat prevista a l'article 157.3 CE no està a l'abast d'una llei ordinària, com la que estem dictaminant, com tampoc aquesta llei ordinària no pot pretendre sense més ni més la finalitat «harmonitzadora» de les lleis previstes per l'article 150.3 CE, perquè hauria d'haver seguit el

procediment establert. Igualment, tampoc no troba encaix en el principi de coordinació fixat en l'article 156.1 CE, atès que la coordinació és una tècnica de relació, però no constitueix un títol competencial i no pot excloure *a radice* la presa de decisions de l'ens coordinat, com succeeix en el cas present.

D'aquesta manera, l'harmonització pretesa consisteix en l'establiment aparent d'un règim jurídic d'un impost estatal que substitueix els tributs autonòmics existents i n'impedeix de nous sobre el mateix fet imposable.

Així doncs, la mesura establerta en el precepte té una estructura només aparentment impositiva, però que ni genera ingressos ni obligacions fiscals o extrafiscals conformes a la Constitució, i, per tant, simplement «desconeix, desplaça o limita» les competències autonòmiques (STC 13/1992, de 6 de febrer, FJ 2), en aquest cas les d'establir tributs propis sobre fets imposables no gravats efectivament.

És, realment, una prohibició adreçada a totes les comunitats autònomes, tant si han establert un tribut que gravi els dipòsits en les entitats de crèdit com si no. Persegueix, doncs, delimitar les competències financeres de les comunitats autònomes.

Amb la creació d'un impost aparent, l'Estat estableix una prohibició contrària a l'autonomia financera de les comunitats autònomes (art. 156.1 CE), en el vessant d'ingressos, concretament en relació amb l'establiment de tributs propis (art. 133.2 i 157.1.b CE). Aquesta prohibició està prevista a la LOFCA per a un supòsit diferent, que és el supòsit de doble imposició efectiva. En conseqüència, l'aplicació de l'esmentada prohibició en aquest cas no empara les previsions de l'article 6, apartat dos, LOFCA, que, com hem assenyalat, és la norma habilitada per delimitar les competències financeres de les comunitats autònomes (art. 157.3 CE).

A més, la mesura precitada es presenta com un impost estatal, tot cercant una cobertura constitucional en els articles 149.1.14 i 133.1 CE, la qual no pot assolir perquè es tracta d'un impost fictici, que no conté els elements materials d'un veritable impost, ni compleix una finalitat contributiva (art. 31 CE).

Pels motius exposats, el precepte dictaminat també vulnera l'article 203.5 EAC, que reconeix la competència de la Generalitat de Catalunya per establir els seus impostos.

Finalment, un cop constatada la vulneració directa dels preceptes constitucionals referits, cal descartar que ens trobem davant d'una lesió de competències per menyscabament ja que aquest implica un exercici de la pròpia competència que condicioni de manera inadequada l'exercici de les competències d'altri.

3. Un cop arribats a la conclusió, només cal fer unes breus consideracions sobre els altres dubtes de constitucionalitat i d'estatutarietat suscitats per les sol·licituds.

Pel que fa a la vulneració de l'article 201.4 EAC per part de l'article 19, apartat tretze, de la Llei 16/2012, aquest retret resulta irrellevant atès que l'impost estatal qüestionat és inconstitucional per les raons exposades més amunt.

Quant a la possible infracció del principi de lleialtat, hem de dir que aquesta està implícita en la forma com l'Estat ha creat l'impost previst en el precepte dictaminat, mitjançant la utilització fraudulenta d'un instrument legal, que ha tingut com a clara conseqüència el perjudici de l'autonomia financera de la Generalitat. No obstant això, d'acord amb el que hem indicat en l'apartat 4 del fonament jurídic segon, no cal que ens pronunciem expressament sobre aquesta qüestió, atès que ja declararem la inconstitucionalitat de tot l'article 19 de la Llei 16/2012 per vulneració directa de preceptes constitucionals i estatutaris.

Finalment, i pel que fa al procediment parlamentari emprat per a l'aprovació del precepte objecte de dictamen (la introducció de l'impost mitjançant una esmena en el Senat), aquest retret resulta irrellevant als efectes del nostre Dictamen, atès que ja hem declarat la infracció de la Constitució per motius substantius.

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

CONCLUSIÓ

Única. L'article 19 de la Llei 16/2012, de 27 de desembre, per la qual s'adopten diverses mesures tributàries dirigides a

la consolidació de les finances públiques i a l'impuls de l'activitat econòmica, és contrari als articles 156.1 i 157.3 CE, i no troba empara en l'article 149.1.14 CE. Així mateix, vulnera l'article 203.5 EAC.

Adoptada per unanimitat.

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

Dictamen 3/2013, de 26 de febrer,
sobre les disposicions addicionals vuitanta-unena
i vuitanta-quatrena de la Llei 17/2012, de 27 de
desembre, de pressupostos generals de l'Estat
per a l'any 2013

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

DICTAMEN

Sol·licitat pel Govern de la Generalitat, sobre les disposicions addicionals vuitanta-unena i vuitanta-quatrena de la Llei 17/2012, de 27 de desembre, de pressupostos generals de l'Estat per a l'any 2013 (BOE núm. 312, de 28 de desembre de 2012).

ANTECEDENTS

1. El dia 30 de gener de 2013 va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries un escrit de la vicepresidenta del Govern, de 29 de gener de 2013 (Reg. núm. 2948), pel qual, en compliment del que preveuen els articles 16.2.a i 31 de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries, es comunicava al Consell l'Acord del

Ponent: Àlex Bas Vilafranca

Govern de la Generalitat, de 29 de gener de 2013, de sol·licitud d'emissió de dictamen sobre l'adequació a la Constitució i a l'Estatut d'autonomia de les disposicions addicionals vuitanta-unena i vuitanta-quatrena de la Llei 17/2012, de 27 de desembre, de pressupostos generals de l'Estat per a l'any 2013 (BOE núm. 312, de 28 de desembre de 2012).

L'òrgan sol·licitant demana d'aquest Consell el dictamen, atès el seu caràcter preceptiu segons l'article 76.3 EAC, per al cas que s'acordés interposar un recurs d'inconstitucionalitat.

2. El Consell de Garanties Estatutàries, en la sessió del dia 31 de gener de 2013, després d'examinar la legitimació i el contingut de la sol·licitud, la va admetre a tràmit i es va declarar competent per emetre el dictamen corresponent, d'acord amb l'article 24.2 de la seva Llei reguladora. Es va designar ponent del Dictamen esmentat el conseller Àlex Bas Vilafranca.

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

4. Finalment, després de les corresponents sessions de deliberació, es va fixar com a data per a la votació i per a l'aprovació del Dictamen el dia 26 de febrer de 2013.

FONAMENTS JURÍDICS

Primer. L'objecte del Dictamen

Com s'ha exposat en els antecedents, el Govern de la Generalitat demana dictamen a aquest Consell, amb caràcter previ a l'eventual interposició d'un recurs d'inconstitucionalitat, sobre les disposicions addicionals vuitanta-unena i vuitanta-quatrena de la Llei 17/2012, de 27 de desembre, de pressupostos generals de l'Estat per a l'any 2013 (LPGE 2013, en endavant).

1. La disposició addicional vuitanta-unena atribueix la gestió al Servei Públic d'Ocupació Estatal (en endavant, SEPE) d'una sèrie de mesures, accions i programes en l'àmbit de les polítiques actives d'ocupació previstes a l'article 13.b de la Llei 56/2003, de 16 de desembre, d'ocupació (en endavant, Llei d'ocupació), finançades d'acord amb les dotacions pressupostàries que enumera i amb l'exclusió de la distribució territorial dels fons afectats.

Els dubtes expressats pel Govern respecte d'aquesta disposició addicional, en el marc de la competència exclusiva de l'Estat en matèria de «legislació laboral» *ex* article 149.1.7 CE, se centren en la possible vulneració de les competències executives de la Generalitat en l'àmbit de les polítiques actives d'ocupació de l'article 170.1.b, i també dels articles 114.5 i 115.2 EAC, que disposen, entre d'altres, la participació de la Generalitat en la determinació del caràcter no territorialitzable de les subvencions estatals i en la seva gestió i tramitació. Això anterior en la mesura que la disposició estatal dictaminada reserva la gestió al SEPE i estableix que les dotacions pressupostàries no estaran subjectes a distribució territorial i «ni preveu ni reconeix la participació de la Generalitat de Catalunya en la determinació del caràcter no territorialitzable d'aquestes dotacions econòmiques estatals, ni tampoc en la seva gestió i tramitació». En el mateix sentit, el Govern fa citació de la jurisprudència constitucional (fonamentalment, la STC 244/2012, de 18 de desembre, FJ 4 i 7) i dels dictàmens d'aquest Consell 5/2012, de 3 d'abril, i 17/2012, de 20 de desembre.

2. Per la seva banda, la disposició addicional vuitanta-quatre suspèn durant l'any 2013 l'aplicació dels articles 7.2, 8.2.a, 10 i 32.3 (primer paràgraf), i de la disposició transitòria primera de la Llei 39/2006, de 14 de desembre, de promoció de l'autonomia personal i atenció a les persones en situació de dependència, que regulen el finançament estatal del nivell acordat de protecció de la dependència.

El Govern de la Generalitat addueix que els dictàmens d'aquest Consell 11/2012 i 12/2012, ambdós de 22 d'agost, ja es van pronunciar sobre aquests mateixos preceptes i van considerar «que vulneraven la competència de la Generalitat

en matèria de serveis socials (art. 166.1 EAC), el principi de lleialtat institucional i l'autonomia financera (art. 156 CE, 3.1 i 202.2 EAC), ja que provoquen la suspensió d'aquesta part del finançament estatal, però el manteniment del deure per la Generalitat de finançar amb els seus propis recursos la prestació del servei». A això anterior, el Govern hi afegeix que s'han obert sengles procediments de negociació bilateral respecte dels preceptes objecte dels dictàmens esmentats que encara no han conclòs i «ni s'han assolit acords que permetin entendre resolta la controvèrsia suscitada, ni s'han plantejat encara els possibles recursos d'inconstitucionalitat».

3. D'acord amb el que hem exposat, i per donar resposta adequada a la sol·licitud de dictamen, procedirem, a continuació, a l'examen de la constitucionalitat i l'estatutarietat d'ambdues disposicions addicionals. A aquest efecte, en el fonament jurídic segon tractarem molt breument la disposició addicional vuitanta-quatrena, atès que, com hem dit i exposarem seguidament, aquest Consell va tenir ocasió de pronunciar-se sobre un precepte amb un contingut pràcticament idèntic al de la disposició dictaminada. Seguidament, en el fonament jurídic tercer, analitzarem la disposició addicional vuitanta-unena exposant, en primer lloc, els antecedents i el context normatiu en el qual s'insereix, per, després, enquadrar-la materialment i determinar el paràmetre constitucional de distribució de competències aplicable. Finalment, això ens permetrà pronunciar-nos sobre l'adequació de l'esmentada disposició a l'ordre constitucional i estatutari de competències.

Segon. L'anàlisi de la disposició addicional vuitanta-quatrena

En el present fonament jurídic, ens referirem, en primer lloc i de manera succinta per les raons que veurem a continuació, a l'adequació constitucional i estatutària de la disposició addicional vuitanta-quatrena, inserida en la Llei 17/2012, de 27 de desembre, de pressupostos generals de l'Estat per a l'any 2013, la qual estableix:

«Octogésima cuarta. Suspensión de la aplicación de determinados preceptos de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.»

Durante 2013 se suspende la aplicación del artículo 7.2, del artículo 8.2.a), del artículo 10, del artículo 32.3, párrafo primero, y de la disposición transitoria primera de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.»

Com es pot comprovar a partir de la literalitat del seu text, aquest precepte constitueix una reproducció exacta de la disposició addicional quarantena de la Llei 2/2012, de 29 de juny, de pressupostos generals de l'Estat per a l'any 2012, amb l'única i sola diferència del període temporal sobre el qual es projecta la seva vigència, que en el cas que ara ens ocupa inclou l'exercici pressupostari corresponent a l'any 2013 en lloc del 2012.

Així, atesa l'exacta coincidència entre ambdues disposicions i tenint en compte que ja ens hem pronunciat recentment sobre el mateix objecte en el Dictamen 12/2012, i que no s'ha produït cap fet mínimament rellevant, als efectes de la nostra funció dictaminadora, des de l'emissió d'aquesta opinió, ens remetem en conjunt a l'argumentació jurídica que al seu dia vàrem fixar.

En conseqüència i d'acord amb el raonament exposat, així com en coherència amb la conclusió que se'n derivava en el DCGE 12/2012 esmentat, amb motiu del present Dictamen només cal que ens pronunciem en els mateixos termes respecte de la disposició addicional vuitanta-quatrena de la Llei 17/2012, de 27 de desembre, de pressupostos generals de l'Estat per a l'any 2013, en el sentit de considerar-la també inconstitucional perquè vulnera les competències de la Generalitat de l'article 166.1 EAC i, en connexió amb aquest, l'article 156 CE i els articles 3.1 i 202.2 EAC.

Tercer. L'examen de la disposició addicional vuitanta-unena

Un cop hem exposat, en el fonament jurídic segon, les consideracions relatives a la disposició addicional vuitanta-quatrena LPGE 2013, tot seguit abordarem l'anàlisi de la dis-

posició addicional vuitanta-unena de la mateixa Llei, que s'intitula «Gestión de las acciones, medidas y programas establecidos en la letra h) del artículo 13 de la ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo».

1. Aquest precepte, tal com ja ho hem indicat de manera succinta, estableix la gestió centralitzada de determinats crèdits adreçats a polítiques actives d'ocupació durant l'any 2013. L'esmentada prescripció es projecta sobre les corresponents aplicacions pressupostàries per a la realització d'un conjunt de programes, accions i mesures, la gestió de les quals, per raó de la seva presumpta naturalesa, s'atribueix amb caràcter exclusiu al SEPE, tot exclouent, en el seu darrer paràgraf, l'opció de la territorialització i l'execució per part de les comunitats autònomes que han assumit competències en la matèria, com és el cas de la Generalitat.

La gestió centralitzada d'aquests fons troba la seva empara, segons sosté la disposició addicional, en els articles 13 i 14 de la Llei d'ocupació, que tenen per objecte, respectivament, la regulació de les «competències» del SEPE i la «pressupostació de fons d'ocupació d'àmbit nacional». En concret, la disposició que estem dictaminant reproduceix literalment els mateixos supòsits d'accions, mesures i programes fixats en la lletra *b* de l'article 13, així com la regla de la no-territorialització i de l'execució directa per part de l'esmentat organisme estatal.

La previsió d'atribució de la gestió d'aquesta mena d'actuacions al Servei Públic d'Ocupació Estatal, amb càrrec al seu pressupost de despeses, té antecedents puntuals en la Llei 54/1999, de 29 de desembre, de pressupostos generals de l'Estat per a l'any 2000 (disposició addicional vint-i-tresena), en què es va habilitar el llavors Institut Nacional d'Ocupació (INEM) per gestionar directament diversos crèdits destinats al foment de l'ocupació i que va tenir continuïtat, amb continguts diferents, en les lleis de pressupostos generals de l'Estat fins arribar a l'any 2003 en el qual es va produir la seva plasmació, amb caràcter general, mitjançant l'article 13.*e* de la Llei d'ocupació, que finalment, com veurem, acabarà esdevenint l'article 13.*b*.

En la seva redacció originària, l'article 13.*e* contenia tres apartats amb tres supòsits de programes subjectes a la gestió

centralitzada del SEPE: 1) programes d'àmbit supraterritorial que exigeixin mobilitat i demanin una coordinació unificada; 2) programes de millora de l'ocupació mitjançant la col·laboració del SEPE amb òrgans de l'Administració general de l'Estat per a la realització d'accions formatives i execució d'obres i serveis d'interès general i social relatius a competències exclusives de l'Estat, i 3) programes d'intermediació i polítiques actives d'ocupació per als treballadors immigrants en origen. Aquest precepte, entre d'altres, va ser objecte del Dictamen del Consell Consultiu núm. 260, de 17 de febrer de 2004, que va declarar la inconstitucionalitat dels seus dos primers apartats. Posteriorment, el Parlament de Catalunya, seguint el parer del Consell, va interposar el Recurs d'inconstitucionalitat núm. 1763-2004 contra aquest i altres articles de la Llei d'ocupació. Aquest recurs es troba pendent de resolució en data d'avui.

Fins arribar a la literalitat actual de l'article 13.b, l'article 13.e va ser modificat pel Reial decret llei 1/2011, d'11 de febrer, de mesures urgents per promoure la transició a l'ocupació estable i la requalificació professional de les persones desocupades, que hi va afegir un supòsit quart relatiu als programes de caràcter excepcional, durada determinada i afectació a tot el territori nacional, i pel Reial decret llei 3/2011, de 18 de febrer, de mesures urgents per a la millora de l'ocupabilitat i la reforma de les polítiques actives d'ocupació. Aquest últim va substituir la referència que es feia als «programes» per la d'«accions i mesures» (excepte en l'últim supòsit), i hi va incorporar la redacció definitiva del precepte, que va quedar com a article 13.b.

D'acord amb aquesta previsió, i a través de la seva inclusió explícita en les successives lleis pressupostàries i de les reserves de gestió que s'hi han previst, s'han dut a terme una sèrie d'actuacions gestionades exclusivament per l'òrgan estatal d'ocupació que, tal com preveuen expressament les normes que les contenen, són incardinables en els quatre supòsits de l'article 13.b de la Llei d'ocupació. A tall d'exemple, podem esmentar dins del primer supòsit de mesures (d'àmbit supraterritorial, que exigeixin mobilitat i demanin una coordinació unificada), les subvencions per a programes de formació i

inserció de demandants d'ocupació en tecnologies de la informació i activitats emergents que utilitzin noves tecnologies (Ordre TAS/2965/2006, de 26 de setembre, i resolucions de convocatòria de 27 de febrer de 2007 i de 10 de juny de 2011). En aquest mateix supòsit es troben també les subvencions per facilitar el trasllat de joves treballadors per assistir a entrevistes o ocupar un nou lloc de treball i les de suport financer a les petites i mitjanes empreses que apliquin programes d'integració per a joves treballadors dins de l'acció «Tu primer trabajo EURES», previstes en el Reial decret 1674/2012, de 14 de desembre.

En relació amb el segon supòsit (millora de l'ocupació mitjançant la col·laboració del SEPE amb òrgans de l'Administració general de l'Estat), podem esmentar les convocatòries de subvencions dedicades a la contractació de treballadors desocupats amb l'objectiu de procurar-los experiència professional per a la seva inserció en el mercat de treball (resolucions de 13 de febrer de 2009, de 21 de juliol de 2011 i de 23 d'octubre de 2012, entre d'altres), i les subvencions per als programes mixtos d'ocupació i formació de les escoles taller i cases i tallers d'ocupació, en col·laboració amb òrgans de l'Administració general de l'Estat, que tenen com a objectiu millorar l'ocupabilitat de joves desocupats (resolucions de convocatòria de 19 de febrer de 2007 i de 2 de juliol de 2012).

Quant al tercer supòsit (accions i mesures per a la integració laboral d'immigrants), ens podem referir a la concessió de subvencions als programes de formació en origen per als treballadors immigrants (Ordre TAS/195/2007, de 2 de febrer).

En el quart i últim supòsit (programes de caràcter excepcional l'execució dels quals afecti tot el territori nacional) es pot incloure el Reial decret llei 1/2011, d'11 de febrer, anteriorment esmentat, que conté el Programa excepcional d'ocupació per a la transició cap a la contractació estable i el Programa de requalificació professional de les persones que esgotin la seva protecció per desocupació (Pla Prepara) i que ha estat prorrogat en dues ocasions.

Així mateix, amb caràcter general, en el marc de l'Estratègia espanyola d'ocupació 2012-2014, aprovada pel Reial decret 1542/2011, de 31 d'octubre, l'Acord del Consell de Ministres

de 6 de juliol de 2012 va aprovar el Pla anual de política d'ocupació per al 2012 (publicat per la Resolució de 24 de juliol de 2012 de la Secretaria d'Estat d'Ocupació), en el qual es preveuen expressament les mesures del fons de reserva que gestiona directament el SEPE, que no divergeixen de les que s'havien adoptat fins al moment i que es concreten fonamentalment en actuacions en l'àmbit de la formació i la requalificació (entre d'altres, accions formatives per a desocupats amb compromís de contractació, formació i inserció laboral en tecnologies de la informació, plans de formació per a persones ocupades i programes específics de qualificació i millora de l'ocupabilitat de joves de menys de trenta anys) i en mesures per afavorir l'ocupació i fomentar la contractació (contractació de desocupats per part dels òrgans de l'Administració general de l'Estat, programes d'escoles taller i cases d'oficis i tallers d'ocupació, entre d'altres).

A l'últim, pel que fa al precedent immediat de la disposició que ens ocupa, en els pressupostos generals de l'Estat per a l'any 2012, la reserva de gestió al SEPE en les polítiques actives d'ocupació comprèn les actuacions següents: oportunitats d'ocupació i foment de la contractació; oportunitats d'ocupació i formació; formació prioritàriament de desocupats i d'ocupats, i ajuts per a la requalificació professional de persones que hagin esgotat la prestació per desocupació (Pla Prepara).

Un cop hem exposat el contingut de la disposició addicional i el seu context normatiu, a tall de síntesi podem deixar fixat que aquest precepte té per finalitat establir una reserva de gestió de determinats fons pressupostaris no territorialitzables destinats a la realització d'accions, mesures i programes en l'àmbit de les polítiques actives d'ocupació, principalment de formació ocupacional, la qual s'atribueix amb caràcter exclusiu i centralitzat a l'Estat, mitjançant el SEPE, tot exclouent expressament les comunitats autònomes de l'exercici d'aquesta funció.

A continuació, per tal d'escometre la seva anàlisi, en primer lloc, l'hem d'enquadrar materialment; tot seguit, identificar el paràmetre de constitucionalitat i d'estatutarietat de distribució de competències que li és aplicable i projectar-lo sobre el seu contingut per obtenir, finalment, la conclusió sobre la seva adequació al marc constitucional i estatutari.

2. Amb relació a la seva incardinació en el corresponent títol competencial, d'acord amb el seu objecte i finalitat, més enllà d'inscriure's formalment en la Llei de pressupostos generals per a l'any 2013, el contingut de la disposició addicional s'ha de situar, tal com ho argumentarem a continuació, en la matèria laboral i, concretament, en l'àmbit de les accions executives pròpies de les polítiques actives de foment de l'ocupació. Tot i així, amb caràcter previ, considerem necessari, ni que sigui succintament, descartar la possible incidència del títol genèric de l'article 149.1.13 CE, en la mesura que el legislador estatal, en el seu moment, quan va aprovar la Llei d'ocupació, d'acord amb la disposició final primera, va emparar l'article 13.e (actualment 13.b) en la competència relativa a les bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica.

Certament, com hem indicat anteriorment, gran part dels supòsits que preveu la disposició addicional dictaminada, concretament les lletres *a*, *b* i *c*, coincideixen amb el contingut inicial de l'esmentat precepte 13.e de la Llei d'ocupació, tot i que posteriorment fou ampliat pel Reial decret llei 1/2011 i reformat pel Reial decret llei 3/2011.

Ara bé, malgrat aquesta aparent coincidència material, i a banda de la consideració que els enquadraments competencials formulats pel legislador estatal no són inqüestionables respecte del seu ajustament constitucional, l'apreciació del qual correspon en darrera instància al Tribunal Constitucional, hem de tenir en compte que la Llei d'ocupació va ser aprovada en un context determinat que explicaria la connexió inicial entre l'article 13.e i l'exercici de la competència estatal de l'article 149.1.13 CE.

Val a dir que, amb caràcter previ a l'entrada en vigor de l'Estatut de 2006, tant l'article 11.2 de l'Estatut de 1979 com determinades resolucions de la jurisdicció constitucional havien categoritzat les actuacions executives relatives als fons «d'àmbit nacional» ocupacionals («de feina», en la terminologia estatutària de llavors) com un límit a la competència autònoma d'execució i una reserva a la titularitat estatal, que esdevenia una excepció al règim general de la funció executiva atribuït a les comunitats autònomes en l'àmbit laboral. En

aquest sentit, alguna decisió del Tribunal Constitucional, com hem dit, considerava que la gestió per part de l'Estat de les actuacions d'aquests fons d'ocupació derivaven directament de l'article 40.1 CE *in fine* i trobaven empara en la competència de l'article 149.1.13 CE (STC 95/2002, de 25 d'abril, FJ 11). I això anterior, en un període en el qual l'esmentada gestió es feia de manera centralitzada i comportava l'execució de grans partides pressupostàries per part de l'INEM, predecessor de l'actual SEPE.

Molt probablement, aquest marc, acompanyat de la voluntat del legislador de dotar-se d'una normativa que li permetés continuar gestionant de forma centralitzada determinades polítiques actives, contribuirien a explicar per què la Llei d'ocupació, en l'article 13.e, va regular amb caràcter certament ampli els supòsits en els quals el SEPE es podria emparar per reservar-se la funció executiva en determinats programes de foment de l'ocupació, tot vinculant-los amb l'esmentat títol d'ordenació econòmica. D'aquesta manera, els seus epígrafs, configurats normativament de manera oberta, permetien la previsió futura de la gestió de nombroses i variades actuacions i mesures, de naturalesa, abast i impacte econòmic diversos en favor de l'Estat.

Tot i aquesta configuració formal, a la pràctica, d'ençà de l'aprovació de la Llei d'ocupació, la normativa que ha estat dictada emparant-se en l'esmentat article 13.e (més tard, *b*) majoritàriament ha estat incardinada pel legislador estatal mateix en la competència del títol de l'article 149.1.7 CE, com ara la disposició final primera del Reial decret llei 1/2011, que, com hem vist, va introduir en l'article 13.e de la Llei d'ocupació l'últim supòsit, relatiu als programes de caràcter excepcional. Aquest fet ha coincidit paral·lelament amb una etapa en què un nombre important de comunitats autònomes han assumit les funcions executives en ocupació, mitjançant la gestió dels seus organismes públics respectius, i durant la qual la jurisprudència constitucional ha anat consolidant una doctrina en què les polítiques de formació per al foment de l'ocupació han estat considerades, amb caràcter general, com a funció executiva de la matèria laboral de titularitat autonòmica, com és el cas de la Generalitat a Catalunya. Com ja vàrem

exposar al seu dia, aquesta evolució no ha estat exempta d'una elevada dosi de conflictivitat competencial i institucional, amb un resultat que s'ha caracteritzat per una reiterada manca d'observança per part de l'Estat respecte de la jurisprudència en aquest àmbit, especialment pel que fa a la territorialització dels fons destinats als programes i les accions formatives en matèria de foment del treball (DCGE 5/2012, de 3 d'abril, FJ 3).

Exposats aquests antecedents, si tornem a la disposició addicional vuitanta-unena, tot i el seu ancoratge i similitud formal amb el text de l'article 13.b de la Llei d'ocupació, podem constatar que la seva naturalesa, com a reserva de gestió dels crèdits pressupostaris, i el seu objecte específic, vinculat a les aplicacions pressupostàries afectades durant l'exercici 2013 (i als conceptes i subconceptes que s'hi detallen), esdevenen arguments suficients a l'hora de diferenciar l'una de l'altra. Així, la finalitat de la disposició addicional objecte de dictamen ens remet indefectiblement a l'àmbit de l'activitat de foment projectada sobre determinades polítiques actives d'ocupació, amb especial incidència i –podríem dir– prevalença de la formació ocupacional. Qualificació que seria reforçada, com hem vist abans, pel contingut del seguit d'actuacions subvencionals dutes a terme fins a la data, per les previsions del Pla anual de política d'ocupació per al 2012 i per la reserva de gestió del SEPE fixada per als pressupostos del 2012.

A l'últim, pel que fa a la qüestió de la seva precisa incardinació competencial, el Tribunal Constitucional mateix, molt recentment, ha reblat que «la colocación, en sus diversas fases o estadios, el empleo, las ayudas de fomento del empleo y la formación profesional ocupacional, así como las acciones de estímulo a la contratación laboral en sus distintas modalidades» formen part del «contenido propio de la materia laboral a los efectos del artículo 149.1.7 CE» (STC 228/2012, de 29 de novembre, FJ 3).

En sentit contrari, com ja ho hem indicat, hem de descartar que la disposició addicional dictaminada compleixi els requisits imprescindibles que conduirien a enquadrar-la en l'article 149.1.13 CE. A banda de l'objecte i l'abast normatiu diferents, resulta evident que no constitueix una regulació

que comporti l'exercici d'una «competencia de dirección económica de una concreta actividad o sector productivo» (STC 136/2009, de 15 de juny, FJ 2), ni tampoc té una incidència directa i significativa en el conjunt de l'activitat econòmica en els termes en què ho ha fixat la doctrina constitucional (STC 77/2004, de 29 d'abril, FJ 4, i 143/2012, de 2 de juliol, FJ 5; o bé, en l'àmbit laboral, STC 95/2002, de 25 d'abril, FJ 7).

En conseqüència, i als efectes del nostre Dictamen, considerem que el títol prevalent i més específic en el qual s'ha d'incardinar la disposició addicional vuitanta-unena és el de l'article 149.1.7 CE, el qual tindria el seu reflex estatutari en l'article 170.1.b EAC. Així doncs, procedim, tot seguit, a descriure el paràmetre de distribució de competències.

3. D'acord amb l'enquadrament que acabem de fer en la primera part d'aquest fonament jurídic, ara ens cal descriure sintèticament quin és el marc constitucional i estatutari de distribució de competències amb relació a la funció executiva en matèria laboral (art. 149.1.7 CE i 170 EAC), així com la doctrina aplicable a l'exercici de la potestat subvencional, atès que la gestió de les accions esmentades, en matèria de polítiques actives d'ocupació, es tradueix generalment en la convocatòria d'ajuts econòmics, els quals constitueixen manifestacions de l'anomenada activitat de foment o poder de despesa dels poders públics.

Quant a la descripció d'aquest cànnon, cal recordar que darrerament en els nostres dictàmens ens hi hem pronunciat de manera prolífica i a bastament. Amb relació a la delimitació de competències entre l'Estat i la Generalitat en el vessant executiu de la matèria laboral, inicialment, en el DCGE 5/2010, de 20 d'abril (FJ 2); i, posteriorment, en els DCGE 5/2012 (FJ 3) i 17/2012, de 20 de desembre (FJ 2), ja vàrem exposar que la funció executiva correspon amb caràcter general a la Generalitat, malgrat la competència de què disposa l'Estat en el desenvolupament de la legislació laboral. Com ha recordat molt recentment el Tribunal Constitucional en la Sentència 244/2012, de 18 de desembre (FJ 3), la competència autonòmica inclou «la emanación de reglamentos internos de organización de los servicios necesarios (SSTC 249/1988, de 20 de

diciembre, FJ 2, y 158/2004, de 21 de septiembre, FJ 5) y de regulación de la propia competencia funcional de ejecución (STC 51/2006, de 16 de febrero, FJ 4) y, en general, “el desarrollo del conjunto de actuaciones preciso para la puesta en práctica de la normativa reguladora del conjunto del sistema de relaciones laborales” (STC 194/1994, de 23 de junio, FJ 3), así como la potestad sancionadora en la materia (SSTC 87/1985, de 16 de julio, FJ 1 y 2; 195/1996, de 28 de noviembre, FJ 8 y 9; y 81/2005, de 6 de abril, FJ 11)».

En tot cas, malgrat l'àmplia llibertat de configuració del legislador estatal, correspon a la Generalitat l'execució de les polítiques actives d'ocupació (art. 170.1.b EAC), les quals inclouen una variada tipologia de programes, accions i mesures destinats a fomentar la inserció de les persones aturades, així com a millorar les possibilitats i condicions d'ocupació dels treballadors en actiu.

Entre les accions més freqüents, en varietat tipològica i aportació de fons pressupostaris, destaquen les de naturalesa formativa. Aquestes, com també ja hem descrit i examinarem més endavant, esdevenen una part substantiva de les iniciatives a les quals pretén donar cobertura la norma que estem analitzant.

Dit això, en aquest punt hem d'incorporar el paràmetre relatiu a la funció subvencional projectada sobre la matèria que ara tractem. Com és sabut, la potestat subvencional no constitueix per si mateixa un títol competencial autònom ni pot actuar com a instrument atributiu de competències, sinó que aquesta s'ha d'ajustar i manifestar-se respectuosa amb el model de distribució que ordena la matèria sobre la qual projecta el poder de despesa. Així, en el cas que estem examinant, resulta clar que la funció executiva de les polítiques actives d'ocupació correspon a la Generalitat, tal com preveu materialment l'article 170.1.b EAC, i, per tant, l'acció subvencional de foment, d'acord també amb l'article 114.4 EAC, s'ha de cenyir a aquest marc competencial.

Tot i aquesta regla general, hem de tenir present que la jurisprudència constitucional ha establert la doctrina per la qual en determinats casos excepcionals l'Estat pot assumir la gestió que amb caràcter ordinari correspon a les comunitats

autònomes. Com també ja hem reproduït en diverses ocasions en els nostres dictàmens més recents (entre d'altres, DCGE 3/2012, de 8 de febrer, FJ 2.3, i 13/2012, de 13 de setembre, FJ 2.5), el reiteradament citat quart supòsit de l'activitat subvencional previst en el fonament jurídic 8 de la STC 13/1992, de 6 de febrer, ha validat que l'Estat es pugui atribuir la funció executiva quan l'exercici d'aquesta esdevingui imprescindible per assegurar la plena efectivitat de les mesures o bé per garantir les mateixes possibilitats d'obtenció i el gaudi per part dels seus potencials destinataris en tot el territori estatal. Una doctrina que ha anat reiterant substancialment fins a la data actual (vegeu, per totes i concretament en l'àmbit laboral, les STC 225/2012, de 29 de novembre, FJ 4, i 244/2012, FJ 7).

D'aquesta manera, per tal que es doni el supòsit esmentat, han de concórrer els requisits següents: en una fase preliminar, la Generalitat ha de poder participar en el procés de decisió pel qual s'adopta l'opció de no territorialitzar els fons (art. 114.5 EAC); i en cas que s'opti per la gestió centralitzada, aquesta ha d'estar convenientment justificada des d'un punt de vista material (STC 136/2009, de 15 de juny, FJ 4) i limitada a aquelles funcions i accions concretes que de manera imprescindible requereixin ser executades pels òrgans estatals (STC 38/2012, de 26 de març, FJ 4 a 7; 89/2012, de 7 de maig, FJ 6 i 7, i 244/2012, FJ 7). Tenint en compte, a més, que quan les comunitats autònomes només disposen de la competència d'execució sobre una matèria «deb[e] apreciarse de forma mucho más restrictiva la excepcionalidad justificadora de la permanencia en el acervo estatal de facultades ejecutivas, que este Tribunal admite solo para supuestos tasados», atès que la completa competència normativa de l'Estat ja garanteix la unitat d'acció (STC 244/2012, FJ 7, amb citació de la STC 111/2012, FJ 7).

4. Un cop hem enquadrat materialment la disposició i hem determinat el règim competencial que li és aplicable, a continuació, i en darrer lloc d'aquest Dictamen, ens pertoca procedir a l'examen concret del seu contingut. Com ja hem exposat reiteradament, la norma essencial sobre la qual s'articula el conjunt de la disposició addicional vuitanta-unena consisteix en la reserva de determinats fons pressupostaris per a la seva

gestió en règim d'exclusivitat per part del SEPE, el qual «realizará la gestión de las acciones, medidas y programas financiados con cargo a la reserva de crédito de su presupuesto de gastos, que comprenderá las aplicaciones 19.101.000-X.400, 19.101.000-X.401, 19.101.000-X.402, 19.101.000-X.410, 19.101.000-X.411, 19.101.000-X.412, 19.101.000-X.431 y 19.101.241-A.482, desagregadas a través de varios subconceptos, según los diferentes ámbitos funcionales de las políticas activas de empleo, para financiar las siguientes actuaciones [...]».

Tal com es desprèn nítidament de la literalitat mateixa del seu text, la gestió executiva de determinades accions de foment de l'ocupació constitueix l'objecte material de la disposició addicional vuitanta-unena LPGE 2013. De conformitat amb la definició que la Llei d'ocupació fa del concepte de polítiques actives d'ocupació (art. 23) i dels àmbits que integren les accions i mesures de les polítiques esmentades (art. 25), juntament amb l'abast material de les aplicacions explícitament compromeses per la disposició, resulta evident, com hem exposat anteriorment, que el precepte en qüestió afecta un nombre ampli i heterogeni d'actuacions que, formalment, s'articularen mitjançant convocatòries d'ajuts i subvencions adreçats a la realització d'accions eminentment formatives i de preparació per a la inserció laboral o la millor qualificació de persones que pretenen accedir, mantenir-se o bé retornar al mercat de treball.

D'acord amb això anterior, és indubtable que ens trobem situats de ple en l'exercici de la funció executiva que estableix en favor de la Generalitat l'article 170.1.b EAC, incloent-hi de manera substancial les polítiques actives d'ocupació i la gestió de les subvencions corresponents. Tal com hem assenyalat en el cànon de constitucionalitat, la distribució de competències prevista a l'article 149.1.7 CE, juntament amb el citat article 170 EAC, així com el paràmetre en l'exercici de la potestat subvencional *ex* article 114.4 i .5 EAC i la doctrina de la STC 13/1992 (FJ 8), ens incardinen en un esquema en el qual la centralització de la gestió de les polítiques actives que pretén prescriure la disposició addicional dictaminada constitueix una excepció a la que és i hauria de ser la regla general i ordinària ajustada al model constitucional, és a dir, que les

comunitats autònomes, i en el nostre cas la Generalitat a Catalunya, són l'administració titular d'aquesta funció executiva. I això, malgrat que els pressupostos generals de l'Estat sovint no reflecteixen aquest model (per a l'any 2013, el SEPE disposa d'uns fons pressupostaris per a la gestió directa d'una quantia equivalent a la tercera part del total que és objecte de transferència a les comunitats autònomes per dur a terme les actuacions en matèria de polítiques actives d'ocupació).

En conseqüència, i reprenent l'argument, per tal que la regulació que estableix la disposició addicional dictaminada fos respectuosa amb el marc constitucional i estatutari, hauria de complir les condicions que li requereix la jurisprudència constitucional i, en tot cas, limitar-se a una centralització de les actuacions executives en aquells aspectes que esdevinguessin imprescindibles d'acord amb la doctrina establerta respecte d'aquesta qüestió (STC 13/1992, de 6 de febrer, FJ 8; i, en l'àmbit laboral, STC 225/2012, de 29 de novembre, FJ 4, i 244/2012, FJ 7).

Dit això, si tornem al text de la disposició addicional vuitanta-unena i abans d'analitzar si la seva regulació sobre els quatre tipus de mesures atribuïdes al SEPE compleix aquestes exigències, hem de tenir present que en els dos últims paràgrafs d'aquesta disposició s'incorpora una norma singularment transcendent per al nostre examen. En concret, s'estableix l'exclusió expressa, general, absoluta i apriorística, és a dir, amb caràcter previ a la convocatòria de qualsevol ajut o subvenció en l'execució dels fons afectats, de l'opció de gestió territorialitzada de les aplicacions pressupostàries quan preveu: «Dicha reserva presupuestaria opera como reserva de gestión de políticas activas de empleo en los supuestos anteriormente señalados en favor del Servicio Público de Empleo Estatal, no obstante las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación» i «[...] los fondos que integran la reserva de crédito no estarán sujetos a distribución territorial entre las Comunidades Autónomas con competencias de gestión asumidas».

D'aquesta manera, la disposició dictaminada no únicament prescriu una reserva amb caràcter exclusiu envers el SEPE, sinó que també impedeix qualsevol mena de participació a la

Generalitat en el conjunt de funcions executives que conformen la gestió de les polítiques actives d'ocupació compromeses, vulnerant així l'article 170.1.b EAC i, pel que fa a la seva projecció en l'àmbit del foment, les prescripcions de l'apartat 4 de l'article 114 EAC i, en darrera instància, de l'apartat 5 d'aquest mateix article.

Quant a aquest punt, hem de recordar en aquest estadi de la nostra argumentació la recent jurisprudència constitucional, i especialment la STC 244/2012. L'esmentada resolució ha recordat, tal com ja hem indicat en el paràmetre, que malgrat que l'Estat disposa d'una àmplia capacitat normativa en matèria laboral, incloent-hi l'àmbit regulador de l'objecte i les condicions d'atorgament de les subvencions, i, fins i tot, excepcionalment, en la seva gestió, aquesta s'ha de manifestar respectuosa amb la regla general de les competències executives autonòmiques i «sin que en el ejercicio de su competencia normativa pueda el Estado desapoderar a las Comunidades Autónomas de las competencias estatutariamente asumidas y efectivamente traspasadas» (FJ 4). Així mateix, s'ha d'atenir als requisits de la doctrina subvencional en relació amb l'excepció de la centralització «[...] que resulte imprescindible para asegurar la plena efectividad de las medidas dentro de la ordenación básica del sector y para garantizar las mismas posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional» (FJ 7). I, finalment, és necessària la previsió de la participació mínima de la Generalitat en els supòsits en els quals la normativa estatal li hagi sostret l'exercici d'aquella funció que li és pròpia, d'acord amb la dicció de l'article 114.5 EAC (FJ 7).

La taxativitat de l'últim paràgraf de la disposició impedeix, fins i tot, la possible territorialització de part dels fons amb caràcter posterior a l'aprovació dels pressupostos generals i la possible articulació de convenis de col·laboració entre les respectives administracions per facilitar la possible participació de la Generalitat. Així mateix, amb relació a la participació de l'Administració catalana en el procés de decisió sobre la centralització dels fons que integren la reserva de crèdit, hem d'indicar que no consta a aquest Consell que l'Estat hagi facilitat cap mena de mecanisme pel qual la Generalitat hagi

pogut manifestar el seu criteri respecte de la seva no-territorialització en els pressupostos generals de l'Estat, ni tan sols que existeixi l'informe previ de la Conferència Sectorial d'Ocupació i Afers Laborals com exigeix l'últim paràgraf de l'article 13.*b* de la Llei d'ocupació.

D'acord amb aquests arguments, ja podem arribar a una primera conclusió consistent en el fet que la disposició addicional vuitanta-unena, en establir la regla general de la reserva directa de gestió en favor del SEPE, la no-territorialització dels fons afectats i l'exclusió absoluta de la participació de la Generalitat, vulnera les previsions de l'Estatut d'autonomia, concretament la competència de la Generalitat en matèria de polítiques actives d'ocupació de l'article 170.1.*b* i els apartats 4 i 5 de l'article 114 EAC.

Un cop exposada aquesta conclusió, considerem pertinent completar la nostra tasca consultiva tot examinant les seves lletres *a*, *b*, *c* i *d*, que regulen els supòsits en els quals l'Estat es reserva la gestió centralitzada de les accions, les mesures i els programes que s'hi expliciten.

A) La lletra *a* estableix:

«a) Acciones y medidas cuya ejecución afecte a un ámbito geográfico superior al de una Comunidad Autónoma, cuando éstas exijan la movilidad geográfica de las personas desempleadas o trabajadoras participantes en las mismas a otra Comunidad Autónoma distinta a la suya, o a otro país y precisen de una coordinación unificada.»

Amb relació a la justificació de la seva imprescindible centralització, val a dir que l'argumentació o explicació esdevé merament formal o nominalista. En altres paraules, el legislador estatal incorpora en la literalitat del text simplement l'equivalent a l'enunciat del requisit que la doctrina constitucional exigeix per tal que l'exercici de la funció executiva es desplaci de la Generalitat a l'Estat. Però més enllà d'aquesta inserció declarativa, no aporta cap argument o explicació amb un mínim contingut de per què les mesures que impliquen una mobilitat supraterritorial a la comunitat autònoma comporten necessàriament una *coordinació unifi-*

cada que exclou automàticament la participació dels organismes autonòmics competents.

En aquest punt, podem fer esment dels nostres DCGE 13/2012, de 13 de setembre (FJ 3.2.B) i 14/2012, de 18 de setembre (FJ 2.2.D), en què, fent-nos ressò de la jurisprudència constitucional, especialment de les STC 38/2012 i 89/2012, vàrem indicar que la supraterritorialitat no és un títol competencial i que la incidència supraautonòmica dels ajuts no constitueix en si mateix un criteri que justifiqui la centralització de la seva tramitació i gestió. En el mateix sentit, en l'àmbit específic de la formació professional ocupacional, en el DCGE 17/2012 (FJ 2.3), amb remissió al 5/2012, ens vàrem pronunciar en el sentit que només en els casos excepcionals en què l'activitat pública no admet fraccionament resulta justificat l'exercici per part de l'Estat d'una competència que no li és atribuïda (STC 194/2011, de 13 de setembre, FJ 5), de manera que «[l']eventual disparitat entre les solucions adoptades pels òrgans corresponents de les comunitats autònomes podria superar-se com diu la mateixa Sentència, mitjançant “[l]a fijación de un punto de conexión adecuado por parte del Estado, y el recurso a las técnicas de coordinación tanto de naturaleza vertical, entre el Estado y las Comunidades Autónomas, como de naturaleza horizontal, entre Comunidades Autónomas” (FJ 6), a més de la utilització de l'anomenat “sistema de información de los servicios públicos de empleo” establert a l'article 7 bis de la Llei 56/2003 esmentada» (DCGE 5/2012, FJ 4.2). D'altra banda, resulta clar que la coordinació ja és quelcom inherent al sistema arbitrat en la mateixa Llei d'ocupació (en aquest sentit, DCC núm. 260, de 17 de febrer de 2004, F IV).

D'acord amb aquests arguments, la lletra *a* de la disposició addicional vuitanta-unena és contrària als articles 170.1.b i 114.4 EAC perquè vulnera les competències executives de la Generalitat en matèria de polítiques actives d'ocupació i no justifica la legitimitat constitucional de la necessitat de la seva centralització, ignorant els mecanismes de coordinació i col·laboració previstos a l'article 115.2 EAC per als casos en què l'objecte de les seves competències tingui un abast territorial superior al del seu territori. Així mateix, el seu contingut,

posat en relació amb els dos darrers paràgrafs de la disposició, també és contrari a l'article 114.5 EAC.

B) La lletra *b* respon al text següent:

«b) Acciones y medidas dirigidas tanto a las personas demandantes de empleo como a las personas ocupadas, para la mejora de su ocupación mediante la colaboración del Servicio Público de Empleo Estatal con órganos de la Administración General del Estado o sus organismos autónomos, para la realización de acciones formativas, entre otras, aquellas que tengan como objetivo la generación de empleo de calidad y la mejora de oportunidades de las personas trabajadoras, en particular cuando se desarrollen en el marco de planes, estrategias o programas de ámbito estatal, y ejecución de obras y servicios de interés general y social relativas a competencias exclusivas del Estado.»

Pel que fa a aquesta lletra, hem d'assenyalar els mateixos motius d'insuficiència en la seva tipificació quant a l'absència d'una justificació material idònia i suficient. Així, el legislador estatal estableix que determinades accions formatives, pel fet d'estar vinculades a l'exercici de competències exclusives de l'Estat, o bé en col·laboració amb organismes estatals o en el marc de programes d'abast estatal o en l'execució d'obres d'interès general i social en l'exercici de competències exclusives d'aquell, comporten la immediata atribució de titularitat de la seva gestió en favor del SEPE. Aquesta norma, formulada en els termes exposats i sense la justificació raonada de la imprescindible centralització, constitueix un desplaçament constitucionalment il·legítim de les competències executives de la Generalitat en la matèria d'ocupació. Perquè aquesta opció es manifestés respectuosa amb l'ordre constitucional hauria d'acreditar el caràcter necessari de la centralització sense excloure apriorísticament i de manera absoluta la participació de l'Administració autonòmica. Per contra, el seu enunciat parteix del principi constitucionalment invàlid que el títol competencial exclusiu en una matèria sectorial determinada arrossega automàticament la titularitat en l'exercici de funcions executives de les polítiques actives de foment i d'ocupació que es duguin a terme en aquell àmbit.

La conseqüència d'aquesta configuració, per tant, és la vulneració per part de la lletra *b* de la disposició addicional vuitanta-unena dels articles 170.1.*b* i 114.4 EAC, en la mesura que desplaça la Generalitat en la titularitat de les seves competències executives en matèria de polítiques actives d'ocupació. Així mateix, també és contrària a l'article 114.5 EAC perquè exclou la participació de la Generalitat, segons es desprèn dels dos darrers paràgrafs de la disposició dictaminada.

C) Quant a la lletra *c*, relativa a: «Acciones y medidas de intermediación y políticas activas de empleo cuyo objetivo sea la integración laboral de trabajadores inmigrantes, realizadas en sus países de origen, facilitando la ordenación de los flujos migratorios», hem de reproduir en part l'argumentació que acabem d'exposar amb motiu de l'apartat anterior, però en aquest cas amb relació a la matèria «immigració». Així, entenem que, malgrat la referència que es fa a l'ordenació dels fluxos migratoris, i atès que les accions i mesures esmentades tenen com a objectiu la integració laboral dels treballadors, concretant-se presumiblement en activitats de formació, el títol competencial prevalent, per raó de la seva especificitat, és el de l'article 149.1.7 CE i no el del 149.1.2 CE. Aquest últim precepte, ho hem de recordar, no pot ser utilitzat com un «títol horitzontal d'abast il·limitat» que enervi les competències sectorials de les comunitats autònomes emparant-se en la possible incidència de les accions en la població migratòria (STC 227/2012, de 29 de novembre, FJ 4; i 26/2013, de 31 de gener, FJ 5.a). Dit això, i com a darrer argument coadjuvant a la conclusió que acabem d'establir, podem assenyalar que la normativa estatal mateixa que ha desenvolupat aquest tipus de mesures (a títol d'exemple, podem fer referència a l'Ordre TAS/195/2007, de 2 de febrer, per la qual s'estableix la concessió de subvencions per finançar programes destinats a la formació i inserció de treballadors immigrants) ha fonamentat també, coincidint amb el nostre criteri, la seva regulació en l'article 149.1.7 CE.

Per consegüent, d'acord amb el que hem exposat, considerem que la lletra *c* de la disposició addicional vuitanta-unena vulnera els articles 170.1.*b* i 114.5 EAC; aquest últim, atès que, fins i tot en el cas que es considerés justificada la necessitat

de centralitzar la seva gestió per tractar-se de formació en origen, aquesta lletra *c*, en connexió amb els dos últims paràgrafs de la disposició esmentada, no respecta la participació de la Generalitat exigida per aquest darrer precepte estatutari.

D) Finalment, la lletra *d* disposa: «d) Programas que se establezcan con carácter excepcional y duración determinada, cuya ejecución afecte a todo el territorio nacional, siendo imprescindible su gestión centralizada a los efectos de garantizar la efectividad de las mismas, así como idénticas posibilidades de obtención y disfrute a todos los potenciales beneficiarios». En aquest epígraf, de manera molt genèrica, l'Estat es reserva la funció executiva en programes que qualifica de «caràcter excepcional», l'execució dels quals afecti «todo el territorio nacional». Aquesta atribució centralitzada únicament es justifica sobre la base de l'incís de la necessitat de «garantizar la efectividad de las mismas, así como idénticas posibilidades de obtención y disfrute a todos los potenciales beneficiarios», que és precisament la reproducció dels requisits que, a partir de la STC 13/1992, ha exigít la jurisprudència constitucional perquè es pugui dur a terme la centralització. Així mateix, i pel que fa a la «igualtat» de gaudi de les subvencions a què fa referència implícitament aquest supòsit subvencional, cal afegir que el Tribunal Constitucional també ha indicat reiteradament que, per si sola, «no puede admitirse como una de las circunstancias que justifican la excepcional tramitación centralizada [...]» (STC 89/2012, FJ 7).

Com hem assenyalat anteriorment, aquesta mera reproducció formal i nominalista de les condicions exigides per la jurisprudència constitucional, òbviament, malgrat l'ampli marge de configuració del legislador estatal, no constitueix una veritable justificació material mínimament argumentada ni és deduïble raonablement del text la imprescindible necessitat de desapoderar la Generalitat de l'exercici de la funció executiva que li correspon segons el bloc de la constitucionalitat i, per tant, seria contrària a l'article 170.1.b EAC. Ara bé, àdhuc en el supòsit que en el seu desenvolupament concret concorressin les circumstàncies per sostenir la centralització de la gestió, no podem ignorar que la lletra *d*, tal com està formu-

lada, i posada en relació amb els dos darrers paràgrafs de la disposició dictaminada, esdevé contrària a l'article 114.5 EAC perquè no permet cap mena de participació de la Generalitat.

En conseqüència, d'acord amb els arguments que acabem d'exposar, considerem que la disposició addicional vuitanta-unena LPGE 2013 vulnera l'ordre constitucional i estatutari de competències dels articles 149.1.7 CE i 170.1.b EAC i, així mateix, és contrària als apartats 4 i 5 de l'article 114 EAC.

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

CONCLUSIONS

Primera. La disposició addicional vuitanta-quatrena de la Llei 17/2012, de 27 de desembre, de pressupostos generals de l'Estat per a l'any 2013, vulnera l'article 166.1 EAC i, en connexió amb aquest, l'article 156 CE i els articles 3.1 i 202.2 EAC.

Adoptada per unanimitat.

Segona. La disposició addicional vuitanta-unena de la Llei 17/2012, de 27 de desembre, vulnera l'ordre constitucional i estatutari de competències dels articles 149.1.7 CE i 170.1.b EAC i, així mateix, és contrària als apartats 4 i 5 de l'article 114 EAC.

Adoptada per unanimitat.

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

Dictamen 4/2013, de 7 de maig,
sobre el Reial decret llei 4/2013, de 22 de febrer, de
mesures de suport a l'emprenedor i d'estímul del
creixement i de la creació d'ocupació

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

DICTAMEN

Sol·licitat pel Govern de la Generalitat, sobre el Reial decret llei 4/2013, de 22 de febrer, de mesures de suport a l'emprenedor i d'estímul del creixement i de la creació d'ocupació (BOE núm. 47, de 23 de febrer de 2013; correcció d'errades: BOE núm. 51, de 28 de febrer de 2013).

ANTECEDENTS

1. El dia 10 d'abril de 2013 va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries un escrit de la vicepresidenta del Govern, de 9 d'abril de 2013 (Reg. núm. 3132), pel qual, en compliment del que preveuen els articles 16.2.a i 31 de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries, es comunicava al Consell l'Acord del Govern de

Ponent: Pere Jover Presa

la Generalitat, de 9 d'abril de 2013, de sol·licitud d'emissió de dictamen sobre l'adequació a la Constitució i a l'Estatut d'autonomia dels articles 39, apartat dos, i 40 del Reial decret llei 4/2013, de 22 de febrer, de mesures de suport a l'emprenedor i d'estímul del creixement i de la creació d'ocupació (BOE núm. 47, de 23 de febrer de 2013; correcció d'errades: BOE núm. 51, de 28 de febrer de 2013).

L'òrgan sol·licitant demana d'aquest Consell el dictamen, atès el seu caràcter preceptiu segons l'article 76.3 EAC, per al cas que s'acordés interposar un recurs d'inconstitucionalitat.

2. El Consell de Garanties Estatutàries, en la sessió del dia 11 d'abril de 2013, després d'examinar la legitimació i el contingut de la sol·licitud, la va admetre a tràmit i es va declarar competent per emetre el dictamen corresponent, d'acord amb l'article 24.2 de la seva Llei reguladora. Es va designar ponent del Dictamen esmentat el vicepresident Pere Jover Presa.

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

4. Finalment, després de les corresponents sessions de deliberació, es va fixar com a data per a la votació i per a l'aprovació del Dictamen el dia 7 de maig de 2013.

FONAMENTS JURÍDICS

Primer. L'objecte del Dictamen

1. Com s'ha exposat en els antecedents, el Govern de la Generalitat sol·licita d'aquest Consell dictamen sobre els articles 39, apartat dos, i 40 del Reial decret llei 4/2013, de 22 de febrer, de mesures de suport a l'emprenedor i d'estímul del creixement i de la creació d'ocupació (en endavant, RDL 4/2013).

El context normatiu en què s'han d'inscriure aquestes disposicions està constituït per la legislació reguladora del sector detallista de la venda de carburants d'automoció, que ha experimentat una gran evolució en les darreres dècades. La Llei 34/1992, de 22 de desembre, d'ordenació del sector petrolier, va acabar amb el monopoli que, directament o a través de tercers, gestionava CAMPSA, i va instaurar en el seu lloc la llibertat de comercialització de carburants, sotmesa, això no obstant, a un règim d'autorització administrativa prèvia. Aquesta Llei va ser substituïda per la Llei 34/1998, de 7 d'octubre, del sector d'hidrocarburs (en endavant, Llei 34/1998), que va canviar l'objecte de l'autorització: ja no ho seria l'activitat de subministrament dels combustibles als consumidors, sinó les instal·lacions en què es du a terme aquesta activitat. Per la seva banda, el Reial decret llei 6/2000, de 23 de juny, de mesures urgents d'intensificació de la competència en mercats de béns i serveis (en endavant, RDL 6/2000), va establir que els grans establiments comercials incorporarien entre els seus equipaments, com a mínim, una instal·lació per al subministrament de productes petroliers a vehicles, previsió que va ser considerada respectuosa amb l'ordre de distribució de competències (STC 170/2012, de 4 d'octubre, FJ 10, i 233/2012, de 13 de desembre, FJ 2). Posteriorment, la Llei 25/2009, de 22 de desembre, de modificació de diverses lleis per a la seva adaptació a la Llei sobre el lliure accés a les activitats de serveis i el seu exercici, que va reformar aquest Decret llei, va preveure que els esmentats establiments podrien incorporar, pel cap baix, una instal·lació d'aquest tipus. Ara bé, segons el preàmbul del Reial decret llei 4/2013, encara té lloc una reduïda competència efectiva en el sector de la distribució dels carburants d'automoció, tant a nivell majorista com detallista, motiu pel qual aquest Decret llei incorpora una sèrie de mesures que, en l'àmbit de la distribució al detall, tenen com a objectius «eliminar barreres administratives, simplificar tràmits a l'obertura de noves instal·lacions de subministrament detallista de carburants i [...] fomentar l'entrada de nous operadors».

El Reial decret llei 4/2013, objecte d'aquest Dictamen, que va ser convalidat en data 14 de març de 2013 (BOE núm. 69, de 21 de març de 2013), té quaranta-dos articles (repartits en

cinc títols), quatre disposicions addicionals, cinc disposicions transitòries, una disposició derogatòria, dotze disposicions finals i un annex. I hi trobem una sèrie molt diversa de mesures, la major part de les quals no tenen relació amb l'objecte d'aquest Dictamen.

2. Un cop exposat el seu context normatiu i el contingut del Decret llei en el qual s'insereixen, passem ara a examinar amb més detall els preceptes sobre els quals se'ns sol·licita dictamen.

Aquestes previsions normatives formen part del títol V, que conté les mesures previstes en l'àmbit del sector d'hidrocarburs i que, segons el paràgraf final de la disposició final primera del Decret llei, té caràcter bàsic en haver estat dictat a l'empara de les competències que atribueixen a l'Estat l'article 149.1.13 CE (bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica) i l'article 149.1.25 CE (bases del règim miner i energètic).

La primera disposició sobre la qual hem de dictaminar és el segon apartat de l'article 39, que, com els altres tres apartats d'aquest article, modifica la Llei 34/1998. Aquest apartat segon modifica el paràgraf segon i afegeix cinc nous paràgrafs a l'article 43.2 de la Llei 34/1998, que, en resum, preveuen que les administracions autonòmiques estableixin un procediment únic que inclogui tots els actes de control preceptius que hauran de complir les instal·lacions on es distribueixen carburants al detall; que aquest procediment tingui un termini màxim de vuit mesos per notificar la resolució i l'efecte estimatori del silenci en cas de no fer-ho; que els instruments de planificació territorial o urbanística no puguin regular aspectes tècnics de les estacions de servei (par. 5); que els usos del sòl aptes per a diverses activitats comercials i industrials i d'inspecció tècnica de vehicles, o per a activitats amb nivells de perillositat, residus o impacte ambiental similars als d'una estació de servei, siguin compatibles amb la instal·lació de gasolineres (par. 6), i que tot això s'entén sens perjudici del que estableix la legislació de carreteres.

El segon precepte qüestionat és l'article 40 RDL 4/2013, que modifica l'article 3 RDL 6/2000. Aquí, la reforma amplia

l'àmbit subjectiu de la norma, afegint les agrupacions d'establiments comercials, els centres comercials, els parcs comercials, els establiments d'inspecció tècnica de vehicles i les zones o polígons industrials, als establiments comercials individuals, que eren els únics als quals l'article 3.1 RDL 6/2000, després de l'esmentada reforma de l'any 2009, autoritzava a incloure instal·lacions de subministrament de productes petrolers a vehicles entre els seus equipaments. A més, l'article 40 RDL 4/2013 afegeix dos nous apartats a l'article 3 RDL 6/2000: el tercer, que prohibeix als òrgans municipals que, per la mera absència de sòl qualificat específicament per a estacions de servei o unitats de subministrament de carburants a vehicles, deneguin la seva instal·lació en els establiments i zones esmentats; i el quart, que estableix que, als efectes de la normativa sectorial comercial, la superfície de l'estació de servei no computi com a superfície útil d'exposició i venda al públic de l'establiment comercial en què s'integri.

L'Acord del Govern pel qual se sol·licita dictamen a aquest Consell sobre els articles 39, apartat dos, i 40 RDL 4/2013 planteja que aquests preceptes «estableixen certes limitacions a la potestat de planejament urbanístic, determinades prescripcions sobre compatibilitat d'usos i la interdicció de denegació municipal de noves instal·lacions de subministrament de carburants en base a la manca de sòl qualificat a l'efecte, que no semblen tenir cobertura en les competències que l'art. 149.1, apartats 13 i 25 de la Constitució reserva a l'Estat i que podrien envair les competències sobre ordenació territorial i urbanística que l'article 149, apartats 1 i 5, respectivament, de l'EAC atribueixen a la Generalitat de Catalunya», perquè, segons la jurisprudència constitucional, «l'Estat no pot determinar els usos a què s'han de destinar els terrenys, ja que l'ordenació dels usos del sòl és un dels aspectes essencials de la matèria urbanisme, de competència autonòmica exclusiva, [...] ni tampoc pot exercir les seves competències per mitjà de la utilització de figures i tècniques específiques de l'ordenació urbanística».

Concretament, el Govern considera que la prohibició de regulació dels aspectes tècnics de les estacions de servei mitjançant els instruments de planificació territorial o urbanística, establerta en el paràgraf cinquè de l'article 43.2 de la Llei

34/1998, afegit per l'article 39, apartat dos, RDL 4/2013, «implica una limitació del contingut normatiu d'aquests instruments d'ordenació, els quals tenen, justament, per objecte determinar els paràmetres tècnic-constructius i les compatibilitats d'usos que han de respectar les implantacions artificials sobre el territori i, per tant, constitueix una intromissió il·legítima dels poders de l'Estat en les competències exclusives de la Generalitat de Catalunya en matèria d'ordenació territorial i en matèria d'urbanisme que respectivament inclouen l'establiment i la regulació de les figures de planejament territorial (art. 149.1.b EAC) i dels instruments de planejament i gestió urbanística (art. 149.5.c EAC)».

Així mateix, el Govern considera que el paràgraf sisè de l'article 43.2 de la Llei 34/1998, també afegit per l'article 39, apartat dos, RDL 4/2013 i que declara compatibles les instal·lacions de subministrament de combustibles al detall «amb la qualificació urbanística d'ús comercial i d'ús industrial, així com amb les altres qualificacions urbanístiques que s'assignin a altres usos “amb nivells semblants de perillositat, residus o impacte ambiental” (sic) constitueix una prescripció materialment urbanística que, com a tal, correspon a la Generalitat de Catalunya, titular “ex” article 149.5.a de l'EAC de la competència en matèria d'urbanisme, la qual comprèn la regulació del règim urbanístic del sòl, que inclou, en tot cas, la determinació dels criteris sobre els diversos tipus de sòl i els seus usos».

Finalment, i en relació amb l'apartat 3 que ha introduït l'article 40 RDL 4/2013 en l'article 3 RDL 6/2000, el Govern entén que la interdicció als ajuntaments de la denegació d'instal·lació d'estacions de servei en els espais i les zones que s'assenyalen a l'apartat 1 del mateix article 3, pel sol motiu de la no-existència de sòl qualificat a l'efecte, «també constitueix una norma materialment urbanística que pertany a la competència exclusiva de la Generalitat “ex” article 149.5 de l'EAC».

3. Dit això, hem de tenir present que, d'acord amb el que estableix l'article 19.1 de la nostra Llei reguladora, podem ampliar l'objecte del nostre Dictamen a altres preceptes del Reial decret llei 4/2013, sempre que tinguin una relació direc-

ta amb els que consten a la sol·licitud, operació que s'ha de fer de forma restrictiva i amb la comprovació prèvia d'aquesta connexió.

Doncs bé, en el supòsit que ens ocupa entenem que aquesta relació existeix respecte d'un precepte no qüestionat directament en la sol·licitud: l'apartat 4 que és incorporat per l'article 40 a l'article 3 RDL 6/2000. Aquest precepte manté una estreta connexió amb la compatibilitat d'usos del sòl permesa pel primer incís del nou paràgraf sisè de l'article 43.2 de la Llei 34/1998 i pel nou apartat 3 de l'article 3 RDL 6/2000, en la mesura que disposa que «[l]a superfície de la instal·lació de subministrament de carburants no computa com a superfície útil d'exposició i venda al públic de l'establiment comercial en què s'integri als efectes de la normativa sectorial comercial que regeixi per a aquests».

4. Com acabem de veure, el Govern, en citar els preceptes de la Constitució i de l'Estatut que considera vulnerats, així com els motius en què fonamenta la sol·licitud, només es refereix a la possible conculcació de títols competencials autonòmics. Tanmateix, una primera aproximació a la norma que ens ocupa ofereix seriosos indicis que, pel que fa als preceptes dictaminats, no concorre el pressupòsit formal habilitant de la necessitat urgent i extraordinària que exigeix l'article 86.1 CE.

Com se sap, a l'hora de determinar la concurrència d'aquest requisit, el Tribunal Constitucional va reconèixer des del primer moment «[e]l peso que en la apreciación de lo que haya de considerarse como caso de extraordinaria y urgente necesidad es forzoso conceder al juicio puramente político de los órganos a los que incumbe la dirección política del Estado» (STC 29/1982, de 31 de maig, FJ 3). Ara bé, no per aquesta raó va excloure el seu examen en via jurisdiccional, i va centrar la seva anàlisi en dos elements substancials: «[E]n primer lugar, los motivos que, habiendo sido tenidos en cuenta por el Gobierno en su aprobación, hayan sido explicitados de una forma razonada; [...] y, en segundo lugar, la existencia de una necesaria conexión entre la situación de urgencia definida y la medida concreta adoptada para subvenir a la misma»,

segons es llegeix en la STC 68/2007, de 28 de març, que va sintetitzar aquesta doctrina (FJ 7).

Aquests límits s'han interpretat durant molt temps de manera laxa, fins al punt de permetre un ús expansiu de la figura del decret llei. Durant els últims anys l'emancipació de decrets llei ha assolit unes proporcions elevades (49 reials decrets llei dictats en els dos últims anys), de manera que es pot parlar d'una utilització habitual i, per tant, abusiva, d'aquest instrument normatiu, que s'hauria d'emprar, únicament, en situacions d'extraordinària i urgent necessitat.

Un examen succint del contingut del Reial decret llei objecte d'aquest Dictamen, així com de la motivació que resulta de la seva exposició de motius i del debat parlamentari de convalidació (*Diari de Sessions del Congrés dels Diputats, Ple i Diputació Permanent*, núm. 97, sessió de 14 de març de 2013, p. 32 i seg.), permet afirmar que difícilment superaria una aplicació rigorosa del test esmentat anteriorment. En aquest sentit, del preàmbul i del debat parlamentari es desprendria que la situació d'extraordinària i urgent necessitat al·legada no resta suficientment acreditada per una exposició mínimament raonada dels requisits d'imprevisibilitat, gravetat o excepcionalitat que serien exigibles per demostrar l'esdeveniment o agreujament d'una competència insuficient en el sector de la distribució al detall dels carburants que, com se sap, és coneguda i criticada des de fa anys. Així mateix, les mesures proposades no evidencien *prima facie* la concurrència de la connexió de sentit, tenint en compte que, del seu abast material –limitat a la distribució detallista en determinades zones comercials i industrials–, i del seu calendari d'aplicació diferida, tampoc se'n dedueix de manera immediata i raonable la congruència imprescindible entre la situació i les mesures d'urgència adoptades que reclama la doctrina constitucional per avalar l'adopció excepcional del decret llei.

No obstant això, tenint en compte que l'escrit de sol·licitud de dictamen no conté cap referència a aquesta qüestió, ens abstenem d'aprofundir-hi.

5. Per donar resposta adequada a la sol·licitud, estructurarem el contingut del Dictamen en els fonaments jurídics se-

güents: el segon, dedicat al marc constitucional i estatutari de distribució de competències aplicable, i el tercer, que tindrà per objecte l'anàlisi de l'adequació dels preceptes dictaminats a aquest ordre de distribució de competències.

Segon. El marc constitucional i estatutari de competències aplicable als preceptes dictaminats

Passem, en aquest fonament jurídic, a exposar els diversos títols competencials, estatals i autonòmics, que poden integrar l'ordre constitucional i estatutari de competències aplicable als preceptes dictaminats. Concretament, examinarem la distribució de competències sobre bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica (art. 149.1.13 CE i 152 EAC) i energia (art. 149.1.25 CE i 133 EAC), i les competències de la Generalitat relatives a l'ordenació del territori i urbanisme (art. 149 EAC). També analitzarem les competències de la Generalitat sobre comerç (art. 121 EAC), per les raons exposades en el punt 3 del fonament jurídic anterior, tot i que l'escrit de sol·licitud no adverteix cap vulneració en aquesta matèria.

1. La disposició final primera, paràgraf final, del Reial decret llei dictaminat invoca, com a fonament constitucional del títol V, en primer lloc, l'article 149.1.13 CE, que atribueix a l'Estat la competència per determinar les bases i la coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica. Examinarem aquesta invocació, amb el benentès que només ho farem en relació amb els preceptes que són objecte d'aquest Dictamen, sense valorar-ne la rellevància respecte d'altres preceptes del mateix títol V.

A) És sabut que aquest títol competencial és un dels que ha generat més problemes d'interpretació, tant per les transformacions experimentades pel sistema econòmic espanyol com pel caràcter indeterminat dels conceptes que utilitza. La conseqüència de tot això ha estat una interpretació jurisprudencial canviant i mancada de criteris estables que, a més, ha avalat sovint el caràcter expansiu d'aquesta competència estatal.

Durant el procés constituent encara era present la idea de la planificació general com a instrument privilegiat de la intervenció de l'Estat en l'economia, però el cert és que les esmentades transformacions experimentades pel nostre sistema econòmic l'han anat buidant de contingut. Per això, ha estat substituïda en via interpretativa per altres nocions com ara «ordenació general de l'economia», «direcció de l'activitat econòmica general» i, fins i tot, «direcció econòmica dels diferents sectors productius». S'ha produït així una important ampliació del concepte, que, a més, es pot referir a l'ordenació d'un sector determinat, i no només de l'activitat econòmica general.

Com a conseqüència del que hem exposat, aquest títol s'ha convertit en un dels exemples més típics del que es coneix com a «competència horitzontal» o «transversal», ja que es pot projectar sobre qualsevol matèria, sempre que presenti una incidència econòmica rellevant. És més, molt sovint aquesta transformació ha permès emparar la constitucionalitat de qualsevol tipus de mesures sempre que presentin alguna connexió amb activitats econòmiques, fins i tot poc rellevant, i això encara que incideixin en competències exclusives de les comunitats autònomes i les limitin. A aquesta circumstància ens referíem en el nostre DCGE 2/2011, de 21 de març:

«Perquè no se'ns escapa que l'aplicació d'aquest títol competencial per part de l'Estat ha presentat, habitualment, una notòria *vis* expansiva fins al punt d'atribuir-li la possibilitat d'aprovar normes de naturalesa econòmica que s'han projectat sobre els més diversos sectors en els quals, en principi, les comunitats autònomes han assumit competències.» (FJ 2.1)

B) Aquest Consell i també el seu predecessor, el Consell Consultiu, han mostrat en molts dels seus dictàmens la reserva que els produeix aquesta *vis* expansiva, i sempre han mantingut la interpretació de l'esmentat títol competencial que consideren més respectuosa amb la posició que correspon dins de l'Estat a les comunitats autònomes i, concretament, a la Generalitat de Catalunya. En el DCGE 2/2011, abans esmentat, se sintetitza aquesta posició i s'exposen els criteris que configuren l'esmentada interpretació, que també observem en algunes sentències del Tribunal constitucional (STC

136/2009, de 15 de juny, FJ 2; 332/2005, de 15 de desembre, FJ 12; 124/2003, de 19 de juny, FJ 6; 164/2001, d'11 de juliol, FJ 9, i 45/2001, de 15 de febrer, FJ 8). En particular, insistiem en la necessitat que la intervenció de l'Estat a l'empara d'aquest títol se sotmeti a un test o regla d'incidència directa i significativa sobre l'activitat econòmica general, de manera que només la normativa que reguli aquesta activitat econòmica general pugui ser legítimament aprovada emparant-s'hi.

En consonància amb l'anterior, s'ha de mantenir la regla que en els supòsits de concurrència entre aquest títol i un altre de més específic, normalment autonòmic, aquest últim ha de prevaldre sobre aquell, tret que l'objecte de la controvèrsia presenti l'exposada incidència directa i significativa sobre l'activitat econòmica general (FJ 2.1).

Finalment, en tractar-se d'una competència compartida, el seu exercici s'ha de limitar a l'establiment de la normativa bàsica, que haurà de respectar la doble naturalesa formal i material de les bases, com també a la coordinació. Com se sap, la primera d'aquestes exigències requereix la utilització, com a regla general, de normes amb rang de llei per determinar el que és bàsic (DCGE 2/2011, FJ 4). La segona defineix allò que és bàsic com a principis o, d'acord amb la jurisprudència constitucional, com un marc normatiu unitari «dirigido a asegurar los intereses generales y dotado de estabilidad –ya que con las bases se atiende a aspectos más estructurales que coyunturales– a partir del cual pueda cada Comunidad, en defensa de su propio interés, introducir las peculiaridades que estime convenientes dentro del marco competencial que en la materia correspondiente le asigne su Estatuto» (STC 170/2012, FJ 9). En el mateix sentit, el Dictamen d'aquest Consell 25/2010, de 22 de desembre (FJ 2.2). L'Estatut d'autonomia de Catalunya ha incorporat algunes submatèries relatives a aquesta qüestió, recordant a més el caràcter compartit d'aquesta competència (art. 152.2 EAC).

C) Examinarem a continuació si l'esmentada invocació de l'article 149.1.13 CE, continguda en el Reial decret llei objecte d'aquest Dictamen, pot ser avalada en vista de les consideracions efectuades respecte de la regla de la incidència directa i

significativa de les mesures adoptades sobre l'activitat econòmica general. D'entrada, hem de reconèixer que la STC 170/2012, que va resoldre el recurs d'inconstitucionalitat interposat contra preceptes del Reial decret llei 6/2000 de contingut molt similar als dictaminats, hi va donar una resposta positiva:

«Se pretende, en consecuencia, dada la importancia que el sector petrolero tiene para la economía general [al respecto STC 197/1996, de 28 de noviembre, FJ 4A)], favorecer la competencia en la medida en que se abre la distribución minorista de carburantes a nuevos oferentes para así incrementar la competitividad en el sector y reducir los precios, objetivos que el Estado puede legítimamente perseguir al amparo del art. 149.1.13 CE.» (FJ 10)

Segons la nostra opinió, aquesta manera d'abordar la qüestió no és l'adequada. En efecte, no és la importància que el sector petroler tingui per a l'economia general, que no neguem, la que hem de considerar als efectes de la nostra anàlisi, ja que si ho féssim així qualsevol mesura, encara que fos poc rellevant, resultaria avalada per l'article 149.1.13 CE, sempre que connectés amb un sector destacat de l'economia. El que hem d'examinar és la incidència de les mesures sobre l'economia general, i no pas la importància del sector sobre el qual es projecten. En el cas que ens ocupa, aquestes mesures s'afegeixen i operen en una línia molt similar a les que van ser establertes pel Reial decret llei 6/2000, i pretenen reduir traves administratives per a la instal·lació de noves estacions de servei, a fi de promoure la competència efectiva al mercat detallista de carburants per a l'automoció.

Doncs bé, de la motivació continguda en el preàmbul, així com de la documentació que s'hi esmenta, no es desprèn que aquestes mesures del Decret llei examinat, suposant que fossin efectives i produïssin a mitjà termini un nou increment substancial del nombre d'estacions de servei instal·lades, puguin produir els efectes notables que pretenen sobre la competència en el mercat afectat; i, encara que fos així, tampoc no es podria concloure que aquests canvis introduïts pel Reial decret llei examinat tinguessin una incidència directa i significativa sobre l'activitat econòmica general.

El Govern de l'Estat no aporta en el preàmbul cap justificació raonada sobre això, i tampoc no la trobem en el debat que tingué lloc en el Congrés dels Diputats per a la convalidació del Reial decret llei dictaminat. I si bé és cert que els diferents informes elaborats per la Comissió Nacional de la Competència (en endavant, CNC) que apareixen citats en l'esmentat preàmbul suggereixen aquestes mesures, no per això afirmen que, per si mateixes, puguin produir els esmentats efectes sobre l'activitat econòmica general, ni tan sols sobre la competència en el sector. És més, es pot dir que aquestes mesures tenen una projecció tangencial, ja que només són algunes de les que es recomanen, i probablement de les menys importants.

Així, en el més recent d'aquests informes de la CNC, elaborat al 2012 a petició de la Secretaria d'Estat d'Economia i Suport a l'Empresa, les recomanacions encaminades a l'objectiu de promoure la competència efectiva al sector (apt. 4.1) apareixen articulades en vuit grups. Doncs bé, únicament el grup cinquè («facilitar la apertura de nuevas estaciones de servicio», p. 83) es refereix a les matèries regulades en els preceptes dictaminats, i només en part, perquè moltes d'aquestes recomanacions tracten qüestions diferents (com ara l'obertura d'estacions de servei en autopistes i carreteres, els límits a les estacions directament gestionades per empreses petrolieres, la introducció de sistemes de concurs en les concessions i la limitació de contractes en exclusiva).

Ans al contrari, el que es desprèn de l'Informe esmentat és que les causes més rellevants de la falta de competència efectiva en el sector són unes altres i no la suposada dificultat per a l'obertura de noves estacions de servei: la concentració de megadistribuïdors en la logística dels hidrocarburs (grups primer, segon i tercer de les recomanacions), l'activitat de refinament (grup quart), els contractes de subministrament en exclusiva (grup sisè) i les recomanacions de preus (grup setè).

El cas és que la STC 197/1996, de 28 de novembre, que va resoldre el recurs d'inconstitucionalitat interposat contra la Llei 34/1992, de 22 de desembre, d'ordenació del sector petroler, va considerar que l'article 149.1.13 CE era aplicable a l'ordenació del sector que duia a terme la Llei esmentada, i fins i tot va negar que «las competencias específicas, por ejemplo,

en materia energética, hayan de prevalecer necesariamente y en todo caso sobre las relativas a la planificación económica» (FJ 4). Però ho va fer així perquè, en línia amb el que s'ha indicat anteriorment, aquesta Llei tenia per objecte l'ordenació general de tot un sector, i era des d'aquesta perspectiva que es considerava d'aplicació prevalent la competència de l'article 149.1.13 CE. Així, als efectes d'aquesta aplicació, en el fonament jurídic 17, el Tribunal va distingir entre les autoritzacions de les activitats de distribució de carburants a l'engròs i al detall, de manera que, mentre que en el primer cas l'atorgament de l'autorització als operadors comporta «importantes consecuencias para la economía nacional» (FJ 17.B), no succeeix el mateix en el cas de la distribució detallista:

«De lo que se deriva, en suma, que las autorizaciones relativas a la distribución al por menor de suministros directos del art. 10.1, párrafo 3.º, inciso segundo, no constituyen una medida indispensable para la preservación de lo básico –el adecuado suministro de productos petrolíferos en el mercado nacional– y, por tanto, el legislador estatal ha incurrido en exceso en la competencia que le corresponde *ex art. 149.1.13 CE* en relación con el art. 12.1.5 EAC.» (FJ 17.C)

Doncs bé, els preceptes que dictaminem es refereixen precisament a l'autorització d'instal·lacions de distribució al detall. Conseqüentment, en no produir una incidència significativa sobre l'activitat econòmica general, no es poden emparar en el títol competencial a què es refereix l'article 149.1.13 CE i, per tant, no resulta justificada la limitació de les competències exclusives de la Generalitat, com són l'ordenació del territori i urbanisme (art. 149.1 i .5 EAC) i el comerç (art. 121.1 EAC).

2. El paràgraf final de la disposició final primera invoca també, en relació amb el títol V, la competència estatal reconeguda a l'article 149.1.25 CE sobre les «bases del règim miner i energètic», tot i que als efectes del nostre Dictamen només ens interessa la relativa a l'energia. Aquesta competència va ser examinada en el nostre DCGE 2/2011 (FJ 3), encara que en relació amb l'activitat concreta d'emmagatzemament geològic de diòxid de carboni (FJ 3).

La producció i distribució d'energia és un sector estratègic, per la qual cosa sempre ha estat fortament regulat. Aquesta regulació és indispensable per garantir la seguretat i l'estabilitat en el subministrament i limitar-ne el cost, atesa la incidència d'aquestes activitats en els costos finals d'altres béns, incloent-hi els que afecten la vida quotidiana de les persones. No obstant això, pel que fa concretament al sector petroler, aquesta regulació ha sofert transformacions substancials durant els últims anys, en especial a partir de l'entrada en les Comunitats Europees: des d'una situació inicial clarament monopolista, s'ha arribat a una altra en què es pretén assolir un millor funcionament del sector mitjançant l'obertura a la competència, a través d'un procés que hem descrit breument en el fonament jurídic primer.

L'àmbit material sobre el qual es projecta aquest títol competencial, pel que fa als hidrocarburs, ha estat concretat per l'article 1.2.b de la Llei 34/1998: «comercio exterior, refino, transporte, almacenamiento y distribución de crudo de petróleo y productos petrolíferos, incluidos los gases licuados del petróleo». En conseqüència, la distribució detallista de carburants per a l'automoció, que és l'única que ens interessa als efectes del nostre Dictamen, s'integra en aquest àmbit material.

En canvi, pel que fa al seu contingut funcional, sabem que aquesta és una competència compartida, en la qual l'Estat és competent per a l'establiment de les bases aplicables a l'ordenació del sector petroler, mentre que el desenvolupament d'aquesta normativa és competència autonòmica. L'Estatut d'autonomia de Catalunya ha determinat l'abast d'aquesta competència des d'una doble perspectiva: d'una banda, estableix aquest caràcter compartit com a regla general (art. 133.1 EAC, primer incís) i, de l'altra, ha concretat l'àmbit material reservat a l'actuació de la Generalitat («en tot cas») mitjançant la identificació de determinades submatèries. Quant a l'aspecte concret de la instal·lació d'estacions de servei, les dues submatèries específicament aplicables són les que preveu l'article 133.1 EAC: «l'atorgament de les autoritzacions de les instal·lacions corresponents i l'exercici de les activitats d'inspecció i control de totes les instal·lacions existents a Catalunya» (lletra *b*) i «[e]l desplegament de les normes complementàries de qualitat dels serveis de subministrament d'energia» (lletra *c*).

Així mateix, és rellevant, sobretot pel que fa a la determinació de l'abast d'aquestes competències compartides, la STC 197/1996, abans exposada, sobre la Llei 34/1992, de 22 de desembre, d'ordenació del sector petroler. Tal com diem en l'apartat 1 d'aquest mateix fonament jurídic, aquesta Sentència va considerar que el caràcter bàsic atribuït a l'atorgament d'autoritzacions per a la distribució a l'engròs de carburants «no puede ser extendid[o] a los distribuidores al por menor», raó per la qual va declarar la inconstitucionalitat del precepte corresponent (FJ 17.C).

Entenem que aquest títol és aplicable, sobretot, a l'article 39, apartat dos, del Decret llei que dictaminem, en tant que modifica el paràgraf cinquè de l'article 43.2 de la Llei 34/1998. En efecte, el mencionat precepte només es refereix als requisits tècnics que han de complir les estacions de servei, una qüestió que no té relació directa amb l'edificació, els usos del sòl i altres qüestions relatives a l'ordenació del territori i l'urbanisme.

3. El Govern de la Generalitat al·lega com a fonament de la seva sol·licitud de dictamen les competències exclusives «sobre ordenació territorial i urbanística que l'article 149, apartats 1 i 5, respectivament, de l'EAC atribueixen a la Generalitat de Catalunya».

A) Malgrat el seu caràcter de competència exclusiva, aquest títol va tenir una evolució complexa pel que fa a la seva aplicació pràctica, fins a la publicació de l'emblemàtica STC 61/1997, de 20 de març. Aquesta Sentència va comportar un canvi significatiu, no només en la manera com fins al moment s'havia entès i aplicat la distribució de competències en la matèria, sinó també en plantejaments substancials del mateix Estat autonòmic, com pot ser l'abast que s'ha de donar a la regla de la supletòrietat que preveu l'article 149.3 CE. La força d'aquest canvi queda demostrada, entre altres aspectes, perquè va comportar la declaració d'inconstitucionalitat de més de dos-cents preceptes del Text refós de la Llei del sòl de 1992.

I tot això a partir d'una definició de la matèria «urbanisme», que, per l'interès conceptual que té, interessa reproduir:

«[E]l urbanismo, como sector material susceptible de atribución competencial, alude a la disciplina jurídica del hecho social o colectivo de los asentamientos de población en el espacio físico, lo que, en el plano jurídico, se traduce en la “ordenación urbanística”, como objeto normativo de las leyes urbanísticas (recogida en la primera Ley del Suelo de 1956, art. 1). Sin propósito definitorio, el contenido del urbanismo se traduce en concretas potestades (en cuanto atribuidas o controladas por Entes públicos), tales como las referidas al planeamiento, la gestión o ejecución de instrumentos planificadores y la intervención administrativa en las facultades dominicales sobre el uso del suelo y edificación, a cuyo servicio se arbitran técnicas jurídicas concretas; a lo que ha de añadirse la determinación, en lo pertinente, del régimen jurídico del suelo en tanto que soporte de la actividad transformadora que implica la urbanización y edificación.» (FJ 6.a)

A partir d'aquests criteris és fàcil determinar els aspectes principals d'aquesta competència, en la qual el planejament apareix com a element definidor. En efecte, sense pla no hi ha actuació urbanística. És el pla el que dissenya la ciutat, determina rasants, vials i alçades en l'edificació, i classifica el sòl i els seus usos. I, per això, el contingut substancial del que s'entén com a política urbanística sempre ha incorporat matèries molt diverses. Tenint en compte el conjunt de la legislació urbanística catalana, entre les que resulten més afectades pels preceptes dictaminats, a títol indicatiu, cal recordar: el règim del sòl, generalment articulat a l'entorn de la distinció entre sòl urbà (consolidat o no consolidat), urbanitzable (delimitat i no delimitat) i no urbanitzable, i les seves mesures de protecció respectives; la zonificació (residencial, industrial, sistemes generals); la determinació dels usos del sòl i la seva destinació (intensitats, reserves, volumetria, equipaments i serveis, entre d'altres), i la protecció de la legalitat urbanística, que inclou els actes de control, inspecció i sanció corresponents.

B) Doncs bé, l'Estat no té títol per intervenir en aquestes matèries, tant pel que fa a la funció legislativa com a l'executiva, fins al punt que ni tan sols no pot dictar normes de naturalesa supletòria encaminades a integrar les hipotètiques llacunes que es puguin produir en la legislació autonòmica.

Efectivament, l'article 148.1.3 CE va possibilitar l'atribució a les comunitats autònomes de la competència sobre l'ordenació del territori, l'urbanisme i l'habitatge. En el cas de Catalunya, l'esmentat article 149 EAC va regular aquesta competència amb el títol «Ordenació del territori i del paisatge, del litoral i urbanisme», incloent-hi una àmplia i completa llista de previsions, seguint la coneguda tècnica d'articulació competencial en submatèries. Entenem que, de totes aquestes, les que poden quedar més directament afectades pels preceptes que dictaminem són les d'urbanisme (art. 149.5 EAC) i, més concretament, les incloses en els apartats *a* («determinació dels criteris sobre els diversos tipus de sòl i els seus usos») i *d* («règim de la intervenció administrativa en [...] l'ús del sòl i del subsòl»).

C) Tanmateix, això no significa que l'Estat, en exercici de les seves competències, no pugui adoptar vàlidament decisions que incideixin en la política urbanística duta a terme per la Generalitat. La STC 61/1997, anteriorment citada, va recordar que els àmbits concrets en què es pot produir aquesta intervenció, que, en tot cas, no autoritza una regulació general del règim del sòl, són l'establiment de les condicions bàsiques que garanteixin la igualtat en l'exercici del dret de propietat urbana i determinats aspectes de l'expropiació forçosa o de la responsabilitat administrativa, entre d'altres (FJ 6.*b*).

De tot el que s'ha exposat, en podem concloure que la competència sobre urbanisme és la més directament afectada pels preceptes que dictaminem, per la qual cosa haurem de valorar en cadascun d'aquests si és la que té caràcter prevalent. I, a partir d'aquesta consideració de principi, examinarem si l'Estat disposa d'un títol que li permeti condicionar la competència de la Generalitat en la matèria, com sens dubte fan aquests preceptes.

4. Finalment, i encara que no hagi estat al·legada pel Govern en el seu escrit de sol·licitud de dictamen, considerem que la competència de la Generalitat en matèria de comerç, reconeguda per l'article 121 EAC, pot resultar afectada per algun dels preceptes objecte de dictamen, per la qual cosa,

almenys, haurem d'examinar-ne l'abast. Concretament, i sens perjudici de l'anàlisi més completa que farem en el fonament jurídic tercer, ens referim a l'article 40 RDL 4/2013 i, en particular, al nou apartat 4 que incorpora a l'article 3 RDL 6/2000, que conté una regulació connectada amb aquest àmbit competencial.

Hem de recordar que la competència de la Generalitat en aquesta matèria ha de ser entesa, tal com diu l'article 121.1 EAC, com «l'ordenació administrativa de l'activitat comercial». Aquesta referència a l'«ordenació administrativa» no té cap relació amb el caràcter funcional de la competència de la Generalitat, que integra tant la potestat legislativa com la seva execució; més aviat és un element que, en accentuar el vessant d'intervenció pública que caracteritza aquest títol, permet distingir-lo del que preveu l'article 149.1.6 CE, «legislació mercantil».

En tot cas, aquesta intervenció es produeix sobre l'activitat comercial, que hem d'entendre com a activitat d'intermediació en la circulació de béns o, més precisament, el conjunt d'activitats d'intermediació que posen en contacte el productor d'aquests béns amb el consumidor final. A Catalunya, el Decret legislatiu 1/1993, de 9 de març, sobre comerç interior, pel qual s'aprova la refosa en un text únic dels preceptes de la Llei 1/1983, de 18 de febrer, i la Llei 23/1991, de 29 de novembre, va distingir a aquests efectes entre comerç a l'engròs i al detall, i va afegir dues dades definitòries complementàries: el caràcter professional dels subjectes que duen a terme aquesta activitat comercial («persones físiques o jurídiques inscrites al Registre de comerciants de Catalunya») i la possibilitat que la intermediació inclogui processos de transformació, tractament o condicionament dels béns, sempre que siguin «usuals en el comerç» (art. 2).

D'altra banda, la Llei estatal 7/1996, de 15 de gener, d'ordenació del comerç al detall, referent només a aquest tipus d'activitat comercial, com indica el seu nom, conté, en l'article 1.2, una definició molt similar a l'esmentada anteriorment, amb l'única inclusió de dos criteris nous: l'ànim de lucre i l'accidentalitat del lloc físic en el qual s'exerceix l'activitat («utilizando o no un establecimiento»).

L'article 121.1.a EAC determina l'abast d'aquesta competència de manera general, en incloure «[l]a determinació de les condicions administratives per a exercir-la i dels llocs i els establiments on s'acompleixi i l'ordenació administrativa del comerç electrònic o del comerç per qualsevol altre mitjà». No obstant això, si tenim en compte que els preceptes dictaminats no es refereixen a qualsevol activitat comercial sinó a la que té lloc en determinats establiments, considerem que el precepte estatutari directament aplicable és l'article 121.1.d EAC («La classificació i planificació territorial dels equipaments comercials i la regulació dels requisits i del règim d'instal·lació, ampliació i canvi d'activitat dels establiments»), relatiu a les condicions que han de reunir aquests llocs i establiments.

També en aquesta matèria la jurisprudència constitucional ha recordat, de manera general, la possible intervenció de l'Estat a l'empara del que preveu l'article 149.1.13 CE, encara que limitant-la a aspectes concrets. Així, la STC 227/1993, de 9 de juliol, que va desestimar el recurs d'inconstitucionalitat interposat contra la Llei del Parlament de Catalunya 3/1987, de 9 de març, d'equipaments comercials, fins i tot sense descartar *a priori* la possibilitat que una normativa estatal bàsica pogués establir límits al legislador autonòmic (FJ 4), sí que va afirmar que una llei autonòmica que sotmet a llicència municipal l'obertura d'un establiment comercial «no supera los límites de la competencia autonómica sobre comercio interior y es una medida tradicional en nuestro ordenamiento jurídico» (FJ 5); i també que els preceptes de la legislació autonòmica que imposen directrius al planificador de l'anomenat «urbanismo comercial» «caen en el seno de la competencia autonómica sobre ordenación del territorio y urbanismo» (FJ 6).

Posteriorment, la STC 124/2003, de 19 de juny, que va resoldre els recursos d'inconstitucionalitat interposats contra la citada Llei 7/1996 i la Llei orgànica 2/1996, de 17 de gener, complementària de la d'ordenació del comerç al detall, va reconèixer la potestat de les comunitats autònomes per establir l'exigència d'una llicència comercial específica per a aquests establiments, encara que sotmesa a uns criteris mínims (FJ 3).

Tercer. L'adequació dels preceptes dictaminats a l'ordre constitucional i estatutari de competències

Un cop exposat el marc general de distribució de competències aplicable als preceptes dictaminats del Reial decret llei 4/2013, tal com es deriva del bloc de la constitucionalitat, examinarem si respecten aquest marc a fi de donar resposta als dubtes plantejats pel Govern en el seu escrit de sol·licitud de dictamen.

1. El paràgraf cinquè introduït a l'article 43.2 de la Llei 34/1998 per l'article 39, apartat dos, del Decret llei que s'examina, estableix que «[e]ls instruments de planificació territorial o urbanística no poden regular aspectes tècnics de les instal·lacions o exigir una tecnologia concreta».

Segons l'escrit de sol·licitud del Govern, aquest precepte «implica una limitació del contingut normatiu d'aquests instruments d'ordenació, els quals tenen, justament, per objecte determinar els paràmetres tècnic-constructius i les compatibilitats d'usos que han de respectar les implantacions artificials sobre el territori» i, per tant, «constitueix una intromissió il·legítima dels poders de l'Estat en les competències exclusives de la Generalitat de Catalunya en matèria d'ordenació territorial i en matèria d'urbanisme que respectivament inclouen l'establiment i la regulació de les figures de planejament territorial (art. 149.1.b EAC) i dels instruments de planejament i gestió urbanística (art. 149.5.c EAC)».

Efectivament, si aquest fos el sentit que s'hagués de donar al precepte citat, s'estaria produint una afectació de les competències de la Generalitat en matèria d'ordenació del territori i urbanisme, i també de les dels ens locals als quals s'ha atribuït l'elaboració i aprovació dels instruments específics del planejament. No obstant això, el precepte no conté cap de les expressions esmentades en l'escrit de sol·licitud («paràmetres tècnic-constructius», «compatibilitats d'usos» del sòl), sinó que fa esment als «aspectes tècnics de les instal·lacions» i «tecnologia». Hem d'aclarir, per tant, quin és el sentit d'aquestes expressions, recordant que es refereixen exclusivament a les instal·la-

cions per a l'exercici de l'activitat de distribució al detall de carburants i combustibles petrolífers.

En una primera aproximació, podem entendre per «aspectes tècnics» les característiques específiques i reglades exigibles al disseny d'aquestes instal·lacions, per tal de garantir la màxima seguretat en el seu funcionament i la qualitat del servei, entre altres paràmetres. L'Ordre de 16 de desembre de 1998, del Departament d'Indústria, Comerç i Turisme, sobre el procediment d'actuació de les empreses instal·ladores, de les entitats d'inspecció i control i dels titulars, amb relació als parcs d'emmagatzematge de líquids petrolífers i a les instal·lacions fixes per a la distribució al detall de carburants i combustibles petrolífers en instal·lacions de venda al públic, aporta una confirmació explícita a aquesta definició. En efecte, tant l'exposició de motius com l'article 2 declaren aplicables a aquestes instal·lacions la «Instrucción técnica complementaria MI-IP 04», aprovada pel Reial decret 2201/1995, de 28 de desembre, que conté, essencialment, els aspectes tècnics exigibles a aquestes instal·lacions.

Un breu examen de l'esmentada Instrucció demostra que no conté cap regulació sobre usos del sòl o qualsevol de les especificacions que formen part de l'àmbit del planejament urbanístic en els diferents tipus de sòl (paràmetres bàsics de les edificacions, alineacions, rasants, ordenació de volums, densitats, índexs d'edificabilitat bruta, usos principals i compatibles, etc.). Per contra, el que regula són qüestions com ara les característiques dels dipòsits de carburant (disseny, construcció, material), la xarxa de canonades i la seva instal·lació, la instal·lació elèctrica, els aparells assortidors, les mesures de seguretat (xarxa d'aigua, protecció contra incendis), etc. Aquestes qüestions no formen part de l'àmbit del planejament urbanístic, i per això té sentit que no siguin regulades pels instruments corresponents del planejament municipal.

Conseqüentment, el títol competencial aplicable a aquest precepte no és l'ordenació del territori i urbanisme sinó l'energia (art. 149.1.25 CE i 133 EAC), per la qual cosa hem d'analitzar si en algun aspecte limita o envaeix les competències de la Generalitat en aquesta matèria. D'acord amb l'article 133.1.b EAC, correspon a la Generalitat la competència sobre

«[l]a regulació de l'activitat de distribució d'energia que s'acompleixi a Catalunya», que, pel que fa al control i l'aplicació d'aquestes característiques tècniques, inclou «l'atorgament de les autoritzacions de les instal·lacions corresponents i l'exercici de les activitats d'inspecció i control de totes les instal·lacions existents a Catalunya». Aquesta competència s'exerceix mitjançant les funcions previstes al Decret 130/1994, de 16 de maig, pel qual es regula l'establiment d'instal·lacions de venda al detall de benzina i gasoli d'automoció, així com mitjançant l'Ordre de 16 de desembre de 1998, esmentada anteriorment, que va completar aquesta regulació amb preceptes relatius als procediments de control d'actuació dels diferents agents que intervenen en la posada en funcionament de les instal·lacions, la inspecció, el registre de les empreses instal·ladores, les entitats d'inspecció i control, etc.

El precepte que examinem es pot considerar com una mesura d'ordenació del sector petroler, en el vessant de distribució de carburants al detall, i la seva finalitat no és una altra que evitar les traves que es podrien posar a la instal·lació d'estacions de servei com a conseqüència de la imposició de requisits tècnics o tecnologies en instruments normatius que no són idonis ni adequats per fer-ho. No ens pronunciem sobre l'encert d'aquesta disposició, ni tampoc sobre els dubtes que pugui plantejar la seva necessitat, ja que el que interessa substancialment als efectes de la nostra decisió és com pot afectar les competències de la Generalitat, tenint en compte les al·legacions contingudes en l'escrit de sol·licitud.

Doncs bé, considerem que des d'aquesta perspectiva l'esmentat precepte és innocu, ja que no conté cap referència al titular de la competència per establir els requisits tècnics indicats, sinó que únicament fa referència a la idoneïtat de l'instrument normatiu que els ha de regular. La distribució de competències en aquesta matèria és la que hem exposat anteriorment –és una competència compartida– i el precepte que comentem no hi opera cap canvi i, consegüentment, no priva la Generalitat de la competència de què disposa en aquest àmbit. Aquesta competència està clarament definida i és exercida amb normalitat d'acord amb la normativa esmentada anteriorment. Certament, en l'exercici de les seves funcions

de control de les instal·lacions, l'Administració de la Generalitat aplica la Instrucció tècnica MI-IP 04, però, a l'empara del que preveu l'article 133.1.c EAC, també podria establir reglamentàriament normes complementàries de qualitat en els serveis de subministrament. El precepte examinat, com s'ha vist, no li ho impedeix, ja que sembla obvi que aquesta normativa, per la seva mateixa naturalesa, no s'integraria en cap instrument de planificació urbanística, com tampoc no ho estan el Decret i l'Ordre actualment vigents que hem esmentat anteriorment. Tot això amb el benentès que l'expressió «requisits tècnics» s'ha d'interpretar com indicàvem anteriorment, i no com a exigències relatives a l'edificació, als usos del sòl o a les normes pròpies del planejament urbanístic.

Així interpretat, l'article 39, apartat dos, RDL 4/2013, pel que fa al nou paràgraf cinquè que afegeix a l'article 43.2 de la Llei 34/1998, no vulnera les competències de la Generalitat.

2. El paràgraf sisè del mateix article 43.2 de la Llei 34/1998, tal com resulta de la modificació operada per l'article 39, apartat dos, del Reial decret llei dictaminat, té dos incisos, de contingut diferent. Exposarem en primer lloc aquest contingut, per examinar posteriorment la seva adequació a l'ordre constitucional i estatutari de competències.

A) El primer incís imposa la compatibilitat d'usos del sòl per a activitats comercials, establiments d'inspecció tècnica de vehicles (d'ara endavant, ITV) i polígons industrials «amb l'activitat econòmica de les instal·lacions de subministrament de combustible al detall». Aparentment, aquest precepte es podria considerar com la translació, en l'àmbit de la legislació d'hidrocarburs, de la norma establerta a l'article 3.1 RDL 6/2000, en la modificació operada per l'article 40 del Reial decret llei examinat, que no és qüestionat en l'escrit de sol·licitud del Govern i que, amb un àmbit d'aplicació subjectiu més reduït, va ser avalat per la STC 170/2012, abans esmentada (FJ 10).

No obstant això, un examen més detallat demostra que l'incís que examinem va més enllà de les previsions de l'esmentat article 3.1. En efecte, l'únic que aquest últim determina és una compatibilitat entre els usos del sòl atribuïts a diferents

instal·lacions, encara que ho fa de forma limitada en permetre la incorporació d'una instal·lació de subministrament de carburants en centres comercials, establiments d'ITV i polígons industrials, deixant marge a les comunitats autònomes per ampliar aquest mínim. I ho fa a partir d'una fórmula que es podria qualificar com d'ús secundari del sòl, en la qual l'ús dominant (en aquest cas, el que correspon a les activitats indicades abans) permet un ús complementari (l'estació de servei). En canvi, el precepte que examinem estableix una compatibilitat general i absoluta entre ambdues possibilitats d'ús, que produiria canvis substancials i derogacions en els instruments de planificació, tot permetent, al marge d'aquesta planificació, la instal·lació il·limitada d'estacions de servei.

El segon incís presenta un contingut diferent, perquè ja no es refereix a la compatibilitat dels usos de les estacions de servei amb els corresponents a les activitats comercials, els establiments d'ITV i els polígons industrials, sinó «amb els usos que siguin aptes per a la instal·lació d'activitats amb nivells similars de perillositat, residus o impacte ambiental, sense precisar expressament la qualificació d'apte per a estació de servei». En conseqüència, aquest precepte du a terme una ampliació suplementària de gran envergadura: l'estació de servei, a efectes d'usos del sòl, ja no apareix com a secundària de cap altra activitat (comercial, industrial o d'ITV) sinó que adquireix plena autonomia, és a dir, que podrà ser instal·lada, sola, allà on l'ús permeti la instal·lació de qualsevol altra activitat, sempre que aquesta presenti nivells de perillositat, residus o impacte ambiental «similars» als de l'estació de servei.

B) Sabem que és la normativa urbanística la que classifica el sòl i posteriorment el qualifica segons els usos a què es destina (residencial, industrial, infraestructures, equipaments, zones verdes, etc.). Són també els instruments de planejament els que defineixen la intensitat d'aquest ús, el seu grau de detall i les compatibilitats d'usos. Ens trobem, doncs, davant d'una matèria clarament integrable en el títol d'ordenació del territori i urbanisme, que és una competència exclusiva de la Generalitat *ex* article 149 EAC. Concretament, l'article 149.5.a li atribueix la «regulació del règim urbanístic del sòl, que in-

clou, en tot cas, la determinació dels criteris sobre els diversos tipus de sòl i els seus usos».

Com dèiem anteriorment, l'Estat no té cap títol que l'habiliti per intervenir en aquestes matèries, més enllà dels aspectes puntuals que esmentàvem en el fonament jurídic segon, d'acord amb la jurisprudència constitucional. El primer incís que examinem incideix d'una manera significativa en les matèries indicades, imposant una regla general de compatibilitat d'usos del sòl que opera en qualsevol circumstància i sense cap límit. D'aquesta manera es produeix un impediment en l'exercici de la competència que pot comportar efectes paralitzadors sobre l'eficàcia del planejament urbanístic.

El mateix es pot dir de la regulació que estableix el segon incís. Com dèiem abans, el que es deriva d'aquesta regulació és que qualsevol espai pot ser apte per instal·lar-hi una estació de servei, sempre que el planejament urbanístic hi hagi previst un ús del sòl apte per a activitats «amb nivells similars de perillositat, residus o impacte ambiental».

Consegüentment, l'article 39, apartat dos, RDL 4/2013, pel que fa al nou paràgraf sisè que introdueix a l'article 43.2 de la Llei 34/1998, vulnera les competències de la Generalitat en matèria d'ordenació del territori i urbanisme (art. 149 EAC).

3. El nou apartat 3 de l'article 3 RDL 6/2000, introduït per l'article 40 del Reial decret llei examinat, afegeix una prescripció suplementària als apartats 1 i 2 del mateix article, que, com sabem, no són qüestionats pel Govern i tenen un contingut molt similar als inclosos en el Reial decret llei 6/2000 tal com va ser aprovat inicialment, amb la mateixa numeració. Com hem explicat abans, aquests apartats van establir una regla de compatibilitat específica per als usos del sòl, que actua i se superposa sobre l'instrument de planificació urbanística aplicable, permetent la instal·lació d'una estació de servei en els centres comercials, estacions d'ITV i polígons industrials de nova creació (apt. 1). Per tant, la llicència municipal requerida per a l'establiment que podríem denominar «principal» ha de portar implícita la concessió de les que siguin necessàries per a la instal·lació de l'estació de servei (apt. 2). Doncs bé, l'apartat 3 imposa a l'òrgan municipal la

prohibició, en aquests supòsits concrets, de denegar la instal·lació de l'estació de servei basant-se en l'absència de sòl específicament qualificat per a aquesta activitat.

Interpretarem el sentit d'aquest nou apartat tercer tenint en compte les previsions contingudes en els apartats 1 i 2 citats, en particular pel que es refereix a l'abast de l'expressió «implícita», ja que la seva connexió és evident. Aquesta operació no ha de presentar problemes excessius, sobretot si considerem que la STC 170/2012, anteriorment citada, va fer diverses consideracions, que són aplicables a ambdós apartats, que precisaven la seva relació amb les competències de les comunitats autònomes (FJ 10 i 11).

La dada substancial de la qual partim és que, malgrat el que es podria derivar literalment d'aquesta expressió, això no significa que no s'hagin de dur a terme els controls administratius específics requerits per a ambdues instal·lacions, i molt menys que la llicència atorgada a l'establiment principal exclogui la realització dels actes de control corresponents a l'estació de servei. L'article 43.2 de la Llei 34/1998, que ha estat modificat per l'article 39, apartat dos, del mateix Decret llei, recorda en el seu paràgraf segon que les estacions de servei (incloent-hi, òbviament, les que són objecte del nostre examen) no només han de respectar les condicions tècniques que se'ls exigeixen específicament, sinó també «complir la resta de la normativa vigent que en cada cas sigui aplicable».

D'altra banda, la STC 170/2012 va afirmar, respecte a l'apartat 2 de l'article 3 RDL 6/2000, un precepte de contingut similar al que tractem, que:

«Por ello es evidente que el precepto, rectamente interpretado, no excluye que hayan de concurrir otras autorizaciones preceptivas que resulten procedentes para este tipo de instalaciones, de acuerdo con la normativa vigente sobre seguridad industrial y el resto que sea de aplicación.» (FJ 11)

Això significa que l'òrgan municipal i l'Administració de la Generalitat conserven les seves potestats de control en els àmbits d'actuació respectius, d'acord amb la normativa vigent. Per tant, tot i l'expressió literal de l'apartat 3 que examinem, l'òrgan municipal podrà denegar la llicència si concorren al-

tres causes diferents de la mera absència de sòl qualificat expressament.

Per començar, la normativa territorial i urbanística relativa a la instal·lació de l'establiment «principal» (comercial, industrial o d'ITV) no resulta afectada pels preceptes esmentats, per la qual cosa l'òrgan municipal podrà denegar la llicència corresponent d'acord amb aquesta normativa, per exemple, quan el planejament urbanístic no prevegi en el terreny afectat el corresponent ús del sòl per a aquesta activitat principal. Òbviament, la denegació d'aquesta llicència comporta també la de l'estació de servei complementària, ja que aquesta es localitza en la mateixa parcel·la destinada a l'ús dominant i no en una parcel·la diferent.

També entenem que no es produeix una derogació general de la normativa urbanística aplicable a l'estació de servei. Efectivament, aquesta instal·lació haurà de respectar les condicions exigides per a aquesta zona, com poden ser les relatives a superfície (extensió mínima i forma) i intensitat d'ús (alçada, ordenació de volums, ocupació màxima, etc.), entre d'altres. Així mateix, s'ha de sotmetre al control mediambiental corresponent previst a la Llei 20/2009, de 4 de desembre, de control i prevenció ambiental de les activitats, entre d'altres, a la corresponent llicència ambiental municipal (art. 33 i seg. i annex II.12.20).

Ultra això, és evident que aquest tipus d'instal·lació està subjecta a altres controls administratius de l'Administració de la Generalitat, així com a les corresponents autoritzacions que, d'acord amb l'article 133.1.b EAC, li puguin correspondre, per tal de garantir que es respecten les condicions específiques tècniques, de seguretat, residus i impacte ambiental exigibles.

Així doncs, l'únic aspecte en el qual els apartats esmentats produeixen una derogació parcial de la normativa urbanística és el relatiu a l'ús del sòl, ja que estableixen *ope legis* una compatibilitat específica d'usos per a aquests supòsits concrets, de manera que si el planejament ha previst per a aquest terreny la possibilitat d'instal·lació d'establiment comercial, ITV o polígon industrial, també s'haurà d'acceptar com a ús complementari el de l'estació de servei. Aquesta derogació parcial no es produeix, doncs, a l'apartat 3, sinó als apartats 1 i 2. L'apar-

tat 3 només afegeix una prohibició que és necessària per a la plena efectivitat dels dos primers apartats, que, com hem dit, no han estat qüestionats per la sol·licitud i que, en una formulació idèntica, encara que aplicable a un nombre menor de subjectes, van ser considerats bàsics per la STC 170/2012. Per això, no tindria sentit que l'òrgan municipal denegés la instal·lació de l'estació de servei basant-se en la inexistència d'un ús del sòl específic per a aquesta activitat quan aquest ús ja ha estat previst com a compatible per mandat de la llei.

Considerem, per tant, que l'esmentat apartat 3 conté una norma que desenvolupa els apartats 1 i 2, i que reforça la seva plena eficàcia. Aquesta norma, a més, no impedeix que l'òrgan municipal i l'Administració de la Generalitat duguin a terme els diversos actes de control sobre la instal·lació de l'estació de servei que siguin de la seva competència, d'acord amb la normativa vigent i tal com hem indicat anteriorment. I considerem també que, com a conseqüència d'aquesta activitat de control, l'òrgan municipal podrà denegar-la quan sigui procedent, amb l'única excepció de la indicada manca de sòl específicament qualificat per a estació de servei.

En conclusió, si s'interpreta en els termes exposats, l'article 40 RDL 4/2013, pel que fa al nou apartat 3 que incorpora a l'article 3 RDL 6/2000, no vulnera les competències de la Generalitat.

4. L'article 40 RDL 4/2013 introdueix un nou apartat 4 a l'article 3 RDL 6/2000 i, en certa manera, substitueix la lletra *a* de la seva disposició transitòria primera, que va ser tractada per les STC 170/2012 (FJ 12) i 233/2012, de 13 de desembre (FJ 2). No obstant això, ambdós preceptes són diferents, encara que la seva finalitat sigui similar, ja que pretenen impedir que l'espai destinat a l'estació de servei es consideri integrat en l'establiment comercial a determinats efectes, per evitar així possibles conseqüències sobre l'aplicació de la normativa urbanística o sobre la seva qualificació.

En aquest sentit, el precepte incorporat al Reial decret llei 6/2000 establia que la instal·lació d'estacions de servei en centres comercials no es tindria en compte a efectes del còmput del volum edificable i l'ocupació del sòl exigits al centre

comercial. Conseqüentment, en referir-se a qüestions relatives als usos del sòl, que fins i tot podien significar una derogació parcial del planejament aplicable, es va entendre que el títol competencial que resultava afectat era el d'«ordenació del territori i urbanisme». En canvi, el precepte que ara s'examina es refereix al còmput de l'espai que en el centre comercial es dedica a la venda i exposició al públic, i declara que «[l]a superfície de la instal·lació de subministrament de carburants no computa com a superfície útil d'exposició i venda al públic de l'establiment comercial en el que s'integri a efectes de la normativa sectorial que regeixi per a aquests».

Sembla clar que ens trobem davant d'una matèria que forma part del contingut del títol competencial sobre comerç regulat per l'article 121 EAC, segons el qual la Generalitat té competència exclusiva sobre l'«ordenació administrativa de l'activitat comercial». Concretament, com dèiem en el fonament jurídic segon, entenem que aquest precepte s'ajusta a la submatèria que preveu l'article 121.1.d EAC («La classificació i planificació territorial dels equipaments comercials i la regulació dels requisits i del règim d'instal·lació, ampliació i canvi d'activitat dels establiments»), directament connectada amb altres competències de la Generalitat, molt especialment amb la relativa a l'ordenació del territori i l'urbanisme («planificació territorial»). No podia ser d'una altra manera si tenim en compte que tota la qüestió relativa a la implantació dels equipaments comercials està sotmesa a una forta intervenció administrativa, amb la qual es pretén un model d'urbanisme comercial» basat en l'ocupació racional i sostenible del territori i del sòl.

Examinarem l'adequació al bloc de la constitucionalitat d'aquest nou apartat 4 a partir dels criteris següents:

A) L'esmentat article 121.1.d EAC determina amb precisió l'àmbit material sobre el qual es projecta: classificació dels equipaments comercials, règim d'autorització per a la seva instal·lació, ampliació i canvi d'activitat, i planificació territorial com a criteri per a aquesta autorització. Naturalment, es tracta d'una competència exclusiva que inclou les potestats legislativa i reglamentària, i la funció executiva íntegra.

Lògicament, és la legislació catalana la que ha dut a terme una concreció d'aquest àmbit material, iniciada aviat amb la Llei 3/1987, de 9 de març, d'equipaments comercials, i que va ser reformada posteriorment en diverses ocasions, fins arribar a la Llei 18/2005, de 27 de desembre, que va accentuar l'aspecte «territorial» de la regulació. El text actualment vigent està contingut en el Decret Llei 1/2009, de 22 de desembre, d'ordenació dels equipaments comercials, que va adaptar aquesta regulació a les exigències derivades de la Directiva 2006/123/CE del Parlament i del Consell, de 12 de desembre, relativa als serveis en el mercat interior.

B) El supòsit regulat pel precepte examinat (exclusió de la superfície ocupada per l'estació de servei en el còmput del que es considera superfície de venda al públic de l'equipament comercial) es projecta sobre aspectes substancials d'aquest àmbit material, per dues raons. D'una banda, perquè el Decret Llei 1/2009 utilitza precisament aquesta superfície de venda destinada al públic com a criteri bàsic per a la classificació dels equipaments comercials: petits establiments comercials (PEC), fins a 800 metres quadrats; mitjans (MEC), entre 800 i 1.300 metres quadrats; grans (GEC), entre 1.300 i 2.500 metres quadrats, i grans establiments comercials territorials (GECT), igual o superior a 2.500 metres quadrats (art. 6).

I, de l'altra, perquè aquesta classificació produeix efectes sobre dues qüestions de gran importància: determina la localització de l'equipament en funció de la població del municipi en què es pot instal·lar i, a més, estipula el tipus d'intervenció administrativa necessària per a la seva instal·lació, ampliació o canvi d'activitat, i la competència (municipal o de la Generalitat) per exercir-la. Així, i com a regla general, aquesta intervenció administrativa exigeix segons els casos un simple règim de comunicació o una declaració responsable, mentre que els GECT i els equipaments de més de 800 metres quadrats que es pretengui instal·lar en una trama urbana consolidada estan sotmesos a un règim de llicència.

En conseqüència, els criteris per determinar com es computa la superfície de venda i exposició al públic presenten gran rellevància per a l'aplicació d'aquesta normativa i, conse-

güentment, formen part de l'àmbit material reservat a la competència de la Generalitat. De forma coherent amb això, l'article 5 del Decret llei 1/2009 va establir regles precises sobre aquest criteri, amb una llarga llista d'espais que no s'han d'utilitzar per a aquest còmput.

L'Estat, doncs, no té competència per intervenir en aquesta qüestió, imposant l'exclusió de la superfície ocupada per l'estació de servei a aquests efectes, i entenem que així es desprèn de forma lògica de la doctrina establerta en les STC 227/1993 i 124/2003, anteriorment esmentades. A més, en cap cas no es pot acceptar l'esmentada intervenció a l'empara de la competència *ex* article 149.1.13 CE, que ja havíem descartat en termes generals en el fonament anterior, ja que, atesa l'escassa entitat de les mesures que regula, no es pot considerar que tinguin una incidència directa i significativa sobre l'activitat econòmica general.

També resulten aplicables, *mutatis mutandis*, els raonaments utilitzats per la STC 170/2012 per declarar la inconstitucionalitat de la lletra *a* de la disposició transitòria primera del Reial decret llei 6/2000 (FJ 12), que esmentàvem al començament d'aquest apartat 4 ja que, si aquesta disposició va ser declarada inconstitucional perquè es projectava sobre la competència exclusiva de la Generalitat en matèria d'ordenació del territori i urbanisme, igualment exclusiva és la competència sobre comerç interior que resulta afectada pel precepte que examinem.

Certament, l'apartat 4 no contradiu la normativa de la Generalitat, ja que la seva dicció és idèntica a la que observem a l'article 5.c.11 del Decret llei 1/2009, abans esmentat. Tanmateix, no per això deixa de significar una intromissió il·legítima en les competències de la Generalitat, no només pel seu contingut material sinó també perquè, si arribés el cas, podria entrar en conflicte amb ulteriors reformes d'aquest text legal.

En conseqüència, l'article 40 RDL 4/2013, pel que fa al nou apartat 4 que addiciona a l'article 3 RDL 6/2000, vulnera les competències de la Generalitat en matèria de comerç (art. 121 EAC).

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

CONCLUSIONS

Primera. L'article 39, apartat dos, del Reial decret llei 4/2013, de 22 de febrer, de mesures de suport a l'emprenedor i d'estímul del creixement i de la creació d'ocupació, pel que fa al paràgraf cinquè que afegeix a l'article 43.2 de la Llei 34/1998, de 7 d'octubre, del sector d'hidrocarburs, no vulnera les competències de la Generalitat de l'article 133.1 EAC si s'interpreta en el sentit exposat en el punt 1 del fonament jurídic tercer d'aquest Dictamen.

Adoptada per unanimitat.

Segona. L'article 39, apartat dos, del Reial decret llei 4/2013, de 22 de febrer, pel que fa al paràgraf sisè que s'afegeix a l'article 43.2 de la Llei 34/1998, de 7 d'octubre, vulnera les competències de la Generalitat de l'article 149.5 EAC.

Adoptada per unanimitat.

Tercera. L'article 40 del Reial decret llei 4/2013, de 22 de febrer, pel que fa a l'apartat 3 que incorpora a l'article 3 del Reial decret llei 6/2000, de 23 de juny, de mesures urgents d'intensificació de la competència en mercats de béns i serveis, no vulnera les competències de la Generalitat de l'article 149.5 EAC si s'interpreta en el sentit exposat en el punt 3 del fonament jurídic tercer d'aquest Dictamen.

Adoptada per unanimitat.

Quarta. L'article 40 del Reial decret llei 4/2013, de 22 de febrer, pel que fa a l'apartat 4 que s'addiciona a l'article 3 del Reial decret llei 6/2000, de 23 de juny, vulnera les competències de la Generalitat de l'article 121.1 EAC.

Adoptada per unanimitat.

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

Dictamen 5/2013, de 20 de juny,
sobre el Reial decret 189/2013, de 15 de març, pel
qual es modifica el Reial decret 34/2008, de 18
de gener, pel qual es regulen els certificats de
professionalitat i els reials decrets pels quals
s'estableixen certificats de professionalitat
dictats en la seva aplicació

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

DICTAMEN

Sol·licitat pel Govern de la Generalitat, sobre el Reial decret 189/2013, de 15 de març, pel qual es modifica el Reial decret 34/2008, de 18 de gener, pel qual es regulen els certificats de professionalitat i els reials decrets pels quals s'estableixen certificats de professionalitat dictats en la seva aplicació (BOE núm. 69, de 21 de març de 2013).

ANTECEDENTS

1. El dia 6 de juny de 2013 va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries (Reg. núm. 3251) un es-

Ponent: Joan Ridaó Martín

crit de 4 de juny de 2013, de la vicepresidenta del Govern, pel qual, en compliment del que preveuen els articles 16.2.b i 31.2 de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, es comunicava al Consell l'Acord del Govern de la Generalitat, de 7 de maig de 2013, de sol·licitud d'emissió de dictamen sobre el Reial decret 189/2013, de 15 de març, pel qual es modifica el Reial decret 34/2008, de 18 de gener, pel qual es regulen els certificats de professionalitat i els reials decrets pels quals s'estableixen certificats de professionalitat dictats en la seva aplicació (BOE núm. 69, de 21 de març de 2013).

Amb anterioritat, el Govern de la Generalitat, en data 7 de maig de 2013, havia formulat el requeriment previ d'incompetència al Govern de l'Estat amb relació a l'esmentat Reial decret. El text del requeriment s'adjunta com a annex a la sol·licitud de dictamen.

L'òrgan sol·licitant demana d'aquest Consell el dictamen, atès el seu caràcter preceptiu, per al cas que s'acordés interposar el corresponent conflicte positiu de competència.

2. El Consell de Garanties Estatutàries, en la sessió del dia 6 de juny de 2013, després d'examinar la legitimació i el contingut de la sol·licitud, la va admetre a tràmit i es va declarar competent per emetre el dictamen corresponent. Es va designar ponent del Dictamen esmentat el conseller Joan Ridaó Martín.

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

4. En data 12 de juny de 2013 es va rebre en el Registre del Consell (Reg. núm. 3280) un escrit de documentació complementària tramès per la directora del Gabinet Jurídic de la Generalitat de Catalunya, amb la resposta donada pel Govern de l'Estat al requeriment d'incompetència.

5. Finalment, després de les corresponents sessions de deliberació, es va fixar com a data per a la votació i per a l'aprovació del Dictamen el dia 20 de juny de 2013.

FONAMENTS JURÍDICS

Primer. L'objecte del Dictamen

1. Com ja ha quedat exposat en els antecedents, el Govern de la Generalitat sol·licita que aquest Consell es pronunciï sobre diversos preceptes del Reial decret 189/2003, de 15 de març, pel qual es modifica el Reial decret 34/2008, de 18 de gener, pel qual es regulen els certificats de professionalitat i els reials decrets pels quals s'estableixen certificats de professionalitat dictats en la seva aplicació (en endavant, Reial decret 189/2013). Aquest Dictamen s'emet amb caràcter previ a l'eventual interposició d'un conflicte de competència davant el Tribunal Constitucional (art. 76.3 EAC i 16.2.b i 31.2 de la Llei 2/2009, de 12 de febrer).

En el present fonament jurídic analitzarem, en primer lloc, de manera succinta, el contingut del referit Reial decret i el seu context normatiu. A continuació, exposarem els arguments que fonamenten els dubtes de constitucionalitat i d'estatutarietat formulats per la sol·licitud de dictamen, així com els termes de la contestació del Govern de l'Estat al requeriment efectuat pel Govern de la Generalitat, per tal de delimitar l'objecte del Dictamen. Finalment, ressenyarem l'estructura que adoptarà el Dictamen a fi i efecte de donar adequada resposta a les qüestions que ens planteja la petició del Govern.

2. El Reial decret 189/2013, objecte de la sol·licitud de dictamen, s'insereix en el marc normatiu de la formació professional i, més específicament, en l'anomenat subsistema de formació professional per a l'ocupació, el qual, d'acord amb el que disposa l'article 26.1 de la Llei 56/2003, de 16 de desembre, d'ocupació, «està constituït per un conjunt d'iniciatives, mesures i instruments que pretenen, a través de la formació dels treballadors i de l'acreditació de la seva qualificació, donar resposta a les seves necessitats personals i professionals d'inserció i reinserció en el sistema productiu i contribuir a millorar la competitivitat de les empreses». Aquest subsistema de formació professional per a l'ocupació es desenvolupa en el marc del «Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación

Profesional», creat per la Llei orgànica 5/2002, de 19 de juny, de les qualificacions i de la formació professional, del qual forma part integrant el «Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales» (art. 7 LO 5/2002).

Dins d'aquest subsistema formatiu, els certificats de professionalitat, regulats pel Reial decret objecte de la sol·licitud, es configuren com el document, de caràcter oficial i validesa a tot l'Estat, acreditatiu de les qualificacions professionals del «Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales» adquirides a través de processos formatius o del procés de reconeixement de l'experiència laboral i de vies no formals de formació (art. 8.1 LO 5/2002 i art. 26.3 de la Llei 56/2003). La regulació del contingut i els efectes d'aquests certificats, així com de les vies per obtenir-los i dels aspectes relatius a la impartició i l'avaluació de les corresponents ofertes de formació professional per a l'ocupació, va ser objecte del Reial decret 34/2008, que, ara, es modifica per mitjà del Reial decret 189/2013, sol·licitat.

D'acord amb el preàmbul d'aquest últim, les modificacions de determinats preceptes del Reial decret 34/2008 tenen per objecte, d'una banda, adequar la normativa dels certificats de professionalitat a la nova regulació del contracte per a la formació i l'aprenentatge, introduïda per la Llei 3/2012, de 6 de juliol, de mesures urgents per a la reforma del mercat laboral, i desenvolupada pel Reial decret 1529/2012, de 8 de novembre. D'altra banda, es fixen els requeriments per a l'acreditació de centres amb oferta de teleformació, així com dels tutors-formadors; s'amplia la participació en l'oferta formativa als centres d'iniciativa privada i a les empreses, i s'estableixen mesures per afavorir la gestió eficaç de l'oferta formativa i per millorar el seguiment de la qualitat del seu desenvolupament.

El Reial decret 189/2013 l'integren quatre articles, el primer dels quals és el que modifica el Reial decret 34/2008, mentre que la resta modifiquen els reials decrets pels quals s'estableixen els certificats professionals de les famílies professionals corresponents; dues disposicions addicionals, dues disposicions transitòries, quatre disposicions finals i dos annexos. D'acord amb la disposició final segona, el Reial decret es dicta a l'empara dels títols competencials de l'Estat previstos en els apartats 7 i 30 de l'article 149.1 CE.

3. Del conjunt de previsions normatives del Reial decret 189/2013, la sol·licitud del Govern demana el nostre dictamen sobre l'apartat cinc de l'article primer, en la modificació que fa de l'article 10.5 RD 34/2008, i també sobre els apartats set i dotze d'aquest mateix article, que afegeixen al Reial decret 34/2008, respectivament, els articles 12 bis i 19. Tots aquests preceptes tenen en comú l'atribució al Servei Públic d'Ocupació Estatal de competències executives d'acreditació i d'autorització en relació amb la formació referent als certificats de professionalitat en la modalitat de teleformació.

L'article 10 RD 34/2008, en la redacció donada per l'apartat cinc de l'article primer RD 189/2013, objecte del Dictamen, regula els requisits de les dues modalitats en què es pot impartir la formació relativa als certificats de professionalitat, la presencial i la teleformació. En aquest sentit, cal assenyalar que el Reial decret 189/2013 redueix a aquestes dues tipologies d'impartició les quatre originalment previstes pel Reial decret 34/2008, el qual incloïa, també, la modalitat a distància i la mixta. D'acord amb l'apartat 2 d'aquest article 10, la modalitat d'impartició mitjançant teleformació es defineix com aquella que duu a terme les accions formatives, combinades totalment o en part amb formació presencial, a través de les tecnologies de la informació i la comunicació, de manera que possibilita la interactivitat d'alumnes, tutors-formadors i recursos situats en llocs diferents. Segons l'apartat 5 del mateix article, la modalitat de teleformació s'ha d'articular a través d'una plataforma virtual d'aprenentatge que asseguri la gestió dels continguts i el seguiment i l'avaluació dels participants, la qual ha de ser autoritzada pel Servei Públic d'Ocupació Estatal.

L'article 12 bis RD 34/2008, que afegeix l'apartat set de l'article primer RD 189/2013, regula els requisits generals dels centres que imparteixin la formació conduent a l'obtenció d'un certificat de professionalitat i, en concret, l'apartat 4 d'aquest article 12 es refereix als centres que imparteixin aquesta formació en la modalitat de teleformació i preveu que l'acreditació d'aquests l'efectuï el Servei Públic d'Ocupació Estatal.

L'article 19 RD 34/2008, introduït *ex novo* per l'apartat dotze de l'article primer RD 189/2013, regula les accions formatives no finançades amb fons públics dutes a terme per

empreses i centres d'iniciativa privada. Específicament, l'apartat 2 de l'esmentat article 19 estableix que l'administració competent a la qual correspon l'autorització, l'avaluació, el seguiment i el control respecte d'aquestes accions formatives és el servei públic d'ocupació de la comunitat autònoma on estigui ubicat el centre de formació i s'hagi de dur a terme l'acció formativa. En el cas d'accions formatives impartides en la modalitat de teleformació, s'entén per «administració» el Servei Públic d'Ocupació Estatal.

En relació amb aquests tres preceptes, la sol·licitud del Govern planteja dubtes sobre si respecten l'ordre de distribució competencial establert en la Constitució i les competències estatutàriament assumides per la Generalitat de Catalunya. D'acord amb l'escrit de sol·licitud, el qual es remet al requeriment de competència plantejat davant el Govern de l'Estat, l'atribució a l'Estat per part dels preceptes esmentats de competències executives en matèria laboral pot lesionar la competència executiva de la Generalitat (art. 170.1 EAC), en no respectar els requisits fixats per la jurisprudència constitucional per considerar justificat constitucionalment el trasllat en favor de l'Estat de funcions executives que corresponen a les comunitats autònomes. Se cita, en aquest sentit, la doctrina del Tribunal Constitucional sobre l'apreciació especialment restrictiva de l'excepcionalitat de la justificació que l'Estat retengui funcions executives en una matèria com la laboral sobre la qual li correspon una competència normativa plena. En particular, s'afirma que «l'establiment de “mesures per afavorir la gestió eficaç d'aquesta oferta i per millorar el seguiment de la qualitat en el desenvolupament de l'activitat formativa” [...] no pot comportar la ruptura de l'ordre competencial constitucionalment establert, de manera que el “Servicio Público de Empleo Estatal” vingui a assumir la realització d'unes funcions de naturalesa executiva que, a Catalunya, són competència del Servei Públic d'Ocupació de la Generalitat». L'escrit posa de manifest que en la regulació del Reial decret 34/2008 no es preveia cap diferència entre les diverses modalitats d'impartició de la formació a l'efecte de determinar l'administració competent i, per tant, les comunitats autònomes podien exercir les seves competències executives en relació amb la modalitat de teleformació.

Per tal de fixar els termes de la controvèrsia competencial, és procedent, així mateix, fer esment dels arguments principals adduïts pel Govern de l'Estat en la resposta al requeriment formulat pel Govern de la Generalitat. En aquest sentit, l'Estat reconeix, en primer lloc, que els preceptes sol·licitats s'enquadren en la matèria laboral i que el repartiment competencial està determinat pels articles 149.1.7 CE i 170 EAC. En segon lloc, afirma que els mitjans tecnològics, quan operen com a instruments de l'acció pública, són competencialment «neutres». I, finalment, argumenta que la teleformació es pot oferir i desenvolupar potencialment en l'àmbit estatal, raó per la qual excedeix l'àmbit territorial d'una comunitat autònoma i es justifica l'atribució de les competències qüestionades al Servei Públic d'Ocupació Estatal, per tal de garantir una oferta homogènia i coherent per a tot l'Estat.

4. Finalment, a fi de donar resposta a la petició del Govern, en el fonament jurídic segon tractarem el marc constitucional i estatutari de distribució de competències aplicable als programes de formació ocupacional i contínua, així com la regulació dels certificats de professionalitat i els requeriments per a l'acreditació de centres amb oferta de teleformació; i en el fonament jurídic tercer, aplicarem el cànon als preceptes examinats específicament, per determinar-ne l'adequació a l'ordre constitucional i estatutari de distribució de competències.

Segon. El marc constitucional i estatutari relatiu a la formació professional

1. Segons la disposició final segona del Reial decret 189/2013, aquest es dicta a l'empara dels títols competencials previstos en els articles 149.1.7 i 149.1.30 CE. El primer atribueix a l'Estat la competència sobre la «[l]egislació laboral, sens perjudici que sigui executada pels òrgans de les comunitats autònomes» i el segon reserva a l'Estat la competència per establir la «[r]egulació de les condicions d'obtenció, expedició i homologació dels títols acadèmics i professionals, i normes bàsiques per al desenvolupament de l'article 27 de la Consti-

tució, a fi de garantir el compliment dels deures dels poders públics en aquesta matèria». Per la seva banda, en l'escrit de sol·licitud presentat pel Govern s'al·lega que els preceptes qüestionats vulneren la competència executiva de la Generalitat en matèria de «Treball i relacions laborals» *ex* article 170.1 EAC, «que inclou en tot cas [...] b) Les polítiques actives d'ocupació, que inclouen la formació dels demandants d'ocupació i dels treballadors en actiu, i també la gestió de les subvencions corresponents».

D'acord amb el nostre capteniment consultiu habitual, davant la invocació indistinta de més d'un títol competencial, cal que, en primer lloc, duquem a terme l'enquadrament material dels preceptes sol·licitats (art. primer, apts. cinc, set i dotze RD 189/2013, en la nova redacció que donen als art. 10.5, 12 bis.4 i 19.2 RD 34/2008), tenint en compte la finalitat i el contingut d'aquests. Seguidament, haurem d'identificar quin és títol prevalent i exposar el cànon constitucional i estatutari que hi resulta aplicable.

Segons això anterior, en vista de la descripció efectuada en el fonament primer dels preceptes qüestionats, podem afirmar que tenen per objecte regular un seguit d'accions executives relatives a les polítiques actives de foment de l'ocupació. En concret, reserven a favor del Servei Públic d'Ocupació Estatal la realització de determinades funcions de naturalesa executiva, totes en relació amb la modalitat d'impartició de «processos formatius mitjançant teleformació».

En conseqüència, segons la jurisprudència constitucional i la doctrina mateixa d'aquest Consell, la formació professional ocupacional s'insereix en la matèria «legislació laboral» *ex* article 149.1.7 CE, atès que està relacionada amb la regulació d'un dret concret dels treballadors en el marc de la relació laboral. D'aquesta manera es descarta «que aquest tipus de formació es pogués inserir en la matèria “ensenyament”» (DCGE 5/2012, de 3 d'abril, FJ 3), la qual cosa determina que no hi sigui aplicable l'article 149.1.30 CE, invocat per la disposició final segona del Reial decret 189/2013. En aquest sentit, la formació professional reglada s'ubica en el sistema educatiu i, per tant, en l'àmbit de les competències educatives, mentre que la formació professional ocupacional i la contínua encai-

xen en l'àmbit laboral, perquè la primera s'adreça a la inserció i reinserció laboral dels treballadors, i la segona cerca el manteniment de les aptituds i qualificacions professionals al llarg de la vida laboral. En el marc d'aquesta interpretació consolidada, un bon nombre de comunitats autònomes, entre les quals Catalunya, han assumit les funcions executives en matèria de formació ocupacional mitjançant la gestió realitzada per organismes públics propis. Concretament, la normativa catalana d'aplicació està integrada per la Llei 17/2002, de 5 de juliol, d'ordenació del sistema d'ocupació i de creació del Servei d'Ocupació de Catalunya i pel Decret 182/2010, de 23 de novembre, d'ordenació de la formació professional per a l'ocupació a Catalunya.

2. El règim competencial de la matèria «laboral», i en especial de la formació professional ocupacional, ha estat objecte d'un detallat examen en diversos dictàmens del Consell, als quals hem de fer necessàriament una remissió en nom de la brevetat (DCGE 3/2013, de 26 de febrer, FJ 3; 17/2012, de 20 de desembre, FJ 2, i 5/2012, de 3 d'abril, FJ 3). Pel que fa a aquesta qüestió, cal, però, recordar que la funció executiva correspon, amb caràcter general, a la Generalitat de Catalunya, respectant la competència de l'Estat per desenvolupar la legislació laboral. Pel que ara interessa, sobre l'esmentada formació professional ocupacional «l'Estat disposa de la legislació, entesa en sentit material, mentre que les comunitats autònomes poden desenvolupar un conjunt d'actuacions precises per a la posada en pràctica de la normativa reguladora, que inclou l'emanació de reglaments interns d'organització dels serveis i la regulació de la pròpia competència funcional d'execució (STC 51/2006, de 16 de febrer, FJ 4). En aquest punt, cal recordar que l'Estatut vigent atribueix a la Generalitat la competència exclusiva en matèria de treball i relacions laborals (art. 170.1 EAC), que en tot cas comprèn “[l]es polítiques actives d'ocupació, que inclouen la formació dels demandants d'ocupació i dels treballadors en actiu [...]” (apt. *b*) i “[l]es qualificacions professionals a Catalunya” (apt. *c*)» (DCGE 17/2012, FJ 2).

En aquesta mateixa línia, la regla general de l'article 112 EAC estableix que «[c]orrespon a la Generalitat, en l'àmbit de

les seves competències executives, la potestat reglamentària, que comprèn l'aprovació de disposicions per a l'execució de la normativa de l'Estat, i també la funció executiva, que en tot cas inclou la potestat d'organització de la seva pròpia administració i, en general, totes les funcions i activitats que l'ordenament atribueix a l'Administració pública».

Tenint en compte l'ampli abast de la competència legislativa laboral de l'Estat, les STC 111/2012, de 24 de maig (FJ 5, 6, 7 i 11), i 16/2013, de 31 de gener (FJ 3 i 8), han resolt que els òrgans estatals no es poden reservar funcions executives autonòmiques, atès que la competència normativa plena de l'Estat s'estén a tot tipus d'accions formatives, independentment de la seva modalitat d'impartició (presencial o amb teleformació). Això és rellevant perquè les competències de titularitat autonòmica no es poden veure en cap cas alterades, fins al punt de desapoderar la comunitat de la seva capacitat de dur a terme activitats relacionades amb la seva competència, quan es produeixin canvis en els mitjans tècnics que guarden relació instrumental amb l'activitat executiva en qüestió (STC 76/1984, de 29 de juny, FJ 1).

3. Una vegada exposat el paràmetre competencial, cal admetre que, en ocasions, el Tribunal Constitucional ha estimat, amb caràcter excepcional i per a alguns supòsits taxats en què el fenomen objecte de la competència genera conseqüències més enllà del territori de la comunitat, la possibilitat d'atribuir a l'Estat funcions executives de la normativa laboral, que corresponen, en principi, a les comunitats autònomes (STC 111/2012, de 24 de maig, FJ 11). El mateix Tribunal ha emfasitzat que, atès que l'àmplia competència normativa de l'Estat ja garanteix «en tan alto grado la unidad de acción», ha d'«apreciarse de forma mucho más restrictiva la excepcionalidad justificadora de la permanencia en el acervo estatal de facultades ejecutivas» (STC 244/2012, de 18 de desembre, FJ 7; i, en el mateix sentit, STC 195/1996, de 28 de novembre, FJ 11, i 211/2012, de 14 de novembre, FJ 5).

En relació amb aquests factors de supraterritorialitat que podrien legitimar l'exclusió de la gestió descentralitzada de la competència, cal indicar, en primer lloc, que el fet que

una comunitat autònoma actuï sobre fenòmens, situacions o relacions que excedeixin el seu territori no comporta necessàriament ni automàtica que la gestió d'aquesta actuació hagi de correspondre a l'Estat (STC 244/2012, FJ 7). En aquests casos, a l'Estat li correspon fixar els punts de connexió que permetin l'exercici ordinari de l'activitat de gestió de les comunitats autònomes.

Per tal que el caràcter supraterritorial de l'objecte sobre el qual s'exerceix la funció d'execució comporti el desplaçament excepcional de la titularitat d'aquesta en favor de l'Estat, han de concórrer factors addicionals que ho justifiquin, en concret, només quan «la actividad pública no admita fraccionamiento resulta justificado el ejercicio por el Estado de una competencia de ejecución que no le está atribuida» (STC 194/2011, de 13 de desembre, FJ 5). En aquest sentit, la jurisprudència constitucional ha identificat com a supòsits de no-fraccionament únicament els casos d'actes d'execució que, descartada la possibilitat d'articular-los mitjançant mecanismes de cooperació i coordinació, produeixin conseqüències més enllà del territori de les comunitats autònomes que comportin marges tan amplis de discrecionalitat que tan sols puguin ser atribuïts a instàncies que garanteixin la unitat de criteri, o que s'escaiguin en un àmbit en el qual es donin interessos contraposats de diferents comunitats autònomes (STC 243/1994, de 21 de juliol, FJ 6; 223/2000, de 21 de setembre, FJ 11; 194/2004, de 4 de novembre, FJ 4; 156/2011, de 18 d'octubre, FJ 3, i 111/2012, de 24 de maig, FJ 11).

4. En darrer terme, cal fer menció específica de la qüestió de la incidència de les tecnologies de la informació i la comunicació (en endavant, TIC) en el sistema de distribució competencial, especialment en l'àmbit de la formació professional, en el qual, des de fa temps, opera la modalitat de teleformació. En aquest sentit, no es pot dir en cap cas que el seu impacte hagi configurat una nova competència a favor de l'Estat, i tampoc en l'àmbit de la formació ocupacional per mitjans telemàtics (teleformació), en el qual les comunitats autònomes ja exercien les seves competències executives des de l'entrada en vigor del Reial decret 34/2008, que ara ha estat modificat.

Les noves tecnologies, quan esdevenen un instrument de l'actuació dels poders públics, no constitueixen una matèria competencial *ex novo* que hagi d'assumir l'Estat, tal com es reconeix en el mateix escrit de resposta al requeriment d'incompetència formulat pel Govern, sinó una forma diferent d'exercir les actualment existents, de manera que els litigis que es puguin presentar s'hauran de resoldre d'acord amb el sistema de repartiment competencial vigent. Des d'aquest punt de vista, es pot afirmar sense dubte l'existència d'un criteri interpretatiu general de no-desplaçament de la competència per raó del progrés de les tecnologies de la informació o de la utilització de la xarxa.

Tercer. Examen de l'adequació dels preceptes del Reial decret 189/2013 a l'ordre constitucional i estatutari de competències

1. Una vegada establert el paràmetre de constitucionalitat i d'estatutarietat relatiu a l'àmbit de la formació professional ocupacional impartida en la modalitat de teleformació, ens correspon aplicar-lo als preceptes objecte de dictamen per tal d'analitzar la seva adequació a les previsions contingudes en el bloc de la constitucionalitat (art. 149.1.7 CE i 170.1.b EAC).

En essència, es tracta d'emetre el nostre parer consultiu sobre els articles 10.5, 12 bis.4 i 19.2 del Reial decret 34/2008, de 18 de gener, segons la nova redacció atorgada per l'article primer del Reial decret 189/2013, en els quals s'ha operat, en contrast amb la regulació anterior, un desplaçament de funcions executives autonòmiques en matèria de formació ocupacional, impartida en la modalitat de teleformació, a favor del Servei Públic d'Ocupació Estatal, en detriment dels seus òrgans homòlegs autonòmics, a l'efecte d'obtenir el corresponent certificat de professionalitat.

En concret, aquests preceptes atribueixen actualment al Servei Públic d'Ocupació Estatal un feix de funcions executives i de gestió que, com s'ha dit, fins a l'entrada en vigor del Reial decret exercien els òrgans autonòmics, i que tenen com a objecte últim controlar l'activitat de formació professional impar-

tida per determinats centres, en la modalitat de teleformació, per adequar-la en tots els seus estadis als requisits exigits per la normativa estatal. Per aquest motiu, els susdits preceptes assignen a l'òrgan estatal l'«autorització» de la «plataforma virtual d'aprenentatge» a través de la qual es duu a terme aquest tipus de formació, per tal d'assegurar la gestió dels continguts i el seguiment i l'avaluació dels participants (art. 10.5); l'acreditació dels centres que imparteixen la formació conduent a l'obtenció d'un certificat de professionalitat en la modalitat esmentada (art. 12 bis.4); i l'autorització, l'avaluació, el seguiment i el control de les accions formatives no finançades amb fons públics dutes a terme per empreses i centres d'iniciativa privada, també en la mateixa modalitat (art. 19.2); tots els quals, preceptes que examinarem, a continuació, separadament.

2. L'article 10, rubricat «Modalitats d'impartició de la formació referida als certificats de professionalitat», estableix en el seu apartat 5 que: «Quan la formació vinculada als certificats de professionalitat es porti a terme mitjançant teleformació, s'ha de fer a través d'una plataforma virtual d'aprenentatge, autoritzada pel Servei Públic d'Ocupació Estatal, que asseguri la gestió dels continguts i el seguiment i l'avaluació dels participants». D'aquesta manera, l'Estat s'atribueix no només la «regulació» d'aquesta modalitat concreta i els «requisits» d'accessibilitat i disseny comuns, sinó també l'«autorització» de la plataforma virtual d'aprenentatge a què es refereix aquest apartat.

Amb tot, cal tenir present que l'esmentat article 10 introdueix fins a tres tipus de controls o modalitats d'intervenció atribuïts a administracions distintes. Efectivament, a més del control que comporta l'autorització de la formació en línia, feta a través d'una plataforma virtual d'aprenentatge, que correspon, com s'ha dit repetidament, al Servei Públic d'Ocupació Estatal (art. 10.5), s'atribueix als serveis públics d'ocupació competents l'avaluació dels mòduls formatius que es duguin a terme mitjançant teleformació, així com l'autorització per elaborar i supervisar una prova d'avaluació final de caràcter presencial (art. 10.6); i, finalment, s'assigna al Ministeri d'Ocupació i Seguretat Social, amb l'informe previ de les comunitats autònomes, la determinació de les condicions d'impartició

dels certificats de professionalitat en les diferents modalitats amb la finalitat de garantir la qualitat d'impartició (art. 10.7).

A) En primer lloc, cal assenyalar que els requeriments que s'establien normativament fins al moment de l'entrada en vigor del Reial decret 189/2013 eren substancialment idèntics, tant per a la formació presencial com per a la formació en línia o teleformació. No pot passar in advertit que la redacció original del Reial decret 34/2008, modificat pel Reial decret que ara es dictamina, ja preveia de manera molt reveladora que «la formació es pot impartir de forma presencial, a distància, teleformació o mixta» (art. 10.1), sense introduir cap diferència pel que fa a l'exercici de les competències autonòmiques de caràcter executiu, per raó de l'ús d'una o altra modalitat d'impartició. L'autorització d'una plataforma virtual d'aprenentatge constitueix l'exercici d'una funció executiva típica que es projecta sobre una activitat particular, la qual, pel que ara ens interessa, no utilitza els suports físics habituals sinó que es desenvolupa en l'espai virtual, a través de les tecnologies de la informació i la comunicació.

Certament, l'instrument mitjançant el qual els centres acreditats, radicats en el territori de Catalunya, desenvolupen les activitats de formació professional en la modalitat de teleformació és la xarxa en línia, en la qual l'ús massiu d'Internet és el mitjà de comunicació habitual. No obstant això, una mera comprovació de l'activitat formativa de base resulta suficient per concloure que la teleformació empra exclusivament un mitjà tècnic que guarda una relació purament instrumental amb l'activitat formativa. Això és així perquè, en puritat, una plataforma de teleformació no és més que una aplicació informàtica oberta, dissenyada per facilitar l'ensenyament en línia, a la qual s'accedeix a través de la xarxa utilitzant un navegador o un programa específicament desenvolupat per la plataforma.

Aquest mateix criteri és subjacent en la previsió de l'article 12 bis.4, tercer paràgraf, en què precisament es respecten de forma explícita les competències autonòmiques en atribuir als «Serveis Públics d'Ocupació, en el seu àmbit de gestió respectiu, el seguiment i control de les accions formatives impartides pels centres vinculades a certificats de professionalitat en

la modalitat de teleformació». Paradoxalment, aquesta manifestació del principi de territorialitat de les competències, que hauria de ser la regla general, està exceptuada en l'article 10.5, que ara s'examina.

Per aquest motiu, l'instrument o el suport que utilitzin els centres per dur a terme aquesta activitat de formació professional, independentment que això pugui requerir una regulació específica, d'acord amb les seves particulars característiques tècniques, no pot alterar la titularitat de les competències d'execució controvertides, que es determinen segons les regles de distribució competencial que deriven del bloc de la constitucionalitat (en el nostre cas, art. 149.1.7 CE i 170.1.b EAC). Així, com que correspon a la Generalitat la competència executiva en matèria laboral i, específicament, en matèria de formació professional ocupacional, aquesta titularitat no pot ser alterada pel fet que el mitjà tècnic utilitzat per impartir aquest tipus de formació siguin les plataformes virtuals d'aprenentatge, i no un altre tipus de suport, més tradicional.

En aquest sentit, tot i que des d'una altra perspectiva, el Tribunal Constitucional ha destacat el caràcter instrumental de diferents activitats respecte de l'exercici de les competències constitucionalment i estatutàriament atribuïdes, amb la conseqüència que la titularitat de les esmentades activitats correspon al titular de la competència substantiva sobre la qual recauen, com té lloc, per exemple, amb l'activitat de la cartografia (STC 76/1984, de 29 de juny, FJ 1), tot i que es tracta d'una matèria de naturalesa molt distinta. D'això anterior es pot inferir que allò que és instrumental segueix la competència substantiva; en el cas que ens ocupa, les funcions executives sobre la formació ocupacional, en la seva modalitat de teleformació (art. 170.1.b EAC).

En definitiva, les TIC no constitueixen una nova matèria aliena als criteris constitucionals i estatutaris de distribució de competències; ans al contrari, la informàtica i els altres mitjans tecnològics són elements competencialment neutres que no subverteixen el sistema de repartiment competencial del bloc constitucional. Així, l'exercici de les competències autonòmiques s'ha adaptat amb naturalitat a l'ús creixent dels mitjans telemàtics en tots els àmbits, també en els formatius,

com ho demostra a bastament l'experiència universitària de l'educació en línia.

B) En segon lloc, un cop afirmada la irrellevància o innocuïtat en termes d'exercici competencial dels mitjans telemàtics, per raó del seu caràcter merament instrumental, cal determinar si la reserva a l'Estat de competències executives està justificada des de la perspectiva constitucional i estatutària, amb la pretesa finalitat de garantir una oferta homogènia i coherent per al potencial conjunt d'usuaris d'arreu de l'Estat. Com s'ha dit en el fonament jurídic precedent, el legislador estatal té potestat normativa plena per regular allò relatiu a les accions formatives, ja sigui en la modalitat presencial, ja sigui en la de teleformació, fins al punt que a les comunitats autònomes no els resta pràcticament cap mena d'espai per a la regulació (STC 16/2013, de 31 de gener, FJ 3). En conseqüència, l'homogeneïtat de l'esmentada formació es pot assolir en el nivell normatiu, esdevenint del tot innecessari i improcedent privar la Generalitat de les seves facultats de gestió, segons el que preveu el bloc constitucional.

Només cal examinar la mateixa regulació qüestionada per observar que la potestat d'autorització de les plataformes d'aprenentatge (art. 10.5) consisteix en una activitat administrativa reglada, això és, que se circumscriu a la mera comprovació del compliment d'uns requisits establerts prèviament per les instàncies estatals. En aquest sentit, l'article 10.7 habilita el Ministeri d'Ocupació per dictar les normes precises sobre les condicions d'impartició en les diferents modalitats amb la finalitat de garantir-ne la qualitat. Aquesta densitat normativa garanteix per si mateixa en «alt grau [l'objectiu de] la unitat d'acció», de manera que el trasllat de la competència executiva de mans autonòmiques a favor de l'Estat, per garantir pretesament la unitat del sistema i solucionar eventuais discrepàncies entre les administracions autonòmiques, no només s'ha d'apreciar forçosament de forma molt restrictiva (STC 111/2012, de 24 de maig, FJ 11, i 244/2012, de 18 de desembre, FJ 7), sinó que en el cas present no estaria fonamentat, atès que, com hem dit, la funció d'autorització de la plataforma virtual es configura clarament com una execució reglada,

l'exercici material de la qual ha de correspondre a la Generalitat (art. 170.1.b EAC).

En conclusió, l'article 10.5 RD 34/2008, en la redacció donada per l'apartat cinc de l'article primer del Reial decret 189/2013, quan atribueix al Servei Públic d'Ocupació Estatal la competència per autoritzar la plataforma virtual d'aprenentatge, vulnera les competències executives de la Generalitat *ex* article 170.1.b EAC.

3. L'article 12 bis fa referència al marc dels «Requisits generals dels centres que imparteixin la formació conduent a l'obtenció d'un certificat de professionalitat», i estableix en l'apartat 4, tercer paràgraf, sol·licitat, que «[l]acreditació dels centres que imparteixin la formació conduent a l'obtenció d'un certificat de professionalitat en la modalitat de teleformació l'ha d'efectuar el Servei Públic d'Ocupació Estatal».

Tal com ha quedat expressat respecte de l'article 10.5, la normació que conté el Reial decret objecte de dictamen demostra que l'Estat pot regular, i de fet regula, de forma prou extensa, tot allò relatiu a les accions formatives en la modalitat de teleformació. En aquest sentit, l'article 12 bis.4 estableix amb caràcter exhaustiu «[e]ls requisits que els centres han de complir per a la seva acreditació i impartició en la modalitat de teleformació», la qual cosa garanteix que es pugui assolir l'homogeneïtat del tractament d'aquesta modalitat d'impartició.

Quant als efectes que, més enllà del territori d'una comunitat autònoma, pot produir la impartició d'activitats de formació mitjançant la modalitat de teleformació, entenem que no són exclusius d'aquesta modalitat. Així, l'àmbit territorial dels potencials destinataris d'una activitat de formació no està determinat pel mitjà emprat per impartir-la, sinó pels termes en què aquesta és oferta pels centres, i aquesta premissa és aplicable tant a la formació en línia com a la formació a distància, i, fins i tot, a la formació presencial. D'altra banda, tal com està regulada l'activitat de teleformació en el Reial decret dictaminat, aquesta s'imparteix en qualsevol cas a través d'establiments ubicats físicament en un territori determinat, que han de disposar de les corresponents instal·lacions per dur a terme una prova d'avaluació de caràcter presencial (art. 12 i 10.6). És cert que aquest

tipus de formació en línia propicia en gran manera la participació d'usuaris de diferents indrets territorials però, com acabem d'afirmar, la densitat normativa de la regulació estatal de la modalitat de teleformació ja garanteix suficientment l'homogeneïtat i la unitat d'acció en aquesta matèria, de manera que no resulta justificada la centralització en un organisme estatal de la funció d'acreditació dels centres que l'ofereixen.

D'acord amb l'anterior, és clar, doncs, que l'activitat administrativa d'acreditació d'aquests centres no es pot reconduir cap a un supòsit de supraterritorialitat de la funció executiva, que, d'acord amb el que hem exposat en el fonament jurídic anterior, podria justificar, en alguns casos, l'assumpció del seu exercici per part de l'Estat. D'altra banda, hem de posar de manifest que, en contrast amb la centralització de la funció d'acreditació, l'article 12 bis.4 estableix que «[c]orresponen als serveis públics d'ocupació, en el seu àmbit de gestió respectiu, el seguiment i el control de les accions formatives impartides pels centres vinculades a certificats de professionalitat en la modalitat de teleformació». Així, aquests centres hauran de ser controlats i fiscalitzats també pels serveis públics autonòmics, per tal de verificar que disposin de tots els elements materials i pedagògics necessaris per dur a terme l'activitat formativa, com ara el projecte formatiu, les instal·lacions i els recursos o la plataforma d'aprenentatge.

Ultra això, respecte de l'argument del Govern de l'Estat en el seu escrit de resposta al requeriment d'incompetència formulat per la Generalitat, en el sentit que, d'acord amb l'article 170.1.b EAC, «[l]a Generalitat participa en els plans o les activitats de formació que superin l'àmbit territorial de Catalunya», hem de dir que no desvirtua l'afirmació que la funció executiva abans descrita correspon a la Generalitat. Això és així perquè l'esmentada participació es projecta sobre un àmbit específic, com és la programació de l'oferta formativa per a l'ocupació que pugui ser d'àmbit estatal. En tractar-se, doncs, de qüestions de naturalesa competencial diversa, el fet que la Generalitat intervingui en l'elaboració dels esmentats plans d'àmbit estatal no afecta en res la plenitud de les seves competències executives en relació amb el conjunt de la formació professional contínua i ocupacional.

En conclusió, l'article 12 bis.4, tercer paràgraf, RD 34/2008, afegit per l'apartat set de l'article primer RD 189/2013, pel que fa a l'atribució al Servei Públic d'Ocupació Estatal de la competència per acreditar els centres que imparteixin la formació conduent a l'obtenció d'un certificat de professionalitat en la modalitat de teleformació, vulnera les competències executives de la Generalitat que preveu l'article 170.1.b EAC.

4. A l'últim, examinarem de forma molt més succinta l'article 19 del Reial decret, intitulat «Accions formatives no finançades amb fons públics dutes a terme per empreses i centres d'iniciativa privada», que presenta una problemàtica similar a la dels preceptes anteriors, atès que en el seu apartat 2 defineix l'administració competent a la qual correspon l'autorització, l'avaluació, el seguiment i el control de les accions formatives que s'imparteixin en la modalitat de teleformació: «2. S'entén per administració competent, a la qual corresponen l'autorització, l'avaluació, el seguiment i el control, respecte de les accions formatives a què es refereix aquest article, el servei públic d'ocupació de la comunitat autònoma on estigui ubicat el centre de formació i s'hagi de dur a terme l'acció formativa. En el supòsit d'accions formatives que s'imparteixin en la modalitat de teleformació s'entén per administració competent el Servei Públic d'Ocupació Estatal».

De manera anàloga als apartats anteriors, tal enteniment a favor de l'esmentat òrgan estatal significa que, en ocasió de l'ampliació de l'oferta formativa realitzada pel nou article 19, relatiu a les «[a]ccions formatives no finançades amb fons públics dutes a terme per empreses i centres d'iniciativa privada», s'estableix un règim competencial diferent d'intervenció administrativa, amb vista a l'acreditació de les empreses i els centres de formació d'iniciativa privada, segons quina sigui la modalitat d'impartició de la formació que optin per utilitzar. Tampoc en aquest cas s'aprecia cap justificació que permeti admetre tal dualitat d'administracions laborals competents, en clara lesió de l'ordre competencial previst (art. 149.1.7 CE i 170.1.b EAC).

A més, semblantment als dos preceptes examinats anteriorment, el nou article 19.1 del Reial decret estableix, a càrrec de les empreses i els centres de formació d'iniciativa privada,

una sèrie d'obligacions de comunicació a l'administració competent de diferents elements de les activitats formatives, com és el cas de l'inici de les accions formatives i el seu contingut, les altes i baixes d'alumnes o el procés d'avaluació, de manera que l'actuació de l'Administració laboral, receptora i controladora de la informació, resulta totalment reglada.

En conclusió, l'article 19.2 RD 34/2008, afegit per l'apartat dotze de l'article primer RD 189/2013, en considerar el Servei Públic d'Ocupació Estatal com a administració competent en el supòsit d'accions formatives previstes en aquest precepte en la modalitat de teleformació, vulnera les competències executives de la Generalitat que preveu l'article 170.1.b EAC.

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

CONCLUSIONS

Primera. L'apartat cinc de l'article primer del Reial decret 189/2013, de 15 de març, pel qual es modifica el Reial decret 34/2008, de 18 de gener, pel qual es regulen els certificats de professionalitat i els reials decrets pels quals s'estableixen certificats de professionalitat dictats en la seva aplicació, en l'incís «autoritzada pel Servei Públic d'Ocupació Estatal», de l'apartat 5 de l'article 10 del Reial decret 34/2008, vulnera les competències de la Generalitat reconegudes en l'article 170.1.b EAC.

Adoptada per unanimitat.

Segona. L'apartat set de l'article primer del Reial decret 189/2013, de 15 de març, pel qual es modifica el Reial decret 34/2008, de 18 de gener, en l'incís «l'ha d'efectuar el Servei Públic d'Ocupació Estatal», del tercer paràgraf de l'article 12 bis.4 del Reial decret 34/2008, vulnera les competències de la Generalitat reconegudes en l'article 170.1.b EAC.

Adoptada per unanimitat.

Tercera. L'apartat dotze de l'article primer del Reial decret 189/2013, de 15 de març, pel qual es modifica el Reial decret

34/2008, de 18 de gener, en l'incís «s'entén per administració competent el Servei Públic d'Ocupació Estatal», de l'apartat 2 de l'article 19 del Reial decret 34/2008, vulnera les competències de la Generalitat reconegudes en l'article 170.1.b EAC.

Adoptada per unanimitat.

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

Dictamen 6/2013, de 8 de juliol,

sobre el Reial decret 239/2013, de 5 d'abril, pel qual s'estableixen les normes per a l'aplicació del Reglament (CE) núm. 1221/2009 del Parlament Europeu i del Consell, de 25 de novembre de 2009, relatiu a la participació voluntària d'organitzacions en un sistema comunitari de gestió i auditoria mediambientals (EMAS), i pel qual es deroguen el Reglament (CE) núm. 761/2001 i les decisions 2001/681/CE i 2006/193/CE de la Comissió

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

DICTAMEN

Sol·licitat pel Govern de la Generalitat, sobre el Reial decret 239/2013, de 5 d'abril, pel qual s'estableixen les normes per a l'aplicació del Reglament (CE) núm. 1221/2009 del Parlament Europeu i del Consell, de 25 de novembre de 2009, relatiu a la participació voluntària d'organitzacions en un sistema comunitari de gestió i auditoria mediambientals (EMAS), i pel qual es deroguen el Reglament (CE) núm. 761/2001 i les deci-

Ponent: Marc Carrillo

sions 2001/681/CE i 2006/193/CE de la Comissió (BOE núm. 89, de 13 d'abril de 2013).

ANTECEDENTS

1. El dia 19 de juny de 2013 va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries (Reg. núm. 3285) un escrit de 18 de juny de 2013, de la vicepresidenta del Govern, pel qual, en compliment del que preveuen els articles 16.2.b i 31.2 de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, es comunicava al Consell l'Acord del Govern de la Generalitat, de 18 de juny de 2013, de sol·licitud d'emissió de dictamen sobre el Reial decret 239/2013, de 5 d'abril, pel qual s'estableixen les normes per a l'aplicació del Reglament (CE) núm. 1221/2009 del Parlament Europeu i del Consell, de 25 de novembre de 2009, relatiu a la participació voluntària d'organitzacions en un sistema comunitari de gestió i auditoria mediambientals (EMAS), i pel qual es deroguen el Reglament (CE) núm. 761/2001 i les decisions 2001/681/CE i 2006/193/CE de la Comissió (BOE núm. 89, de 13 d'abril de 2013).

Amb anterioritat, el Govern de la Generalitat, en data 4 de juny de 2013, havia formulat el requeriment previ d'incompetència al Govern de l'Estat amb relació a l'esmentat Reial decret. El text del requeriment s'adjunta com a annex a la sol·licitud de dictamen.

L'òrgan sol·licitant demana d'aquest Consell el dictamen, atès el seu caràcter preceptiu, per al cas que s'acordés interposar el corresponent conflicte positiu de competència.

2. El Consell de Garanties Estatutàries, en la sessió del dia 20 de juny de 2013, després d'examinar la legitimació i el contingut de la sol·licitud, la va admetre a tràmit i es va declarar competent per emetre el dictamen corresponent. Es va designar ponent del Dictamen esmentat el conseller Marc Carrillo.

3. En la mateixa sessió, d'acord amb l'article 25, apartat 5, de la seva Llei reguladora, el Consell va acordar adreçar-se al

Govern a fi de sol·licitar-li la informació i la documentació complementàries de què disposés amb relació a l'objecte del Dictamen.

4. Finalment, després de les corresponents sessions de deliberació, es va fixar com a data per a la votació i per a l'aprovació del Dictamen el dia 8 de juliol de 2013.

FONAMENTS JURÍDICS

Primer. L'objecte del Dictamen

Com ha quedat exposat en els antecedents, el Govern de la Generalitat ha demanat dictamen a aquest Consell, prèviament a l'eventual plantejament d'un conflicte de competència davant del Tribunal Constitucional (art. 76.3 EAC i 16.2.b i 31.2 de la Llei 2/2009, de 12 de febrer), sobre el Reial decret 239/2013, de 5 d'abril, pel qual s'estableixen les normes per a l'aplicació del Reglament (CE) núm. 1221/2009 del Parlament Europeu i del Consell, de 25 de novembre de 2009, relatiu a la participació voluntària d'organitzacions en un sistema comunitari de gestió i auditoria mediambientals (EMAS), i pel qual es deroguen el Reglament (CE) núm. 761/2001 i les decisions 2001/681/CE i 2006/193/CE de la Comissió (en endavant, RD 239/2013).

En aquest primer fonament jurídic, delimitarem l'objecte del Dictamen, tot exposant el context normatiu en el qual s'insereix el Reial decret 239/2013, el contingut dels preceptes sol·licitats i els dubtes de constitucionalitat i d'estatutarietat plantejats pel Govern. Així mateix, indicarem l'estructura que adoptarà el Dictamen a fi i efecte de donar resposta a la petició formulada.

1. El Reial decret 239/2013, tal com indica el seu títol, estableix normes per a l'aplicació del Reglament (CE) núm. 1221/2009 del Parlament Europeu i del Consell, de 25 de novembre de 2009, relatiu a la participació voluntària d'organitzacions en un sistema comunitari de gestió i auditoria medi-

ambientals (EMAS), i pel qual es deroguen el Reglament (CE) núm. 761/2001 i les decisions 2001/681/CE i 2006/193/CE de la Comissió –en endavant, Reglament (CE) núm. 1221/2009. Aquest Reglament comunitari, si bé és d'efecte directe, conté determinats preceptes que necessiten una aplicació subsegüent per part dels estats membres, la qual constitueix l'objecte del Reial decret dictaminat. L'esmentat Reglament és conegut com a EMAS III perquè constitueix el tercer reglament dictat per les institucions europees per regular el sistema comunitari de gestió i auditoria mediambientals (en endavant, EMAS: *Eco-Management and Audit Scheme*), després del Reglament (CEE) núm. 1836/93 del Consell, de 29 de juny de 1993, l'EMAS I, i el Reglament (CE) núm. 761/2001 del Parlament Europeu i del Consell, de 19 de març de 2001, l'EMAS II.

L'EMAS establert en aquests reglaments és un sistema de gestió ambiental mitjançant el qual les organitzacions que ho desitgin són avaluades pel que fa al seu comportament ambiental i difonen informació referent a aquesta qüestió. A través d'aquest sistema (que és l'alternativa europea del sistema de gestió ambiental de l'Organització Internacional de Normalització UNE-EN ISO 14001), qualsevol organització o els seus centres, situada dintre o fora de la Comunitat, pot sol·licitar ser avaluada per un verificador mediambiental i ser inscrita en el registre EMAS de l'organisme competent (organisme que, a l'Estat espanyol, és designat per les comunitats i ciutats autònomes, segons estableix l'article 2.1 RD 239/2013, i que, en el cas de Catalunya, és la Direcció General de Qualitat Ambiental –actualment adscrita al Departament de Territori i Sostenibilitat– de la Generalitat, tal com consta en l'article 1 del Decret 115/1996, de 2 d'abril, de designació de l'organisme competent previst al Reglament CEE 1836/93 del Consell, de 29 de juny, relatiu a auditories mediambientals i determinació de les actuacions per a la designació de l'entitat d'acreditació de verificadors mediambientals). Els esmentats verificadors mediambientals, al seu torn, han d'estar acreditats o autoritzats per organismes designats pels estats membres, opció que, en el nostre cas, s'ha concretat mitjançant l'exigència d'una acreditació que porta a terme l'Entitat Nacional d'acreditació (en endavant, ENAC) –art. 11.1 RD 239/2013.

En l'àmbit intern, el Reial decret 239/2013, segons el seu preàmbul, substitueix, per donar més claredat i coherència a la normativa estatal sobre l'EMAS i adaptar-la als canvis operats en la normativa comunitària, el Reial decret 85/1996, de 26 de gener, pel qual s'estableixen normes per a l'aplicació del Reglament (CEE) 1836/93 del Consell, de 29 de juny, pel qual es permet que les empreses del sector industrial s'adhereixin amb caràcter voluntari a un sistema comunitari de gestió i auditoria mediambientals (en endavant, RD 85/1996). D'aquest decret, cal destacar que el seu article 2, que preveia que tant l'Estat com les comunitats autònomes podien designar entitats d'acreditació de verificadors mediambientals, i la seva disposició addicional segona, que efectuava aquesta designació en favor de l'ENAC, van ser anul·lats per la STC 33/2005, de 17 de febrer, en considerar que vulneraven les competències de la Generalitat en matèria de medi ambient. Així mateix, cal esmentar el Reial decret 1715/2010, de 17 de desembre, pel qual es designa l'Entitat Nacional d'Acreditació (ENAC) com a organisme nacional d'acreditació, d'acord amb el que estableix el Reglament (CE) núm. 765/2008 del Parlament Europeu i el Consell, de 9 de juliol de 2008, pel qual s'estableixen els requisits d'acreditació i vigilància del mercat relatiu a la comercialització dels productes i pel qual es deroga el Reglament (CEE) núm. 339/93 (en endavant, RD 1715/2010), que va ser objecte del nostre Dictamen 3/2011, de 24 de març, i d'un conflicte de competència promogut pel Govern de la Generalitat i encara no resolt pel Tribunal Constitucional. L'objecte del conflicte es referí a l'aplicació, a la funció avaluadora dels verificadors mediambientals, de la designació de l'ENAC com a organisme nacional d'acreditació, d'acord amb el Reglament (CE) núm. 765/2008 del Parlament Europeu i del Consell, de 9 de juliol de 2008, pel qual s'estableixen els requisits d'acreditació i vigilància del mercat relatiu a la comercialització dels productes i pel qual es deroga el Reglament (CEE) núm. 339/93 –en endavant, Reglament (CE) núm. 765/2008.

2. El Reial decret 239/2013 consta de tretze articles, repartits en quatre capítols («Disposicions generals», «Inscripció, suspensió i cancel·lació de la inscripció de les organitzacions en el

registre EMAS», «Verificadors mediambientals» i «Règim sancionador»), dues disposicions addicionals, dues disposicions transitòries, una disposició derogatòria i cinc disposicions finals.

Els preceptes sobre els quals el Govern ens demana que ens pronunciem són els articles 9.1 i .2, 11.1 i .2, 12.1 i .4 i 13.2, la disposició transitòria primera i la disposició final tercera, que havien estat objecte, així mateix, del requeriment que el Govern de la Generalitat va acordar adreçar al Govern de l'Estat en la seva sessió de 4 de juny de 2013. El contingut d'aquestes disposicions s'exposa seguidament.

En l'article 9.1 es regula el procediment que cal seguir en cas que les sol·licituds d'inscripció d'organitzacions en el registre EMAS siguin defectuoses o incompletes: requereix que, en un termini de deu dies, s'esmenin o se'n presenti la documentació complementària, i continuar amb la tramitació o acordar l'arxivament de l'expedient, notificant-ho al sol·licitant, segons si l'esmentat requeriment ha estat satisfet o no. Així mateix, estableix que la Secretaria d'Estat de Medi Ambient ha de valorar la sol·licitud i, en un termini màxim de tres mesos, notificar de forma motivada al sol·licitant la seva decisió, que posa fi a la via administrativa.

L'article 9.2 preveu el règim de silenci positiu per a aquestes sol·licituds, i remet a la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, i a la Llei 29/1998, de 13 de juliol, de la jurisdicció contenciosa administrativa, pel que fa al recurs potestatiu de reposició i al recurs contenciós administratiu contra la resolució.

L'article 11.1 estableix que els verificadors mediambientals han d'obtenir acreditació de l'ENAC, el qual va ser designat com a organisme nacional d'acreditació pel Reial decret 1715/2010.

L'article 11.2 fixa l'àmbit territorial on poden exercir la seva activitat els verificadors mediambientals acreditats (tot el territori de l'Estat, qualsevol altre estat membre de la Unió Europea i països tercers, si compleixen els requisits previstos), i els imposa l'obligació d'inscriure's en el Registre Integrat Industrial creat a l'empara de la Llei 30/1992, de 16 de juliol, d'indústria, i desplegat pel Reial decret 559/2010, de 7 de maig.

L'article 12.1 atribueix a l'ENAC la supervisió de les activitats de verificació i validació que duguin a terme en territori espanyol els verificadors mediambientals, tant si han estat acreditats a Espanya com si han estat acreditats o autoritzats en altres estats membres.

L'article 12.4 estableix que les comunicacions als organismes d'acreditació o autorització, prèvies a les verificacions i validacions que fan els verificadors mediambientals, així com la supervisió d'aquestes verificacions i validacions, s'han de portar a terme de conformitat amb els articles 23, 24 i 27 del Reglament (CE) núm. 1221/2009 i amb la designació de l'ENAC com a organisme responsable d'aquesta supervisió.

L'article 13.2 remet a la Llei 21/1992, de 16 de juliol, d'indústria, i a les normes de desplegament, quant a la imposició de sancions pels incompliments dels verificadors mediambientals en la seva acreditació i en les seves actuacions derivades del Reglament (CE) núm. 1221/2009 i d'aquest Reial decret.

La disposició transitòria primera permet que els verificadors mediambientals acreditats de conformitat amb l'EMAS II puguin continuar exercint la seva activitat fins a la renovació corresponent de l'acreditació, que s'haurà d'efectuar de conformitat amb l'EMAS III, el Reial decret 1715/2010 i el Reial decret objecte d'aquest Dictamen.

La disposició final tercera atorga caràcter bàsic al conjunt del Reial decret, a l'empara de l'article 149.1.23 CE («Legislació bàsica sobre protecció del medi ambient, sens perjudici de les facultats de les comunitats autònomes per a l'establiment de normes addicionals de protecció»), i reforça l'habilitació per dictar els articles 11.1 i connexos, en relació amb el sistema d'acreditació dels verificadors mediambientals, amb la citació de l'article 149.1.13 CE («Bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica»).

3. Passem a continuació a exposar els dubtes de constitucionalitat i d'estatutarietat que planteja el Govern en la seva sol·licitud.

En relació amb els dos primers apartats de l'article 9, s'al·lega que la seva confusa redacció indueix a interpretar que cons-

titueixen normes comunes per a totes les sol·licituds d'inscripció, encara que es reconeix que l'apartat 4 del mateix article disposa que les comunitats autònomes hauran d'establir el seu procediment, i s'addueix que el procediment d'inscripció en el registre EMAS és una funció executiva que s'emmarca en la protecció del medi ambient, motiu pel qual aquests dos apartats podrien comportar la vulneració de la competència compartida que en aquesta matèria atribueix a la Generalitat l'article 144 EAC.

Pel que fa a l'article 11.1, el Govern sosté que la funció d'acreditació de verificadors mediambientals també és una funció executiva sobre medi ambient i, per tant, la seva atribució a l'ENAC podria suposar igualment una violació de l'article 144 EAC, al·legant en el seu suport la doctrina continguda en la STC 33/2005 i en el DCGE 3/2011, previ al conflicte de competència presentat pel Govern de la Generalitat contra el Reial decret 1715/2010. Aquesta mateixa argumentació l'estén el Govern als preceptes connexos amb aquesta reserva a l'ENAC de l'acreditació dels verificadors mediambientals (art. 11.2, 12.1 i .4 i 13.2, disposició transitòria primera i disposició final tercera).

I sobre la disposició final tercera en concret, de la sol·licitud del Govern es desprèn que l'Estat, amb l'aprovació dels preceptes sobre els quals se sol·licita el dictamen, s'està extralimitant respecte de la competència que li atorga l'article 149.1.23 CE, ja que aquesta es limita a les bases en matèria de medi ambient. D'altra banda, el Govern nega expressament que la reserva a l'ENAC de l'acreditació dels verificadors mediambientals pugui tenir empara en l'article 149.1.13 CE, ja que no té contingut econòmic ni una incidència directa i significativa sobre l'activitat econòmica general.

4. En vista del que s'ha exposat, l'objecte del present Dictamen se centrarà, d'una banda, a examinar, en el fonament jurídic segon, l'ordenament europeu regulador de la matèria i el marc constitucional i estatutari de distribució de competències aplicable als preceptes dictaminats, i, d'una altra, en el tercer i últim fonament jurídic, a determinar si aquests preceptes, al·legats pel Govern, s'adeqüen al marc esmentat.

Segon. L'ordenament europeu i el marc constitucional i estatutari de distribució de competències en matèria de medi ambient

1. D'acord amb la delimitació de l'objecte del Dictamen que hem exposat en el fonament jurídic anterior, seguidament exposarem la incidència que l'ordenament europeu presenta en aquest cas, el marc competencial aplicable i el cànon interpretatiu que haurem de tenir en compte per a l'anàlisi de la constitucionalitat i l'estatutarietat dels preceptes respecte dels quals el Govern ens ha formulat la seva consulta.

En primer lloc, cal fer esment a una qüestió de rellevància constitucional que presenta el Reial decret 239/2013. Com ha quedat exposat en els antecedents, el seu objecte consisteix en l'establiment de normes per a l'aplicació del Reglament (CE) núm. 1221/2009. Es tracta, doncs, de l'execució per part de l'Estat d'una disposició de dret europeu, la qual cosa ens obliga a tenir en compte, per la relació que presenta amb l'objecte d'aquest Dictamen, el que ja vàrem assenyalar en l'anterior DCGE 3/2011 (FJ 2) sobre l'abast de la regulació comunitària en allò que es referia als sistemes d'acreditació o autorització dels verificadors mediambientals.

En aquella ocasió vàrem dir que calia tenir en compte que el dret de la Unió Europea, d'acord amb la jurisprudència constitucional (vegeu, per totes, les STC 79/1992, de 28 de maig, FJ 1, i 45/2001, de 15 de febrer, FJ 7), no és cànon de constitucionalitat per a la resolució dels conflictes de competència que es puguin produir entre l'Estat i les comunitats autònomes. Així mateix, vàrem afirmar que el principi d'autonomia institucional que reconeix l'ordenament comunitari (art. 4.2 TUE) comporta dues conseqüències importants: d'una banda, que l'execució i la transposició del dret comunitari les han de dur a terme les institucions que disposen de la competència constitucional per fer-ho; i, d'una altra, que l'ordre constitucional i estatutari de competències no ha de resultar modificat per les disposicions del dret europeu derivat. En el mateix sentit, cal assenyalar que l'Estatut ha incorporat aquesta regla a l'article 189.1: «La Generalitat aplica i executa el dret de la Unió Europea en l'àmbit de les seves competències.

L'existència d'una regulació europea no modifica la distribució interna de competències que estableixen la Constitució i aquest Estatut».

A més a més, com dèiem al citat DCGE 3/2011, això no significa que la qüestió estigui mancada de rellevància, perquè el Tribunal Constitucional ha afirmat que «no cabe ignorar que la propia interpretación del sistema de distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas tampoco se produce en el vacío» (STC 102/1995, de 26 de junio, FJ 5). Por ello, prestar atención a cómo se ha configurado una institución por la normativa comunitaria puede ser no sólo útil, sino incluso obligado para proyectar correctamente sobre ella el esquema interno de distribución competencial» (STC 33/2005, FJ 4).

Per tant, aquesta regla interpretativa ens serà útil per determinar el cànon aplicable a les prescripcions establertes en els reglaments de la Unió Europea núm. 1221/2009 i 765/2008, l'aplicació dels quals regula el Reial decret 239/2013, que és objecte d'aquest Dictamen.

2. D'acord amb el que prescriu la seva disposició final tercera, aquest Reial decret té el caràcter de legislació bàsica. L'Estat invoca com a títols que l'habiliten per aprovar-lo els relatius, en primer lloc, a les seves competències de protecció del medi ambient, sens perjudici de les facultats de les comunitats autònomes d'establir normes addicionals de protecció (art. 149.1.23 CE); i, en segon lloc, respecte de l'article 11.1, que determina el sistema d'acreditació de verificadors, i els preceptes connexos, l'Estat també s'acull a la competència exclusiva per establir les bases i la coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica (art. 149.1.13 CE).

Per la seva banda, el Govern de la Generalitat s'oposa a aquesta adscripció competencial i argumenta que l'Estat es reserva tot un seguit de funcions de caràcter executiu que s'emmarquen en les competències sobre medi ambient (art. 144 EAC) i també rebutja que la regulació de l'acreditació dels verificadors mediambientals presenti un contingut econòmic que permeti emparar-la en el títol competencial de l'article 149.1.13 CE.

D'entrada, cal precisar que l'establiment de normes per a l'aplicació dels reglaments europeus esmentats, relatius a la participació voluntària d'organitzacions en un sistema comunitari de gestió i auditoria mediambientals (EMAS), s'inclou materialment en l'àmbit del medi ambient i és sobre aquest que haurem de fixar el nostre parer consultiu. I, en efecte, és així perquè l'EMAS permet a les organitzacions avaluar i millorar el seu comportament ambiental i difondre la informació oportuna al públic i a altres parts interessades. Aquesta millora s'articula mitjançant la implantació d'un sistema de gestió ambiental, la seva avaluació sistemàtica i periòdica, la informació al públic i a les parts interessades, així com la formació dels treballadors. Al capdavant, amb aquesta participació voluntària d'organitzacions, es tracta d'establir un sistema de protecció que forma part de la matèria de medi ambient, tal com l'ha interpretat la jurisprudència constitucional, en els termes següents:

«Esta idea de protección subyace también en la configuración que de la materia medio ambiente ha realizado este Tribunal. Así, en la STC 102/1995, de 26 de junio, FJ 7, declaramos que [...] la protección del medio ambiente “consiste en una acción de amparo, ayuda, defensa y fomento, guarda y custodia, tanto preventiva como represiva”, pudiendo caracterizarse también como “una actividad beligerante que pretende conjurar el peligro y, en su caso, restaurar el daño sufrido e incluso perfeccionar las características del entorno, para garantizar su disfrute por todos”.» (STC 33/2005, de 17 de febrer, FJ 5)

Així mateix, i pel que fa als pronunciaments d'aquest Consell sobre la qüestió que ara s'examina, cal invocar específicament el DCGE 2/2011, de 21 de març, sobre la Llei 40/2010, de 29 de desembre, d'emmagatzematge geològic de diòxid de carboni (FJ 4.1), i el DCGE 3/2011, de 24 de març, al qual hem fet esment abans, relatiu al Reial decret 1715/2010, de 17 de desembre, pel qual es designa l'Entitat Nacional d'Acreditació (ENAC) com a organisme nacional d'acreditació d'acord amb el que estableix el Reglament (CE) núm. 765/2008 (FJ 3), així com, entre d'altres, el Dictamen del Consell Consultiu núm. 204, de 20 de gener de 1998 (F II i III), als quals ens remetem de manera general.

Però, a més de la doctrina consultiva anteriorment esmentada, cal parar atenció especialment, en funció de l'especificitat del cas que ens ocupa, a la precitada STC 33/2005, relativa a les funcions executives en matèria de medi ambient relacionades amb l'activitat dels verificadors mediambientals. En aquesta Sentència, el Tribunal va resoldre un conflicte positiu de competència promogut pel Consell Executiu de la Generalitat respecte del Reial decret 2200/1995, de 28 de desembre, pel qual s'aprova el Reglament de la infraestructura per a la qualitat i seguretat industrial (en endavant, RD 2200/1995), i respecte del ja esmentat Reial decret 85/1996.

El Govern de la Generalitat considerà en aquell cas que la disposició addicional tercera RD 2200/1995 vulnerava la competència de la Generalitat perquè l'Estat atribuïa incondicionalment a l'ENAC la funció d'acreditar els verificadors mediambientals. La seva argumentació es fonamentà en el fet que la designació d'una entitat d'acreditació que actuï en tot el territori de l'Estat, en aquell cas en concurrència amb les designades per les comunitats autònomes, suposa una activitat d'execució en matèria de medi ambient per part de l'Administració de l'Estat sense cap tipus de justificació que pugui concordar amb el que el Tribunal Constitucional establí en la seva STC 329/1993, de 12 de novembre. Doncs bé, la dita STC 33/2005 va interpretar que:

«[...] el hecho de que los actos de las Comunidades Autónomas puedan originar consecuencias más allá de sus límites territoriales no puede dar lugar a que se les despoje de las facultades que les corresponden, porque ello equivaldría necesariamente a privarlas, pura y simplemente, de toda capacidad de actuación. Así, reiteradamente hemos declarado [por todas, STC 126/2002, de 20 de mayo, FJ 9 a)] que la limitación territorial de la eficacia de normas y actos de las Comunidades Autónomas no puede significar, en modo alguno, que les esté vedado, en uso de sus competencias propias, adoptar decisiones que puedan producir consecuencias de hecho en otros lugares del territorio nacional.» (FJ 11)

També cal tenir present que la regulació del procediment administratiu que han de seguir els particulars en una matèria concreta correspon a qui disposa de la competència legis-

lativa sobre aquella matèria, tal com ha afirmat el Tribunal Constitucional des de la STC 227/1988, de 29 de novembre:

«La Constitución no reserva en exclusiva al Estado la regulación de estos procedimientos administrativos especiales. Antes bien, hay que entender que ésta es una competencia anexa a las que, respectivamente, el Estado o las Comunidades Autónomas ostentan para la regulación del régimen sustantivo de cada actividad o servicio de la Administración.» (FJ 32)

Dit això, i situats ja en el contingut dels preceptes del Reial decret 239/2013 que són objecte de dictamen, constatem sense dificultat que versen sobre aspectes que resten enquadrats en la matèria de medi ambient: el procediment de tramitació d'inscripcions de les organitzacions en el registre EMAS (art. 9), la inscripció dels verificadors mediambientals en un registre industrial (art. 11), la supervisió de la seva activitat (art. 12), el règim sancionador aplicable (art. 13) i el règim transitori que correspon als verificadors acreditats conforme al Reglament (CE) 761/2001 (disp. trans. 1a).

Atenent, doncs, al seu objecte, hem de concloure en aquest apartat que el Reial decret 239/2013 s'integra en el marc de les accions d'empara, ajuda i sobretot de foment de la salvaguarda del medi ambient de les activitats de les diverses organitzacions i entitats. Ens trobem, doncs, davant d'una competència de naturalesa compartida (art. 149.1.23 CE), que atribueix a l'Estat la legislació bàsica i a les comunitats autònomes la legislació de desenvolupament i l'execució, a banda del possible establiment de normes addicionals de protecció que assumeix l'article 144.1 EAC. A l'últim, cal subratllar que, en tractar-se la matèria de medi ambient d'una competència compartida (art. 149.1.23 CE i 144.1 EAC), la seva regulació per part de l'Estat s'ha de limitar a l'establiment de la normativa bàsica, que haurà de respectar el caràcter formal i material de les bases. Com també vàrem reiterar en el nostre DCGE 4/2013 (FJ 2.1.B), el primer d'aquests dos requisits jurisprudencials demana la utilització, com a regla general, de normes amb rang de llei per determinar el que és bàsic (DCGE 2/2011, FJ 4). El segon defineix allò que és bàsic com a principis o, segons el que interpreta la jurisprudència cons-

titucional, com un marc normatiu unitari «dirigido a asegurar los intereses generales y dotado de estabilidad –ya que con las bases se atiende a aspectos más estructurales que coyunturales (STC 1/1982, FJ 1)– a partir del cual pueda cada Comunidad, en defensa de su propio interés, introducir las peculiaridades que estime convenientes dentro del marco competencial que en la materia correspondiente le asigne su Estatuto» (STC 170/2012, de 4 d'octubre, FJ 9). En el mateix sentit, també cal tenir en compte el nostre DCGE 25/2010, de 22 de desembre (FJ 2.2).

Per tant, d'acord amb el que fins ara hem exposat, haurà de ser en la matèria relativa a la protecció del medi ambient on haurem de centrar la nostra atenció, tot i que l'article 11.1, segons la disposició final tercera, també cerqui l'empara en el títol competencial de l'article 149.1.13 CE.

3. Quant a aquest darrer, el Consell ha posat en relleu les seves reserves sobre la *vis* expansiva que l'Estat ha atribuït a aquest títol horitzontal, en la lògica de preservar les competències de la Generalitat davant un ús que pogués esdevenir abusiu. Així, en el DCGE 2/2011 (FJ 2) s'expressa aquesta posició, que hem reiterat en el DCGE 4/2013, de 7 de maig, en què també s'acull la interpretació formulada en un sentit similar per la jurisprudència constitucional (vegeu, per totes, les STC 136/2009, de 15 de juny, FJ 2, i 332/2005, de 15 de desembre, FJ 12). Concretament, en aquest últim Dictamen hem subratllat la necessitat que la intervenció de l'Estat sota l'empara de l'esmentat títol «[...] se sotmeti a un test o regla d'incidència directa i significativa sobre l'activitat econòmica general, de manera que només la normativa que reguli aquesta activitat econòmica general pugui ser legítimament aprovada emparant-s'hi» (FJ 2.1.B).

D'acord amb aquesta regla interpretativa, sostenim que, en el cas que ens ocupa, no és admissible que l'Estat invoqui el títol competencial de l'article 149.1.13 CE, per la seva manifesta manca d'incidència directa i significativa sobre l'activitat econòmica general. Una circumstància que descartem que es produïxi en l'article 11.1 RD 239/2013, que estableix que: «Els verificadors mediambientals han d'obtenir acreditació de l'Entitat

Nacional d'Accreditació (ENAC), organisme nacional d'acreditació designat pel Reial decret 1715/2010, de 17 de desembre».

Perquè, en efecte, l'acte d'acreditació que permet als verificadors dur a terme la seva actuació específica de preservació del medi ambient és lluny de comportar una conseqüència tangible de naturalesa econòmica que, per aquest motiu, permeti el desplaçament automàtic de la competència a l'Estat. Que de la participació voluntària en un sistema comunitari de gestió ambiental d'avaluació i millora del comportament ambiental de les organitzacions, se'n pugui derivar de forma mediata i indirecta una eventual conseqüència econòmica, segurament pot resultar en alguns casos una conseqüència lògica. Ara bé, descartem que de l'acreditació en si mateixa es dedueixi una incidència directa i significativa sobre l'activitat econòmica general, a l'empara de l'article 149.1.13 CE.

Un cop hem delimitat la incidència del dret europeu i el marc competencial de l'objecte del Dictamen que ha estat sotmès al nostre parer consultiu, i hem fixat les línies essencials del cànon interpretatiu que haurem de tenir en compte per emetre'l, tot seguit l'aplicarem als preceptes del Reial decret 239/2013 que s'han exposat en l'escrit de sol·licitud formulat pel Govern.

Tercer. L'examen de l'adequació dels preceptes dictaminats a l'ordre constitucional i estatutari de competències

1. En primer lloc, examinarem el contingut dels apartats 1 i 2 de l'article 9, inclòs en el capítol II del Reial decret 239/2013, que regula el procediment de tramitació d'inscripcions de les organitzacions en el registre EMAS.

L'apartat 1 es refereix al procediment que cal seguir en cas que les sol·licituds d'inscripció d'organitzacions en el registre EMAS siguin defectuoses o incompletes, i regula diversos aspectes relatius a les resolucions sobre aquestes inscripcions (l'òrgan competent de l'Administració de l'Estat, que és la Secretaria d'Estat de Medi Ambient; i les regles sobre forma i notificació). L'apartat 2 està dedicat als efectes en cas de silenci i als recursos administratius i jurisdiccionals que es

poden presentar contra aquestes resolucions referents a les inscripcions en el registre EMAS, de conformitat amb la legislació estatal sobre procediment administratiu (Llei 30/1992, de 26 de novembre) i de la jurisdicció contenciosa administrativa (Llei 29/1998, de 13 de juliol), a les quals es remet.

El Govern al·lega en la seva sol·licitud i, més extensament, en l'escrit de requeriment, que la confusa redacció d'aquests preceptes no en permet una interpretació que sigui respectuosa amb les competències executives de la Generalitat en matèria de medi ambient. Tot i així, reconeix que l'apartat 4, interpretat amb relació als dos primers, podria admetre que les comunitats autònomes poguessin aplicar el seu propi procediment, però finalment argumenta que la seva redacció indueix a interpretar que són normes comunes de procediment.

Com ja hem assenyalat, l'article 9 estableix les regles de procediment de tramitació de les inscripcions presentades per les organitzacions que volen participar voluntàriament en un sistema comunitari de gestió i auditoria mediambientals (EMAS). Per la seva banda, l'article 8, que prèviament ha establert les regles a les quals s'han d'atenir les sol·licituds formulades per les organitzacions, prescriu en l'apartat 2.d els casos en els quals les dites sol·licituds s'han d'adreçar a la Secretaria d'Estat de Medi Ambient del Ministeri d'Agricultura, Alimentació i Medi Ambient o a l'organisme competent designat per qualsevol altre estat membre que proporcioni la inscripció en el registre d'organitzacions de fora de la Unió Europea.

Doncs bé, la interpretació sistemàtica dels dos preceptes esmentats permet afirmar que les competències executives de la Generalitat són respectades. En efecte, és així perquè les regles sobre procediment de tramitació d'inscripcions que estableixen els apartats 1 i 2 de l'article 9 es refereixen exclusivament als supòsits previstos en l'article 8.2.d, és a dir, a les sol·licituds que han de ser presentades davant la Secretaria d'Estat de Medi Ambient.

A partir d'aquí, la integració dels precitats apartats 1 i 2 de l'article 9 amb l'apartat 4, segons el qual «[l]es comunitats autònomes i les ciutats de Ceuta i Melilla han d'establir el procediment per a la tramitació, suspensió i cancel·lació de la inscripció en el registre de les organitzacions de conformitat amb

els articles 12, 13, 14 i 15 del Reglament (CE) núm. 1221/2009, del Parlament Europeu i del Consell, de 25 de novembre de 2009», permet concloure que les comunitats autònomes poden establir una regulació pròpia dels procediments esmentats i, en conseqüència, les regles dels apartats 1 i 2 no els serien aplicables. Aquesta conclusió trobaria també el seu fonament competencial en la jurisprudència exposada en el fonament jurídic anterior, en el sentit que la regulació del procediment específic és una competència annexa a la substantiva.

Per tant, hem de concloure que els apartats 1 i 2 de l'article 9 són adequats a la Constitució i respectuosos amb les competències de la Generalitat sobre medi ambient *ex* article 144.1 EAC, perquè únicament es refereixen al procediment de tramitació davant la Secretaria d'Estat de Medi Ambient.

2. Seguidament, examinarem els articles 11.1 i .2 i 12.1 i .4, així com la disposició transitòria primera. L'article 11, relatiu a l'exercici de l'activitat dels verificadors mediambientals, estableix en el seu apartat 1 que els verificadors han d'obtenir acreditació de l'ENAC; i l'apartat 2 determina els àmbits territorials (Estat, Unió Europea i tercers països) on poden exercir la seva activitat els verificadors, un cop han estat acreditats degudament. L'article 12 es refereix a la supervisió de l'activitat dels verificadors, i preveu a l'apartat 1 que la supervisió sigui feta per l'ENAC, mentre que l'apartat 4 regula les comunicacions prèvies que fan els verificadors als organismes d'acreditació o autorització, d'acord amb el Reglament (CE) núm. 1221/2009. Finalment, la disposició transitòria primera regula el règim aplicable a l'activitat dels verificadors acreditats, de conformitat amb el Reglament (CE) núm. 761/2001, fins que es produeixi la renovació de l'acreditació per part de l'ENAC.

Aquests preceptes requereixen un tractament unitari per part nostra, perquè en tots coincideix la qüestió que ens planteja el Govern en la seva sol·licitud i, més concretament, en el requeriment previ: que els verificadors mediambientals han d'obtenir l'acreditació de l'ENAC. En efecte, tot i que l'objecte del Reial decret 239/2013 és la regulació de la participació voluntària d'organitzacions en un sistema comunitari de gestió i auditoria mediambientals, els preceptes que qüestiona

la sol·licitud del Govern presenten l'element comú de reiterar directament o indirecta l'atribució a un òrgan estatal (l'ENAC), designat com a tal pel Reial decret 1715/2010, de la funció executiva d'acreditació dels verificadors mediambientals. Com s'ha fet constar en el fonament jurídic anterior, aquest últim ha estat objecte d'un conflicte de competència promogut pel Govern de la Generalitat que està pendent que el Tribunal Constitucional el resolgui.

A) Abans, però, d'entrar a analitzar els preceptes del Reial decret 239/2013, l'objecte del qual, com sabem, és l'establiment de normes per a l'aplicació del Reglament (CE) núm. 1221/2009, ens cal recuperar el precedent de la nostra valoració continguda en el citat DCGE 3/2011 (FJ 2), sobre el contingut d'aquesta norma europea, així com de l'esmentat Reglament (CE) núm. 765/2008.

La necessària referència no solament al primer sinó també a aquest últim Reglament europeu es justifica perquè la complementarietat de contingut entre els dos reglaments resulta palesa. En efecte, d'acord amb el que s'expressa en l'exposició de motius del Reial decret 239/2013, el nou sistema comunitari de gestió i auditoria mediambientals del Reglament (CE) núm. 1221/2009 «[...] incorpora novetats importants en els temes següents: la possibilitat que una organització que compti amb diversos centres situats en un o en diversos estats membres o en tercers països pugui sol·licitar una única inscripció en el sistema EMAS [...] o el nou règim jurídic d'actuació i supervisió dels verificadors mediambientals, que s'adapta al que preveu el Reglament (CE) núm. 765/2008 [...]».

Doncs bé, respecte de l'enunciat normatiu dels dos reglaments europeus, en el nostre DCGE 3/2011 i en allò que resulta més rellevant als efectes del parer que ara emetem, vàrem dir que:

«[...] regulen de forma específica el sistema d'acreditació mitjançant una única entitat d'acreditació per cada estat membre, i sense dubte ho consideren com el més adequat per garantir, com es llegeix en el considerant 1 del reglament 765/2008, que “los productos que se benefician de la libre circulación de mercancías en la Comunidad cumplen los requisitos que

proporcionan un elevado nivel de protección del interés público en ámbitos como la salud y seguridad en general [...]» (FJ 2.2.A)

En aquest sentit, cal recordar el que estableix l'article 4.1 del Reglament 765/2008: «Cada Estado miembro designará a un único organismo nacional de acreditación».

Ara bé, amb relació al posterior Reglament (CE) núm. 1221/2009, que s'aplica al cas específic de la protecció del medi ambient mitjançant l'establiment d'un sistema integrat de gestió i auditoria mediambiental (EMAS), vàrem interpretar que:

«[...] no expresa una preferència tan clara pel sistema d'acreditació, ja que es limita a recordar que “[l]as disposiciones EMAS deben garantizar y mejorar continuamente la competencia de los verificadores medioambientales mediante un sistema de acreditación o autorización independiente y neutral [...]” (considerant 20).» (FJ 2.2.A)

En aquest sentit, el Consell va considerar que:

«No obstant això, ambdós reglaments permeten als estats membres opcions diferents per garantir la solvència tècnica dels verificadors mediambientals.» (FJ 2.2.B)

I concretament:

«[E]l Reglament 1221/2009 va més enllà, i ha previst de forma més natural i menys excepcional l'exclusió del sistema d'acreditació i la seva possible substitució per la fórmula de l'autorització administrativa. Per això, l'article 2.30 i 2.31 distingeix ambdues possibilitats: acreditació, realitzada per un organisme d'acreditació estatal designat de conformitat amb l'article 4 del Reglament 765/2008; i autorització, efectuada a l'empara del que disposa l'article 5.2 de l'esmentat Reglament.» (FJ 2.2.B)

Cal parar atenció al significat de l'acreditació i l'autorització. Segons l'article 2.10 del Reglament (CE) núm. 765/2008, l'acreditació consisteix en la «declaración por un organismo nacional de acreditación de que un organismo de evaluación de la conformidad cumple con los requisitos fijados con arre-

glo a normas armonizadas y, cuando proceda, otros requisitos adicionales [...] para ejercer actividades de evaluación de la conformidad». En canvi, ni el Reglament (CE) núm. 1221/2009 ni el Reglament (CE) núm. 765/2008 defineixen expressament «autorització», tot i que aquesta pot ser concebuda com a qualsevol acte exprés o tàcit que sigui exigit, amb caràcter previ, per l'autoritat competent, per a l'accés a una activitat o el seu exercici. En tot cas, el seu significat, en l'àmbit d'aquests reglaments comunitaris, es pot deduir del considerant 12 del Reglament (CE) núm. 765/2008, tal com vàrem interpretar en el DCGE 3/2011 (FJ 2.2.B): «l'opció pel sistema d'autorització significa que l'avaluació de la competència tècnica dels verificadors mediambientals és realitzada no per una entitat específica creada a aquest efecte, sinó per l'Administració pública mateixa».

D'acord amb el que preveuen aquests preceptes, vàrem interpretar que no estableixen la possibilitat de diverses entitats d'acreditació per estat membre, en funció de la seva estructura constitucional; i així, si s'opta per un sistema d'acreditació, l'exigència d'una única entitat d'acreditació estatal és clara. Per contra, si l'opció és pel sistema d'autorització, això comporta que l'avaluació de la competència tècnica dels verificadors mediambientals no serà feta per un òrgan *ad hoc* sinó per l'Administració pública mateixa.

En conseqüència, la conclusió a la qual arribàrem fou que els reglaments comunitaris no imposen necessàriament la designació d'una única entitat d'acreditació com a forma exclusiva per a l'avaluació de la solvència tècnica dels verificadors mediambientals –com reconeix el mateix Reial decret 239/2013 quan es refereix, en diversos preceptes i en el preàmbul, a les acreditacions o *autoritzacions* emeses en altres estats de la Unió Europea– i, per tant, en l'esmentat Dictamen es va dir:

«L'opció pel sistema d'autorització en el Reial decret dictaminat [el Reial decret 1715/2010] hauria permès una regulació plenament respectuosa amb l'ordre constitucional i estatutari de competències, en la mesura que els reglaments comunitaris no es pronuncien sobre quines han de ser les autoritats competents de cada estat membre per fer l'avaluació esmentada.» (FJ 2.2.B)

En funció d'aquesta interpretació sobre el Reial decret 1715/2010 que varem formular en el DCGE 3/2011, emès amb caràcter previ al plantejament d'un conflicte positiu de competència que a hores d'ara encara està pendent de resolució per part del Tribunal Constitucional, exposarem el nostre parer en aquest Dictamen.

B) Amb aquesta finalitat, escau recuperar tot seguit el pronunciament contingut en la citada STC 33/2005, relatiu a les funcions executives en matèria de medi ambient, relacionades amb l'activitat dels verificadors mediambientals, a les quals ja hem fet referència en el fonament jurídic anterior. Com es va exposar llavors, es tractava del Reial decret 2200/1995, de 28 de desembre, pel qual s'aprova el Reglament de la infraestructura per a la qualitat i seguretat industrial, i del Reial decret 85/1996, de 26 de gener, pel qual s'estableixen normes per a l'aplicació de la normativa europea que permet que les empreses del sector industrial s'adhereixin amb caràcter voluntari a un sistema comunitari de gestió i auditoria mediambientals.

La STC 33/2005 va establir que:

«[...] carece de relevancia a los efectos de justificar la asunción por el Estado de la competencia ejecutiva de designación de una entidad de acreditación, la preocupación manifestada por el Abogado del Estado ante el hecho de que la acreditación realizada por las entidades designadas por las Comunidades Autónomas pueda tener trascendencia en el ámbito europeo.» (FJ 11)

Així mateix, afegí que:

«[...] la ejecución de la normativa comunitaria habrá de ajustarse en todo caso a los criterios constitucionales y estatutarios de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, pues, como señalamos en la STC 21/1999, de 25 de febrero, FJ 10 [...] “el ingreso de España en la CEE y la consiguiente transposición de las normas de Derecho comunitario derivado no altera las reglas constitucionales de distribución de competencias”.» (FJ 11)

D'acord amb aquesta argumentació, ja indicada en el fonament jurídic anterior com a cànon aplicable, el Tribunal subrat-

llà que els efectes que puguin originar conseqüències més enllà del territori de les comunitats autònomes no poden suposar que els sigui vedat a les comunitats autònomes l'exercici de les pròpies competències (FJ 11), i va resoldre que es tractava d'uns preceptes relatius a la designació per part de l'Estat d'entitats d'acreditació per a verificadors mediambientals que vulneraven les competències de la Generalitat.

Segons aquesta argumentació i tal com ja vàrem dir llavors, l'opció pel sistema d'autorització permet una regulació plenament respectuosa amb l'ordre constitucional i estatutari de competències «en la mesura que els reglaments comunitaris no es pronuncien sobre quines han de ser les autoritats competents de cada estat membre per fer l'avaluació esmentada» (FJ 2.2.B). En aquest sentit, i en tractar-se l'objecte d'aquest Dictamen d'una disposició per la qual s'estableixen normes d'aplicació d'un reglament europeu que, com hem exposat anteriorment, permet també optar pel sistema d'autorització, es respectaria tant la jurisprudència constitucional anteriorment invocada, segons la qual l'ordre constitucional i estatutari de competències no resulta modificat per les disposicions del dret europeu (STC 115/1991, de 23 de maig, i 79/1992, de 28 de maig, entre d'altres), com allò que en el mateix sentit prescriu l'Estatut sobre la qüestió (art. 189.1 EAC).

Dit això, a fi de complementar l'argumentació sobre la vulneració competencial de les competències de la Generalitat en matèria de medi ambient (art. 144.1 EAC) que suposen aquests preceptes del Reial decret 239/2013, cal introduir la rellevància que ofereixen els efectes *ad extra* que pugui tenir l'activitat dels avaluadors mediambientals. Així, el nou sistema comunitari de gestió i auditoria mediambientals del Reglament (CE) núm. 1221/2009 –segons s'afirma en l'exposició de motius del Reial decret objecte de dictamen– incorpora novetats importants en els temes següents: «la possibilitat que una organització que compti amb diversos centres situats en un o en diversos estats membres o en tercers països pugui sol·licitar una única inscripció en el sistema EMAS; la possibilitat que els estats membres puguin inscriure en el registre EMAS organitzacions situades fora de la Unió Europea [...]». D'acord amb la interpretació que hem sostingut dels reglaments euro-

peus aplicables, constatem que els verificadors acreditats o autoritzats del sistema EMAS poden avaluar organitzacions de tota la Unió Europea i fins i tot de tercers països.

Per tant, d'acord amb la naturalesa del sistema així com amb la jurisprudència constitucional aplicable, res no hauria d'haver impedit que el Reial decret objecte de dictamen reconegué a la Generalitat la capacitat d'autoritzar els verificadors mediambientals que desenvolupessin la seva activitat també fora del seu territori.

En conseqüència, d'acord amb el conjunt d'arguments exposats, arribem a la conclusió que els articles 11.1 i .2 i 12.1 i .4, i la disposició transitòria primera del Reial decret 239/2013, vulneren la competència executiva de la Generalitat en matèria de medi ambient (art. 144.1 EAC).

3. Tot seguit, analitzarem els retrets que el Govern expressa en la seva sol·licitud respecte de l'article 13.2 RD 239/2013. En aquest precepte s'estableix que «[e]ls incompliments dels verificadors mediambientals en les seves actuacions derivades del Reglament (CE) núm. 1221/2009 [...] i d'aquest Reial decret, així com en la seva acreditació són sancionats de conformitat amb la Llei 21/1992, de 16 de juliol, d'indústria, i les normes de desplegament que els siguin d'aplicació».

El Govern argumenta en la seva sol·licitud, i més àmpliament en el requeriment, que l'article 13.2 vincula els incompliments dels verificadors mediambientals al règim sancionador de la Llei 21/1992, de 16 de juliol, d'indústria, i que no s'ajusta als fonaments de la STC 33/2005 perquè enquadra aquesta regulació en la matèria d'indústria i no en la matèria de medi ambient. El Govern conclou afirmant que les competències sancionadores formen part de la matèria substantiva i, en aquest sentit, sosté que l'Estat no té competència per regular l'incompliment de l'acreditació dels verificadors mediambientals.

El sentit de la sol·licitud que formula el Govern sobre aquest precepte es pot concretar en dos temes: el primer és l'enquadrament material de la competència i, el segon, el relatiu a la distribució competencial sobre el règim sancionador. Quant al primer, la resposta que hem de formular es deriva del fonament jurídic anterior en què, en la tasca de delimita-

ció material de la consulta, hem resolt que aquesta corresponia a medi ambient. No cal insistir-hi, però sembla fora d'un dubte raonable que la regulació de la participació voluntària d'organitzacions en un sistema comunitari de gestió i auditoria mediambientals presenti una relació directa amb la preservació del medi ambient. En conseqüència, descartem que el contingut de l'article 13.2 s'empari en l'àmbit material de la competència de l'Estat sobre indústria, entès com a part integrant de la planificació general de l'activitat econòmica (art. 149.1.13 CE).

El segon tema que es planteja, i que presenta una especial rellevància amb relació amb l'acreditació o, segons el nostre parer, autorització de l'activitat dels verificadors mediambientals, és el relatiu a la titularitat de la potestat sancionadora i la seva vinculació amb la titularitat sobre una competència substantiva, com és la relativa a medi ambient, que és una competència compartida. Sobre aquesta qüestió i amb caràcter general, la jurisprudència constitucional reitera que les comunitats autònomes disposen de la potestat sancionadora en les matèries substantives sobre les quals tenen competències i, per tant, poden regular les infraccions i les sancions, però sense introduir divergències desproporcionades a la finalitat perseguida respecte del règim jurídic aplicable en altres parts del territori estatal. En aquest sentit, la jurisprudència constitucional ha establert que:

«[...] la potestad sancionadora no constituye un título competencial autónomo y, por ello, hemos dicho que “las Comunidades Autónomas pueden adoptar normas administrativas sancionadoras cuando, teniendo competencia sobre la materia sustantiva de que se trate, tales disposiciones se acomoden a las garantías dispuestas en este ámbito del derecho sancionador (art. 25.1 CE, básicamente), y no introduzcan divergencias irrazonables y desproporcionadas al fin perseguido respecto del régimen jurídico aplicable en otras partes del territorio (art. 149.1.1)” (STC 87/1985, fundamento jurídico 8º).» (STC 156/1995, de 26 d'octubre, FJ 7)

D'acord amb la jurisprudència constitucional esmentada, la referència que l'article 13.2 fa a «les normes de desplegament que els siguin d'aplicació», podria semblar que suposa una

remissió a la legislació autonòmica aplicable i, en conseqüència, que la Generalitat podria exercir la seva potestat sancionadora sobre els incompliments dels verificadors mediambientals en les seves actuacions i acreditació. Ara bé, aquest és un plantejament que no és possible fer perquè el Reial decret 239/2013 parteix d'un únic i unitari sistema d'acreditació dels verificadors mediambientals, mentre que, com hem argumentat anteriorment, l'ordenament europeu no exclou la via de l'autorització, que, com a tal, permet l'exercici de les competències executives de la Generalitat en matèria de medi ambient i, per tant, de la potestat sancionadora.

És evident que la naturalesa compartida de la competència de medi ambient permet a l'Estat regular el règim sancionador general que correspongui, sens perjudici de les competències de desenvolupament legislatiu i execució que corresponen a la Generalitat. En aquest sentit, cal recordar el que estableix sobre això la jurisprudència constitucional quan reconeix que l'Estat pot:

«Como se indica en la STC 149/1991, [...] establecer con carácter básico un catálogo mínimo de conductas –ampliable por el legislador autonómico– que en todo caso se deberán considerar infracciones administrativas [...]; asimismo, que pueda determinar que algunas de esas conductas tendrán siempre la calificación de infracciones graves [...] y, por último, que pueda establecer los criterios generales para la determinación de la gravedad de las infracciones, así como una escala de sanciones con unos límites máximos y mínimos [...]. Ahora bien, respecto de este concreto extremo también hemos indicado que tanto las sanciones como la escala cuantitativa para las multas no son sino clasificaciones genéricas “necesitadas por sí mismas de un desarrollo legislativo a cargo de las Comunidades Autónomas” [...] STC 102/1995, fundamento jurídico 32”.» (STC 156/1995, FJ 8)

Doncs bé, d'acord amb el marc fixat per aquest catàleg mínim de conductes i pels criteris generals determinats per la legislació bàsica estatal, la Generalitat hauria de disposar de la capacitat d'exercir la potestat sancionadora sobre els incompliments comesos pels verificadors mediambientals, que, per contra, l'article 13.2, interpretat en connexió amb l'article 11.1, atribueix a l'Estat, a través de l'ENAC.

D'acord amb els arguments que acabem d'exposar, l'article 13.2 RD 239/2013 vulnera les competències de la Generalitat en matèria de medi ambient (art. 144.1 EAC).

4. A l'últim, ens hem de pronunciar sobre la disposició final tercera del Reial decret 239/2013, relativa als títols competencials establerts en l'article 149.1.13 i .23 CE, en què s'empara la norma reglamentària respecte de la qual el Govern sol·licita el nostre parer.

D'acord amb el que ja vàrem interpretar per a un supòsit semblant, en el nostre Dictamen 17/2012, de 20 de desembre (FJ 3):

«El Tribunal Constitucional 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). En conseqüència, l'estimació d'algunes d'aquestes impugnacions es projectaria sobre l'abast d'un precepte de la disposició del Reial decret dictaminat [...].»

La disposició final tercera atribueix el caràcter de norma bàsica de protecció del medi ambient a tot el Reial decret 239/2013, «[...] de conformitat amb el que estableix l'article 149.1.23a de la Constitució. No obstant l'article 11.1, que determina el sistema d'acreditació de verificadors i connexos, es dicten, a més, a l'empara de l'article 149.1.13a, que atribueix a l'Estat la competència exclusiva per establir les bases i la coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica».

Per tant, la disposició final tercera del Reial decret, en la mesura que atribueix el caràcter de legislació bàsica *ex* article 149.1.23 CE als articles 11.1 i .2, 12.1 i .4 i 13.2, que hem negat en la fonamentació del Dictamen, i, a més, també dóna el mateix caràcter *ex* article 149.1.13 CE als precitats articles 11.1 i connexos, que també hem refusat, no troba empara en els esmentats preceptes constitucionals i és contrària a l'article 144.1 EAC.

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

CONCLUSIONS

Primera. Els articles 11.1 i .2 i 12.1 i .4 i la disposició transitòria primera del Reial decret 239/2013, de 5 d'abril, pel qual s'estableixen les normes per a l'aplicació del Reglament (CE) núm. 1221/2009 del Parlament Europeu i del Consell, de 25 de novembre de 2009, relatiu a la participació voluntària d'organitzacions en un sistema comunitari de gestió i auditoria mediambientals (EMAS), i pel qual es deroguen el Reglament (CE) núm. 761/2001 i les decisions 2001/681/CE i 2006/193/CE de la Comissió, vulneren les competències de la Generalitat de l'article 144.1 de l'Estatut.

Adoptada per unanimitat.

Segona. L'article 13.2 del Reial decret 239/2013, de 5 d'abril, vulnera les competències de la Generalitat de l'article 144.1 de l'Estatut.

Adoptada per majoria.

Tercera. La disposició final tercera del Reial decret 239/2013, de 5 d'abril, pel que fa als articles 11.1 i .2, 12.1 i .4 i 13.2 i a la disposició transitòria primera, en la referència que conté a l'article 149.1, clàusules 13 i 23 CE, és contrària a la Constitució i vulnera les competències de la Generalitat de l'article 144.1 de l'Estatut.

Adoptada per unanimitat.

Quarta. Els altres preceptes del Reial decret 239/2013, de 5 d'abril, que són objecte de la sol·licitud de dictamen no són contraris a la Constitució ni a l'Estatut.

Adoptada per unanimitat.

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

Dictamen 7/2013, d'11 de juliol,
sobre la Llei 2/2013, de 29 de maig, de protecció
i ús sostenible del litoral i de modificació de la
Llei 22/1988, de 28 de juliol, de costes

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

DICTAMEN

Sol·licitat pel Govern de la Generalitat, sobre la Llei 2/2013, de 29 de maig, de protecció i ús sostenible del litoral i de modificació de la Llei 22/1988, de 28 de juliol, de costes (BOE núm. 129, de 30 de maig de 2013).

ANTECEDENTS

1. El dia 12 de juny de 2013 va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries un escrit de la vicepresidenta del Govern, d'11 de juny de 2013 (Reg. núm. 3281), pel qual, en compliment del que preveuen els articles 16.2.a i 31 de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries, es comunicava al Consell l'Acord del Govern de la Generalitat, d'11 de juny de 2013, de sol·licitud

Ponent: Eliseo Aja

d'emissió de dictamen sobre la Llei 2/2013, de 29 de maig, de protecció i ús sostenible del litoral i de modificació de la Llei 22/1988, de 28 de juliol, de costes (BOE núm. 129, de 30 de maig de 2013).

L'òrgan sol·licitant demana d'aquest Consell el dictamen, atès el seu caràcter preceptiu segons l'article 76.3 EAC, per al cas que s'acordés interposar un recurs d'inconstitucionalitat.

2. El Consell de Garanties Estatutàries, en la sessió del dia 17 de juny de 2013, després d'examinar la legitimació i el contingut de la sol·licitud, la va admetre a tràmit i es va declarar competent per emetre el dictamen corresponent, d'acord amb l'article 24.2 de la seva Llei reguladora. Es va designar ponent el conseller Eliseo Aja.

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

4. En data 2 de juliol de 2013 es va rebre en el Registre del Consell (Reg. núm. 3280) un escrit de la vicepresidenta del Govern que adjuntava documentació que incloïa una «Nota sobre l'impacte de la Llei 2/2013, de 29 de maig, de protecció i ús sostenible del litoral i de modificació de la Llei 22/1998, de 28 de juliol, de costes, en les competències de la Generalitat de Catalunya en matèria d'ordenació, territorial, urbanística i del litoral i en matèria de ports», elaborada pel Gabinet Jurídic de la Generalitat, i un «Informe sobre la Llei 2/2013, de 29 de maig, de protecció i ús sostenible del litoral i de modificació de la Llei 22/1988, de 28 de juliol, de costes», elaborat per l'Assessoria Jurídica del Departament de Territori i Sostenibilitat de la Generalitat de Catalunya.

5. Finalment, després de les corresponents sessions de deliberació, es va fixar com a data per a la votació i per a l'aprovació del Dictamen el dia 11 de juliol de 2013.

FONAMENTS JURÍDICS

Primer. L'objecte del Dictamen

Com s'ha exposat en els antecedents, el Govern de la Generalitat sol·licita d'aquest Consell que, amb caràcter previ a l'eventual interposició d'un recurs d'inconstitucionalitat, es pronunciï sobre determinats preceptes, que detallarem posteriorment, de la Llei 2/2013, de 29 de maig, de protecció i ús sostenible del litoral i de modificació de la Llei 22/1988, de 28 de juliol, de costes (Llei 2/2013, en endavant).

Primerament, farem una succinta referència al context normatiu en què se situa la Llei 2/2013, objecte d'examen.

La Llei 2/2013 modifica la Llei 22/1988, de 28 de juliol, de costes (Llei de costes, en endavant). Aquesta llei, en el seu moment, va adaptar a la Constitució la legislació preconstitucional a través d'una nova regulació que pretenia posar fi «al greu i progressiu deteriorament» de la costa i a les «alteracions irreversibles del seu equilibri». D'altra banda, es desenvolupava la reserva de llei de l'article 132.2 CE, el qual declara que són béns de domini públic estatal els que la llei determini i, en qualsevol cas, la zona maritimoterrestre, les platges, la mar territorial i els recursos naturals de la zona econòmica i de la plataforma continental.

La Llei de costes, norma principal reguladora del litoral, va ser desenvolupada posteriorment pel Reial decret 1471/1989, d'1 de desembre, pel qual es va aprovar el seu Reglament d'execució. Ambdues normes van ser objecte de pronunciament per part del Tribunal Constitucional en les sentències 149/1991, de 4 de juliol, i 189/1991, de 3 d'octubre, que, a grans trets, van validar el règim que s'hi contenia.

Pel que fa als ports d'interès general, tot i formar part dels béns de domini públic maritimoterrestre, es regeixen per la normativa específica que, actualment, és el Reial decret legislatiu 2/2011, de 5 de setembre, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei de ports de l'Estat i de la marina mercant.

Aquest conjunt normatiu s'emmarca en una sèrie d'accions en l'àmbit europeu i internacional, entre les quals, i primerenament, podem citar, la Carta Europea del Litoral, aprovada

en la Conferència Plenària de Regions Perifèriques Marítimes de la CEE l'octubre de 1981. A aquesta es pot afegir la Recomanació del Parlament Europeu i del Consell, de 30 de maig de 2002, sobre l'aplicació de la gestió integrada de les zones costaneres a Europa (2002/413/CE), així com el Protocol relatiu a la gestió integrada de les zones costaneres del Mediterrani, de 21 de gener de 2008, en el marc del Conveni de Barcelona per a la protecció del medi marí i de la regió costanera del Mediterrani, de 16 de febrer de 1976. Aquest Protocol, que va ser ratificat per Espanya al 2010, i està en vigor des del 2011, fou aprovat, en nom de la Unió Europea, per Decisió del Consell de 13 de setembre de 2010.

Per la seva banda, l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 1979 va fixar com a competència exclusiva de la Generalitat l'ordenació del territori, del litoral i l'urbanisme (art. 9.9 EAC), i també els ports (art. 9.15 EAC). El Reial decret 3301/1981, de 18 de desembre, va operar una primera transferència de serveis de l'Estat a la Generalitat en matèria d'ordenació del litoral i el Reial decret 2876/1980, de 12 de desembre, ho va fer en matèria de ports, en traspasar a la Generalitat els ports estatals que no eren d'interès general.

En el marc de l'Estatut d'autonomia de 2006 s'ha operat una ulterior transferència de funcions i serveis a la Generalitat en matèria d'ordenació i gestió del litoral, mitjançant dos reials decrets de traspassos, el 1404/2007, de 29 d'octubre, i el 1387/2008, d'1 d'agost.

Finalment, a manca d'una norma específica sobre el litoral, la intervenció de la Generalitat s'ha vehiculat a través de la regulació sectorial, entre d'altres, en matèria de medi ambient, ports, urbanisme i, particularment, a través de l'ordenació territorial i urbanística mitjançant els instruments de planificació. En aquest àmbit, cal destacar els plans directors urbanístics del sistema costaner (PDUSC-1 i PDUSC-2) i també el Pla de ports de Catalunya (2007-2015), configurat com un pla territorial sectorial.

A continuació, farem una breu referència al contingut de la Llei 2/2013, en què s'integren els preceptes concrets objecte de dictamen.

La reforma legislativa actual es du a terme, segons el seu preàmbul, perquè, malgrat les mesures que, en el seu moment,

va introduir la Llei de costes, cal garantir el desenvolupament sostenible del litoral i resoldre una litigiositat excessiva. Per assolir aquests objectius, la Llei 2/2013 s'estructura en dos blocs, dedicats, d'una banda, a la reforma de la Llei de costes i, de l'altra, a un nou règim de pròrroga extraordinària i selectiva de les concessions atorgades a l'empara de la legislació anterior i a un conjunt heterogeni de disposicions que completen la modificació de la Llei de costes.

La Llei 2/2013 preveu les modificacions de la Llei de costes en l'article primer, en què es troben prescripcions en matèria de determinació del domini públic maritimoterrestre (apts. u a quatre), el seu atermenament (apts. cinc a nou) i les determinacions respecte de la servitud de protecció (apts. deu i onze). Així mateix, s'estableixen noves prescripcions en relació amb la utilització d'aquest domini pel que fa a les platges (apt. dotze), la publicitat (apt. tretze) i els projectes i obres (apts. catorze i quinze); i als mecanismes d'adscripció (apt. setze), autoritzacions (apts. disset i divuit), concessions (apts. dinou a vint-i-tres), i disposicions comunes a ambdues (apt. vint-i-quatre).

D'altra banda, en el mateix article primer, es modifica el règim economicofinancer de la utilització d'aquest domini amb previsions sobre el cànon i les taxes (apt. vint-i-set) i també les contribucions especials (apt. vint-i-vuit). Finalment, es reforma el règim d'infraccions i sancions (apts. vint-i-nou a trenta-sis) i el seu procediment (apt. trenta-set), i també es fa una nova previsió en matèria d'impugnació d'actes i acords que infringeixin les disposicions de la Llei (apt. trenta-vuit). A més, la Llei 2/2013 també modifica les disposicions transitòries primera i quarta (apts. trenta-nou i quaranta) i introdueix les disposicions addicionals desena, relativa a les urbanitzacions maritimoterrestres; onzena, pel que fa als béns d'interès cultural, i dotzena, relativa al cadastre immobiliari (apts. quaranta-u a quaranta-tres).

L'article segon de la Llei 2/2013 introdueix una regulació *ex novo* relativa a la pròrroga de les concessions atorgades a l'empara de la normativa anterior.

Completen l'articulat de la Llei nou disposicions addicionals, referents, entre altres qüestions, a l'atermenament, el reintegrament del domini dels terrenys que deixin de formar part del

domini públic maritimoterrestre o la consideració de les incidències del canvi climàtic en aquest domini; així com cinc disposicions transitòries, una de derogatòria i quatre de finals. Entre aquestes últimes, la disposició final segona fixa els títols competencials a l'empara dels quals es dicta la Llei, amb una previsió general habilitadora relativa a l'article 149.1.1 i .23 CE, i també pel que fa a una sèrie de preceptes concrets, i pel que interessa al nostre Dictamen, l'article 149.1.14 i .18 CE.

Una vegada situats en la norma, cal descriure breument els preceptes que haurem d'examinar, deixant per a un moment posterior l'explicitació de les raons, que, a criteri del Govern de la Generalitat, «podrien incórrer en excés competencial, amb afectació de les competències de la Generalitat», i els motius que les fonamenten.

En relació amb l'article primer de la Llei 2/2013, que conté la modificació de la Llei de costes, se sol·licita dictamen d'aquest Consell sobre els apartats següents:

– Apartat dotze (que afegeix un nou apartat 6 a l'article 33 LC). Incorpora en la regulació que l'article 33 fa de la utilització de les platges, l'establiment dels trams naturals i urbans d'aquestes, i preveu que reglamentàriament es desenvolupi el seu règim d'ocupació i ús.

– Apartat setze (pel qual es modifica l'apartat 1 i s'afegeix un nou apartat 4 a l'article 49 LC). Es refereix al règim d'adscripció dels béns de domini públic maritimoterrestre a les comunitats autònomes, fonamentalment en relació amb el termini de les concessions dels ports autonòmics, la condició de substitut del contribuent de la comunitat autònoma a efectes de l'IBI i l'establiment reglamentari dels criteris d'assignació de superfície màxima per als usos comercials i de restauració de la zona de servei portuària dels béns de domini públic maritimoterrestre adscrits.

– Apartat vint-i-set (que modifica l'article 84 LC). Regula el cànon i les taxes aplicables a l'ocupació i l'aprofitament del domini públic maritimoterrestre en virtut d'una concessió o autorització.

– Apartat trenta-vuit (pel qual s'incorpora un nou apartat 2 a l'article 119 LC). Es refereix a la suspensió per part del delegat del Govern dels actes i acords de les entitats locals

que afectin la integritat del domini públic maritimoterrestre, la servitud de protecció o que suposin infracció manifesta de l'article 25 LC.

– Apartat quaranta-u (pel qual s'afegeix una nova disposició addicional desena a la Llei de costes). Efectua la regulació de les urbanitzacions maritimoterrestres, enteses com els nuclis residencials en terra ferma, dotats d'un sistema viari navegable, construït a partir de la inundació artificial de terrenys privats.

A més d'aquest article primer, se sol·licita dictamen sobre els preceptes següents de la Llei 2/2013:

– Disposició addicional vuitena, referent a la incidència del canvi climàtic en el domini públic maritimoterrestre, en relació amb l'elaboració per part de les comunitats autònomes d'un pla d'adaptació dels terrenys i les infraestructures construïdes en aquest domini adscrit.

– Disposició transitòria primera, que estableix l'aplicació del règim transitori previst a la disposició transitòria tercera, apartat 3 LC (reducció de la servitud de protecció de 100 a 20 metres per als terrenys que a la seva entrada en vigor tenien la classificació urbanística de sòl urbà), als quatre supòsits fàctics que s'hi preveuen.

– Disposició transitòria cinquena, que regula la pròrroga de les concessions d'ocupació en ports que no siguin d'interès general, remetent els termes, les condicions i el termini a la regulació establerta en la legislació estatal per als ports d'interès general.

El Dictamen s'estructurarà en un fonament jurídic segon, que contindrà els elements comuns del cànon de constitucionalitat i en què es tractarà la configuració del domini públic maritimoterrestre (art. 132.2 CE) en relació amb les competències d'ordenació del territori, del litoral i d'urbanisme, així com la competència autonòmica sobre els ports. A continuació, es dedicarà un fonament jurídic als preceptes i les disposicions que han estat sol·licitats, segons l'ordre numèric amb què figuren aquests i els seus apartats en la Llei 2/2013, objecte de dictamen.

Així, quant a l'article primer: l'apartat dotze, pel que fa al desenvolupament reglamentari de l'ocupació i l'ús de les platges, es tractarà en el fonament jurídic tercer; l'apartat setze i,

per connexió, la disposició transitòria cinquena, en allò que es refereix al termini i la pròrroga de les concessions atorgades en ports de competència de la Generalitat, en el fonament jurídic quart; l'apartat setze, quant a la condició de substitut del contribuent a efectes de l'impost sobre béns immobles, i pel que fa a l'assignació d'usos als ports de competència de la Generalitat, en els fonaments jurídics cinquè i sisè, respectivament; l'apartat vint-i-set, respecte del cànon als ports de competència de la Generalitat, en el fonament jurídic setè; l'apartat trenta-vuit, quant a la suspensió d'acords municipals pel delegat del Govern, en el fonament jurídic vuitè, i l'apartat quaranta-u, referent a la regulació de les urbanitzacions maritimoterrestres, en el fonament jurídic novè. La disposició addicional vuitena, que regula l'elaboració de l'informe sobre la incidència del canvi climàtic en el domini públic maritimoterrestre, s'examinarà en el fonament jurídic desè, i, a l'últim, la disposició transitòria primera, relativa a l'aplicació del règim transitori de la Llei de costes quant a l'amplada de la servitud de protecció, s'analitzarà en el fonament jurídic onzè.

Segon. El domini públic maritimoterrestre i les competències d'ordenació del territori, del litoral, d'urbanisme i de ports

Per examinar l'adequació a la Constitució i a l'Estatut de les normes de la Llei 2/2013 que sol·licita l'escrit del Govern de la Generalitat, examinarem el títol competencial que resulta prevalent en cada cas, la qual cosa exigirà el repàs d'una multiplicitat de competències. Però, més enllà d'aquesta diversitat competencial, hem de tractar, amb caràcter previ, la configuració del domini públic maritimoterrestre que du a terme la Constitució.

La concepció tradicional dels béns de domini públic pretén assegurar-ne el gaudi i la utilitat per al conjunt de la societat, d'acord amb els principis que recull l'article 132 CE i els tipus de béns que s'hi esmenten:

«1. La llei regularà el règim jurídic dels béns de domini públic i dels comunals inspirant-se en els principis d'inaliena-

bilitat, imprescriptibilitat i inembargabilitat, i també en regularà la desafectació.

2. Són béns de domini públic estatal els que la llei determini i, en qualsevol cas, la zona maritimoterrestre, les platges, la mar territorial i els recursos naturals de la zona econòmica i de la plataforma continental.

3. [...]»

El Tribunal Constitucional ha definit així el significat de la institució:

«[L]a incorporación de un bien al dominio público supone no tanto una forma específica de apropiación por parte de los poderes públicos, sino una técnica dirigida primordialmente a excluir el bien afectado del tráfico jurídico privado, protegiéndolo de esta exclusión mediante una serie de reglas exorbitantes de las que son comunes en dicho tráfico iure privato. El bien de dominio público es así ante todo res extra commercium, y su afectación, que tiene esa eficacia esencial, puede perseguir distintos fines: Típicamente, asegurar el uso público y su distribución pública mediante concesión de los aprovechamientos privativos, permitir la prestación de un servicio público, fomentar la riqueza nacional (art. 339 del Código Civil), garantizar la gestión y utilización controlada o equilibrada de un recurso esencial, u otros similares.» (STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 14)

El domini públic que ara ens interessa inclou en la Constitució la zona maritimoterrestre, les platges, els ports i la mar territorial, i ha estat desenvolupat principalment per les lleis en matèria de costes de 1988, de ports de 1992 i de patrimoni de les administracions públiques de 2003. Els estatuts d'autonomia regulen diferents aspectes connectats, que tot seguit tractarem, i el caràcter i règim jurídic del domini públic maritimoterrestre també ha estat interpretat per diverses sentències constitucionals, entre les quals destaquen les STC 77/1984, de 3 de juliol, i 149/1991, de 4 de juliol.

La zona maritimoterrestre és l'espai comprès entre la línia de baixamar escorada i el límit fins on arriben les onades en els temporals més forts (art. 3.1 LC). Les platges són definides també per la Llei de costes, i per diferents que siguin morfològicament no admeten distincions jurídiques, pel que fa a la seva consideració com a domini públic. Aquests dos elements

resten coberts pel mantell protector de la seva naturalesa demanial, però això no impedeix la intervenció de la Generalitat en el seu territori, perquè el reconeixement demanial no implica atribució competencial.

Efectivament, el caràcter normatiu de l'article 132 CE proporciona una naturalesa jurídica determinada als béns que comprèn però no efectua una atribució competencial a l'Estat o a les comunitats autònomes. Aquesta és una doctrina constitucional consolidada que formula, en primer lloc, la STC 77/1984, i que, després, és repetida sistemàticament:

«Ciertamente, este art. 132.2 no es en sí mismo una norma de distribución de competencias, ni traza nítidamente la frontera entre un dominio público estatal y otro autonómico. Lo que establece, junto a la asignación directa y expresa de algunas categorías genéricas de bienes al dominio público estatal, es una reserva de ley –obviamente de ley del Estado– para determinar qué otros bienes han de formar parte de ese mismo dominio público adscrito a la titularidad estatal. Pero eso no significa, como es evidente, que corresponda en exclusiva al Estado la incorporación de cualquier bien al dominio público, ni que todo bien que se integre en el demanio deba considerarse, por esta misma razón, de la titularidad del Estado.» (STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 14)

Aquesta afirmació es correspon amb la doctrina general del Tribunal Constitucional, tendent a localitzar solament en l'article 149.1 CE les competències de l'Estat, de manera que el Tribunal distingeix les normes delimitadores de competències de la resta de normes constitucionals que contenen principis, procediments o reserves de llei. Efectivament, l'article 132 CE no atribueix competències a l'Estat ni a les comunitats autònomes sinó que autoritza l'Estat per definir i protegir el mateix domini públic: els elements que l'integren, les característiques, el règim jurídic i les formes de protecció. D'aquesta manera, la titularitat no es pot transformar mai en títol competencial i les «facultades dominicales sólo pueden ser legítimamente utilizadas en atención a los fines públicos que justifican la existencia del dominio público, esto es, para asegurar la protección de la integridad del demanio, la preservación de sus características naturales y la libre utilización pública i gratuita» (STC 149/1991, FJ 4.A).

L'Estat pot intervenir sobre el domini públic marítimoterrestre i en els espais confrontants en la mesura que la seva protecció s'articuli materialment sobre competències que es corresponguin amb la legislació bàsica del medi ambient (art. 149.1.23 CE) o amb la regulació de les condicions bàsiques de la igualtat (art. 149.1.1 CE), tant per a l'accés als béns com per a les limitacions a la propietat privada. També ho podrà fer quan exerceixi una competència específica com, per exemple, les obres públiques d'interès general o defensa, però els dos títols esmentats abans (149.1.1 i .23 CE) són considerats per la doctrina constitucional immanents en gran manera a la protecció dels béns demaniaus perquè aquests necessiten protecció ambiental i condicions d'igualtat quant a l'accés i el gaudi per part de tothom.

Amb referència a l'abast de la competència estatal en matèria de medi ambient, cal fer esment que, amb posterioritat a la STC 149/1991 (FJ 1.D), que havia ampliat la capacitat normativa de l'Estat en aquest àmbit a tot allò que aquest considerés indispensable per a la protecció del medi ambient, la doctrina constitucional posterior matisa aquesta formulació, reconeixent el deure estatal de deixar un «margen al desenvolupament de la legislació bàsica per la normativa autonòmica», que, tot i sent «menor que en otros ámbitos», no puede llegar, frente a lo afirmado en la STC 149/1991 (fundamento jurídico 1, D, in fine) de la cual hemos de apartarnos en este punto, a tal grado de detalle que no permita desarrollo legislativo alguno de las Comunidades Autónomas con competencias en materia de medio ambiente, vaciándolas así de contenido» (STC 102/1995, de 26 de juny, FJ 8). En el mateix sentit, recentment, s'ha pronunciat la STC 69/2013, de 14 de març (FJ 1).

Les comunitats autònomes poden, doncs, intervenir en el domini públic marítimoterrestre també a través del medi ambient, en el qual tenen les competències de desenvolupament legislatiu, execució i, a més, protecció addicional, i també mitjançant l'exercici de competències sectorials com ara la pesca o l'aqüicultura; però, realment, les comunitats autònomes intervenen en el domini marítimoterrestre principalment a través de la competència d'ordenació del territori i del litoral i urbanisme.

Per tant, sobre el territori qualificat com a domini públic maritimoterrestre poden intervenir totes les administracions (Estat, comunitats autònomes i ajuntaments) en exercici de les seves competències respectives. Com ha subratllat la Carta Europea del Litoral, la zona maritimoterrestre no només és l'espai en què entren en contacte la terra i el mar sinó que també és el lloc en què es determina l'equilibri de factors econòmics i socials, suport d'activitats que creen ocupació, hàbitat d'una població en creixement geomètric i espai per al turisme i el lleure. La seva protecció és, per tant, una finalitat important per a tots els poders públics, però cadascun l'ha d'assolir exercint les seves competències.

L'ordenació del territori ha estat considerada com una tècnica i una política de gran amplitud perquè és l'expressió espacial de variades decisions econòmiques, polítiques i socials, que adopten a més els diferents poders sobre un mateix territori. El pluralisme d'intervencions sobre un mateix espai físic requereix tècniques de col·laboració i de coordinació per solucionar la confluència de decisions adoptades per les diverses administracions públiques competents, que poden resultar contradictòries o incompatibles. Aquest és el cas, per exemple, del conflicte resolt per la STC 46/2007, d'1 de març, amb relació a la prohibició per la Llei balear d'autorització de noves infraestructures aeronàutiques.

A fi de definir l'ordenació del territori en sentit estricte, hem de partir de la STC 36/1994, de 10 de febrer, que la conceptua com a:

«[C]onjunto de actuaciones públicas de contenido planificador cuyo objeto consiste en la fijación de los usos del suelo y el equilibrio entre las distintas partes del territorio mismo.» (FJ 3)

Però la complexitat d'aquest règim s'observa en els mateixos estatuts d'autonomia. L'article 149.1 EAC atribueix a la Generalitat l'establiment de les directrius d'ordenació i gestió del territori, la regulació de les figures del planejament territorial i el procediment de la seva aprovació, la previsió de l'emplaçament d'infraestructures i equipaments i les decisions per al reequilibri territorial, demogràfic, socioeconòmic i ambiental, entre les més importants.

La tasca materialment coordinadora d'aquesta competència atorga una gran importància al procediment d'aprovació dels plans territorials, que s'assemblen força a l'aprovació dels plans urbanístics. L'article 14 de la Llei 23/1983, de 21 de novembre, de política territorial de Catalunya, preveu les fases següents per a l'aprovació dels plans territorials parcials: formulació inicial per part del Consell Executiu, elaboració per part del departament competent, amb participació dels altres departaments i ens locals afectats, consulta a l'Administració de l'Estat, sotmetiment a informació pública, aprovació provisional per part del departament i aprovació definitiva a càrrec del Consell Executiu.

Totes aquelles característiques, assenyalades per a l'ordenació del territori, són vàlides per a l'ordenació del litoral perquè, després d'algunes vacil·lacions, la doctrina del Tribunal Constitucional ha considerat que aquesta darrera comprèn les tasques pròpies del territori però circumscrites a les zones costaneres de les comunitats autònomes que tinguin mar (STC 149/1991, FJ 1).

La competència de la Generalitat d'ordenació del litoral es recull en l'Estatut d'autonomia conjuntament amb l'ordenació del territori i l'urbanisme en l'article 149. Ja hem vist l'abast de l'apartat 1 de l'article 149 pel que fa a la competència de la Generalitat d'ordenació del territori. Als efectes que ara interessen, l'apartat 3 atribueix també a la Generalitat la competència per regular els plans territorials, així com el procediment per aprovar-los, però ara referits a l'ordenació del litoral i a les platges; encarrega la gestió dels títols d'ocupació i ús del domini públic maritimoterrestre, amb algun detall, i reconeix la regulació i gestió del seu règim economicofinançer i l'execució d'obres que siguin competència de la Generalitat. Per la seva banda, l'apartat 5 fixa la competència en matèria d'urbanisme, que, entre d'altres, inclou la regulació del règim urbanístic del sòl i de la seva propietat; l'establiment i la regulació dels instruments de planejament i regulació urbanística, i la protecció de la legalitat urbanística.

Així mateix, l'article 140 EAC recull la competència exclusiva de la Generalitat en matèria de ports, entre d'altres. Es tracta d'una competència que inclou no només la planificació

i la gestió de tots els ports que no siguin d'interès general sinó també la gestió del domini públic necessari per prestar el servei portuari. Per tant, correspon a la Generalitat la competència sobre els ports existents al territori català «que no tinguin la qualificació legal d'interès general» (art. 140.1 EAC). La Llei 5/1998, de 17 d'abril, de ports de Catalunya determina el domini públic portuari adscrit a la Generalitat (art. 10) i recull a l'annex 2 els ports que en depenen. Aquesta Llei ha estat desenvolupada pel Decret 258/2003, de 21 d'octubre, que n'ha aprovat el Reglament.

El territori sobre el qual s'assenta el port continua sent domini públic de titularitat estatal, però la utilització i la gestió corresponen a la comunitat autònoma, mitjançant l'adscripció. Aquesta tècnica comporta un model d'intervenció administrativa que només s'aplica als terrenys destinats a ports o vies de transport de titularitat autonòmica, pel qual l'Estat manté la titularitat del que és domini públic marítimoterrestre, mentre que correspon a la comunitat autònoma la direcció i la gestió, incloent-hi l'atorgament de concessions i autoritzacions, així com l'establiment de tarifes sobre aquestes. Aquesta figura no opera per a altres obres o serveis, que se sotmeten al règim general de la concessió (STC 149/1991, FJ 4.A).

En tots els ports, l'ús comú, com ara circular o passejar, és lliure, públic i gratuït, i els usos especials, privatis, necessiten una habilitació específica. L'ocupació o la utilització del domini públic per a l'ús privat requereix autorització administrativa quan es tracta de béns mobles o instal·lacions desmuntables, i exigeix concessió quan es tracta d'obra o instal·lacions fixes.

Tercer. El desenvolupament reglamentari de l'ocupació i l'ús de les platges (art. primer, apt. dotze)

L'article primer, apartat dotze, de la Llei 2/2013, que introdueix un nou apartat 6 a l'article 33 LC, preveu una habilitació reglamentària per desenvolupar el règim d'ocupació i ús de les platges, i estableix que el nivell de protecció dels trams naturals ha de ser més elevat que el dels trams urbans i que, en aquests darrers, es poden autoritzar esdeveniments d'inte-

rès general amb repercussió turística que, entre altres requisits, compleixin els relatius a la superfície i el temps d'ocupació física. Finalment, també preveu la participació de les administracions competents en ordenació del territori i urbanisme en la delimitació dels esmentats trams, en la forma que es determini reglamentàriament.

Quan justifica els títols competencials en la disposició final segona, la Llei 2/2013 no fa cap menció especial d'aquest article i, per tant, es dicta a l'empara de les competències contingudes en les clàusules 1 i 23 de l'article 149.1 CE, tenint en compte les facultats que corresponen a l'Estat per a la protecció del domini públic maritimoterrestre.

L'escrit del Govern de la Generalitat considera que aquest precepte vulnera les competències recollides en l'article 149.1 i .3 EAC (ordenació del territori i del litoral), «tant pel que fa la regulació dels usos de les platges com a la previsió de trams urbans i naturals de les platges i a la competència estatal per efectuar-ne la delimitació». En el primer cas, perquè entén que les limitacions i restriccions a l'ús del domini públic costaner que pot efectuar l'Estat no comprenen els usos de les platges i la determinació de les instal·lacions que s'hi autoritzen; en el segon, perquè considera que no és una finalitat destinada a assegurar la protecció de la integritat del domini «segregar de les platges subjectes al règim general de protecció del domini públic costaner, els trams urbans», i perquè no s'especifica que «la delimitació dels trams urbans s'hagi d'ajustar a la classificació urbanística del sòl», la qual cosa «tampoc no té empara en les facultats inherents a la titularitat demanial de l'Estat».

L'article 33 de la Llei de costes, en el qual s'insereix un nou apartat 6, que ara s'examina, regula el règim d'usos i d'utilització de les platges, que, recordem-ho, formen part del domini públic maritimoterrestre per disposició expressa de l'article 132.2 CE (també, de l'art. 3.1.b LC). La titularitat, doncs, d'aquesta part del territori de les costes correspon a l'Estat, que, com hem indicat en el fonament anterior, ha de poder garantir la seva integritat física i l'accés i gaudi públic per a tothom. Però en aquest espai físic també concorren altres competències de les administracions autonòmiques;

pel que ara interessa, la competència exclusiva de la Generalitat sobre l'ordenació del litoral i, en concret, «l'ordenació i ús del litoral i de les platges», la «gestió dels títols d'ocupació i ús del domini públic maritimoterrestre» i l'«execució d'obres i actuacions en el litoral català» (art. 149.3 EAC, lletres *a*, *b* i *d*).

Sobre aquesta qüestió concreta, el Tribunal Constitucional ha reconegut que l'Estat pot adoptar les mesures per garantir la protecció de les platges, les quals inclouen el «grau d'ocupació» d'aquestes, però no la manera de dur a terme aquesta ocupació ni la distribució de les instal·lacions, ja que aquestes potestats formen part de les normes d'ordenació del territori (STC 149/1991, FJ 4 *B.c*).

La previsió de distingir a les platges entre trams naturals i urbans té com a finalitat diferenciar la intensitat de la seva protecció i ocupació. Segons diu l'exposició de motius, són trams de platja urbans «els contigus a sòls urbanitzats» i naturals, «els contigus a espais protegits o sòl rural, i es determina que respecte a aquests últims s'imposi un nivell de protecció alt i es restringeixin les ocupacions», atès que «[é]s clau mantenir en el seu estat natural les platges distants dels nuclis urbans i preservar l'ús comú de les platges urbanes». En aquest sentit, es pot entendre que la preservació de la integritat física i paisatgística de les costes inclou la determinació del seu nivell de protecció segons les característiques d'aquest demani. I que, consegüentment, la delimitació de les platges que fa el legislador estatal, en trams naturals i urbans, és una previsió inserible en les facultats que configuren el règim jurídic del domini públic de les costes i en l'exercici de les competències bàsiques de l'Estat sobre protecció del medi ambient en el litoral (art. 149.1.23 CE), a partir de la qual poden intervenir les comunitats autònomes elaborant plans territorials i desenvolupant noves categories i altres formes addicionals de protecció (art. 149.3 i 144.1 EAC).

Ara bé, l'Estat ha d'efectuar aquesta delimitació de les platges en trams urbans o naturals, tenint en compte la necessitat de la presència constant de la col·laboració i, fins i tot, de la concertació, amb les altres administracions públiques que estiguin implicades en un mateix espai físic (STC

149/1991, FJ 4.G). Precisament, obeeix a aquesta necessitat la previsió de l'article 33.6 LC de participació de les administracions afectades en el procediment de delimitació dels trams, que, en principi, no mereix objeccions constitucionals i estatutàries. Caldrà, però, tenir en compte l'articulació definitiva d'aquest procediment de delimitació, que ha de garantir la col·laboració i cooperació de les diverses administracions implicades, per poder determinar si realment possibilita una participació efectiva d'aquestes que permeti la salvaguarda de les seves competències sobre aquest mateix espai físic de les platges.

D'altra banda, hem d'entendre que aquesta delimitació dels trams urbans no pot incidir en l'àmbit de les competències pròpiament urbanístiques ni, per tant, tampoc en la classificació del sòl urbà per part de l'Administració competent o en altres aspectes del planejament urbanístic relatiu a aquesta categoria de sòl, ja que la delimitació dels trams urbans té lloc, com hem indicat, als efectes únicament del nivell de protecció d'aquesta part del domini públic de les platges.

Una consideració diferent ens mereix la remissió reglamentària *in totum* que contenen els paràgrafs primer i segon d'aquest apartat 6 de l'article 33 LC quant al desenvolupament del règim d'ocupació i ús de les platges.

Abans de pronunciar-nos sobre aquesta habilitació reglamentària, cal constatar les similituds que presenta el precepte que dictaminem amb les remissions reglamentàries que contenia l'article 34 LC, segons la seva versió original, que va ser anul·lat pel Tribunal Constitucional en la STC 149/1991, ja esmentada (FJ 4.B.d). Efectivament, aquest article preveia la possibilitat de dictar normes generals i específiques, que havien d'incloure directrius sobre la protecció i la utilització del domini públic maritimoterrestre per a trams de costes determinades, relatives a les actuacions permeses, els usos existents i previsibles, la localització d'instal·lacions, el règim d'utilització de les platges o l'atorgament de concessions i autoritzacions. La Sentència adduïa que les esmentades normes reglamentàries no eren producte d'una voluntat conjunta sinó estatal (malgrat que en alguns casos es preveia l'audiència d'altres administracions) i que es dictaven sense criteris

en l'habilitació legal. Així, facultaven l'Estat per establir «auténticas reglas de derecho de aplicación directa en una materia (ordenación del territorio y urbanismo) en la que todas las Comunidades Autónomas, que resultarían vinculadas por esas normas, han asumido competencia plena», i no es limitaven, doncs, a establir «instrucciones de servicio» ni estaven dictades en connexió amb les funcions que corresponen a l'Estat (FJ 4.B.d).

L'argumentació tot just exposada és traslladable al cas que ara ens ocupa, en la mesura que el nou article 33.6 LC atribueix a l'Estat el «desenvolupament del règim d'ocupació i usos de les platges». Aquesta remissió constitueix també una habilitació reglamentària de caràcter general, la qual cosa confirmen les indicacions que sobre el seu contingut estableix a continuació el mateix precepte, relatives efectivament a la forma d'ocupació dels dos tipus de trams de les platges i a la regulació i autorització dels usos, i també a l'organització dels esdeveniments que se celebrin en els trams urbans i que tinguin repercussió turística. Per la seva naturalesa, la regulació d'aquestes matèries, com hem dit, correspon als instruments autonòmics d'ordenació del litoral i és inserible en les competències exclusives de la Generalitat sobre «l'establiment i la regulació dels plans territorials d'ordenació i ús del litoral i de les platges», que l'article 149.3.a EAC encomana a la Generalitat.

Sembla clar, a més, que la varietat de la costa i la diversitat dels tipus de les platges del litoral de l'Estat requereixen un tractament específic per part dels diferents instruments autonòmics d'ordenació litoral, sens perjudici que aquests respectin la categorització dels trams i les directrius que es puguin establir en la legislació bàsica per garantir la integritat física i l'accés públic d'aquesta part del domini.

En conclusió, els paràgrafs primer i segon del nou apartat 6 de l'article 33 LC, en la redacció donada per l'apartat dotze de l'article primer de la Llei 2/2013, en la remissió reglamentària *in totum* que contenen, per regular el règim d'ocupació i ús dels trams urbans i naturals de les platges, envaeixen les competències de la Generalitat sobre l'ordenació del litoral i de les platges, i, per tant, vulneren l'article 149.3.a EAC.

Quart. El termini i la pròrroga de les concessions atorgades en ports de competència de la Generalitat (art. primer, apt. setze, i disposició transitòria cinquena)

L'article primer, apartat setze, de la Llei 2/2013, que modifica l'article 49.1 LC, estableix que el termini màxim de vigència de les concessions que s'atorguin en els ports de la Generalitat no podrà ser superior al temps màxim de les concessions en els ports d'interès general. Per la seva banda, la disposició transitòria cinquena fixa la possibilitat que les concessions que emparen ocupacions o que habiliten directament l'ocupació del domini públic maritimoterrestre com a conseqüència d'un contracte d'obra pública es puguin prorrogar en els termes i les condicions que estableix la legislació estatal de ports d'interès general, i, en aquests casos, la durada de la pròrroga no podrà ser superior a la meitat del termini màxim de vigència establert en la legislació estatal esmentada.

Aquestes dues normes que qüestiona el Govern poden formar part del règim de les concessions (art. 149.1.18 CE), segons la Llei estatal, o de la regulació dels ports de la Generalitat (art. 140.1 EAC), segons el mateix escrit que sol·licita el dictamen. Hem d'advertir que, quan la disposició final segona de la Llei 2/2013 fonamenta les competències de l'Estat, cita la disposició transitòria quarta i no pas la cinquena en relació amb la competència estatal de l'article 149.1.18 CE, però això sembla un error, i així ho considerarem, entenent que la disposició final esmentada es vol referir a la disposició transitòria cinquena. El Govern de la Generalitat qüestiona aquests dos preceptes perquè entén que la Generalitat és competent per a la utilització i la gestió dels ports en virtut de l'adscripció i, en canvi, la Llei fa remissió al que disposa la legislació estatal de ports d'interès general. En aquest sentit, invoca la competència exclusiva en ports de l'article 140.1 EAC i considera antiestatutària la norma estatal.

Pel que fa al règim de les concessions, cal recordar que aquestes transfereixen a una persona, física o jurídica, l'exploració de béns o de serveis públics, que pot consistir en la simple gestió o incloure la construcció d'una obra o instal·lació. Tenen naturalesa contractual administrativa i, per tant,

generen drets i deures del contractista, però mantenen una forta incidència dels poders públics, que han d'assegurar el bon funcionament del servei. Gran part dels serveis públics basen la seva gestió en béns de domini públic.

Aquesta concessió s'atorga sempre per un temps determinat, per garantir la inalienabilitat dels béns públics exigida per la Constitució, i hi ha un termini màxim, que fins ara era de 99 anys i que la Llei 33/2003, de patrimoni de les administracions públiques (LPAP), ha reduït a 75 anys, incloent-hi les pròrrogues, si n'hi hagués (art. 93.3). El criteri per fixar el termini és el temps que exigeixi l'amortització del cost de les obres o instal·lacions necessàries per a l'aprofitament de la concessió, i la legislació sectorial en pot imposar un màxim inferior al general.

L'article 149.1.18 CE atorga a l'Estat «la legislació bàsica sobre contractes i concessions administratives». Aquesta competència ha estat desenvolupada per la legislació, principalment de patrimoni i de contractes, però s'ha de tenir en compte que en cada àmbit s'aplica en primer lloc la legislació sectorial i, com a supletòria, la Llei del patrimoni de les administracions públiques (art. 84.3 LPAP).

En diverses ocasions, el Tribunal Constitucional s'ha pronunciat sobre la legislació bàsica de les concessions administratives i, en concret, la STC 227/1988 (Llei d'aigües de 1985) va assenyalar algunes matèries i criteris en considerar que s'insereixen en la competència bàsica de l'article 149.1.18 CE. Així, va qualificar com a base «la regla general de submissió dels usos privatis al sistema concessional», igual que les excepcions a l'esmentada regla, perquè si les comunitats autònomes poguessin regular lliurement els supòsits de l'adquisició del dret a l'ús privatiu de les aigües públiques, la norma general que imposa l'atorgament concessional quedaria buida de contingut (FJ 23.e); i també va atribuir naturalesa bàsica al règim d'extinció de les concessions i les seves causes. Són bàsics, en definitiva, els «aspectes imprescindibles del règim concessional» com ara la possibilitat de modificar la concessió, de pròrroga del termini, del sistema de preferències, de garantia de la destinació concessional i de revisió, entre d'altres (FJ 23.i).

Dit això, correspon a la Generalitat l'atorgament de les concessions als seus ports i ho ha de fer d'acord amb la legislació pròpia sobre concessions, que, com que forma part d'una competència compartida, ha de respectar la legislació bàsica de l'Estat. D'altra banda, li correspon també «l'atorgament d'autoritzacions i concessions dins dels recintes portuaris» (art. 140.1.b EAC).

Resta, doncs, comprovar si el termini màxim de durada de la concessió respecta el caràcter de norma bàsica. Aquesta qüestió ofereix pocs dubtes segons la doctrina del Tribunal Constitucional, ja que permet un ulterior desenvolupament per part de les comunitats autònomes, que poden fixar un altre termini dins d'aquest topall màxim. En aquest mateix sentit, la prescripció de la disposició final segona de la Llei de patrimoni en referir-se a l'article 93, que estableix el màxim general de 75 anys, permet que les lleis sectorials fixin períodes inferiors.

Per tant, aquest màxim vincula la Generalitat, no per constituir una norma per a les concessions portuàries de l'Estat sinó per ser legislació bàsica de les concessions *ex* 149.1.18 CE i, com a tal, és adequada al bloc de la constitucionalitat.

Pel que fa a la pròrroga de les concessions, aquest paràmetre relatiu a legislació bàsica en matèria de concessions és aplicable a la remissió als termes, les condicions i el termini fixats per referència a la legislació estatal, que es conté en la disposició transitòria cinquena de la Llei 2/2013. Cal reiterar que és una norma de relació que opera en la legislació autonòmica perquè és bàsica segons el règim de concessions i no perquè sigui aplicable la normativa en matèria de ports de l'Estat.

En conseqüència, per tot el que s'ha exposat, l'article primer, apartat setze, i la disposició transitòria cinquena de la Llei 2/2013 s'emparen en la competència per establir les bases de l'article 149.1.18 CE.

Cinquè. La condició de substitut del contribuent a efectes de l'impost sobre béns immobles (art. primer, apt. setze)

L'article primer, apartat setze, de la Llei 2/2013 afegeix un últim paràgraf a l'article 49.1 LC, que introdueix la figura del

substituit del contribuent als efectes de l'impost sobre béns immobles (IBI) per als ports adscrits a les comunitats autònomes. El precepte estableix que, en els supòsits d'adscripció, la comunitat autònoma tindrà la condició de substituit del contribuent respecte de la porció adscrita del port que no estigui afectada per les concessions i que no podrà repercutir en el contribuent l'import del deute tributari satisfet.

L'Estat fonamenta aquesta norma en la seva competència sobre hisenda general (art. 149.1.14 CE), mentre que, a criteri del Govern de la Generalitat, aquest precepte podria vulnerar la competència exclusiva de la Generalitat en matèria de gestió dels ports i instal·lacions portuàries (art. 140.1 EAC).

Per centrar el supòsit concret que se'n sol·licita, cal fer esment breument a la figura del substituit del contribuent i també a la regulació de l'impost sobre béns immobles.

D'acord amb l'article 36.3 de la Llei 58/2003, de 17 de desembre, general tributària, el substituit és el subjecte passiu que, per imposició legal, està obligat a complir l'obligació tributària principal, així com les obligacions formals que hi són inherents. Això, malgrat que no realitzi el fet imposable. D'altra banda, tot i que com a regla general el substituit podrà exigir del contribuent l'import de les obligacions tributàries satisfetes, el mateix article 36.3 preveu que la llei pot establir una altra cosa.

La regulació de l'impost sobre béns immobles es troba en els articles 59 a 64 del Text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals, aprovat pel Reial decret legislatiu 2/2004, de 5 de març, que el configura com un impost directe, real, proporcional i d'exacció obligatòria per als ajuntaments. Pel que interessa als efectes del Dictamen, el fet imposable està constituït, entre d'altres, per la titularitat del dret de propietat (sobre els béns immobles rústics, urbans o de característiques especials) o d'una concessió administrativa (sobre els immobles esmentats o serveis públics afectes a aquests).

La possibilitat per part de l'Estat d'establir tributs que constitueixen recursos propis de les corporacions locals, com és el cas que ens ocupa, troba empara, d'acord amb la doctrina constitucional, en la competència sobre hisenda general de l'article 149.1.14 CE, i es reserva a la llei, en aquest cas esta-

tal, la creació *ex novo* dels tributs i la configuració dels seus elements essencials. Així ho reconeix la STC 233/1999, de 13 de desembre (FJ 22), que va declarar constitucional l'article 60 de la Llei 39/1988, de 28 de desembre, reguladora de les hisendes locals, el qual fixava la tipologia d'impostos que podien exigir els ajuntaments, entre els quals l'IBI.

En el supòsit que analitzem, el subjecte passiu obligat a pagar l'impost en qualitat de contribuent, per la part adscrita del port que no és objecte de concessió, hauria de ser l'Estat, en la seva condició de titular. En aquest sentit s'ha pronunciat el Tribunal Suprem, entre d'altres, en la Sentència de 15 de desembre de 2011 (Sala 3), per al port de Rota, competència de la comunitat autònoma d'Andalusia, seguint la doctrina consolidada que l'adscripció del bé demanial no transmet la seva titularitat (STC 149/1991, FJ 4.D.a).

L'opció del legislador en la regulació que du a terme l'apartat setze de l'article primer, objecte de dictamen, ha estat designar com a substitut la comunitat autònoma, sense possibilitat que pugui repercutir l'import satisfet al contribuent i, per tant, a l'Estat.

Aquesta previsió, tot i que troba empara en la competència estatal sobre la hisenda general (art. 149.1.14 CE), mereix, a parer nostre, una sèrie de consideracions crítiques des del punt de vista del respecte al principi de lleialtat institucional que s'ha d'observar en les relacions financeres entre l'Estat i la Generalitat. Aquest principi, reconegut per una reiterada doctrina constitucional (per totes, STC 204/2011, de 15 de desembre, FJ 9.b), ha estat recollit com a principi rector de l'activitat financera entre l'Estat i les comunitats autònomes en l'article 2.1.g de la Llei orgànica 8/1980, de 22 de setembre (LOFCA), i, pel que fa a Catalunya, als articles 201.2 i 209.1 EAC, que obliga a valorar l'impacte financer, positiu o negatiu, de les disposicions generals aprovades per l'Estat sobre la Generalitat.

La introducció de la figura del substitut en l'IBI, que efectua la Llei 2/2013, amb l'excepcionalitat que suposa la impossibilitat de repercussió en el contribuent, hagués fet necessària una especial justificació de la conveniència de la seva adopció per part de la llei estatal. En aquest sentit, cal recordar que l'Acord 6/2009, de 15 de juliol, per a la reforma del

sistema de finançament de les comunitats autònomes de règim comú, adoptat pel Consell de Política Fiscal i Financera, ja preveia com a manifestació de la lleialtat institucional que «deberá perseguirse el objetivo de evitar, por parte del Estado, efectos financieros sobre las CCAA como consecuencia de modificaciones legales, tanto por el lado del gasto como del ingreso» (punt 4.9).

A més, el mateix Acord va fixar que «la Administración General del Estado se compromete a establecer los mecanismos que garantizan que las normas estatales que supongan incrementos de gasto [...] de las comunidades autónomas contengan la valoración correspondiente» (punt 4.9). Aquesta dicció va ser incorporada literalment en la disposició addicional sisena de la Llei 22/2009, de 18 de desembre, per la qual es regula el sistema de finançament de les comunitats autònomes de règim comú. En contrast amb això anterior, hem d'indicar que en el supòsit que ens ocupa hi ha una absència de justificació i quantificació de les repercussions econòmiques del precepte dictaminat que ni tan sols s'esmenta en la memòria econòmica que acompanyava l'avantprojecte de llei. Malgrat aquestes consideracions, que se situen en el context de l'exercici de la competència, cal recordar que l'Estat és competent per dictar el precepte dictaminat, tal com s'ha explicat abans.

Sisè. Assignació d'usos als ports de competència de la Generalitat (art. primer, apt. setze)

L'apartat setze de l'article primer de la Llei 2/2013 addicional un nou apartat 4 a l'article 49 LC, que, en primer lloc, declara que, en la zona de servei portuari dels béns de domini públic maritimoterrestre adscrits, juntament amb els usos necessaris per al desenvolupament de l'activitat portuària, es podran permetre els usos comercials i de restauració. Al mateix temps afegeix una sèrie de restriccions: aquests usos no podran perjudicar l'esmentat domini i s'hauran d'ajustar al planejament urbanístic, i, en qualsevol cas, queden prohibides les edificacions destinades a residència i habitació.

En segon lloc, el precepte habilita un reglament estatal per fixar els criteris d'assignació de la superfície màxima per als usos anteriors, tenint en compte el nombre d'amarratges del port i de manera que no perjudiquin el domini públic ni l'activitat portuària.

Quan fonamenta les competències de l'Estat, la disposició final segona de la Llei 2/2013 al·lega expressament l'article 149.1.18 CE. La Generalitat hi oposa la competència sobre ports (art. 140.1.d EAC) i admet implícitament que l'Estat fixi la superfície màxima del domini públic portuari susceptible de ser destinat a usos comercials, però, en canvi, no l'establiment dels criteris d'assignació d'usos concrets que estan permesos dintre de la superfície màxima susceptible d'ocupació.

L'Estat, en invocar l'article 149.1.18 CE, «legislació bàsica sobre concessions», com hem exposat en el fonament jurídic quart, només pot regular els elements bàsics de les concessions, entesos com a trets generals o essencials d'aquesta institució jurídica. Per tant, aquest no és el títol competencial adient per intervenir en la protecció del domini mitjançant la determinació de la superfície dels usos comercials i de restauració dels ports adscrits a les comunitats autònomes. Entenem que, en canvi, l'Estat podria tenir empara en les facultats que li corresponen a partir de l'article 132.2 CE per protegir el domini públic. Tot i això, la norma dictaminada planteja dues qüestions competencials: primerament, l'atribució a l'Estat de la facultat per fixar els criteris per assignar la superfície màxima dels usos comercials i de restauració dins de la zona portuària. I, seguidament, la remissió a la norma reglamentària per regular aquests criteris.

La STC 40/1998, de 19 de febrer, després de convalidar el principi d'unitat de gestió dels ports estatals, considera «que no es competència estatal delimitar la organizació interna de los puertos de las Comunidades Autónomas o determinar las zonas en que los mismos deben articularse» (FJ 27), tot afegint que la competència d'ordenació del territori i urbanisme «tiene por objeto la actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que pueda destinarse el suelo o espacio físico territorial» (FJ 30, amb citació de la STC 77/1984, FJ 2).

En aquest sentit, com hem indicat en el fonament jurídic tercer, la STC 149/1991 (FJ 4.B.c) és explícita quan, amb referèn-

cia als usos i a les instal·lacions de les platges, diu concretament que l'Estat, com a titular d'aquest demani del litoral, en pot decidir el màxim d'ocupació, però no la distribució d'uns i d'altres, la qual cosa correspon a les comunitats autònomes, o als ajuntaments, mitjançant l'instrument d'ordenació corresponent.

Dit això, quant a la primera qüestió que planteja la norma dictaminada, hem d'assenyalar que l'Estat podria fixar efectivament uns criteris en la Llei de costes per determinar el màxim d'ocupació de l'espai del domini públic adscrit als ports autonòmics, a l'empara de les seves facultats per protegir i evitar el deteriorament d'aquest espai físic. Però en l'exercici d'aquesta funció no pot condicionar indègudament les competències autonòmiques sobre els ports autonòmics, en concret, «[l]a delimitació de la zona de serveis dels ports [...] i la determinació dels usos, els equipaments i les activitats complementàries dins del recinte del port [...]» (art. 140.1.d EAC). No està habilitat, doncs, per distribuir els diversos usos comercials i de restauració en aquests espais portuaris, mitjançant la fixació de criteris per assignar la seva superfície. Pel que fa a la segona qüestió, aplicant aquest paràmetre competencial, podem dir que l'Estat tampoc no pot dictar una norma reglamentària que reguli una matèria com l'exposada, sobre la qual hem afirmat que no té competències.

Per tant, considerem ajustada a l'ordre competencial la determinació màxima de la superfície d'ocupació per l'Estat, com a topall que han de respectar les comunitats autònomes, però no l'atribució a l'Estat dels criteris d'assignació de superfície dels usos comercials i de restauració ni la consegüent remissió a un reglament per determinar-los, que figuren al segon paràgraf de l'apartat 4 de l'article 49 LC, introduït per l'article primer, apartat setze, de la Llei 2/2013, que són contràries a l'article 140.1.d EAC.

Setè. Cànon als ports de competència de la Generalitat (art. primer, apt. vint-i-set)

El precepte objecte de dictamen és l'article primer, apartat vint-i-set, que modifica parcialment l'article 84 LC, tot esta-

blint de nou els paràmetres de càlcul del cànon estatal per l'ocupació del domini públic maritimoterrestre. A més d'una previsió de caràcter general, el precepte destaca específicament l'ocupació de diverses infraestructures d'interès general, i d'obres i instal·lacions ja existents o que s'ubiquin en el mar territorial. Així mateix, preveu la reducció del cànon d'ocupació pel que fa a les entitats nauticoesportives.

La disposició final segona fonamenta aquesta nova regulació en la legislació bàsica en matèria de concessions de l'article 149.1.18 CE. La Generalitat invoca la gestió dels ports propis (art. 140 EAC), quant a la seva potestat tarifària. L'escrit del Govern afegeix que la regulació pot fer materialment inviable i deixar sense contingut la potestat tributària i tarifària de la Generalitat sobre els ports de la seva competència.

El règim financer del domini públic maritimoterrestre es basa en la idea que la rendibilitat de l'explotació dels recursos exigeix que qualsevol forma d'ocupació o aprofitament, tant si és per concessió com per autorització, meriti un cànon a favor de l'Estat pel fet que és el titular d'aquest domini públic (art. 132.2 CE), sigui quina sigui l'administració atorgant. També inclou la possibilitat de cobrar taxes fixades per l'administració competent com a contraprestació a les activitats que aquesta dugui a terme. Així, l'article 140.1.c EAC preveu expressament que el règim econòmic dels serveis portuaris inclogui «especialment les potestats tarifària i tributària i la percepció i la recaptació de tota mena de tributs i gravàmens relacionats amb la infraestructura i del servei que es presta».

Aquesta construcció és deutora de la forma com s'ha configurat el domini públic maritimoterrestre i el manteniment en tots els casos de la titularitat del domini públic estatal, pel que ara interessa, adscrit als ports autonòmics. L'article 5 del Text refós de la Llei de ports de l'Estat i de la marina mercant, aprovat pel Reial decret legislatiu 2/2011, de 5 de setembre, permet fixar un cànon d'ocupació a favor de l'Administració general de l'Estat per a les concessions o autoritzacions que les comunitats autònomes atorguin en el domini públic maritimoterrestre del port autonòmic adscrit. Alhora, la comunitat autònoma titular del port pot establir taxes per les concessions i autoritzacions que atorgui en els ports de la seva

competència. Aquests criteris han estat acceptats pel Tribunal Constitucional en la STC 40/1998, de 19 de febrer (FJ 26).

En la mateixa Sentència (FJ 26), el Tribunal Constitucional ja va examinar l'oposició de la Generalitat de Catalunya quan al·legava que l'existència del cànon responia a una visió patrimonial antiquada del domini públic i que havia de ser percebut per les comunitats autònomes, tenint en compte la prestació de serveis que realitzen. L'alt tribunal va rebutjar aquesta interpretació i va prioritzar la titularitat del domini públic que correspon a l'Estat.

Així doncs, la jurisprudència constitucional reconeix que la titularitat del domini públic marítimoterrestre comporta la capacitat d'establir cànon sobre els ports que són competència de la Generalitat. Quant a aquest aspecte, la sol·licitud del Govern assenyalava la preocupació per l'efecte que suposarà en la gestió dels ports l'aplicació de la nova fórmula de càlcul econòmic del cànon que incorpora el precepte que estem examinant. Així, sosté que el seu resultat desestabilitzarà el sistema de finançament públic dels ports catalans, atès que obligarà la Generalitat a reduir al mínim la seva recaptació per les taxes dels serveis portuaris com a conseqüència de la nova configuració a l'alça del tribut estatal, que recaurà sobre els mateixos concessionaris del port.

Des d'un punt de vista estrictament formal, com acabem d'indicar, amb l'actual interpretació de la doctrina constitucional no hi ha marge per discutir la potestat estatal derivada de la seva titularitat demanial. Ara bé, tampoc no es pot ignorar que, depenent dels termes en què aquesta s'exerceixi, la seva aplicació pot generar unes conseqüències que afectin indegudament la competència de la Generalitat. En altres paraules, si s'acredités, des d'un punt de vista econòmic, que la modificació del cànon estatal introduïda per la Llei 2/2013 es du a terme de manera que condiona inadequadament les competències pròpies de la Generalitat, específicament les previstes en l'article 140.1.c EAC, es podria produir una lesió competencial per menyscabament.

Sobre aquesta figura, no exempta de dificultats, però acceptada per la doctrina i la jurisprudència constitucional (STC 104/1988, de 8 de juny, FJ 1, i 44/2007, d'1 de març, FJ 3),

ens hem pronunciat en dictàmens recents (DCGE 11/2012, de 22 d'agost, FJ 3, i 2/2013, de 21 de febrer, FJ 2), però no hi ha dubte que, en el present supòsit, correspondria al Govern acreditar-ho, mitjançant les corresponents dades econòmiques i administratives.

Vuitè. La suspensió d'acords municipals pel delegat del Govern (art. primer, apt. trenta-vuit)

L'article primer, apartat trenta-vuit, de la Llei 2/2013, introdueix a la Llei de costes el nou article 119.2, que habilita el delegat del Govern de l'Estat, d'acord amb el procediment previst a l'article 67 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local (LBRL), per suspendre els acords municipals que afectin la integritat del domini públic marítimo-terrestre, o de la servitud de protecció, o que infringeixin de manera manifesta les limitacions imposades a la zona de servitud de protecció per l'article 25 LC.

La disposició final segona de la Llei 2/2013 no esmenta cap títol competencial específic per emparar la regulació d'aquest precepte, i, per tant, s'ha de considerar que l'Estat l'ha dictat d'acord amb l'article 149.1 CE, clàusules 1 i 23, sens perjudici de la protecció del domini públic marítimoterrestre, que correspon a l'Estat.

L'escrit del Govern de la Generalitat al·lega que les mesures cautelars sancionadores i de restauració de la legalitat formen part de la disciplina urbanística (149.5.e EAC), i en particular del litoral, que estaria traspassada, i, per tant, que la norma vulnera les seves competències. A més, afegeix que l'article 119.2 LC podria infringir també l'autonomia local, en suspendre directament una decisió local, la qual cosa és una potestat que solament correspon als tribunals, llevat del supòsit excepcional d'atemptat greu a l'interès general d'Espanya previst a l'article 67 LBRL.

Quant al principi d'autonomia local (art. 140 CE) i la seva relació amb les competències municipals, la jurisprudència constitucional (STC 170/1989, FJ 9, i 213/1988, d'11 de novembre, FJ 2) ha posat èmfasi en el contingut mínim que el ga-

ranteix, amb referència especial a les potestats per gestionar els interessos locals.

El respecte per aquest principi constitucional d'autonomia municipal va incloure l'exclusivitat del control judicial de la suspensió de les decisions de les corporacions locals des de les primeres sentències constitucionals de 1981. Així, la STC 14/1981, de 29 d'abril (FJ 6), va deixar establert que:

«La suspensión gubernativa de acuerdos municipales sin otra razón que el control de legalidad en materia que corresponda al ámbito competencial exclusivo de las Entidades Locales no es compatible con la autonomía, que hoy proclama el artículo 137 de la Constitución, porque entraña una tutela sin otro fundamento que la defensa de la legalidad ejercitable por una vía excepcional.»

Aquest criteri va ser recollit per la primera legislació local de la democràcia, de manera que els articles 65 i 66 LBRL contenen el sistema de control judicial dels actes o resolucions dels ajuntaments: quan l'Estat o una comunitat autònoma considerin que l'acte d'una entitat local vulnera l'ordenament li adreçaran un requeriment motivat perquè anul·li l'acte en el termini d'un mes. Si l'ajuntament no ho fa, l'Estat o la comunitat autònoma poden impugnar l'acte o l'acord local amb la interposició d'un recurs contenciós administratiu. També hi ha la possibilitat de recórrer directament l'acord davant dels tribunals, sense presentar el requeriment. Amb el recurs es pot instar la suspensió de l'acte o acord municipal, raonada en l'efectivitat de l'interès general afectat i el tribunal en pot decidir tant la suspensió immediata com l'eventual aixecament posterior.

Aquesta regla general constitucional solament té l'excepció de l'article 67 LBRL, que admet la suspensió d'un acte o acord local per part del delegat del Govern, amb requeriment previ, únicament per atemptat greu contra «l'interès general d'Espanya» i amb l'obligació d'impugnació posterior davant dels tribunals en el termini màxim de deu dies.

El Tribunal Constitucional va admetre aquesta previsió remarcant la seva excepcionalitat (STC 214/1989, de 21 de desembre, FJ 23.b), de manera que s'ha consolidat com a cas únic en l'ordenament espanyol.

La norma que examinem comença per remetre's al procediment de l'article 67 LBRL, però l'excepció constitucional solament s'admet, com hem dit, per actes o acords que «atenen gravemente al interés general de España», i aquí estem davant d'actes que «afecten la integritat del domini públic maritimoterrestre o la servitud de protecció». Sembla evident que el bé jurídic protegit no és comparable.

Un supòsit tan excepcional com el que preveu l'article 67 no qüestiona el principi constitucional d'exclusivitat judicial per a la suspensió dels actes municipals, però la seva extensió a altres àmbits equivaldria a minvar la pròpia autonomia constitucional municipal. A més a més, si l'atemptat al domini públic maritimoterrestre fos tan greu que afectés l'interès general d'Espanya, el delegat del Govern podria utilitzar la via de l'article 67 LBRL, però admetre l'extensió a altres àmbits és precisament atemptar contra el principi d'autonomia local. En la mateixa línia, la recent Sentència 103/2013, de 25 d'abril, ha destacat l'especial legitimació democràtica que atorga l'article 140 CE al govern municipal, tant en la seva funció de direcció política com d'administració, «que contrasta, sin duda, con el diseño que la propia Constitución establece para el Gobierno del Estado (art. 97 y 98 CE). Un plus de legitimidad democrática frente a la profesionalización [...]» (FJ 6).

En conseqüència, la suspensió d'actes o acords municipals per part del delegat del Govern, prevista en l'article primer, apartat trenta-vuit, de la Llei 2/2013, vulnera el principi d'autonomia local que preveu l'article 140 CE.

A més de la possible vulneració de l'autonomia local, l'escrit del Govern considera igualment que la facultat del delegat per suspendre un acte o acord municipal vulnera les competències de la Generalitat en matèria d'urbanisme i ordenació del territori. Sense negar la competència de la Generalitat en la matèria de disciplina urbanística, en el supòsit que examinem, la doctrina constitucional mencionada anteriorment en relació amb la suspensió dels acords municipals per part del delegat del Govern s'aplica també al cas que s'adoptés la mateixa previsió en relació amb un òrgan autonòmic. Vegeu, per totes, la STC 36/1994, de 10 de febrer, referida a l'àmbit urbanístic, en què s'insisteix en el fet que «[...] la exclusión de la

potestad gubernativa de suspender los acuerdos de las Entidades Locales es uno de los elementos fundamentales del modelo de autonomía local configurado por la Ley, y por ello resulta obligado que la legislación que en el ejercicio de sus competencias dicten las Comunidades Autónomas, sobre urbanismo u otros ordenamientos sectoriales, respete dicha exclusión (SSTC 213/1988 y 259/1988). De acuerdo con esta doctrina hemos considerado contrarios a la autonomía local, tal como la configura la legislación básica, los preceptos de leyes autonómicas que otorgaban a las autoridades de la Comunidad Autónoma la potestad para suspender acuerdos que la Ley de Bases encomienda específicamente a los municipios» (FJ 3).

Novè. La regulació de les urbanitzacions maritimoterrestres (art. primer, apt. quaranta-u)

L'article primer, apartat quaranta-u, de la Llei dictaminada afegeix una nova disposició addicional desena a la Llei de costes que regula les urbanitzacions maritimoterrestres. Concretament, a l'apartat 1 les defineix com els nuclis residencials en terra ferma dotats d'un sistema viari navegable, construït a partir de la inundació artificial de terrenys privats; a l'apartat 2, preveu l'obligació que els instruments d'ordenació territorial d'aquestes urbanitzacions s'ajustin a les prescripcions que, en matèria de domini públic, conté la mateixa disposició addicional; a l'apartat 3, estableix els efectes que es deriven de la realització d'obres de construcció dels canals navegables de la urbanització, a saber: la incorporació al domini públic del terreny inundat, feta exclusió, d'una banda, dels terrenys de propietat privada confrontants amb l'habitatge i reculats respecte del canal navegable que es destinin a estacionament nàutic individual privat i, d'una altra, dels que es destinin a estacionament nàutic col·lectiu i privat (lletra *a*); el manteniment de la servitud de protecció existent abans de la urbanització (lletra *b*); i la previsió que l'instrument d'ordenació territorial o urbanística garanteixi, a través de vials, l'accés i el trànsit als canals, en la forma que reglamentàriament s'estableixi (lletra *c*); d'altra banda, l'apartat 4 atribueix als propie-

taris dels habitatges confrontants amb els canals navegables el dret d'ús dels amarratges situats davant dels habitatges, tot vinculant aquest dret a la propietat de l'habitatge i establint que només es podrà transmetre juntament amb aquest; finalment, l'apartat 5 estableix que les obres de construcció de canals i estacionament necessitaran el corresponent títol administratiu, sense que puguin afectar trams de la costa que siguin espais especialment protegits, segons el que reglamentàriament es disposi.

D'acord amb la disposició final segona de la Llei que estem dictaminant, l'apartat quaranta-u de l'article primer es dicta a l'empara dels títols competencials previstos en l'article 149.1.1 i .23 CE. Per la seva banda, el Govern de la Generalitat considera que podria vulnerar les competències que els articles 140, 144.1 i 149.1.3 i .5 EAC reconeixen a la Generalitat de Catalunya en matèria de ports, medi ambient i ordenació del territori i del litoral i urbanisme, respectivament, ja que, al seu entendre, parteix del fet que aquestes urbanitzacions tenen la consideració d'infraestructures de caràcter portuari.

Caldrà delimitar, seguidament, en quina de les competències al·legades s'ubica la norma que estem examinant. Per fer-ho convé al·ludir, en primer lloc, a una qüestió de caràcter terminològic relacionada amb el fet que la legislació vigent utilitza, de forma indistinta, dues denominacions per referir-se al mateix fenomen: «marina interior» (la Llei 5/1998, de ports de Catalunya, desenvolupada pel Decret 17/2005, de 8 de febrer, pel qual s'aprova el Reglament de marines interiors de Catalunya) i «urbanització maritimoterrestre» (la Llei de costes), per bé que, més acuradament, el terme «marina» s'hauria de reservar per al conjunt d'obres i d'instal·lacions necessàries per comunicar permanentment el mar territorial amb terrenys interiors a través d'una xarxa de canals que permeten arribar a peu de parcel·la (que podem qualificar com una infraestructura portuària peculiar), i el terme «urbanització maritimoterrestre» al·ludiria, més específicament, al nucli residencial urbanitzat, al qual, segons hem vist, serveixen els canals esmentats.

En aquest sentit, el precepte que estem analitzant, després de donar un concepte més global que integra ambdós aspectes

tes (el nucli residencial i el sistema viari navegable), tracta separadament, d'una banda, allò que es pot vincular a l'ordenació territorial i urbanística (apt. 2) i, d'una altra, el sistema dels canals navegables de la urbanització, delimitant allò que pertany al domini públic i les servituds de protecció, accés i trànsit (apt. 3), el règim del dret d'ús privatiu dels amarratges confrontants als habitatges (apt. 4) i la llicència per a la construcció dels canals (apt. 5).

Del que acabem d'exposar hom pot concloure que la matèria regulada per la disposició addicional desena, que introdueix l'apartat quaranta-u de l'article primer, tot i que té vinculació amb l'ordenació del litoral i l'urbanisme, es projecta fonamentalment sobre la construcció de noves vies de transport marítim i les seves infraestructures, les marines interiors enteses com les infraestructures de canals que donen servei a les urbanitzacions maritimoterrestres, que des del punt de vista competencial s'integren, genèricament, en la matèria «ports» que no tinguin la qualificació d'interès general.

El marc constitucional i estatutari de distribució de competències atribueix a l'Estat la delimitació de la zona maritimoterrestre (art. 132.2 CE) i l'establiment de normes de protecció i garantia de l'accés públic (art. 149.1.1 i .23 CE). L'Estat pot adscriure part d'aquest domini públic a les comunitats autònomes per a la construcció de nous ports i vies de transport de titularitat d'aquelles, o d'ampliació o modificació dels existents (art. 49.1 LC). D'altra banda, correspon a la Generalitat la competència exclusiva, prèviament a l'esmentada adscripció del domini públic que sigui necessari per a la construcció de nous ports i vies de transport, per determinar el règim jurídic, la planificació i la gestió dels ports que no tinguin la qualificació d'interès general, les instal·lacions portuàries i altres instal·lacions marítimes menors, així com la gestió del domini públic necessari per prestar els serveis, especialment l'atorgament d'autoritzacions i concessions dins dels recintes portuaris (art. 140.1.a i b EAC).

A partir del paràmetre exposat, analitzarem el contingut material dels diferents apartats de la norma que estem examinant.

L'apartat 1, en tant que es limita a definir les urbanitzacions maritimoterrestres, no ofereix cap retret competencial.

Tampoc el presenta l'apartat 2, ja que l'Estat, per protegir el domini públic, pot establir que aquest tipus d'urbanització disposi d'un instrument d'ordenació territorial o urbanística ajustat a les prescripcions que sobre el domini públic determina la mateixa disposició adicional desena.

Pel que fa a l'apartat 3, relatiu als efectes de les obres per construir els canals navegables en terrenys que abans no eren de domini públic ni afectats per servitud de protecció, desglossarem les diferents lletres en què se subdivideix.

En primer lloc, la lletra *a* estableix la incorporació del terreny inundat al domini públic maritimoterrestre (efecte que ja preveia l'article 43 del Reglament de la Llei de costes), excloent-ne els terrenys de propietat privada confrontants amb l'habitatge i reculats respecte del canal navegable, que es destinin a estacionament nàutic individual i privat. També exclou de la incorporació al domini públic els terrenys de titularitat privada confrontants amb el canal navegable i inundats com a conseqüència d'excavacions, que es destinin a estacionament nàutic col·lectiu i privat. Es tracta de previsions que corresponen a les facultats de l'Estat per determinar, per llei, els béns de domini públic estatal (art. 132.2 CE) i que, en aquest cas, coincideixen amb el que ja preveu, amb caràcter general, l'article 4.3 LC, que considera que, en tot cas, tindran la consideració de béns de domini públic maritimoterrestre «los terrenos inundados que sean navegables».

En segon lloc, la lletra *b*, que estableix el manteniment de la mateixa servitud de protecció que hi havia abans de les obres, sense que se'n generi una de nova, ni tampoc de trànsit, al voltant dels espais inundats, no vulnera les competències de la Generalitat, ja que l'Estat, a l'empara de l'article 149.1.23 CE, pot dictar normes relatives a la protecció del domini públic, com ho és la fixació de la servitud de protecció, com també pot establir les normes que tenen per objecte garantir el pas públic per a vianants i vehicles de salvament (servitud de trànsit), en aquest cas a l'empara de l'article 149.1.1 CE.

A l'últim, la lletra *c*, que presenta una clara equivalència amb l'article 28.2 LC, relatiu a la servitud d'accés al mar, ja que té com a finalitat assegurar l'ús públic del domini públic maritimoterrestre, s'emmarca igualment dintre de les competències

que el mateix article 149.1.1 CE atribueix a l'Estat per regular les condicions bàsiques que garanteixin la igualtat en l'exercici dels drets i el compliment dels deures constitucionals.

L'apartat 4 atribueix als propietaris dels habitatges contigus als canals navegables un dret d'ús sobre els amarratges situats davant dels habitatges. Aquest dret es vincula a la propietat de l'habitatge, i estableix, a més, que el dret només és transmissible juntament amb aquella. Configurades, com hem dit, les urbanitzacions maritimoterrestres o marines interiors com unes instal·lacions portuàries peculiars, destinades principalment a permetre la navegació de les embarcacions esportives a peu de parcel·la en el marc d'una urbanització, hem de concloure que conformen un servei portuari que es vincula a l'ús residencial d'aquestes urbanitzacions. En aquest cas, la competència de l'Estat no troba empara en l'article 149.1.1 CE, ja que el dret d'ús dels amarratges i la seva transmissió vinculada a la propietat de l'habitatge en cap cas es pot encabir com una garantia de les condicions bàsiques d'exercici dels drets constitucionals, en aquest cas del dret de propietat, ja que aquestes condicions fan referència al «contenido primario (STC 154/1988) del derecho, a las posiciones jurídicas fundamentales (facultades elementales, límites esenciales, deberes fundamentales, prestaciones básicas, ciertas premisas o presupuestos previos)» (STC 61/1997, de 20 de març, FJ 8). En tant que nova infraestructura portuària, caldrà que, prèviament, l'Estat hagi adscrit a la Generalitat la part del domini públic que sigui necessari per a la seva construcció; la dita part conservarà la qualificació de domini públic estatal i en correspondrà a la Generalitat la utilització i la gestió (art. 140.1.b EAC), que inclou, òbviament, l'establiment del règim d'ús dels amarratges que consideri més pertinent.

En conseqüència, l'article primer, apartat quaranta-u, de la Llei 2/2013, en la redacció que dóna a l'apartat 4 de la disposició addicional desena LC, que afegeix, vulnera les competències de la Generalitat en matèria de ports (art. 140.1.b EAC).

L'apartat 5 exigeix que, per a la realització de les obres de construcció dels canals navegables i estacionaments nàutics, cal el corresponent títol administratiu i estableix que, en cap cas, afectaran trams de costa que constitueixin platja o espais

protegits. Es tracta d'una norma que, en allò que es refereix a la no-afectació de les platges o trams protegits, s'ubica clarament en l'àmbit de les bases en matèria de protecció del medi ambient que correspon a l'Estat en virtut de l'article 149.1.23 CE, i, pel que fa a l'exigència del corresponent títol administratiu per a la realització de les obres (que ja preveia l'art. 43 RLC), és una exigència general que, en ser coneguda, es pot considerar fins i tot supèrflua.

Desè. L'elaboració de l'informe sobre la incidència del canvi climàtic en el domini públic maritimoterrestre (disposició addicional vuitena)

L'apartat 1 de la disposició addicional vuitena de la Llei 2/2013 encomana al Ministeri d'Agricultura, Alimentació i Medi Ambient l'elaboració d'una estratègia per a l'adaptació de la costa als efectes del canvi climàtic, que se sotmetrà a «avaluació ambiental estratègica», en la qual s'indicaran els distints graus de vulnerabilitat i risc del litoral i es proposaran mesures per afrontar-ne els possibles efectes.

L'avaluació ambiental estratègica (AAE) és una tècnica de valoració prèvia d'activitats amb incidència ambiental, que s'adreça en particular als plans i programes. La importància d'aquesta rau en el fet que inclou un àmbit d'actuació més global que els projectes individuals i que la decisió s'adopta en un nivell superior, amb més informació i més influència.

A la Unió Europea va ser introduïda, com a complement de l'avaluació de l'impacte ambiental dels projectes, per la Directiva 2001/42/CE del Parlament Europeu i del Consell, relativa a l'avaluació de determinats plans i programes en el medi ambient (Directiva 2001/42, en endavant). A Espanya, aquesta Directiva ha estat transposada per la Llei 9/2006, de 28 d'abril, sobre l'avaluació dels efectes de determinats plans i programes en el medi ambient (Llei 9/2006, en endavant).

En resum, l'AAE és un procés formalitzat i sistemàtic per avaluar els efectes ambientals d'un pla o programa elaborat per una administració, mitjançant la realització de documents i consultes que s'han de tenir en compte a l'hora d'aprovar el

pla o programa. La gran diferència amb l'avaluació de l'impacte ambiental és el seu caràcter estratègic i que no és directament aplicable, ja que necessita projectes concrets que la desenvolupin. Són, per tant, tècniques complementàries.

L'apartat 2 de la disposició addicional vuitena, objecte de dictamen, conté un mandat de planificació adreçat a les comunitats autònomes:

«2. Igualment les comunitats autònomes a les quals s'hagin adscrit terrenys de domini públic marítimoterrestre, d'acord amb l'article 49 de la Llei 22/1988, de 28 de juliol, de costes, han de presentar en el mateix termini assenyalat a l'apartat anterior, al Ministeri d'Agricultura, Alimentació i Medi Ambient, per a la seva aprovació, un pla d'adaptació d'aquests terrenys i de les estructures construïdes sobre aquests per afrontar els possibles efectes del canvi climàtic.»

La disposició final segona de la Llei 2/2013 no cita especialment la disposició addicional vuitena i, per tant, per les raons que veurem, l'Estat actua mitjançant l'habilitació de l'article 149.1.23 CE, a banda de les facultats que li correspon en l'àmbit del domini públic marítimoterrestre.

L'escrit del Govern assenyala que l'apartat 2 de la disposició addicional vuitena vulnera les competències reconegudes en els articles 140, 144.1 i 149.1, .3 i .5 EAC, sense especificar la infracció competencial corresponent.

Considerada globalment, la disposició addicional vuitena conté un mandat adreçat tant a l'Estat com a les comunitats autònomes, que deriva de la Directiva 2001/41/CE: per al primer, es tracta d'elaborar una «estratègia per a l'adaptació de la costa als efectes del canvi climàtic» i, per a les segones, consisteix a elaborar un pla sobre la possible incidència del canvi climàtic en el domini públic marítimoterrestre que tenen adscrit. Ambdues actuacions han d'utilitzar la tècnica de sotmetiment a l'AAE i s'han de dur a terme en el termini de dos anys.

L'objectiu del precepte és obtenir una avaluació general, i l'apartat 2, per bé que se circumscriu als terrenys del domini públic marítimoterrestre adscrits a les comunitats autònomes i a les estructures construïdes sobre aquests, s'integra en una previsió més àmplia de protecció del litoral i d'adaptació de la costa a l'esmentat canvi climàtic. Aquesta òptica ha estat refor-

çada pel Protocol del 2008 relatiu a la gestió integrada de les zones costaneres del Mediterrani, que preveu el sotmetiment a l'avaluació estratègica dels plans i programes que afecten la zona costanera, atesa la seva especial fragilitat (art. 19).

Per tant, pel seu contingut i finalitat, tot i que el pla que han d'elaborar les comunitats autònomes es projecta principalment sobre ports adscrits, podem dir que la norma dictaminada té com a objectiu primordial fer front als efectes del canvi climàtic, integrant-se en una avaluació ambiental d'àmbit superior i de caràcter estratègic. En conseqüència, cal avançar que la norma s'insereix en la matèria de protecció del medi ambient i que el títol que habilita l'Estat per dictar-la deriva de les seves competències en aquest àmbit sectorial (art. 149.1.23 CE). La qüestió que hem d'abordar és la forma d'elaboració del pla autonòmic i, en concret, si l'Estat se'n pot reservar l'aprovació.

La disposició analitzada deriva de la Directiva 2001/42/CE i, com és ben sabut, el desenvolupament i l'execució del dret comunitari no implica una alteració del sistema de distribució de competències i, per tant, l'Estat haurà de complir les seves responsabilitats davant la Unió Europea, segons les regles de cada sector competencial, en aquest cas, en matèria de medi ambient.

Aquesta competència permet a l'Estat dictar la legislació bàsica, i dintre d'aquesta s'inclou la fixació d'instruments de coordinació, entesa no com a poder substantiu addicional sinó en el sentit procedimental que va definir fa molts anys el Tribunal Constitucional. Per tant, hem de considerar com a coordinació «la fijación de medios y sistemas de relación que hagan posible la información recíproca y la homogeneidad técnica en determinados aspectos» (STC 32/1983, de 28 d'abril, FJ 2). Naturalment, són possibles, a més, les tècniques generals de col·laboració i cooperació que es puguin acordar entre les diferents administracions.

En la matèria que ens ocupa, el Protocol internacional relatiu a la gestió integrada de les zones costaneres del Mediterrani, a què hem fet referència abans, subratlla la importància de la coordinació institucional, en sentit ampli, entre totes les administracions públiques afectades (art. 7).

També l'Estatut de Catalunya, a l'article 189.2, preveu l'establiment de mesures de col·laboració i coordinació, si és possible, quan es tracti d'execució del dret de la Unió Europea d'abast superior al territori de Catalunya.

Per tant, la normativa comunitària, tant general com sectorial, i el bloc de la constitucionalitat indiquen la necessitat d'enfocar l'elaboració del pla d'adaptació autonòmica per fer front als efectes del canvi climàtic amb la tècnica de la coordinació. Aquesta admet, a més, un cert grau de direcció per part de qui coordina respecte de qui és coordinat (STC 214/1989, FJ 20.f), sense que en cap cas pugui disminuir els poders de les comunitats autònomes (STC 194/2004, de 4 de novembre, FJ 8).

La Llei de costes mateixa disposa que les administracions públiques han d'ajustar les seves relacions als deures d'informació mútua, col·laboració i coordinació (art. 116 LC), prevenint una tècnica general de relacions interadministratives, que pot ser aplicable, en el cas que ens ocupa, a cadascuna de les comunitats autònomes costaneres si no se n'articula una altra de més adient. En concret, l'article 117 LC disposa un sistema d'informes previs i l'obertura d'un període de consultes, si no hi hagués acord entre les administracions implicades.

D'altra banda, la Llei 9/2006, de transposició de la Directiva, reconeix en el seu preàmbul el paper destacat de les comunitats autònomes en l'aplicació de l'AAE per l'activitat planificadora que impliquen les seves competències sobre ordenació del territori i del litoral. Així mateix, en el seu article 5.3, introdueix els principis d'informació, col·laboració i cooperació i, en l'article 6, preveu la concurrència i jerarquia dels plans i programes promoguts per les distintes administracions i en propugna l'actuació complementària per evitar duplicitats d'avaluació.

Finalment, en l'article 7.2, disposa que: «Quan no estigui previst un procediment per elaborar i aprovar el pla o programa, les administracions públiques competents han d'establir els procediments que garanteixin el compliment d'aquesta Llei»

En definitiva, l'Estat pot establir mecanismes de coordinació perquè l'avaluació de la incidència del canvi climàtic es faci a tot el litoral, incloent-hi l'elaboració d'un pla d'adaptació dels

terrenys que depenen de les comunitats autònomes per fer front als efectes del canvi climàtic, però el contingut de la norma que examinem no respon a aquest criteri de coordinació.

En efecte, l'apartat 2 de la disposició addicional vuitena de la Llei 2/2013, com hem dit, estableix que les comunitats autònomes han de presentar al Ministeri, per a la seva aprovació, un pla d'adaptació dels terrenys dels ports adscrits i de les estructures construïdes sobre aquests als possibles efectes del canvi climàtic. El mandat que s'hi inclou no preveu cap de les formes de col·laboració possibles, ni respecta el principi constitucional de coordinació que hem exposat anteriorment i, per la seva literalitat, indica l'establiment d'una relació jeràrquica entre la comunitat autònoma i el Ministeri que impedeix a la Generalitat l'aprovació del pla, de manera que vulnera les competències de la Generalitat en matèria de medi ambient (art. 144.1 EAC) i és contrari a l'article 149.1.23 CE.

Onzè. L'aplicació del règim transitori de la Llei de costes quant a l'amplada de la servitud de protecció (disposició transitòria primera)

La disposició transitòria primera de la Llei 2/2013 fixa un termini de dos anys per instar l'aplicació del règim que preveu la disposició transitòria tercera, apartat 3 LC –que redueix l'amplada de la servitud de protecció de 100 a 20 metres– als nuclis o àrees que, a l'entrada en vigor de la Llei de costes (29 de juliol de 1988), no estaven classificats com a sòl urbà, però que, ja en aquell moment, reunien els requisits que fixa la disposició dictaminada. Aquests requisits són parcialment diferents segons que es tracti de terrenys situats en municipis amb planejament o sense (apt. 1, lletres *a* i *b*). D'acord amb l'apartat 2, aquesta disposició transitòria s'ha d'aplicar als nuclis o àrees delimitats pel planejament, o, si no hi ha planejament, als que delimiti l'administració urbanística competent, en ambdós casos, amb l'informe previ favorable del Ministeri d'Agricultura, Alimentació i Medi ambient, que s'ha de pronunciar sobre la delimitació i la compatibilitat d'aquests nuclis amb la integritat i defensa del domini públic maritimoterres-

tre. Aquest mateix informe es requereix també per al cas que aquells mateixos nuclis ja haguessin estat qualificats com a sòl urbà (apt. 3).

La sol·licitud del Govern denuncia una possible vulneració de la competència de la Generalitat en matèria d'urbanisme (art. 149.5 EAC), ja que entén que la via alternativa al planejament que preveu l'apartat 2 per delimitar les àrees o nuclis per part de *l'administració urbanística competent* «es pot interpretar com una habilitació als Ajuntaments, que també són Administració urbanística (art. 14 TRLU, 2010), perquè delimitin directament, sense intervenció autonòmica, els nuclis o àrees». En síntesi, el Govern considera que aquesta facultat «suposa atorgar a determinats terrenys la condició legal de sòl urbà, encara que sigui tan sols a efecte de les servituds de protecció del demani maritimoterrestre, al marge de l'ordenament urbanístic».

La disposició transitòria tercera de la Llei de costes de 1988 contenia un règim transitori per a l'aplicació de la servitud de protecció que, atesa la importància de les limitacions a la propietat que la Llei introduïa, distingia tot un seguit de situacions partint de la diferència bàsica entre sòl urbanitzable i sòl urbà en el moment de l'entrada en vigor de la Llei. Per al sòl urbà, l'apartat 3 aplicava la servitud de protecció reduïda a 20 metres en comptes de 100, respectant els usos i les construccions existents, així com les autoritzacions ja atorgades, i permetent l'autorització de nous usos i construccions, d'acord amb el planejament en vigor i sempre que respectessin la servitud i no perjudiquessin el domini públic maritimoterrestre. La STC 149/1991 tractà específicament aquesta norma i la declarà constitucional perquè la protecció d'aquest domini públic exigeix a l'Estat introduir límits a la propietat dels terrenys confrontants amb l'esmentat domini, en aquest cas mitjançant el contingut de la servitud de protecció, en particular les prohibicions de l'article 25 LC, que l'Estat pot establir a l'empara de les competències de l'article 149.1.1 i .23 CE (FJ 3.D).

En concret, el FJ 8.D de la mateixa Sentència examinà les repercussions que aquest conjunt normatiu hauria de tenir sobre les situacions urbanístiques precedents dels terrenys i

l'afectació a les competències corresponents de les comunitats autònomes i dels ajuntaments, i ho considerarà ajustat a l'ordre de distribució competencial. La posterior STC 87/2012, de 18 d'abril, ha confirmat plenament aquesta doctrina, i nega que les comunitats autònomes puguin substituir la funció de l'Estat en la configuració del règim de la servitud de protecció, tant l'establert amb vocació de futur com el de caràcter transitori (FJ 4). En el mateix sentit també s'ha pronunciat la STC 137/2012, de 19 de juny (FJ 4).

A partir d'aquest plantejament, cal ara determinar si les consideracions efectuades respecte de la disposició transitòria tercera, apartat 3, LC són traslladables a la que estem examinant. Una primera aproximació porta a afirmar que ambdues es fonamenten en la mateixa habilitació competencial del legislador estatal. Tant l'una com l'altra contenen mesures de protecció del domini públic maritimoterrestre en relació amb les condicions mediambientals i els drets dels propietaris dels terrenys contigus, però és clar que també presenten diferències significatives. En aquest sentit, el règim transitori de la Llei de costes de 1988 només s'aplicava als terrenys que ja estaven classificats per l'administració competent com a sòl urbà, mentre que la que és objecte del present Dictamen es projecta, com abans hem exposat, sobre nuclis o àrees que, en no estar classificats com a urbans el 29 de juliol de 1988, o havent-ho estat amb posterioritat, ja aleshores reunien uns requisits que podem qualificar d'equivalents. A banda d'això, la disposició ara dictaminada també es diferencia de l'anterior en el fet que, d'una banda, preveu un doble règim de delimitació dels esmentats nuclis o àrees basat en l'existència o no de planejament i, d'una altra, exigeix un informe ministerial previ i favorable amb el contingut que, a l'inici d'aquest fonament jurídic, ha quedat referit.

Aquestes diferències, però, no tenen una incidència directa en l'exercici de les competències de les administracions autonòmiques i locals en matèria urbanística, i és, per tant, una norma que, en centrar-se en l'aplicació del règim de servitud previst per al sòl urbà a altres supòsits que el legislador considera assimilables, s'ubica clarament en l'àmbit de la protecció del domini públic. La disposició dictaminada no conté,

doncs, prescripcions urbanístiques, tot i que per tal que es puguin aplicar els efectes que preveu cal que, prèviament, les administracions competents hagin dut o duguin a terme una actuació d'aquesta naturalesa. I això és així perquè, malgrat que per a la delimitació dels nuclis o àrees afectats per la nova servitud es remeti a l'existència d'un instrument urbanístic (el planejament) o, si no n'hi ha, es recorri a la delimitació que en faci l'administració urbanística competent, es tracta d'una previsió merament instrumental que no fa que la norma deixi d'incardinar-se en les facultats de l'Estat per protegir el domini públic maritimoterrestre (en aquest cas, reduint substancialment la servitud de protecció).

Així doncs, pel que fa al dubte que planteja el Govern sobre que l'apartat 2 de la disposició transitòria que estem dictaminant es pot interpretar com una habilitació als ajuntaments per delimitar els nuclis o les àrees als quals es pot aplicar el nou règim transitori, entenem que l'atribució a l'administració «urbanística» competent de la dita facultat no perjudja que aquesta hagi de ser la municipal. En qualsevol cas, correspon a la Generalitat, a l'empara de les seves competències sobre ordenació del litoral i urbanisme (art. 149 EAC), determinar a quina administració pertoca l'exercici de la facultat de delimitació prevista en la disposició dictaminada, la qual cosa pot dur a terme, si és el cas, modificant la normativa actualment vigent en la matèria.

Finalment, una consideració a part mereix, però, el requisit de l'informe previ i favorable –i, per tant, decisor– que ha d'emetre el Ministeri d'Agricultura, Alimentació i Medi Ambient (apts. 2 i 3), ja que una primera aproximació a aquest tràmit procedimental podria portar a concloure que no s'adiu amb la concepció que acabem de fer d'aquesta disposició com a norma aliena a la matèria urbanística. En efecte, la seva estricta literalitat permetria entendre que el Ministeri no limita el seu pronunciament decisor als aspectes referents a la defensa del domini públic maritimoterrestre, sinó que també ho ha de fer sobre la delimitació concreta dels nuclis o àrees preexistents. Tanmateix, aquesta interpretació literal ha de cedir davant la interpretació teleològica que ens condueix a afirmar que l'objecte de l'informe favorable no ha de ser la

delimitació territorial considerada autònomament i aïlladament (ja sigui per la via del planejament o per l'administració urbanística), sinó sobre la compatibilitat de la delimitació dels nuclis o àrees amb la integritat del domini públic, que sí que és competència de l'Estat.

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

CONCLUSIONS

Primera. L'apartat dotze de l'article primer de la Llei 2/2013, de 29 de maig, de protecció i ús sostenible del litoral i de modificació de la Llei 22/1988, de 28 de juliol, de costes, pel que fa als paràgrafs primer i segon del nou apartat 6 de l'article 33 de la Llei de costes, vulnera les competències de la Generalitat de l'article 149.3.a de l'Estatut.

Adoptada per unanimitat.

Segona. L'apartat setze de l'article primer de la Llei 2/2013, de 29 de maig, pel que fa al segon paràgraf del nou apartat 4 de l'article 49 de la Llei de costes, vulnera les competències de la Generalitat de l'article 140.1.d de l'Estatut.

Adoptada per unanimitat.

Tercera. L'apartat trenta-vuit de l'article primer de la Llei 2/2013, de 29 de maig, pel que fa al nou apartat 2 de l'article 119 de la Llei de costes, vulnera el principi d'autonomia local de l'article 140 de la Constitució.

Adoptada per majoria.

Quarta. L'apartat quaranta-u de l'article primer de la Llei 2/2013, de 29 de maig, en la redacció que dona a l'apartat 4 de la nova disposició adicional desena de la Llei de costes, vulnera les competències de la Generalitat de l'article 140.1.b de l'Estatut.

Adoptada per unanimitat.

Cinquena. L'apartat 2 de la disposició addicional vuitena de la Llei 2/2013, de 29 de maig, en la mesura que atribueix l'aprovació del pla autonòmic que s'hi conté al Ministeri d'Agricultura, Alimentació i Medi Ambient, vulnera les competències de la Generalitat de l'article 144.1 de l'Estatut.

Adoptada per unanimitat.

Sisena. La resta dels preceptes de la Llei 2/2013, de 29 de maig, objecte de la sol·licitud de dictamen, no són contraris a la Constitució ni a l'Estatut.

Adoptada per unanimitat.

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

Dictamen 8/2013, de 8 d'agost,
sobre la Resolució de 13 de maig de 2013, de
la Secretaria d'Estat de la Seguretat Social, per la
qual s'estableix el Pla general d'activitats preventives
de la Seguretat Social, que han d'aplicar les mútues
d'accidents de treball i malalties professionals de
la Seguretat Social en la planificació de les
seves activitats per a l'any 2013

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

DICTAMEN

Sol·licitat pel Govern de la Generalitat, sobre la Resolució de 13 de maig de 2013, de la Secretaria d'Estat de la Seguretat Social, per la qual s'estableix el Pla general d'activitats preventives de la Seguretat Social, que han d'aplicar les mútues d'accidents de treball i malalties professionals de la Seguretat Social en la planificació de les seves activitats per a l'any 2013 (BOE núm. 122, de 22 de maig de 2013).

Ponent: Carles Jaume Fernández

ANTECEDENTS

1. El dia 24 de juliol de 2013 va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries (Reg. núm. 3367) un escrit de 23 de juliol de 2013, de la vicepresidenta del Govern, pel qual, en compliment del que preveuen els articles 16.2.b i 31.2 de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, es comunicava al Consell l'Acord del Govern de la Generalitat, de 23 de juliol de 2013, de sol·licitud d'emissió de dictamen sobre l'apartat novè de la Resolució de 13 de maig de 2013, de la Secretaria d'Estat de la Seguretat Social, per la qual s'estableix el Pla general d'activitats preventives de la Seguretat Social, que han d'aplicar les mútues d'accidents de treball i malalties professionals de la Seguretat Social en la planificació de les seves activitats per a l'any 2013 (BOE núm. 122, de 22 de maig de 2013).

Amb anterioritat, el Govern de la Generalitat, en data 16 de juliol de 2013, havia formulat el requeriment previ d'incompetència al Govern de l'Estat amb relació a l'esmentada Resolució. El text del requeriment s'adjunta com a annex a la sol·licitud de dictamen.

L'òrgan sol·licitant demana d'aquest Consell el dictamen, atès el seu caràcter preceptiu, per al cas que s'acordés interposar el corresponent conflicte positiu de competència.

2. El Consell de Garanties Estatutàries, en la sessió del dia 25 de juliol de 2013, després d'examinar la legitimació i el contingut de la sol·licitud, la va admetre a tràmit i es va declarar competent per emetre el dictamen corresponent. Se'n va designar ponent el conseller Carles Jaume Fernández.

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

4. En data 6 d'agost de 2013 es va rebre en el Registre del Consell (Reg. núm. 3391) un escrit de documentació complementària tramès pel Gabinet Jurídic de la Generalitat de Ca-

talunya, amb la resposta donada pel Govern de l'Estat al requeriment d'incompetència.

5. Finalment, després de les corresponents sessions de deliberació, es va fixar com a data per a la votació i per a l'aprovació del Dictamen el dia 8 d'agost de 2013.

FONAMENTS JURÍDICS

Primer. L'objecte del Dictamen

1. Tal com s'ha posat de manifest en els antecedents, el Govern de la Generalitat sol·licita dictamen sobre l'apartat novè de la Resolució de 13 de maig de 2013, de la Secretaria d'Estat de la Seguretat Social, per la qual s'estableix el Pla general d'activitats preventives de la Seguretat Social, que han d'aplicar les mútues d'accidents de treball i malalties professionals de la Seguretat Social en la planificació de les seves activitats per a l'any 2013 (en endavant, Resolució de 13 de maig de 2013), amb caràcter previ a l'eventual plantejament d'un conflicte de competència (art. 76.3 EAC). Per tal de delimitar l'objecte del nostre Dictamen, abans de tot, cal descriure el contingut de la Resolució i el context normatiu en el qual aquesta s'insereix.

La Resolució de 13 de maig de 2013, que consta d'onze apartats i dos annexos, s'emmarca en l'acció protectora de la Seguretat Social i té per objecte planificar per a l'any 2013 les activitats que en aquest àmbit han de desenvolupar les mútues per tal de controlar i reduir, si és el cas, les contingències professionals de la Seguretat Social. A aquests efectes, estableix quatre programes d'activitats, en els quals es determinen també els seus destinataris, criteris i objectius, i als quals s'han d'ajustar les mútues en l'elaboració dels seus plans d'activitats preventives, que presentaran a la Direcció General d'Ordenació de la Seguretat Social per a la seva aprovació. Cada mútua ha de finançar aquestes activitats sense destinar-hi més del 0,5% dels seus ingressos per quotes de contingèn-

cies professionals, i informar sobre la seva execució a l'esmentada direcció general, que en realitzarà la valoració tècnica i el seguiment. Finalment, l'apartat novè reconeix la competència estatal per a la planificació d'aquestes activitats i regula la coordinació amb les comunitats autònomes.

Pel que fa al seu context normatiu, les mútues d'accidents de treball i malalties professionals són, d'acord amb l'article 68.1 del Reial decret legislatiu 1/1994, de 20 de juny, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei general de la Seguretat Social (TRLGSS, en endavant), associacions sense ànim de lucre, degudament autoritzades pel ministeri competent en matèria de treball i afers socials i constituïdes per empresaris que assumeixen a l'efecte una responsabilitat mancomunada, amb l'objecte principal de col·laborar en la gestió de la Seguretat Social en determinats àmbits. Com a entitats col·laboradores de la Seguretat Social, se'ls atribueixen les funcions de col·laborar en la gestió de contingències d'accidents de treball i malalties professionals i en la gestió de la prestació econòmica d'incapacitat temporal derivada de contingències comunes (art. 68.2.a i .c TRLGSS), així com «la realización de actividades de prevención, recuperación y demás previstas en la presente Ley» (art. 68.2.b TRLGSS).

Les previsions legals en relació amb aquest tipus d'entitats col·laboradores de la Seguretat Social han estat desplegades pel Reial decret 1993/1995, de 7 de desembre, pel qual s'aprova el Reglament sobre col·laboració de les mútues d'accidents de treball i malalties professionals de la Seguretat Social. Aquesta norma reglamentària precisa que aquestes activitats desenvolupades per les mútues per a la prevenció dels accidents de treball i les malalties professionals s'han de dur a terme a favor de les empreses associades i de llurs treballadors, així com dels treballadors per compte propi adherits que tinguin cobertes les contingències esmentades (art. 13.1 RD 1993/1995). Les mútues, en la seva condició d'entitats col·laboradores de la Seguretat Social, s'han de coordinar amb les entitats gestores i els serveis comuns de la Seguretat Social, «así como con las Administraciones públicas que tengan atribuidas competencias relacionadas con los distintos aspectos de la colaboración en la gestión que tienen encomendada» (art. 14.1 RD 1993/1995).

Més enllà d'aquesta activitat de prevenció vinculada a la seva funció com a entitats col·laboradores de la Seguretat Social, les mútues d'accidents de treball i malalties professionals no poden desenvolupar directament les funcions corresponents als serveis de prevenció aliens, en el marc de la legislació de prevenció de riscos laborals (art. 32 de la Llei 31/1995, de 8 de novembre, de prevenció de riscos laborals). D'aquesta manera s'estableix una clara diferenciació entre l'activitat de prevenció lligada a la col·laboració amb la Seguretat Social i la que forma part del deure de vetllar per la seguretat i la higiene en el treball.

La regulació de l'actuació de les mútues en el primer dels dos àmbits ha estat desplegada per l'Ordre TAS/3623/2006, de 28 de novembre, per la qual es regulen les activitats preventives en l'àmbit de la Seguretat Social i el finançament de la Fundació per a la Prevenció de Riscos Laborals, que estableix que aquesta activitat preventiva ha de tenir caràcter complementari i no substitutori de les obligacions directes que assumeixen els empresaris d'acord amb la Llei 31/1995 (art. 2.2 Ordre TAS/3623/2006).

En relació amb el finançament, la planificació i el desenvolupament de les activitats preventives, l'article 3 de l'Ordre esmentada estableix, en primer lloc, que les mútues hi podran destinar, dintre de les disponibilitats pressupostàries que se'ls autoritzin, fins a un màxim d'un 1% dels seus ingressos per les quotes relatives a les contingències professionals; en segon lloc, preveu que la Secretaria d'Estat de la Seguretat Social estableixi la planificació anual de les prioritats en l'execució de les activitats de prevenció, d'acord amb els objectius fixats per la Secretaria General d'Ocupació o que es derivin de l'Estratègia espanyola de seguretat i salut en el treball en cada moment; finalment, disposa que, amb subjecció a les directrius anteriors, les mútues hauran de presentar davant la Direcció General d'Ordenació de la Seguretat Social el pla d'activitats preventives que pretenguin desenvolupar durant l'any, i que hauran de facilitar informació detallada sobre la seva execució.

D'acord amb aquesta normativa, el Consell de Ministres va aprovar el 29 de juny de 2007 l'Estratègia espanyola de seguretat i salut en el treball 2007-2012, que estableix les po-

lítiques preventives d'àmbit estatal o supraautonòmic per a aquest període.

En aplicació de la regulació descrita, la Secretaria d'Estat de la Seguretat Social ha dictat des de l'any 2007 les resolucions corresponents (resolucions de 2 d'abril de 2007 –BOE núm. 88, de 12 d'abril–, de 31 de juliol de 2008 –BOE núm. 201, de 20 d'agost–, de 30 de juny de 2009 –BOE núm. 160, de 3 de juliol–, de 9 de juny de 2010 –BOE núm. 149, de 19 de juny–, de 10 de juny de 2011 –BOE núm. 148, de 22 de juny–, i de 5 de setembre de 2012 –BOE núm. 222, de 14 de setembre–), en les quals, a efectes d'aquest Dictamen, es fixava, d'una banda, el percentatge màxim de les quotes per contingències professionals que es podia destinar a finançar les activitats de prevenció, i, d'una altra, els criteris i les prioritats que havien d'aplicar les mútues en la planificació de les seves activitats preventives. Aquestes resolucions, des de l'any 2008, conformement al que estableixen alguns estatuts d'autonomia, contenen una previsió específica de «coordinació» amb les comunitats autònomes amb competència compartida en matèria de coordinació de les activitats de prevenció, redactada, amb variacions poc significatives, en els termes següents:

«Las Comunidades Autónomas que ostenten, en virtud de sus respectivos Estatutos de Autonomía, competencia compartida con la Administración del Estado en la coordinación de las actividades de prevención de riesgos laborales que lleven a cabo las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social en sus respectivos ámbitos territoriales, determinarán y comunicarán a dichas mutuas y al Ministerio de Empleo y Seguridad Social, en el plazo máximo de dos meses, la especificación de las actividades preventivas a realizar por aquéllas susceptibles de desarrollo en el ámbito de la Seguridad Social y en el de esta resolución.» (apt. sisè de la Resolució de 5 de setembre de 2012)

Atès aquest marc normatiu estatal, i en virtut de la competència que preveu l'article 165.1.d EAC, que atribueix a la Generalitat la competència compartida sobre seguretat social, que s'estén a l'exercici de la funció executiva sobre la coordinació de les activitats de prevenció de riscos laborals que

acompleixen a Catalunya les mútues d'accidents de treball i malalties professionals, el Govern de la Generalitat ha dictat anualment les corresponents resolucions d'acord amb les quals es determinaven les activitats preventives que havien de desenvolupar les mútues durant l'exercici corresponent (Resolució TRE/3044/2008, de 10 d'octubre; Resolució TRE/2164/2009, de 9 de juliol; Ordre TRE/328/2010, de 31 de maig; Resolució EMO/414/2011, d'11 de febrer; Resolució EMO/616/2012, de 28 de març, i Resolució EMO/382/2013, de 26 de febrer). Aquestes resolucions, algunes de les quals es van dictar en el marc de l'Estratègia catalana de seguretat i salut laboral 2009-2012 (aprovada per Acord GOV/118/2009, de 7 de juliol), presenten un contingut comú consistent en l'especificació dels programes de prevenció que han de dur a terme les mútues i la regulació de la presentació per part d'aquestes del pla d'activitats preventives, la memòria i la informació sobre els resultats d'execució del pla; del seguiment, el control i la valoració dels resultats, i, finalment, del finançament de les activitats. En relació amb aquest punt, l'article 6 de les resolucions esmentades dels anys 2012 i 2013 incorpora la previsió següent: «Les despeses que destini cada mútua a l'execució d'aquestes activitats preventives, no podran ser inferiors al màxim establert normativament per l'Estat, import que s'aplicarà proporcionalment al nombre de persones treballadores del conjunt dels centres de treball de l'àmbit territorial de Catalunya de les empreses associades». Així, es delimitaven clarament els aspectes de caràcter econòmic de les activitats preventives, la determinació dels quals restava en l'àmbit de la competència de l'Estat.

En contrast amb el reconeixement pacífic de l'exercici de les competències autonòmiques efectuat per les diferents resolucions de la Secretaria d'Estat de la Seguretat Social des de l'any 2008, la Resolució de 13 de maig de 2013, objecte de dictamen, introdueix en l'apartat novè, sol·licitat, una articulació diferent de les actuacions de les comunitats autònomes. En concret, estableix el següent:

«Las comunidades autónomas que, en virtud de sus respectivos estatutos de autonomía, ostenten competencia de ejecu-

ción compartida con la Secretaría de Estado de la Seguridad Social en materia de coordinación de las actividades preventivas de este ámbito, podrán interesar, de entre los programas de actividades establecidos en el resuelve primero de esta resolución y respetando los destinatarios, actividades, criterios y objetivos de los mismos, el desarrollo de aquellas particularidades que les interesen. A tales fines, deberán comunicar al Ministerio de Empleo y Seguridad Social, en el plazo máximo de un mes desde la publicación de esta resolución en el “Boletín Oficial del Estado”, las mencionadas actividades de desarrollo a realizar por las mutuas en el territorio de la correspondiente comunidad autónoma.»

Així doncs, la Resolució de 13 de maig de 2013, a banda de qualificar la competència d'execució compartida, estableix, com a única forma d'actuació, la mera comunicació al Ministeri d'Ocupació i Seguretat Social de les activitats corresponents que han de desenvolupar les mútues en el seu àmbit territorial respectiu.

2. Una vegada descrit el context normatiu i el contingut de la Resolució objecte de la sol·licitud de dictamen, cal indicar els motius que, d'acord amb l'escrit del Govern, fonamenten els dubtes de constitucionalitat i d'estatutarietat.

El Govern considera que l'apartat novè de la Resolució de la Secretaria d'Estat de la Seguretat Social envaeix la competència de la Generalitat en matèria de seguretat social i buida de contingut la funció executiva de coordinació de les activitats de prevenció de riscos laborals que desenvolupin a Catalunya les mútues d'accidents de treball i malalties professionals, que expressament li atribueix l'article 165.1.d EAC. Així mateix, en tractar-se de l'activitat de prevenció de riscos laborals, entén també que hi incideixen de manera complementària els títols competencials que preveuen l'article 170.1.g EAC, relatiu a la competència executiva respecte de la normativa estatal sobre prevenció de riscos laborals i seguretat i salut en el treball, i l'article 162.3.b EAC, que atribueix la competència compartida sobre l'ordenació, la planificació, la determinació, la regulació i l'execució de les mesures i les actuacions destinades a preservar, protegir i promoure la salut pública en tots els àmbits, incloent-hi la salut laboral.

Més en concret, la controvèrsia competencial que es formula respecte de l'apartat novè de la Resolució objecte de dictamen té un doble vessant. D'una banda, el Govern considera que el text de la Resolució parteix d'una qualificació incorrecta de la competència autonòmica, en referir-se a una «competència de ejecución compartida» i no a una competència compartida, que és el que preveu l'article 165 EAC. El procediment previst per l'esmentat apartat de la Resolució, segons el qual la Generalitat haurà d'«interessar» a la Secretaria d'Estat de la Seguretat Social les particularitats que li interessin, d'entre els programes establerts per la mateixa Resolució, suposa, segons la sol·licitud de dictamen, el buidament de les competències referides assumides per la Generalitat. De l'altra, s'al·lega que aquest procediment comporta la imposició d'un control jeràrquic sobre l'exercici de les competències de la Generalitat, en sotmetre'l al judici d'un òrgan de l'Estat, la qual cosa és incompatible amb el caràcter polític de l'autonomia que reconeix la Constitució a les comunitats autònomes.

3. Un cop delimitat el contingut de la Resolució objecte de dictamen i expressats els motius que fonamenten la sol·licitud, en el fonament jurídic següent determinarem el paràmetre de constitucionalitat i d'estatutarietat aplicable a l'objecte del Dictamen i en el tercer procedirem a examinar l'adequació de l'apartat novè de la Resolució a l'ordre constitucional i estatutari de distribució de competències.

Segon. El marc constitucional i estatutari de distribució de competències en matèria de seguretat social

Un cop exposat en el fonament jurídic precedent l'objecte del present Dictamen, cal que procedim a continuació a l'enquadrament competencial de l'apartat novè de la Resolució de 13 de maig de 2013, per tal de poder determinar el paràmetre de constitucionalitat i d'estatutarietat que li és aplicable.

Una primera i simple aproximació al contingut de la Resolució, que hem descrit amb detall en el fonament anterior, ens permet concloure sense majors dificultats que tant el seu ob-

jecte material com la seva finalitat s'insereixen en la matèria sobre la qual es projecta el títol competencial de seguretat social, previst a l'article 149.1.17 CE. Com és sabut, l'esmentat precepte atribueix a l'Estat la competència sobre «[l]legislació bàsica i règim econòmic de la Seguretat Social, sens perjudici que les Comunitats Autònomes n'executin els serveis».

Així, la jurisprudència constitucional ha establert 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), tot reservant a les comunitats autònomes la competència per exercir la potestat legislativa en allò que no és bàsic, així com la potestat reglamentària i la funció executiva, sempre que tinguin atribuïda aquesta competència en els seus respectius estatuts d'autonomia. Per tant, en aquest darrer cas, ens trobem davant d'una competència compartida, tot i que cal posar de manifest que, en termes generals i fins al moment actual, l'exercici de la potestat legislativa per part de les comunitats autònomes en aquesta matèria ha estat molt reduït.

Aquesta distribució de funcions en matèria de seguretat social, articulada sobre la base del binomi bases/desenvolupament, s'altera, però, substancialment quan ens situem en l'àmbit del règim econòmic de la seguretat social. En aquest supòsit, la doctrina jurisprudencial ha reiterat que la competència de l'Estat no només inclou les potestats normatives, sinó que s'estén també a l'exercici de les competències executives, per tal de «[...] preservar la unidad del sistema español de Seguridad Social y el mantenimiento de un "régimen público", es decir, único y unitario de Seguridad Social para todos los ciudadanos (art. 41 de la Constitución), que garantice al tiempo la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y deberes en materia de Seguridad Social (art. 149.1.1ª de la Constitución)» (STC 124/1989, FJ 3).

En matèria de seguretat social, la Generalitat ha assumit la competència compartida, respectant els principis d'unitat econòmica patrimonial i de solidaritat financera de la seguretat social, que inclou «d) L'ordenació i l'exercici de les potestats administratives sobre les institucions, les empreses i les fun-

dacions que col·laboren amb el sistema de la seguretat social, en les matèries a què fa referència la lletra c, i també la coordinació de les activitats de prevenció de riscos laborals que acompleixen a Catalunya les mútues d'accidents de treball i malalties professionals» (art. 165.1 EAC). Per tant, i com es desprèn del precepte esmentat, la Generalitat té atribuïda estatutàriament, en tot cas, la competència executiva en matèria de mútues d'accidents de treball i malalties professionals i, concretament, la coordinació de les activitats de prevenció de riscos laborals que aquestes desenvolupin a Catalunya.

Així doncs, d'acord amb el bloc de la constitucionalitat integrat per l'article 149.1.17 CE i l'article 165.1.d EAC, la Generalitat és titular de la competència executiva en matèria de coordinació de les esmentades mútues quan aquestes duen a terme funcions instrumentals de col·laboració amb la Seguretat Social. En altres paraules, la competència compartida que estableixen tant la Constitució com l'Estatut en la matèria es concreta en l'exercici de les funcions executives per part de la Generalitat quan l'àmbit d'actuació de les citades entitats té lloc en territori català. D'aquesta manera, el terme *coordinació* no ha de ser interpretat en el sentit que ens remet a la clàssica definició o concepte de la potestat estatal de coordinació amb la qual s'atribueix a l'Estat una posició de preeminència en diverses matèries sinó a la capacitat que té la Generalitat d'ordenar i organitzar l'activitat de les mútues en l'espai que es troba sota la seva competència.

Cal precisar que l'article 165.1 EAC no prescriu una execució compartida, en el sentit que la competència s'exerceixi de manera conjunta i simultània per part de l'Administració de l'Estat i la Generalitat, sinó que estableix que la funció executiva, denominada o identificada en aquest cas com a activitat de coordinació, correspon en la seva integritat a l'Administració autonòmica catalana en la mesura que es desenvolupa a Catalunya.

Per tant, les funcions i potestats que inclou la coordinació de les mútues abasten plenament el contingut funcional de les competències executives, incloent des dels actes de mera gestió i organització fins a l'aprovació de les disposicions necessàries per a l'execució de la normativa estatal.

D'acord amb aquest cànon, l'exercici de les dites competències executives no s'ha de veure delimitat ni restringit per una eventual intervenció executiva de l'Estat pel mer fet que la matèria de la qual deriva la funció executiva (la coordinació de les mútues) tingui una naturalesa compartida (seguretat social). La incidència estatal únicament estaria emparada en cas que hi concorreguessin determinats supòsits excepcionals, com serien el seu caràcter imprescindible per garantir l'acompliment de la finalitat perseguida o l'assegurament de determinats drets constitucionals en un pla d'igualtat. Quant a aquest aspecte, fins i tot en l'espai de la quasi exclusivitat estatal del règim econòmic de la seguretat social, no és sobrer recordar que les actuacions relatives a l'activitat de prevenció de riscos que poden dur a terme les mútues en el marc de l'article 165.1 EAC no pertorben el seu funcionament econòmic uniforme ni generen directament ni indirectament desigualtats en els drets o les obligacions dels ciutadans amb relació al sistema.

Finalment, un cop exposat el paràmetre derivat del corresponent enquadrament de l'apartat novè de la Resolució, i a efectes de donar resposta completa a la sol·licitud del Govern, hem de descartar que les competències de la Generalitat recollides als articles 162.3.b EAC (salut pública, inclosa la laboral) i 170.1.g EAC (prevenció de riscos laborals) puguin incidir en la norma que estem examinant. Una vegada hem identificat l'article 165.1.d EAC com a títol prevalent, d'acord amb el seu contingut i finalitat coincidents amb el precepte que és objecte del nostre Dictamen, els altres títols al·legats esdevenen irrellevants en l'anàlisi de constitucionalitat i d'estatutarietat que hem de realitzar en el fonament següent.

Tercer. L'examen de l'adequació de l'apartat novè de la Resolució de 13 de maig de 2013 a l'ordre constitucional i estatutari de distribució de competències

1. Una vegada establert el paràmetre de constitucionalitat i d'estatutarietat relatiu a la matèria de seguretat social, ens correspon aplicar-lo a l'apartat novè, objecte de dictamen, per

tal d'analitzar-ne l'adequació a les previsions contingudes en el bloc de la constitucionalitat (art. 149.1.17 CE i 165.1.d EAC).

En concret, es tracta d'emetre el nostre parer consultiu sobre l'apartat novè de la Resolució de 13 de maig de 2013, en virtut de la qual s'ha produït una modificació rellevant respecte de les resolucions precedents de naturalesa i contingut anàlegs, dictades des de l'any 2008 fins al 2012, pel que fa a la regulació de la coordinació amb les comunitats autònomes que tenen atribuïdes competències compartides amb l'Administració de l'Estat respecte de la coordinació de les activitats de prevenció de riscos laborals que duen a terme les mútues d'accidents de treball i malalties professionals de la Seguretat Social en el seus àmbits territorials respectius.

Aquest canvi s'ha produït en un doble sentit. Per una banda, en atribuir-se la Secretaria d'Estat de la Seguretat Social, en virtut de l'apartat novè, paràgraf primer, la potestat executiva per establir la planificació anual de les activitats de la Seguretat Social en matèria de control i prevenció de les contingències professionals que han de desenvolupar les mútues d'accidents de treball i malalties professionals, emparant-se en l'article 68.2.b TRLGSS i l'Ordre TAS/3623/2006. I, per una altra, en substituir, segons es desprèn del redactat del paràgraf segon del mateix apartat, l'exercici de la competència compartida en la seva funció executiva, que té atribuïda la Generalitat en virtut de l'article 165.1.d EAC, sobre coordinació de les mútues, tot alterant la seva naturalesa, per convertir-la en un instrument de coordinació de nova creació que situa l'Estat en una clara posició de preeminència respecte de la Generalitat.

2. Del redactat de l'apartat novè, paràgraf primer, de la Resolució de 13 de maig de 2013 es desprèn que l'Estat, a diferència de les resolucions precedents dictades en aquest mateix àmbit d'actuació, exerceix amb plenitud una competència executiva sense tenir present la competència pròpia que té atribuïda la Generalitat en aquesta matèria. La Resolució estableix un pla general d'activitats preventives de la Seguretat Social, que han d'aplicar les mútues d'accidents de treball i malalties professionals de la Seguretat Social en la planificació corresponent a l'any 2013. En aquest sentit, aques-

ta planificació es pot qualificar d'instrument de naturalesa executiva, tal com es deriva del contingut de la seva regulació, àmpliament descrit en el fonament jurídic primer, a banda de la forma de resolució que adopta, que és també típicament propi de les disposicions que s'insereixen en l'espai de realització de les competències executives.

Podem afirmar, així doncs, que ens trobem davant d'un instrument merament executiu, aliè a allò que integra el règim econòmic de la seguretat social, i que, precisament perquè té aquesta naturalesa, no habilita l'Estat per exercir íntegrament tant les potestats normatives com les funcions executives.

En conseqüència, per mitjà de l'apartat novè, paràgraf primer, de la Resolució, la Secretaria d'Estat de la Seguretat Social està efectuant una autèntica alteració competencial en convertir una competència compartida en matèria de seguretat social en una competència exclusiva que s'estén a l'exercici de la funció executiva. Dit d'una altra manera, violenta el sistema de distribució de competències en ignorar la configuració de la competència de la Generalitat en matèria de seguretat social com a «compartida».

3. Pel que fa a l'apartat novè, paràgraf segon, de la Resolució de 13 de maig de 2013, cal prestar atenció a la conceptualització que fa de la competència en matèria de coordinació de les activitats preventives de la Seguretat Social que han d'aplicar les mútues, que qualifica de «competència de ejecución compartida». L'Estat opera en aquesta Resolució un canvi de tipologia competencial respecte del que preveuen les resolucions precedents aprovades ininterrompudament des del 2008 fins al 2012. En efectuar aquesta alteració de la tipologia competencial, l'Estat limita de manera il·legítima la competència compartida en matèria de seguretat social, que inclou «[...] la coordinació de les activitats de prevenció de riscos laborals que aconsegueixen a Catalunya les mútues [...]», atribuïda a la Generalitat per l'article 165.1.d EAC. A parer nostre, doncs, no s'adequa a les previsions contingudes en el bloc de la constitucionalitat *ex* articles 149.1.17 CE i 165.1.d EAC.

Si parem atenció a la regulació que estableix aquest segon paràgraf en referir-se a l'exercici de la competència de coor-

dinació de les activitats preventives, observem que preveu que les comunitats autònomes podran «interesar» (expressió que equival en aquest context a «fer participar a algú en un negoci o assumpte propi»), d'entre els programes d'activitats establerts en l'apartat primer de la Resolució, «el desarrollo de aquellas particularidades que les interesen», i afegeix que amb aquesta finalitat hauran de «comunicar» al Ministeri d'Ocupació i Seguretat Social, en el termini màxim d'un mes des de la publicació de la Resolució en el *Butlletí Oficial de l'Estat*, les activitats que hauran de desenvolupar les mútues en el territori de la comunitat autònoma respectiva. De la dicció literal de les expressions utilitzades es deriva que, a partir de l'entrada en vigor d'aquesta Resolució, a la Generalitat li resta un marge d'actuació molt limitat per exercir la seva pròpia competència, atès que passa de ser ella mateixa qui determina i comunica a les mútues i al Ministeri les activitats preventives a realitzar per aquelles a simplement comunicar al Ministeri les que han de desenvolupar entre les establertes per la Secretaria d'Estat.

L'Estat ha substituït, per tant, l'exercici d'una funció executiva per l'establiment d'un procediment de mera participació de la comunitat autònoma. No en va l'expressió «podrán interesar» utilitzada per la Resolució equival, precisament, a fer partícip a la comunitat autònoma pel que fa a les particularitats que els interessin entre el conjunt de programes d'activitats establerts prèviament per l'Estat i respectant els destinataris, activitats, criteris i objectius d'aquells programes.

Quant a això, cal recordar que és doctrina constitucional reiterada que la previsió de mecanismes de cooperació o col·laboració ha de ser compatible amb l'exercici de les competències reconegudes pel bloc de la constitucionalitat i, per tant, indisponibles, sense que aquells mecanismes puguin desplaçar o absorbir les competències de les administracions que en formen part. Així, la mera previsió d'una estructura organitzativa i de participació entre l'Estat i les comunitats autònomes, en tant que suposa una translació dels principis generals de cooperació i col·laboració, té per objecte afavorir l'adequada articulació de l'exercici de les respectives competències i, en aquest sentit, les dites previsions no alteren l'es-

quema de distribució competencial, ni impedeixen a la comunitat autònoma la creació dels serveis o unitats que consideri convenients en atenció a l'adequat exercici de les competències d'execució que li han estat constitucionalment atribuïdes «[...] siempre y cuando las funciones atribuidas a dichos órganos no vengan a sustituir las competencias de ejecución que son propias de las Comunidades Autónomas» (STC 244/2012, de 18 de desembre, FJ 8).

I en un sentit semblant es pronuncia la STC 95/2013, de 23 d'abril (FJ 5), quan afirma que «[l]a elaboración de informes, estudios o propuestas [...] responde a los principios generales de colaboración y cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas y tiene por objeto favorecer la adecuada articulación de las respectivas competencias, sin que tales funciones sean susceptibles de alterar el marco competencial [...]».

4. En conseqüència, el canvi de regulació efectuat per la Resolució de 13 de maig de 2013 ens porta a concloure que l'Estat ha buidat de contingut la competència executiva de la Generalitat en matèria de coordinació de les activitats preventives que han de dur a terme les mútues, i ha alterat d'aquesta manera el sistema de distribució de competències en substituir la funció executiva que li correspon a la Generalitat per la previsió d'un procediment de participació entre l'Estat i la Generalitat. Aquesta regulació produeix el desplaçament de la competència estatutàriament assumida per la Generalitat en favor de l'Administració de l'Estat, que fixa els destinataris, criteris, activitats i objectius dels programes respecte dels quals la comunitat autònoma només pot comunicar aquells que elegeixi entre els que estableix l'Estat. D'aquesta manera, l'Estat parteix d'un model de distribució de competències que interpreta que la naturalesa compartida sobre una matèria es trasllada automàticament al caràcter també compartit i simultani en l'exercici de la competència executiva, concepció que és del tot contrària al bloc de la constitucionalitat i a la jurisprudència constitucional vigent.

En conclusió, l'apartat novè de la Resolució de 13 de maig de 2013, per la qual s'estableix el Pla general d'activitats preventives de la Seguretat Social, que han d'aplicar les mútues

d'accidents de treball i malalties professionals de la Seguretat Social en la planificació de les seves activitats per a l'any 2013, vulnera la competència de la Generalitat establerta a l'article 165.1.d EAC i no troba empara en l'article 149.1.17 CE.

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

CONCLUSIÓ

Única. L'apartat novè de la Resolució de 13 de maig de 2013, per la qual s'estableix el Pla general d'activitats preventives de la Seguretat Social, que han d'aplicar les mútues d'accidents de treball i malalties professionals de la Seguretat Social en la planificació de les seves activitats per a l'any 2013, vulnera la competència de la Generalitat establerta a l'article 165.1.d de l'Estatut i no troba empara en l'article 149.1.17 de la Constitució.

Adoptada per unanimitat.

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

Dictamen 9/2013, de 8 d'agost,
sobre la Llei 8/2013, de 26 de juny, de rehabilitació,
regeneració i renovació urbanes

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

DICTAMEN

Sol·licitat pel Govern de la Generalitat, sobre la Llei 8/2013, de 26 de juny, de rehabilitació, regeneració i renovació urbanes (BOE núm. 153, de 27 de juny de 2013).

ANTECEDENTS

1. El dia 10 de juliol de 2013 va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries un escrit de la vicepresidenta del Govern, de 9 de juliol de 2013 (Reg. núm. 3327), pel qual, en compliment del que preveuen els articles 16.2.a i 31 de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries, es comunicava al Consell l'Acord del Govern de la Generalitat, de 9 de juliol de 2013, de sol·licitud d'emissió de dictamen sobre els articles 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13 i 15 i les disposicions transitòria primera i finals dot-

Ponent: Francesc de Paula Caminal Badia

zena, apartat cinc, i divuitena de la Llei 8/2013, de 26 de juny, de rehabilitació, regeneració i renovació urbanes (BOE núm. 153, de 27 de juny de 2013).

L'òrgan sol·licitant demana d'aquest Consell el dictamen, atès el seu caràcter preceptiu segons l'article 76.3 EAC, per al cas que s'acordés interposar un recurs d'inconstitucionalitat.

2. El Consell de Garanties Estatutàries, en la sessió del dia 11 de juliol de 2013, després d'examinar la legitimació i el contingut de la sol·licitud, la va admetre a tràmit i es va declarar competent per emetre el dictamen corresponent, d'acord amb l'article 24.2 de la seva Llei reguladora. Se'n va designar ponent el conseller Francesc de Paula Caminal Badia.

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

4. Finalment, després de les corresponents sessions de deliberació, es va fixar com a data per a la votació i per a l'aprovació del Dictamen el dia 8 d'agost de 2013.

FONAMENTS JURÍDICS

Primer. L'objecte del Dictamen

Com s'ha exposat en els antecedents, el Govern de la Generalitat sol·licita d'aquest Consell que es pronunciï sobre determinats preceptes de la Llei 8/2013, de 26 de juny, de rehabilitació, regeneració i renovació urbanes (Llei 8/2013 o LRRRU, en endavant), amb caràcter previ a l'eventual interposició d'un recurs d'inconstitucionalitat (art. 76.3 EAC).

La Llei objecte de dictamen se situa dins la tendència normativa recent d'impulsar la regulació de la rehabilitació, la regeneració i la renovació urbanes, que tradicionalment ha estat un àmbit poc desenvolupat del dret urbanístic en com-

paració amb tot allò que té a veure amb els processos d'urbanització i la producció de nova ciutat. En el context de la crisi econòmica i pel pes que hi té el sector immobiliari, el legislador estatal ha considerat que la rehabilitació dels habitatges i la regeneració i la renovació urbanes constitueixen una àrea d'activitat que pot propiciar la recuperació d'un sector econòmic, com és el de la construcció, especialment intensiu en termes d'ocupació.

Amb aquesta finalitat, en els últims anys, s'ha anat desplegant una normativa estatal específica en matèria de rehabilitació urbana mitjançant, d'una banda, els articles 107 a 111 de la Llei 2/2011, de 4 de març, d'economia sostenible (en endavant, LES) i, de l'altra, els articles 17 a 25 del Reial decret llei 8/2011, d'1 de juliol, de mesures de suport als deutors hipotecaris, de control de la despesa pública i cancel·lació de deutes amb empreses i autònoms contrets per les entitats locals, de foment de l'activitat empresarial i impuls de la rehabilitació i de simplificació administrativa (en endavant Reial decret llei 8/2011).

Cal assenyalar que determinats preceptes d'aquestes dues normes han estat objecte de dictamen per part d'aquest Consell en els DCGE 6/2011, de 20 de maig (en relació amb els art. 110.4 i 111.6 de la Llei 2/2011) i DCGE 8/2011, de 27 de setembre (en relació amb els art. 17.1.c, 18.1, 19.2, 21, 22 i 23, la disposició addicional tercera i les disposicions transitòries primera i segona i la disposició final primera.1). En ambdós casos, el Consell va considerar que els preceptes dictaminats vulneraven les competències de la Generalitat en matèria d'urbanisme i d'habitatge.

El Govern de la Generalitat, d'acord amb la doctrina consultiva emesa, ha formulat els corresponents recursos d'inconstitucionalitat contra les dues normes legals, i que es troben a hores d'ara pendents de resolució (Recurs d'inconstitucionalitat núm. 6596-2011, respecte dels art. 101, apts. 1, 2, 3 i 4; 102; 110, apt. 4, i 111, apt. 6, i la disposició final primera, apt. 1, paràgrafs primer i últim, i l'apartat 2.b de la Llei 2/2011; i Recurs d'inconstitucionalitat núm. 1886-2012, respecte dels art. 17.1.c, 18.1, 19.2, 21, 22 i 23, la disposició addicional tercera, les disposicions transitòries primera i segona i la disposició final primera del Reial decret llei 8/2011).

La Llei 8/2013 objecte de dictamen substitueix precisament la regulació prevista en la LES i el Reial decret llei 8/2011, la qual deroga expressament, tal com ho disposen els apartats cinquè i sisè de la disposició derogatòria única, i estableix un marc normatiu sistemàtic i complet de les actuacions de rehabilitació, regeneració i renovació urbanes.

La part articulada de la Llei 8/2013 és precedida d'un extens preàmbul en el qual s'exposen a bastament la finalitat, els objectius i el contingut de la Llei. D'acord amb aquest, la regulació s'emmarca en una doble necessitat. D'una banda, es pretén contribuir a la recuperació i la reactivació del sector de la construcció mitjançant la potenciació de les actuacions sobre el patrimoni immobiliari i l'edificació existent. I, de l'altra, s'assumeixen les exigències europees relatives a l'eficiència energètica dels edificis. En aquest sentit, i sempre segons el preàmbul, la Llei persegueix els objectius de potenciar la rehabilitació edificatòria i la regeneració i la renovació urbanes, eliminant les traves existents i creant mecanismes específics que la facin viable econòmicament; establir un marc normatiu idoni per fer possible la reconversió i reactivació del sector de la construcció, i, finalment, fomentar la qualitat, la sostenibilitat i la competitivitat en l'edificació i en el sòl per tal de donar compliment als objectius marcats per la normativa europea en matèria d'eficiència energètica i reducció d'emissions.

Els objectius anteriors són, en particular, els assenyalats per la Directiva 2010/31/UE del Parlament Europeu i del Consell, de 19 de maig de 2010, relativa a l'eficiència energètica dels edificis, i la Directiva 2012/27/UE del Parlament Europeu i del Consell, de 25 d'octubre de 2012, relativa a l'eficiència energètica, per la qual es modifiquen les directives 2009/125/CE i 2010/30/UE, i per la qual es deroguen les directives 2004/8/CE i 2006/32/CE. A més, cal afegir-hi la Declaració de Toledo, aprovada el 22 de juny de 2010 pels ministres responsables de desenvolupament urbà dels 27 estats membres de la Unió Europea, d'acord amb la qual «la batalla principal de la sostenibilitat urbana s'ha de lliurar, precisament, en la consecució de la màxima ecoeficiència possible en els teixits urbans de la ciutat ja consolidada» (apt. 3, par. primer del preàmbul).

Des del punt de vista competencial, el preàmbul afirma que la norma constitueix legislació bàsica a l'empara del títol competencial de l'Estat reconegut a l'article 149.1.13 CE i «fixa, en conseqüència, un “denominador comú” de “caràcter nuclear” que deixa suficient marge a les comunitats autònomes per a l'exercici de les competències que els són pròpies». A aquest títol general, que es projecta sobre el contingut sencer de la Llei, s'hi afegeixen altres títols addicionals vinculats a diferents preceptes. Pel que interessa als efectes del dictamen, se citen els títols competencials reconeguts a l'article 149.1 CE en els seus subapartats 1, 8, 16, 18, 23, 25 i 30.

La Llei 8/2013 es compon d'un títol preliminar, dos títols, quatre disposicions addicionals, dues disposicions transitòries, una disposició derogatòria i vint disposicions finals. D'acord amb l'article 1, el seu objecte consisteix a «regular les condicions bàsiques que garanteixin un desenvolupament sostenible, competitiu i eficient del medi urbà, mitjançant l'impuls i el foment de les actuacions que condueixin a la rehabilitació dels edificis i a la regeneració i renovació dels teixits urbans existents, quan siguin necessàries per assegurar als ciutadans una qualitat de vida adequada i l'efectivitat del seu dret a gaudir d'un habitatge digne i adequat». L'article 2 estableix la definició de diferents conceptes emprats per la Llei i l'article 3 conté un ampli conjunt de finalitats comunes a què han de respondre les polítiques públiques per a un medi urbà més sostenible, eficient i competitiu.

Un cop hem ressenyat sumàriament els objectius de la norma, cal descriure breument els preceptes que haurem d'examinar, deixant per a un moment posterior l'explicitació de les raons, que, a criteri del Govern de la Generalitat, podrien incórrer en excés competencial, amb afectació de les competències de la Generalitat, i els motius que les fonamenten.

Seguint la sistemàtica de l'escrit de sol·licitud, els preceptes sol·licitats es poden dividir en tres blocs per raó del seu contingut: un primer bloc, relatiu a l'informe d'avaluació d'edificis (art. 4, 5 i 6 i disposicions transitòria primera i final divuitena LRRRU); un segon bloc, comprensiu d'un conjunt de preceptes que regulen diferents aspectes de les actuacions de rehabilitació, regeneració i renovació urbanes (art. 7, 8, 9, 10,

11, 12, 13 i 15 LRRRU), i, finalment, un tercer bloc referent a la regulació del règim de conformitat, aprovació o autorització dels actes d'edificació i ús del sòl i dels efectes del silenci administratiu (disposició final dotzena, apt. cinc, LRRRU, en la part que dona nova redacció als apts. 7 i 8 de l'article 9 del Text refós de la Llei del sòl aprovat pel Reial decret legislatiu 2/2008, de 20 de juny).

El títol I de la Llei 8/2013 regula l'informe d'avaluació dels edificis (art. 4, 5 i 6). D'acord amb l'article 4, els propietaris d'immobles ubicats en edificacions amb tipologia residencial d'habitatge col·lectiu podran ser requerits per l'administració competent perquè acreditin la situació de l'estat de conservació de l'edifici, el compliment de la normativa en matèria d'accessibilitat universal i el grau d'eficiència energètica. Aquest informe ha de contenir l'avaluació de l'estat de conservació i de les condicions bàsiques d'accessibilitat i la certificació de l'eficiència energètica de l'edifici, document que es regula específicament en el Reial decret 235/2013, de 5 d'abril, pel qual s'aprova el procediment bàsic per a la certificació de l'eficiència energètica dels edificis.

El precepte preveu que, quan d'acord amb la normativa autonòmica o municipal hi hagi un informe d'inspecció tècnica d'edificis que avaluï l'estat de conservació i l'accessibilitat, es podrà complementar amb la certificació d'eficiència energètica i tindrà els mateixos efectes que l'informe regulat per la Llei objecte de dictamen. Així mateix, preveu que, quan l'informe d'inspecció tècnica reuneixi tots els elements requerits de conformitat amb la normativa autonòmica, podrà tenir els efectes derivats d'aquesta. En relació amb aquests dos aspectes, cal assenyalar que la disposició transitòria primera, apartat segon, preveu que «[a]mb l'objectiu d'evitar duplicitats entre l'informe i la inspecció tècnica d'edificis [...] l'informe resultant d'aquella s'ha d'integrar com a part de l'informe que regula aquesta Llei, i en tot cas aquest últim es considera produït quan el que ja s'ha dut a terme hagi tingut en compte exigències derivades de la normativa autonòmica o local iguals o més exigents que les que estableix aquesta Llei».

Així mateix, també es preveu que la periodicitat mínima de l'informe d'avaluació sigui de deu anys, tot i que les comu-

nitats autònomes i els municipis poden preveure una periodicitat menor. L'incompliment del deure d'elaborar l'informe en temps i forma es considerarà una infracció urbanística, d'acord amb el que preveu la normativa urbanística aplicable. Una còpia de l'informe s'ha de remetre a l'organisme que determini la comunitat autònoma, a fi i efecte que aquesta informació s'incorpori a un registre integrat únic.

Com a mesura de coordinació administrativa, l'article 5 LRRRU estableix que els informes d'avaluació dels edificis nodreixin els censos de construccions, edificis, habitatges i locals necessitats de rehabilitació, als quals es refereix la disposició addicional primera. Finalment, l'article 6 regula els requisits de capacitació dels tècnics habilitats per emetre els esmentats informes.

El segon bloc de preceptes regula diferents elements de les actuacions sobre el medi urbà, a les quals es refereix el títol II. L'article 7 LRRRU defineix l'objecte d'aquestes actuacions, tot diferenciant entre les que suposen obres de rehabilitació edificatòria i les de regeneració i renovació urbanes, que afecten tant edificis com teixit urbà. L'article 8 estableix els subjectes obligats a efectuar les obres compreses en les actuacions sobre medi urbà, subjectes que s'afegeixen a aquells als quals la legislació d'ordenació territorial i urbanística atribueix aquesta obligació. L'article 9 regula la iniciativa per proposar l'ordenació de les actuacions de rehabilitació edificatòria i les de regeneració i renovació urbanes.

L'article 10 LRRRU estableix les regles bàsiques per a l'ordenació i l'execució de les actuacions. Es distingeix entre les actuacions sobre el medi urbà que impliquin la necessitat d'alterar l'ordenació urbanística vigent i les que no la impliquin. Quant a les primeres, s'hauran d'observar els tràmits oportuns per dur a terme la corresponent modificació en l'ordenació urbanística o, si la legislació aplicable ho preveu, determinats programes o instruments d'ordenació es podran aprovar pels procediments d'aprovació de les normes reglamentàries, amb els mateixos efectes que tindrien els mateixos plans d'ordenació urbanística. D'altra banda, es preveu que sigui possible ocupar les superfícies d'espais lliures o de domini públic que resultin indispensables per a la instal·lació

d'ascensors o altres elements, així com les superfícies comunes d'ús privatiu, com ara vestíbuls, replans, sobrecobertes, volades i porxos, quan no sigui viable tècnicament o econòmicament cap altra solució per garantir l'accessibilitat universal i sempre que s'asseguri la funcionalitat dels espais lliures i altres elements de domini públic. Aquesta mateixa regla s'haurà d'aplicar als espais que requereixin la realització d'obres que aconseguixin reduir com a mínim el 30% de la demanda energètica anual de calefacció o refrigeració de l'edifici. En ambdós casos, els instruments d'ordenació urbanística hauran de garantir l'aplicació d'aquesta regla.

L'article 11 LRRRU regula el contingut detallat de la memòria de viabilitat econòmica que ha de precedir l'ordenació i l'execució de les actuacions de rehabilitació i de regeneració i renovació urbana. L'article 12 preveu els efectes dels actes de delimitació espacial de l'àmbit d'actuació de rehabilitació de l'edificació i de regeneració i renovació urbanes. L'article 13 disposa que, en relació amb les formes d'execució, les administracions públiques puguin utilitzar totes les modalitats de gestió directa o indirecta admeses per la normativa vigent. Finalment, l'article 15 determina les facultats dels subjectes legitimats per participar en l'execució de les actuacions sobre el medi urbà.

Quant al tercer bloc temàtic esmentat, el referent als actes d'edificació i ús del sòl, els apartats 7 i 8 de l'article 9 del Text refós de la Llei del sòl, que porta per rúbrica «Contingut del dret de propietat del sòl: deures i càrregues», d'acord amb la redacció donada per l'apartat cinc de la disposició final dotzena de la Llei 8/2013, estableixen, d'una banda, que qualsevol acte d'edificació requereix l'acte de conformitat, aprovació o autorització administrativa que sigui preceptiu, segons la legislació d'ordenació territorial i urbanística. De l'altra, preveuen que una sèrie d'actes que autoritzin determinades activitats hauran de ser expressos i se'ls aplicarà la regla del silenci administratiu negatiu.

Amb relació als preceptes detallats fins ara, l'escrit de sol·licitud formula determinats dubtes sobre la seva constitucionalitat i estatutarietat que recollim seguidament.

Amb referència a l'informe d'avaluació d'edificis, la sol·licitud parteix de la consideració que la inspecció tècnica

d'edificis constitueix una tècnica administrativa de control del compliment de les condicions de conservació i d'accessibilitat universal dels edificis, que forma part de la competència d'urbanisme (art. 149.5.d EAC) i també de la matèria d'habitatge (art. 137.1.a EAC). D'acord amb això, els títols competencials invocats per l'Estat (art. 149.1.1 i .13 CE) no empararien la regulació d'aquest informe d'avaluació, que, en integrar en el seu contingut, específicament, l'avaluació de les condicions de conservació dels immobles i les d'accessibilitat universal de les persones dependents, comportaria un excés competencial, en el qual també incorren, per connexió, els articles 5 i 6 i les disposicions transitòria primera i final divuitena LRRRU.

Quant als articles 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13 i 15 LRRRU, la sol·licitud estima que ens trobem davant la regulació d'instruments d'intervenció sobre la ciutat consolidada que s'han d'incloure plenament en l'àmbit material de l'urbanisme i l'habitatge, competència exclusiva de la Generalitat (art. 137.1 i 149.5 EAC), sense que puguin prevaldre els títols competencials dels subapartats 1, 13, 23 i 25 de l'article 149.1 CE, invocats per l'Estat.

Finalment, pel que fa a l'acte exprés de conformitat i el silenci negatiu respecte de determinats actes d'edificació i ús del sòl que preveu l'article 9.7 i .8 de la Llei del sòl, en la nova redacció donada per la disposició final dotzena, apartat cinc, de la Llei 8/2013, s'afirma que es tracta de tècniques administratives l'elecció de les quals correspon al titular de la competència sobre el sector material en què es pretengui desenvolupar l'activitat. Per això, ambdues previsions no formen part del procediment administratiu comú sinó que s'inscriuen en uns procediments especials com ara l'àmbit urbanístic, agrícola o la protecció del patrimoni natural, la regulació dels quals correspon al titular de la competència substantiva, que és la Generalitat.

Per tal de donar resposta als dubtes plantejats en la sol·licitud de dictamen, en el fonament jurídic segon tractarem principalment el marc competencial en matèria d'urbanisme i habitatge i la incidència que hi poden tenir alguns dels títols competencials al·legats per l'Estat. Seguidament, en el fonament jurídic tercer efectuarem l'anàlisi dels preceptes relatius

a l'informe d'avaluació dels edificis, que englobarà els articles 4, 5 i 6 i les disposicions transitòria primera i final divuitena LRRRU. En el fonament jurídic quart examinarem els preceptes referents a les actuacions sobre el medi urbà (art. 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13 i 15 LRRRU). I, finalment, en el fonament jurídic cinquè avaluarem l'acte de conformitat, aprovació o autorització dels actes d'edificació i el silenci negatiu continguts en la disposició final dotzena, apartat cinc, LRRRU.

Segon. El marc competencial en matèria d'habitatge i urbanisme, i la possible incidència dels títols estatals

Un cop delimitat l'objecte del Dictamen en el fonament jurídic anterior, examinarem els diversos títols estatals i autonòmics, en els quals són susceptibles de ser enquadrats els preceptes qüestionats, amb la finalitat de fixar el paràmetre constitucional i estatutari que els és aplicable.

1. La disposició final dinovena de la Llei dictaminada, en el seu apartat 1, declara que la totalitat de la Llei té caràcter de legislació bàsica sobre bases i coordinació de la planificació de l'activitat econòmica, de conformitat amb el que preveu l'article 149.1.13 CE. Així mateix, l'apartat 2 de la mateixa disposició exposa que aquesta Llei, «addicionalment», es dicta a l'empara d'un ventall de competències exclusives de l'Estat, que es corresponen amb les clàusules competencials 1, 8, 16, 18, 23, 25 i 30 de l'article 149.1 CE. També n'afegeix d'altres, com són la 6, l'11, la 14 o la 20, però que no tractarem, atès que no afecten els preceptes objecte del present Dictamen. D'acord amb això, l'esmentat apartat 2 enumera els preceptes de forma agrupada, tot assignant a cadascun dels grups un nombre variable de títols competencials, però sense identificar a l'empara de quin d'aquests títols es dicta cada precepte concret i sense que, pel que ara ens ocupa i com més tard constatarem, hi hagi connexió aparent entre els títols al·legats.

Per la seva banda, el Govern de la Generalitat, tal com hem exposat en el fonament jurídic anterior, tot i que planteja separatament els dubtes constitucionals i estatutaris en

relació amb tres blocs de matèries, relatius a l'informe d'avaluació dels edificis, a diferents aspectes de les actuacions de rehabilitació, regeneració i renovació urbanes i al règim de conformitat, d'aprovació o d'autorització dels actes d'edificació i ús del sòl i els efectes del silenci administratiu que, de fet, constitueixen el gruix de la Llei, considera principalment vulnerades en tots els casos, directament o indirecta, les competències de la Generalitat en matèria d'urbanisme (art. 149.5 EAC) i habitatge (art. 137.1 EAC).

Davant d'aquesta pluralitat de competències al·legades, i com hem indicat de manera reiterada en anteriors pronunciaments d'aquest Consell, cal en primer lloc escatir quin és el títol competencial prevalent, operació que efectuarem tenint en compte tant la matèria i la finalitat de la norma objecte del nostre examen com el sentit o la finalitat dels títols competencials esmentats, de manera que la regla competencial específica ha de prevaldre per damunt de la més genèrica.

Com hem exposat en el fonament jurídic primer, segons es diu en el preàmbul (apt. III), la Llei 8/2013 té com a objectius primordials oferir un marc normatiu idoni per tal de potenciar la rehabilitació edificatòria i la regeneració i renovació urbanes, i fomentar la qualitat, la sostenibilitat i la competitivitat, tant en l'edificació com en el sòl, tot apropant-se al marc normatiu europeu, sobretot en relació amb els objectius d'eficiència, estalvi energètic i lluita contra la pobresa energètica. Així, declara que la seva funció «consisteix bàsicament a omplir els buits legals existents», així com fer front a la modificació d'un conjunt de normativa actualment en vigor. En aquest sentit, si analitzem el contingut de la regulació de la Llei i els títols en què s'estructura, podem constatar, com s'ha dit anteriorment, que les matèries regulades es refereixen a actuacions sobre els edificis (títol I) i a actuacions sobre el medi urbà (títol II).

2. Per tant, atesos la finalitat i el contingut de la Llei dictaminada, *prima facie*, cal que fixem el cànon relatiu a les competències atribuïdes de la Generalitat en matèria d'habitatge i urbanisme, recollides en els articles 137.1 i 149.5 EAC, sens perjudici de l'enquadrament i l'examen més detallats dels pre-

ceptes concrets sol·licitats que durem a terme en els fonaments jurídics que segueixen. Quant a l'objecte de la Llei, que entrelaça ambdues matèries, tal com vàrem dir en el nostre Dictamen 8/2011, de 27 de setembre, l'urbanisme «se centra en l'ordenació dels nuclis de població, en l'organització territorial de les ciutats, mentre que la legislació sobre habitatge atén principalment a les condicions dels edificis com a habitacle o reduït d'habitació de les persones. Es tracta, doncs, de polítiques diferents però estretament lligades, de manera que la planificació i la programació urbanístiques han de ser coherents amb la planificació i la programació de l'habitatge perquè aquest depèn en gran mesura de la disponibilitat de sòl» (FJ 3.4).

A) Pel que fa al paràmetre competencial en matèria d'habitatge, aquest ha estat descrit a bastament en la nostra doctrina consultiva, a la qual ens remetem, i molt específicament en el DCGE 8/2011 (FJ 3). Sintèticament, però, cal recordar que es troba recollida com a competència exclusiva de la Generalitat en l'article 137.1 EAC, que inclou en tot cas i pel que ara interessa: «a) La planificació, l'ordenació, la gestió, la inspecció i el control de l'habitatge d'acord amb les necessitats socials i d'equilibri territorial», «f) Les normes sobre l'habitabilitat dels habitatges», «g) [...] la sostenibilitat aplicable als habitatges» i «h) La normativa sobre conservació i manteniment dels habitatges i la seva aplicació».

Com hem dit en l'esmentat DCGE 8/2011, l'ordenació d'aquesta competència:

«[E]s desplega en un conjunt de potestats que faciliten el reconeixement dels seus contorns. La doctrina i les mateixes normes permeten identificar també un conjunt de potestats que, sense ànim exhaustiu, comprenen l'activitat de foment, de promoció, de programació i d'execució, específicament de l'habitatge protegit, la regulació i les condicions d'habitabilitat i de primera ocupació, el control de la qualitat o la sostenibilitat de la construcció, així com la verificació del compliment de les normes de conservació i manteniment dels habitatges.» (FJ 3.4)

Igualment, el Tribunal Constitucional, fent-se ressò de la STC 152/1988, de 20 de juliol, ha reiterat, recentment, que la competència autonòmica sobre aquesta matèria faculta la co-

munitat autònoma per desenvolupar una política pròpia en aquest àmbit i que l'Estat no disposa d'una competència específica sobre habitatge, tot i que, com veurem més endavant, hi pot intervenir (STC 36/2012, de 15 de març, FJ 4).

B) Quant a la competència de la Generalitat en matèria d'urbanisme, també ha estat objecte dels nostres pronunciaments en diverses ocasions, als quals, de la mateixa manera que en el supòsit de l'habitatge, fem remissió (DCGE 6/2011, FJ 3, i 8/2011, FJ 2).

Com en el cas anterior, es tracta d'una competència exclusiva de la Generalitat en la qual l'Estat tampoc no disposa de títol competencial específic equivalent, de manera que, com a regla general, aquest darrer no pot intervenir en aquesta matèria, «tant pel que fa a la funció legislativa com a l'executiva, fins al punt que ni tan sols no pot dictar normes de naturalesa supletòria encaminades a integrar les hipotètiques llacunes que es puguin produir en la legislació autonòmica» (DCGE 4/2013, de 7 de maig, FJ 2), com va declarar la coneguda STC 61/1997, de 20 de març.

L'exclusivitat d'aquesta titularitat està prevista en l'article 149.5 EAC, que incorpora un ampli ventall de facultats, entre les quals, als nostres efectes, podem destacar: «a) La regulació del règim urbanístic del sòl, que inclou, en tot cas, la determinació dels criteris sobre els diversos tipus de sòl i els seus usos», «d) La política de sòl i habitatge, la regulació dels patrimonis públics de sòl i habitatge i el règim de la intervenció administrativa en l'edificació, la urbanització i l'ús del sòl i del subsòl» i «e) La protecció de la legalitat urbanística que inclou, en tot cas, la inspecció urbanística, les ordres de suspensió d'obres i llicències, les mesures de restauració de la legalitat física alterada, i també la disciplina urbanística».

Recentment, el Tribunal Constitucional, en la STC 170/2012, de 4 d'octubre, fent citació del fonament jurídic 6.a de l'abans esmentada STC 61/1997, defineix el concepte de la matèria competencial «urbanisme» en els termes següents:

«[E]l urbanismo, como sector material susceptible de atribución competencial, alude a la disciplina jurídica del hecho social o colectivo de los asentamientos de población en el

espacio físico, lo que, en el plano jurídico, se traduce en la “ordenación urbanística”, como objeto normativo de las Leyes urbanísticas [...], el contenido del urbanismo se traduce en concretas potestades (en cuanto atribuidas a o controladas por Entes públicos), tales como las referidas al planeamiento, la gestión o ejecución de instrumentos planificadores y la intervención administrativa en las facultades dominicales sobre el uso del suelo y edificación, a cuyo servicio se arbitran técnicas jurídicas concretas; a lo que ha de añadirse la determinación, en lo pertinente, del régimen jurídico del suelo en tanto que soporte de la actividad transformadora que implica la urbanización y edificación, [...] no debe perderse de vista que en el reparto competencial efectuado por la CE es a las Comunidades Autónomas a las que se ha atribuido la competencia exclusiva sobre el urbanismo, y por ende es a tales Entes públicos a los que compete emanar normas que afecten a la ordenación urbanística, en el sentido más arriba expuesto.» (FJ 12)

En aquest mateix sentit, en el DCGE 6/2011, hem declarat que «és a les comunitats autònomes –en el cas que ens ocupa, a la Generalitat–, i no a l'Estat, a qui correspon fixar normativament les seves polítiques d'ordenació de la ciutat i, amb aquesta finalitat, fer ús de les tècniques i institucions jurídiques que es considerin més adients». I això anterior, sens perjudici que, tal com ha interpretat la doctrina constitucional, la «competència exclusiva en matèria urbanística estigui obligada a “coexistir con aquellas que el Estado ostenta en virtud del art. 149.1 CE, cuyo ejercicio puede condicionar, lícitamente, la competencia de las Comunidades Autónomas sobre el mencionado sector material” (STC 61/1997, FJ 5)» (FJ 3).

3. Un cop establert que el conjunt de preceptes qüestionats de la Llei afecta de forma prevalent les competències exclusives de la Generalitat en matèria d'habitatge i urbanisme, cal analitzar seguidament el títol competencial, l'article 149.1.13 CE, que el legislador estatal considera que l'habilita per dictar-la amb caràcter bàsic.

Així, tot i que l'article 1 de la Llei mateixa estableix, de manera expressa, el medi urbà com a objecte material de la seva regulació, l'apartat 1 de la disposició final dinovena LRRRU declara que aquesta Llei té caràcter bàsic a l'empara

de l'article 149.1.13 CE. Aquest títol competencial ha estat invocat sovint per l'Estat en els darrers anys, la qual cosa ha generat una doctrina prolixa per part d'aquest Consell sobre el seu abast i sobre la necessitat d'una interpretació restrictiva que n'eviti la *vis* expansiva (entre d'altres, DCGE 2/2009, de 3 de desembre, FJ 4; 16/2010, de 13 de juliol, FJ 3; 18/2010, de 19 de juliol, FJ 3; 2/2011, de 21 de març, FJ 2, i 4/2013, de 7 de maig, FJ 2).

Tanmateix, pel que ara interessa destacar, com ja hem assenyalat en el fonament jurídic primer, aquest Consell ja s'ha pronunciat sobre la projecció d'aquest títol competencial en relació amb un seguit de preceptes de dues normes legals que constitueixen l'antecedent immediat i el gruix de l'actual contingut de la Llei objecte del present Dictamen. Així, vàrem concloure que l'article 149.1.13 CE no habilitava l'Estat per dictar els articles 110.4 i 111.6 LES, i que tampoc no l'habilitava per dictar els articles 17.1.c, 18, 19.2, 21 i 22 del Reial decret 8/2011, de 27 de setembre (DCGE 6/2011 i 8/2011). Així mateix, en aquest punt, convé recordar que la Llei 8/2013 és el resultat de la refosa de diversos preceptes continguts en la Llei 2/2011, de 4 de març, i en el Reial decret llei 8/2011, d'1 de juliol, els quals ara es modifiquen i deroguen, i que el tipus de mesures regulades en ambdues normes, en substància, no ha variat, de manera que els criteris que en el seu moment vàrem considerar per concloure que no tenien empara en la competència estatal de l'article 149.1.13 CE es poden mantenir, per més que s'hagin agrupat en un únic cos normatiu.

A continuació, de manera sintètica i per tal de contribuir a establir el cànon de constitucionalitat que requereix el present Dictamen, exposarem la nostra doctrina consultiva sobre l'abast d'aquest títol competencial transversal, així com sobre la seva possible incidència en les dues competències de la Generalitat que resulten afectades per la Llei dictaminada, és a dir, l'habitatge i l'urbanisme.

A) Quant a la primera qüestió més general, s'ha constatat que aquest títol s'ha convertit en un dels exemples més típics del que es coneix com a «competència horitzontal» o «transversal», ja que és susceptible de ser projectat sobre diverses i va-

riades matèries, sempre que presenti una incidència econòmica rellevant, i això «encara que incideixin en competències exclusives de les comunitats autònomes i les limitin». D'aquesta manera, en vista de la doctrina constitucional sobre aquest títol competencial estatal, des d'aquest Consell hem anat insistint en l'exigència que «la intervenció de l'Estat a l'empara d'aquest títol se sotmeti a un test o regla d'incidència directa i significativa sobre l'activitat econòmica general, de manera que només la normativa que reguli o ordeni l'activitat econòmica general pugui ser legítimament aprovada emparant-s'hi». Per tant, «s'ha de mantenir la regla que en els supòsits de concurrència entre aquest títol i un altre de més específic, normalment autonòmic, aquest últim ha de prevaldre sobre aquell, tret que l'objecte de la controvèrsia presenti l'exposada incidència directa i significativa sobre l'activitat econòmica general» (DCGE 4/2013, FJ 2.1.B, fent referència al DCGE 2/2011, FJ 2.1).

Igualment, en el nostre Dictamen 11/2012, de 20 d'agost, vàrem posar en relleu «que l'actual conjuntura de crisi econòmica no pot actuar com a pretext per modificar o vulnerar el model de distribució de competències, entre els diferents poders polítics. Així, el títol de l'article 149.1.13 CE únicament és invocable vàlidament per part de l'Estat quan es compleixen els requisits i les condicions requerits per la doctrina, tant si ens trobem en un context d'especials dificultats econòmiques i financeres com si no. D'una altra manera, en moments complexos com els actuals, tota iniciativa legislativa es trobaria de manera automàtica i immediata en l'esmentada competència transversal, en detriment de l'ordre constitucional configurat per les normes atributives de la Constitució i l'Estatut» (FJ 2.6).

B) Quant a la qüestió més concreta de la incidència de l'article 149.1.13 CE en l'àmbit de la competència exclusiva autonòmica sobre habitatge, i com vàrem dir en el ja esmentat DCGE 8/2011 (FJ 3), la possible intervenció de l'Estat s'ha «centrat en les polítiques de promoció de l'habitatge, per la connexió entre el mercat immobiliari i l'economia». En concret, el Tribunal Constitucional ha admès la funció de foment del sector de l'habitatge, «dada su muy estrecha relación con la política económica general, en razón de la incidencia que

el impulso de la construcción tiene como factor del desarrollo económico y, en especial, como elemento generador de empleo» (STC 152/1988, de 20 de juliol, FJ 2; 36/2012, de 15 de març, FJ 4, i 112/2013, de 9 de maig, FJ 3). Malgrat això, l'article 149.1.13 CE no l'habilita per fomentar qualsevol activitat en matèria d'habitatge, «regulándola directamente, sino en tanto y en cuanto las medidas de fomento se justifiquen por razón de sus atribuciones sobre las bases de la planificación y la coordinación de la actividad económica» (STC 152/1988, FJ 3), tenint en compte, així mateix, que aquesta competència estatal «no puede extenderse hasta incluir cualquier acción de naturaleza económica, si no posee una incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general (SSTC 186/1988, 133/1997), pues, de no ser así, “se vaciaría de contenido una materia y un título competencial más específico” (STC 112/1995)» (STC 21/1999, de 25 de febrer, FJ 5).

C) Amb relació a la incidència que poden tenir les competències estatals en la competència exclusiva sobre urbanisme, el Tribunal Constitucional ha declarat que les més importants són tres: la propietat urbana (art. 149.1.1 CE), l'expropiació forçosa i la responsabilitat administrativa (art. 149.1.18 CE). Admet, però, la incidència puntual de l'article 149.1.13 CE, si bé aquesta només és legítima si la norma en qüestió supera el test abans exposat, és a dir, si respon efectivament i estricta a la direcció general de l'economia (STC 112/2013, esmenada, FJ 3). Així, ha afirmat també que quan l'Estat actua amb un títol tan genèric no pot continuar operant, llevat de qualificades excepcions, amb tots els instruments de què disposava amb anterioritat a la descentralització d'aquest, incidint contínuament i diària en una matèria que resta àmpliament fora de la seva competència (STC 213/1994, de 14 de juliol, FJ 10). I en la ja citada STC 61/1997, que:

«[T]al inteligencia restrictiva del art. 149.1.13 CE cuando afecta a la competencia urbanística de las Comunidades Autónomas ha de verse complementada además por una interpretación finalista o teleológica, de modo que tan sólo aquellas normas básicas que respondan efectiva y estrictamente a la

planificación general de la actividad económica podrían encontrar cobijo en el referido título, que impide la producción de normas que, aunque relacionadas con esa planificación general, no guarden esa inmediata y directa relación con la dirección de la economía.» (FJ 36)

D'acord amb això anterior, la doctrina constitucional sosté que es tracta d'una competència de caràcter exclusiu i que, per tant, les competències de l'Estat s'han de mantenir dins dels límits que li són propis, i rebutja que «la decisión estatal pretenda hacerse operativa mediante el recurso a figuras y técnicas propiamente urbanísticas, es decir, específicas de la ordenación urbana», ja que «[l]o vedado es, pues, la utilización de técnicas e instrumentos urbanísticos para la consecución de objetivos que se dicen vinculados a las competencias estatales pues, en estos casos, no nos encontramos en el ejercicio de dichas competencias sino en el ámbito propio del urbanismo de competencia exclusiva autonómica y que no puede verse aquí desplazada» (STC 170/2012, de 4 d'octubre, FJ 12).

Com vàrem dir en el nostre DCGE 6/2011 (FJ 3), «la doctrina establerta pel Tribunal en aquesta jurisprudència ha interpretat que la competència sobre urbanisme és, efectivament, exclusiva i no compartida, de tal manera que a l'Estat li està vedada la regulació del règim jurídic urbanístic. [...] el fet que l'Estat disposi d'alguns títols competencials d'aplicació transversal que li permeten condicionar la competència sobre la matèria d'urbanisme, com pot ser, entre d'altres, el cas que la LES [...] no transforma la competència en compartida. Altra ment dit, l'eventual incidència que pugui tenir l'Estat mitjançant aquest últim títol i d'altres de caràcter horitzontal, en cap cas no pot traslladar la competència sobre l'urbanisme a la lògica del binomi bases-desenvolupament, pròpia de les competències compartides».

Un cop exposats aquests precedents, caldrà valorar amb més detall en els fonaments jurídics següents si la nova regulació duta a terme en la Llei, dels preceptes de la LES i del Reial decret llei 8/2011 i la introducció d'alguns altres que hi tenen relació directa, legitima la invocació per part de l'Estat de l'article 149.1.13 CE.

4. A continuació, exposarem sintèticament el cànon de constitucionalitat respecte dels altres títols que al·lega l'Estat i que eventualment podrien ser susceptibles d'incidir amb caràcter general en els preceptes qüestionats pel Govern. L'apartat 2 de la disposició final dinovena, com hem indicat abans, afegeix altres títols competencials estatals per donar suport a la regulació de la llei. Entre aquests, en aquest fonament jurídic tractarem la clàusula competencial 1 de l'article 149.1 CE, des de la perspectiva del seu caràcter transversal, i les clàusules 16 i 23, per descartar-les, atès que considerem que no són aplicables als preceptes objecte de dictamen. Abans, però, ni que sigui a tall de breu retret, cal deixar constància del caràcter inadequat de la tècnica emprada pel legislador estatal en aquesta llei, atès que, en contra de la doctrina constitucional consolidada, recorre a una invocació generalitzada i no individualitzada dels títols competencials en què empara la seva intervenció reguladora, circumstància que, a banda de no ser respectuosa amb la necessitat de precisar el presumpte títol específic en cada cas, fa difícil establir el vincle entre la competència habilitant i els preceptes que, pretesament, vol emparar.

A) L'article 149.1.1 CE ha estat també objecte de diversos pronunciaments d'aquest Consell, que ha avalat una interpretació restrictiva del seu ús, conforme a la delimitació del seu contingut que efectua la jurisprudència. En aquest sentit, el Tribunal Constitucional, recentment (STC 148/2012, de 5 de juliol, FJ 4) i basant-se en la cabdal STC 61/1997, relativa a l'àmbit urbanístic, ha recordat que aquest títol constitucional no atribueix a l'Estat «la fijación de las bases sobre los derechos y libertades constitucionales (STC 61/1997, FJ 7.a)», sinó únicament «el establecimiento de las posiciones jurídicas fundamentales que tienen por objeto garantizar la igualdad en el ejercicio de derechos y cumplimiento de deberes [...] inherentes a su función social (STC 61/1997, FJ 9.b)». Per tant, l'Estat, basant-se en la regulació essencial del dret a la propietat, no pot establir un règim jurídic complet de la matèria urbanística, «regulación acabada que corresponde, con el límite de las condiciones básicas de dominio

estatal, al poder públic que corresponda según el sistema constitucional de distribución de competencias (STC 61/1997, FJ 7.b)» (FJ 4).

Com vàrem dir en el DCGE 8/2011 (FJ 2), la citada STC 61/1997:

«[E]xpressa de forma més explícita que “les condicions bàsiques” es refereixen al “contingut primari del dret”, la qual cosa comporta la determinació de “las facultades elementales, límites esenciales, deberes fundamentales, prestaciones básicas” o “ciertas premisas o presupuestos previos”. En tot cas, aquestes «condicions prèvies» han de ser aquelles que siguin imprescindibles per garantir una igualtat que “no puede consistir en una igualdad formal absoluta”. I encara afegeix que escau incloure dins les esmentades “condicions bàsiques” “aquellos criterios que guardan una relación necesaria e inmediata con aquéllas [*les condicions bàsiques*], tales como el objeto o ámbito material sobre el que recaen las facultades que integran el derecho [...], los deberes, requisitos mínimos o condiciones básicas en que ha de ejercerse un derecho [...], los requisitos indispensables o el marco organizativo que posibilitan el ejercicio mismo del derecho [...]”» (FJ 8)

Aquests criteris són els que haurem d'aplicar per determinar la legitimitat constitucional i estatutària de la invocació de l'article 149.1.1 CE que fa l'apartat 2 de la disposició final dinovena LRRRU.

En aquest sentit, podem partir de la premissa que, amb relació a la regulació de la inspecció tècnica d'edificis, objecte del DCGE 8/2011, el Consell va considerar que no es podia incloure en el contingut primari i fonamental del deure legal de conservació dels edificis per part dels propietaris (FJ 3).

I que, igualment, pel que fa a les actuacions de recuperació del medi urbà, també examinades en l'anterior Dictamen, aquest Consell va afirmar que, tot i que poden afectar el dret del propietari de sòl urbà, «no constitueixen cap regulació del contingut primari d'un dret, ni la fixació de condicions prèvies, facultats elementals, límits essencials o prestacions bàsiques per al seu exercici a fi d'assegurar la igualtat absoluta de les condicions bàsiques» (FJ 2.4.A).

B) Finalment, ens resta fer una referència sintètica als títols competencials de l'article 149.1 CE, clàusules 16 i 23.

Quant al primer, sobre les bases i la coordinació general de la sanitat (art. 149.1.16 CE), i sens perjudici de les puntuacions que efectuarem en els fonaments jurídics corresponents, cal descartar, d'entrada, que pugui fonamentar la regulació dels preceptes del paràgraf 1 de la disposició final dinovena (apt. 2), que són objecte d'aquest Dictamen (art. 4, 8 i 15, i disposició transitòria primera LRRRU) i que pertanyen clarament al sector competencial de l'habitatge i de l'urbanisme, per més que es pugui arribar a produir una certa incidència en la preservació de les condicions de salubritat del medi urbà i dels edificis que s'hi troben.

Amb referència a la invocació de l'article 149.1.23 CE, la Llei declara que els objectius que pretén deriven tots de la Directiva 2010/31/UE del Parlament Europeu i del Consell, de 19 de maig, relativa a l'eficiència energètica dels edificis, en la mesura que «persigue promover la eficiencia energética y atender a los desafíos provocados por el cambio climático». A més, fa referència als compromisos adquirits per al 2020 en el context de la Unió Europea en la lluita contra el canvi climàtic, que inclouen la intervenció sobre el parc d'habitatges existent (apts. III i IV de l'exposició de motius).

És cert, com dèiem en el DCGE 6/2013, de 8 de juliol (FJ 2), que la protecció del medi ambient, segons la jurisprudència constitucional, consisteix en «una acción de amparo, ayuda, defensa y fomento, guarda y custodia, tanto preventiva como represiva», que es pot caracteritzar, així mateix, com «una actividad beligerante que pretende conjurar el peligro y, en su caso, restaurar el daño sufrido e incluso perfeccionar las características del entorno, para garantizar su disfrute por todos» (STC 102/1995, de 26 de juny, FJ 7, i 33/2005, de 17 de febrer, FJ 5). Però el fet que les actuacions regulades en la Llei dictaminada puguin tenir efectes sobre la qualitat i, en general, la millora del medi ambient en els nuclis urbans no és criteri suficient per encabir-les de manera específica en aquesta matèria competencial ja que, com s'ha demostrat a bastament, s'insereixen de forma prevalent, pel seu contingut

i naturalesa, en els àmbits competencials d'urbanisme i habitatge. En conseqüència, als efectes d'aquest Dictamen, descartem la invocació per part del legislador estatal de la competència estatal de legislació bàsica sobre protecció del medi ambient, tal com acreditarem en efectuar l'anàlisi dels preceptes concrets objecte de dictamen.

Finalment, hem d'esmentar el títol competencial de l'article 149.1.25 CE, sens perjudici de les consideracions que efectuarem posteriorment en examinar els preceptes concrets. Respecte d'aquest hem de recordar que, de manera principal, es refereix materialment a les bases regulatòries de les diverses fonts energètiques, com ara les elèctriques, els hidrocarburs o la mineria (DCGE 2/2011, de 21 de març, FJ 3; 6/2011, de 20 de maig, FJ 2, i 3/2012, de 8 de febrer, FJ 2); i que la jurisprudència constitucional ha assenyalat en diverses ocasions la seva connexió, pel seu evident contingut econòmic, amb el títol genèric de l'article 149.1.13 CE (STC 197/1996, de 28 de novembre, FJ 4). Com és sabut, en supòsits de concurrència de competències, ha de prevaldre amb caràcter general la més específica, sense descartar, però, que en determinats casos, com quan s'aborda la regulació o reorganització d'un sector estratègic en l'ordenació de l'economia general, com per exemple el petrolier, es pugui traslladar el seu enquadrament vers el citat títol competencial horitzontal de les bases de l'economia.

En el cas que ara ens ocupa i als efectes de la fixació del corresponent paràmetre constitucional, ens és suficient assenyalat que la Llei que estem examinant no conté una regulació d'un sector energètic, sens perjudici que algunes de les mesures previstes en el seu articulat puguin tenir una eventual incidència en l'estalvi d'energia. Ara bé, fins i tot situats en aquest darrer espai, ni el seu objecte, centrat en la mera activitat d'avaluació de l'eficiència energètica del parc d'habitatges, ni la seva potencial incidència de futur, indirecta i en cap cas immediata, no ens duen de manera prevalent al títol competencial de l'article 149.1.25 CE. Així doncs, a primera vista, podem descartar la seva incidència com a competència específica en els preceptes que hem d'examinar.

Tercer. L'examen de constitucionalitat i d'estatutarietat dels articles 4 a 6 i les disposicions transitòria primera i final divuitena, relatiu a l'informe d'avaluació dels edificis

1. La regulació de «l'informe d'avaluació dels edificis» es du a terme en el títol I, que comprèn els articles 4, 5 i 6, i en les disposicions transitòria primera i final divuitena de la Llei objecte de dictamen, que examinarem en conjunt i posteriorment amb més detall en discernir quins títols addicionals al de l'article 149.1.13 CE, dels que assenyala la disposició final dinovena de la mateixa Llei 8/2013 poden ser aplicables o no. En concret, l'esmentada disposició afegeix, pel que fa a l'article 4 i la disposició transitòria primera, els subapartats 1, 16, 18, 23 i 25; quant a l'article 5, els subapartats 8 i 18; i respecte de l'article 6 i la disposició final divuitena, el subapartat 30, tots de l'article 149.1 CE.

L'informe d'avaluació dels edificis substitueix l'anterior informe d'inspecció tècnica d'edificis previst en el Reial decret llei 8/2011, amb l'objectiu de superar «algunes de les seves insuficiències», entre les quals «la que la identificava plenament amb la inspecció tècnica d'edificis regulada per les comunitats autònomes i per alguns ajuntaments» (apt. V, par. primer del preàmbul de la Llei). Atès que, com hem dit, l'informe d'inspecció tècnica d'edificis ja va ser objecte de Dictamen d'aquest Consell 8/2011, la seva argumentació i conclusions seran objecte de referència obligatòria en aquest fonament jurídic en allò que pugui ser aplicable als preceptes que ara se sol·liciten.

Com a consideració prèvia podem dir que la regulació que du a terme la Llei dictaminada sobre l'informe d'avaluació dels edificis conté un règim més extens i detallat que el previst en el seu moment en el Reial decret llei 8/2011 per a la inspecció tècnica dels edificis, que ara es deroga. Així, l'informe d'avaluació dels edificis inclou l'informe pròpiament dit i el seu règim transitori, la coordinació administrativa, la finalitat de la qual és nodrir un cens de construccions necessitades de rehabilitació, i la capacitat facultativa per subscriure l'informe esmentat.

En la sol·licitud de Dictamen el Govern de la Generalitat posa de manifest que, tot i que la nova regulació estatal reco-

neix que la inspecció tècnica d'edificis tenia insuficiències, «en lloc de renunciar a regular-[la]», la substitueix «per un nou informe d'avaluació dels edificis que s'instaura en paral·lel a l'informe relatiu autonòmic sobre la inspecció tècnica d'edificis», amb un contingut més ampli, col·lidint així amb una competència d'urbanisme, concretament la de la intervenció administrativa en l'edificació, urbanització i ús del sòl (art. 149.5.d EAC), i també amb la competència en matèria d'habitatge, que inclou la inspecció i el control dels habitatges (art. 137.1.a EAC). I conclou dient que, en conseqüència, l'article 4, i per connexió, els articles 5 i 6 i les disposicions transitòria primera i final divuitena LRRRU incorren en un excés competencial.

Per situar els preceptes que examinem en el seu context normatiu, cal posar de manifest que la Generalitat, fent ús de la seva competència exclusiva, ha dictat una regulació completa en matèria de conservació i manteniment dels habitatges, entre la qual cal destacar, pel que interessa a efectes del Dictamen el Decret 187/2010, de 23 de novembre, sobre la inspecció tècnica dels edificis d'habitatges.

D'aquesta manera, la Generalitat ja ha cobert l'espai normatiu que el legislador estatal ha ocupat ara amb la Llei que dictaminem i, concretament, amb el títol que analitzem. D'aquí, l'incís del segon paràgraf de l'apartat c del punt 2 de l'article 4 de la Llei dictaminada, que preveu: «[q]uan, de conformitat amb la normativa autonòmica o municipal, hi hagi un informe d'inspecció tècnica que ja permeti avaluar els aspectes que assenyalen les lletres a) i b) anteriors, es pot complementar amb la certificació esmentada a la lletra c), i té els mateixos efectes que l'informe que regula aquesta Llei. Així mateix, quan contingui tots els elements requerits de conformitat amb aquella normativa, pot tenir els efectes derivats d'aquesta, tant pel que fa a la possible exigència de la rectificació de les deficiències observades com pel que fa a la possible realització d'aquestes en substitució i a càrrec dels obligats, amb independència de l'aplicació de les mesures disciplinàries i sancionadores que siguin procedents, de conformitat amb el que estableix la legislació urbanística aplicable».

D'altra banda, pel que fa al que en aquest moment interessa, cal tornar a fer menció de la Directiva 2010/31/UE del Parla-

ment Europeu i del Consell, de 19 de maig, relativa a l'eficiència energètica dels edificis, que va incorporar la consideració d'aquesta valoració als edificis existents i que va ser transposada parcialment pel Reial decret 235/2013, de 5 d'abril, pel qual s'aprova el procediment bàsic per a la certificació de l'eficiència energètica dels edificis, que constitueix la regulació bàsica en la matèria, a la qual, com veurem, es remet l'article 4 de la Llei dictaminada quan, en regular l'informe d'avaluació dels edificis, preveu la incorporació de la certificació.

Abans d'entrar en l'anàlisi dels preceptes concrets, i per tal d'efectuar el seu enquadrament competencial, cal reiterar els criteris assenyalats en el fonament jurídic segon i fer palès que la matèria regulada per aquests preceptes se situa concretament en l'àmbit de l'habitatge, sobre el qual la Generalitat disposa de competències exclusives d'acord amb l'article 137.1 EAC. En aquest sentit, com sigui que l'informe d'avaluació dels edificis és –com veurem més endavant en interpretar l'articulat– integrador de l'informe relatiu a la inspecció tècnica dels edificis, no hem d'afegir res més al que ja ha estimat aquest Consell respecte d'aquest informe i, per tant, reprenent el que vàrem exposar en el DCGE 8/2011 (FJ 3), l'informe d'avaluació es pot considerar una tècnica per facilitar el compliment del deure de conservació que tenen els propietaris a través de la col·laboració entre els particulars interessats i l'Administració pública i com a instrument de manteniment de la qualitat dels edificis.

En canvi, sí que convé explicar des d'un punt de vista estrictament tècnic que la nova certificació d'eficiència energètica, exigida avui com a part de l'informe d'avaluació «de caràcter orientatiu» i «per raons de doble racionalitat i sinergia» (apt. V, tercer paràgraf del preàmbul), en funció de l'antiguitat dels edificis i també quan es produeixen les transmissions de titularitat dominical o contractació arrendatària, configura un document en el qual s'ha d'acreditar el nivell d'aïllament tèrmic de cadascun dels habitatges i locals individualitzats, i als efectes del menor consum energètic i condicionament de temperatura i confort. Aquesta nova previsió respecte de la inspecció tècnica no fa variar, però, l'enquadrament competencial de l'informe d'avaluació en la matèria d'habitat-

ge, ja que l'assoliment de les condicions per a un ús eficient de les energies forma part del concepte de sostenibilitat tal com està definit a l'article 3.0 de la Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge, i, aquest, a la vegada, es troba íntimament lligat a la qualitat de l'edificació (en el cas que ens ocupa, al seu manteniment).

Reprement el que hem dit en el fonament jurídic precedent, cal recordar que l'abast de la competència exclusiva de la Generalitat sobre habitatge de l'article 137.1 EAC comprèn, pel que ara interessa:

«a) La planificació, l'ordenació, la gestió, la inspecció i el control de l'habitatge d'acord amb les necessitats socials i d'equilibri territorial»; f) Les normes sobre l'habitabilitat dels habitatges»; g) «[...] la sostenibilitat aplicable als habitatges», i «h) La normativa sobre conservació i manteniment dels habitatges i la seva aplicació.»

Partint d'aquest article, seguidament analitzarem de manera singularitzada els preceptes objecte de dictamen i els títols competencials estatals que s'invoquen en la Llei 8/2013, per fonamentar-los i determinar si algun d'aquests pot legitimar la regulació que s'ha dut a terme. Prèviament, però, cal que ens pronunciem sobre l'abast del títol competencial de l'article 149.1.13 CE, que l'Estat al·lega per fonamentar tota la regulació duta a terme en la Llei 8/2013, i per tant també per tots els preceptes que ara examinem.

En concret, pel que fa a l'article 149.1.13 CE com a títol habilitant per a la regulació de l'informe d'avaluació, i rement-nos al que hem dit en el fonament jurídic anterior respecte de la incidència d'aquest títol sobre la competència en matèria d'habitatge, cal afegir que, en el DCGE 8/2011, vàrem rebutjar que la regulació de la inspecció tècnica dels habitatges efectuada pels articles 21 i 22 del Reial decret Llei 8/2011 es pogués emparar en l'article 149.1.13 CE, ja que aquesta regulació «no pretén canalitzar fons estatals per a la promoció de l'habitatge ni regular directament aquesta promoció sinó, com hem dit, establir una mesura que garanteixi la qualitat del parc d'habitatges de caràcter residencial», que no constitueix cap norma d'ordenació d'una activitat econòmica concreta (FJ 3.3).

La doctrina establerta en aquell moment és aplicable també a la regulació de l'informe d'avaluació dels edificis que ara ens ocupa ja que, com la mateixa Llei dictaminada reconeix, aquest es configura com un instrument que «atorga la uniformitat necessària als continguts que s'entenen necessaris per assegurar el compliment dels objectius» de qualitat i sostenibilitat del parc edificat (apt. V, par. primer del preàmbul). Això anterior, com ja vàrem dir en el Dictamen 8/2011 esmentat, s'allunya dels objectius de promoció, impuls, planificació o regulació del conjunt de l'economia o d'un sector econòmic, per la qual cosa no pot trobar empara en l'article 149.1.13 CE.

2. L'article 4 de la Llei 8/2013, rubricat «L'informe d'avaluació dels edificis», constitueix el punt central de la regulació, en preveure el contingut i l'abast de l'informe. Aquest article, en l'apartat 1, es refereix únicament a la tipologia residencial d'habitatge col·lectiu –que, d'acord amb l'article 2 LRRRU, és aquell que està compost per més d'un habitatge o, amb caràcter assimilat a aquest, els hotels o residències–, els quals hauran d'acreditar (apt. 2) l'estat de conservació de l'edifici, l'accessibilitat universal i el grau d'eficiència energètica, així com fer constar la seva referència en el cadastre. L'informe exigeix detall sobre l'estat de conservació, l'accessibilitat universal –precisant si l'immoble és apte o no per satisfer-la– i la certificació d'eficiència energètica. La norma estableix que en el supòsit que les comunitats autònomes hagin regulat ja l'informe d'inspecció tècnica, aquest es pugui complementar amb la certificació d'eficiència energètica. L'apartat 3 precisa que l'informe d'avaluació –també el podríem definir com l'informe de l'estat patològic de l'edifici en què s'exposen mancances i reparacions que cal fer per al manteniment del mateix edifici– s'estén a tots els locals i habitatges dels edificis, quan el sol·licita la comunitat o agrupació de comunitats de propietaris. L'apartat 4 assenyala una periodicitat mínima de deu anys, però accepta que les comunitats autònomes i els ajuntaments estableixin un període més reduït. L'apartat 5 tipifica l'incompliment del deure d'obtenir aquest informe, en temps i forma, com a infracció urbanística, i l'apartat 6 obliga els propietaris

dels edificis a remetre una còpia de l'informe al registre únic integrat determinat prèviament per la comunitat autònoma.

Com sigui que la disposició transitòria primera va íntimament lligada a l'informe d'avaluació dels edificis, també l'hem de tractar a continuació. Aquesta disposició, la rúbrica de la qual és «Calendari per a l'elaboració de l'informe d'avaluació dels edificis», té un apartat 1 que fixa el calendari sens perjudici que les comunitats autònomes aprovin una regulació més exigent, com també sens perjudici del que disposin les corresponents ordenances municipals. I assenjala tres supòsits a tenir en compte: el primer pel que fa a l'habitatge col·lectiu construït fa més de 50 anys, que estableix un termini de cinc anys per fer l'informe; el segon supòsit fa referència a aquells propietaris que duguin a terme les obres de conservació, accessibilitat universal o eficiència energètica i pretenguin acollir-se a ajuts públics, de manera que, en aquest cas, hauran d'obtenir l'informe abans d'iniciar el tràmit de sol·licitud d'ajuts; el tercer supòsit es refereix a la resta d'edificis que s'inclouran en el que determina la normativa autonòmica o municipal. I finalitza amb l'apartat 2, en què diu que, a fi d'evitar duplicitats, l'informe que resulti de la inspecció tècnica de l'edifici s'haurà d'integrar en l'informe d'avaluació dels edificis

Arribats a aquest punt, en vista del contingut de l'article 4 i la disposició transitòria primera, s'escau recordar que aquests preceptes s'han dictat a l'empara dels títols competencials addicionals de l'article 149.1 CE i que són els continguts en els subapartats 1 (igualtat en l'exercici de drets), 16 (bases i coordinació general de la sanitat), 18 (règim jurídic de les administracions públiques), 23 (legislació bàsica sobre protecció del medi ambient) i 25 (bases del règim miner i energètic).

La posició adoptada per aquest Consell respecte dels títols addicionals esmentats i, si escau, la jurisprudència constitucional, queda reflectida a continuació.

Quant al títol addicional del subapartat 1 de l'article 149.1 CE (Condicions bàsiques d'igualtat), ja hem exposat en el fonament jurídic segon el seu abast que, d'acord amb la doctrina constitucional, no s'inscriu en la lògica bases-desenvolupament, i que identifica les condicions bàsiques dels drets amb el seu contingut primari, per la qual cosa no ens hi esten-

drem aquí. En canvi, sí que podem remarcar, en aquest punt, el raonament emprat pel Consell en el Dictamen 8/2011, amb relació a la regulació de la inspecció tècnica d'edificis, quan va sostenir que l'Estat podia establir el deure legal de conservació dels edificis, perquè aquest derivava de la funció social de la propietat, però, en canvi, no podia introduir la inspecció tècnica dels edificis perquè es tractava d'una forma de control que no mantenia una relació directa i immediata amb el dret de propietat, i constituïa una garantia administrativa, entre altres de possibles. (FJ 3.5)

Així doncs, per al cas que ens ocupa, hem de reiterar la conclusió a la qual vàrem arribar en el Dictamen 8/2011 tant vegades esmentat en el sentit que, tot i que l'Estat pot establir el deure legal de conservació dels edificis, no pot introduir un mecanisme com l'informe d'avaluació, que constitueix una fórmula d'intervenció administrativa a través del control de la qualitat dels habitatges, que no manté una relació directa i immediata amb el dret de propietat i que correspon a l'Administració que té la competència en matèria d'habitatge. En conseqüència, la regulació de l'informe d'avaluació previst a l'article 4 i la disposició transitòria primera no troba empara en l'article 149.1.1 CE.

Pel que fa al subapartat 16 de l'article 149.1 CE, en matèria de bases i coordinació de la sanitat, corroborant el que ja avançàvem en el fonament jurídic segon, la regulació establerta en el precepte i la disposició transitòria dictaminada, per més que pugui tenir una certa incidència en la preservació de les condicions de salubritat dels edificis lligada a l'exigència de l'avaluació del seu estat de conservació, no pot desplaçar el títol competencial prevalent d'habitatge. Més encara quan, d'acord amb la STC 98/2004, de 25 de maig, la competència prevista a l'article 149.1.16 CE s'adreça a «asegurar –como se ha dicho– el establecimiento de un mínimo igualitario de vigencia y aplicación en todo el territorio nacional en orden al disfrute de las prestaciones sanitarias, que proporcione unos derechos comunes a todos los ciudadanos» (FJ 7).

És clar, per tant, que l'objectiu del precepte constitucional és radicalment diferent al contingut i a la finalitat de la regulació de l'informe d'avaluació dels edificis, per la qual

cosa entenem que els preceptes examinats no hi poden trobar empara.

Amb referència al subapartat 18 de l'article 149.1 CE, en matèria de règim jurídic de les administracions públiques, l'article 4 i la disposició transitòria primera que ara ens ocupen, pel seu contingut i finalitat tampoc no mantenen relació amb aquest títol competencial, ja que la regulació de l'informe d'avaluació no es pot considerar incardinable en els principis i les regles bàsiques dels aspectes organitzatius i de funcionament de les administracions públiques, ni es pot considerar enquadrible en la competència sobre el procediment administratiu comú perquè no constitueix un principi o regla que hagi d'estar present en tota actuació administrativa, en el sentit que exposarem amb més detall en el fonament jurídic cinquè, al qual ens remetem, sinó que, com hem dit a bastament, constitueix un instrument de control en relació amb la qualitat dels edificis que deriva de la competència exclusiva de la Generalitat en matèria d'habitatge.

Quant al subapartat 23 de l'article 149.1 CE, en matèria de legislació bàsica sobre protecció del medi ambient, és evident que la invocació que es fa en el preàmbul al canvi climàtic i a les emissions de CO₂, emmarcada en els objectius descrits a la normativa europea; així com la referència explícita de la norma al grau d'eficiència energètica (art. 4.1 LRRRU); com també la mateixa exigència legal de la certificació sobre aquesta, dins de l'informe d'avaluació dels edificis (art. 4.2.c i disposició transitòria primera.2 LRRRU), posen en relleu unes connexions de distinta intensitat amb la matèria de medi ambient, de més a menys, en tant que la finalitat darrera d'aquestes previsions normatives és millorar l'entorn, tot intentant limitar l'emissió de gasos d'efecte d'hivernacle, mitjançant l'acreditació de l'eficiència energètica de les edificacions, amb la intenció que d'aquest coneixement en resultin unes actuacions futures que redundin en una millora.

Tanmateix, aquestes relacions mencionades, que pretenen protegir mediatament el medi ambient, no són suficients per substituir el lligam prevalent dels preceptes qüestionats amb la matèria de l'habitatge, prevista a l'article 137.1 EAC, objecte prioritari dels preceptes suara dictaminats.

A més a més, la mateixa disposició transitòria primera.1 LRRRU, que dictaminem, ressalta que l'obligació de disposar de l'esmentat informe d'avaluació té la pretensió «de garantir la qualitat i sostenibilitat del parc edificat», obviant la qüestió ambiental de forma directa i, per contra, ubicant el precepte en l'àmbit de l'habitatge (art. 137.1 EAC).

Finalment, pel que fa al subapartat 25 de l'article 149.1 CE, que estableix la competència exclusiva de l'Estat sobre les bases del règim energètic, malgrat la connexió aparent de la certificació d'eficiència energètica amb la matèria d'energia, hem de reprendre el que ja hem dit en el fonament jurídic segon sobre l'abast d'aquesta competència en el sentit que es projecta sobre les fonts o els sectors energètics concrets i comprèn diverses activitats, des de la producció al transport, o també, en alguns casos, la distribució o l'emmagatzematge de l'energia. Aquests supòsits, com es pot comprovar, queden molt lluny del sentit i la finalitat de l'informe d'avaluació dels edificis que ara ens ocupa. Més encara, si tenim en compte que en la Llei dictaminada no s'està fent una regulació de l'esmentada certificació sinó que, simplement, s'està preveient la seva inclusió com a apartat de l'informe d'avaluació, la qual cosa entenem que no troba empara en l'article 149.1.25 CE ni menys encara dóna habilitació al legislador estatal per dur a terme la regulació de l'informe.

D'acord amb el tot el que hem exposat, es constata que en cap cas s'aprecia una concurrència dels títols competencials estatals al·legats que condueixi a un desplaçament del títol competencial prevalent d'habitatge.

Per tant, en conclusió, l'article 4 i la disposició transitòria primera vulneren les competències de la Generalitat establertes a l'article 137.1 EAC i no troben empara en els títols enumerats en la disposició final dinovena de la Llei dictaminada.

3. L'article 5, amb la rúbrica «Coordinació administrativa», fa una referència a la utilitat dels informes d'avaluació dels edificis com a base documental i de dades per nodrir el censos de construccions, edificis, habitatges i locals objecte de rehabilitació. En vista de la seva dicció literal, aquest precepte no organitza ni crea cap registre, ans al contrari, preveu

únicament la utilitat afegida dels informes a efectes estadístics i de base de dades. En aquest sentit, la disposició addicional primera a la qual es remet assenyala que l'Administració general de l'Estat «en col·laboració amb les comunitats autònomes i els ens locals» definirà i promourà l'aplicació dels criteris i principis bàsics que possibilitin un sistema informatiu general i integrat.

La disposició final dinovena LRRRU declara aplicables dos títols competencials addicionals, que són els previstos en els apartats 8 i 18 de l'article 149.1 CE. Quant al subapartat 8, no veiem justificada la raó per a la seva invocació, atesa la nul·la connexió entre el precepte examinat i la matèria «legislació civil». A més, malgrat la referència que es fa als censos de construccions, edificis, habitatges i locals que necessitin rehabilitació, ja hem dit que, en cap cas, s'efectua la seva regulació per la qual cosa no tindria aplicació la clàusula sobre l'«ordenació de registres» que preveu el precepte constitucional examinat. Ultra això, l'article dictaminat conté la referència a uns registres que tenen per objectiu contribuir a l'activitat administrativa però les dades dels quals no produeixen efectes jurídics substantius, per la qual cosa entenem que no són incardinables en el concepte de registre contingut en l'article 149.1.8 CE. Pel que fa al subapartat 18 de l'article 149.1 CE, cal reprendre l'afirmació que hem efectuat en el sentit que tampoc no és aplicable a la regulació de l'informe d'avaluació dels edificis ni als efectes que se'n derivin, per les mateixes raons que hem exposat en analitzar l'article 4 i la disposició transitòria primera.

D'acord amb el contingut i la finalitat de l'article 5 que hem descrit, aquest precepte regula un aspecte relatiu a la implementació de l'informe, en tant que li atorga la funció de nodrir, estadísticament i a efectes informatius, els censos de construccions, edificis, habitatges i locals que requereixen rehabilitació previstos a la disposició addicional primera de la mateixa Llei.

Per tant, en la mesura que l'Estat no té competències per regular l'informe esmentat, tampoc no en té per efectuar una previsió de coordinació com la que ara es dictamina. En conseqüència, l'article 5 no troba empara en les competències de

l'Estat *ex* article 149.1.8, .13 i .18 CE i vulnera les competències de la Generalitat en matèria d'habitatge de l'article 137.1 EAC. Això anterior, però, és sens perjudici que la Generalitat, en l'exercici de la seva competència, estigui subjecta al deure general de comunicació de la informació, d'acord amb el principi general d'informació entre administracions públiques.

4. L'article 6 LRRRU, intitulat «Capacitació per a l'informe d'avaluació dels edificis», ha de ser examinat juntament amb la disposició final divuitena, «Qualificacions requerides per a subscriure els informes d'avaluació dels edificis». Aquest article 6 regula de forma genèrica qui pot subscriure l'informe i ho fa habilitant els tècnics facultatius competents segons el que disposa la Llei 38/1999, de 5 de novembre, d'ordenació de l'edificació, com també els que hagin acreditat la qualificació necessària, la qual haurà de ser regulada per una ordre ministerial d'indústria, energia i turisme, a la qual es refereix la disposició final divuitena de la Llei dictaminada.

Els preceptes que s'analitzen, en la mesura que tenen per objecte i finalitat establir les capacitacions i qualificacions per a l'elaboració dels informes d'avaluació, tenen un caràcter accessori respecte d'aquests, per la qual cosa, atès que l'Estat no està habilitat per regular l'informe d'avaluació esmentat, tampoc no pot regular qui està capacitat per elaborar-lo ni com s'ha d'acreditar aquesta capacitació, la qual cosa fa innecessari que ens estenguem en la consideració del títol competencial de l'article 149.1.30 CE al·legat en la disposició final dinovena. No obstant això, ens cal diferenciar entre requisits de titulació i les qualificacions professionals que escauen per desenvolupar l'activitat d'informar sobre l'estat dels edificis. Així, en allò que es refereix a les condicions requerides per a l'obtenció dels títols professionals, l'Estat té la competència exclusiva per regular-ne les condicions d'obtenció, expedició i homologació (*ex* art. 149.1.30 CE); per contra, és a la Generalitat a qui correspon, d'acord amb l'article 125.4.a EAC, la competència exclusiva –respectant els articles 36 i 139 CE– sobre l'exercici de les professions titulades, que inclou –com és en aquest cas– la determinació de les qualificacions habilitants que són requerides per subscriure els informes d'avalu-

ació dels edificis, en el marc de les seves competències en matèria d'habitatge.

En conclusió, d'acord amb el que hem exposat, l'article 6 i la disposició final divuitena de la Llei 8/2013 no troben empara en les competències de l'Estat de l'article 149.1.13 i .30 CE i vulneren les competències de la Generalitat en matèria d'habitatge de l'article 137.1 EAC.

Quart. L'examen de constitucionalitat i d'estatutarietat dels articles 7 a 13 i 15, relatius a les actuacions sobre el medi urbà

1. En aquest fonament jurídic examinarem el segon bloc del títol II LRRRU, «Les actuacions sobre el medi urbà», que conté tres capítols: el capítol I, «Actuacions i subjectes obligats»; el capítol II, «Ordenació i gestió», i el capítol III, «Fórmules de cooperació i coordinació per participar en l'execució».

Abans d'avançar més, és convenient que ens referim a la fonamentació que efectua el legislador en el preàmbul. Aquest assenyala que aquest títol II regula les actuacions sobre el medi urbà, des de la rehabilitació edificatòria fins a la regeneració i renovació urbanes, identificant subjectes legitimats i oferint nous instruments que contribuiran a facilitar la gestió i la cooperació administrativa. El preàmbul apunta la necessitat de disposar d'un finançament més accessible i destaca, en aquest àmbit, la idoneïtat dels convenis entre administracions públiques actuants, propietaris i altres subjectes que participin en l'execució, fixant ja el tipus de contracte o col·laboració, és a dir, la cessió, la permuta, l'arrendament, els consorcis i les societats d'economia mixta. Finalment, acaba dient que la col·laboració i la cooperació econòmica per part de l'Administració general de l'Estat està condicionada al fet que les actuacions sobre el medi urbà prioritzin les actuacions de conservació, rehabilitació edificatòria i regeneració i renovació urbanes, d'acord amb els corresponents plans estatals.

De l'examen d'aquest preàmbul se'n pot deduir que, per fomentar una política de rehabilitació, regeneració i renovació urbanes el legislador ha dut a terme –sense dir-ho– una refo-

sa de lleis, reglaments i ordenances ja existents, justificant-la des del punt de vista econòmic i d'estalvi energètic i que no roman únicament en l'habitatge sinó que, com una novetat, inclou l'entorn urbà, el carrer, el barri, el municipi, en definitiva, el planejament.

La Llei 8/2013 dictaminada recau sobre un àmbit en el qual la Generalitat molt primerencament ha actuat normativament en l'exercici de la seva competència exclusiva, mostra del qual és la Llei 7/1987, de 4 d'abril, per la qual s'estableixen i regulen actuacions públiques especials en la conurbació de Barcelona i en les comarques compreses dins la seva zona d'influència directa o la Llei 2/2004, de 4 de juny, i el Decret 396/2004, de 7 de setembre, de millora de barris, àrees urbanes i viles que requereixen d'una atenció especial.

Ni que sigui breument perquè amb detall ja ho farem en examinar l'article 7 LRRRU, hem de dir que les actuacions sobre el medi urbà són *per se* una actuació urbanística, i la consideració de «caràcter integrat» quan articulin mesures socials, ambientals i econòmiques no enerva a parer nostre la conceptuació urbanística. I més quan el legislador no concreta quines són aquestes mesures socials, ambientals o econòmiques, com si l'urbanisme no fos fins i tot un conjunt de totes aquestes, si més no com a ciència i tècnica del disseny i la construcció i l'ordenació de nuclis urbans relacionats amb les necessitats individuals o socials, tant en els serveis com també pel que fa al concepte estètic.

D'acord amb la disposició final dinovena, aquest títol II té el caràcter de legislació bàsica sobre bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica (art. 149.1.13 CE). Així mateix, als articles 7, 9, 10 i 13 LRRRU no se'ls addicionen altres títols competencials; mentre que als articles 8 i 15 LRRRU s'afegeix l'article 149.1.1, .16, .18, .23 i .25 CE; i als articles 11 i 12 LRRRU se'ls suma l'article 149.1.8 i .18 CE.

Per al Govern de la Generalitat és manifest que els articles 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13 i 15 LRRRU reproduïxen pràcticament les mateixes lesions competencials contingudes en la LES i en el Reial decret llei 8/2011, i que van determinar que el Govern de la Generalitat interposés sengles recursos d'inconstitucionalitat. I diu que aquesta llei ha creat uns instruments

d'intervenció sobre la ciutat consolidada i el parc immobiliari per dur a terme actuacions d'execució d'obres, tant sobre els edificis com sobre les infraestructures urbanes, que recauen plenament en l'àmbit material de l'urbanisme i l'habitatge de competència exclusiva de la Generalitat, i que en la mesura que regulen determinats aspectes civils, també podrien afectar la competència que l'article 129 EAC li atribueix en matèria de dret civil. Conclou precisant que els articles esmentats a l'inici d'aquest paràgraf incorren en excés competencial i vulneren les competències que els articles 137.1 i 149.5 EAC atorguen a la Generalitat de Catalunya en matèria d'habitatge i urbanisme, respectivament.

Per la nostra banda, cal recordar, com hem fet en el fonament jurídic tercer, que alguns preceptes de la Llei 8/2013 o una part d'aquests han estat prèviament dictaminats per aquest Consell, de manera que, quan sigui el cas, farem referència als pronunciaments dels nostres dictàmens 6/2011 i 8/2011. Als efectes que ara interessen, constitueix una premissa de partida el que vàrem afirmar en els dictàmens esmentats sobre la invocació de l'article 149.1.13 CE per regular les actuacions de rehabilitació, regeneració i renovació urbanes previstes en els articles 110.4 i 11.6 LES i 17.1.c, 18.1 i 19.2 RD 8/2011, en el sentit que són instruments clarament urbanístics que es projecten sobre el nucli urbà o ciutat. Per tant –vàrem dir–, és innegable que, «com gairebé tota activitat de caràcter col·lectiu, la regeneració d'àmbits urbans que siguin vulnerables, obsolets o degradats, forçosament ha de presentar transcendència econòmica (per exemple, en el sector de la construcció i, lògicament, en el laboral)» (DCGE 8/2011, FJ 2.4.A). Però, més enllà d'aquests potencials efectes econòmics, les mesures que s'adopten en aquests preceptes disten molt, per si mateixes, de constituir mesures substantives i específiques de la planificació econòmica en sentit ampli i amb abast general.

Fixat el punt de partida de l'anàlisi, a continuació procedirem a l'examen de constitucionalitat i d'estatutarietat dels articles concrets.

2. L'article 7 LRRRU, «Objecte de les actuacions» (apt. 1), determina que, d'acord amb aquesta llei i també amb la le-

gislació estatal sobre sòl i edificació, i amb la legislació d'ordenació territorial i urbanística, les actuacions sobre el medi urbà són aquelles que tenen com a objectiu dur a terme obres de rehabilitació edificatòria, i de regeneració i renovació urbanes, que afecten tant els edificis com els teixits urbans, incloent-hi nova edificació en substitució d'edificis prèviament enderrocats. L'apartat 2 diu que aquestes actuacions tindran, a més, caràcter integrat quan articulin mesures socials, ambientals i econòmiques emmarcades en una estratègia administrativa global i unitària. Aquest article, d'acord amb la Llei dictaminada, cerca l'empara en l'article 149.1.13 CE –del qual ja hem parlat en el fonament jurídic segon–, per bé que de conformitat amb l'article 149.5 EAC som davant d'una competència exclusiva de la Generalitat de Catalunya.

L'article 7 LRRRU defineix el contingut i l'objecte de les obligacions i, per tant, per determinar-les en el lloc competencial concret caldrà analitzar-les breument.

En primer lloc, hem de fer observar que aquestes actuacions sobre el medi urbà, pel seu contingut i finalitat, atès que són actuacions de remodelació de la ciutat ja construïda o sobre àrees que es consideren degradades, s'emmarquen primordialment en l'urbanisme i, per tant, són competència de la Generalitat, i això sens perjudici de les facultats dels ens locals i de la legislació que els empara.

Quant a aquesta qüestió, en ocasió del DCGE 8/2011, de 27 de setembre, el qual reproduïa, en part, el DCGE 6/2011, de 20 de maig, aquest Consell va reiterar que el precepte relatiu a les actuacions de renovació i rehabilitació urbanes, tot i que tenia un contingut que en aparença es podia vincular parcialment a una activitat relacionada amb l'habitatge, el títol prevalent era el referit a l'urbanisme, «per diverses raons: la principal, que en el precepte es regulen instruments urbanístics com és, en aquest cas, el planejament amb finalitat rehabilitadora i de regeneració general o parcial de l'espai urbà. Per tant, les activitats relacionades amb la rehabilitació de construccions i d'edificis que s'hi preveuen són una conseqüència de l'enquadrament competencial de l'activitat en la planificació urbanística» (FJ 2.4.A).

En segon lloc, i pel que fa al darrer incís de l'apartat 1 d'aquest article 7 LRRRU, el legislador fa esment d'obres de nova edificació en substitució d'edificis prèviament enderrocats. Som davant no únicament de teixits urbans –entès com una part d'un barri, un carrer o tot un poble o ciutat que conforma un ordit o trama en què els edificis, parcs, etc., són els complements que configuren el teixit urbà, i on també s'hi pot afegir el factor social que determina la població–, que malden per regenerar i renovar mitjançant obres de rehabilitació edificatòria a fi de reparar i retornar a l'estat de solidesa l'edifici i assegurar el bon funcionament de les instal·lacions (baixants, muntants d'aigua, antenes, ascensors, aires condicionats, etc.), i fins i tot fer obres decoratives (repintar, instal·lar rampes, baranes, etc.), i que també, per mor del planejament o per l'estat de ruïna de l'edifici, hom el pot substituir enderrocant-lo prèviament.

L'apartat 2 d'aquest article 7 LRRRU disposa que les actuacions de rehabilitació i regeneració urbanes han de tenir caràcter integrat i emmarcat en una estratègia administrativa global i unitària. La dicció d'aquest paràgraf dos és pràcticament idèntica al segon paràgraf, lletra c, apartat 1, de l'article 17 del Reial decret llei 8/2011, avui derogat per la llei dictaminada, que disposava: «Tenen caràcter integrat quan articulin mesures socials, ambientals i econòmiques emmarcades en una estratègia municipal global i unitària, formulada a través del planejament urbanístic o per mitjà d'un instrument específic».

La diferència rau en el fet que el Reial decret llei 8/2011 ho predicava de les actuacions de rehabilitació (entre les quals incloïa les de regeneració urbana) i l'apartat 2 de l'article 7 LRRRU ho predica, a més de les actuacions de regeneració, de les de renovació urbanes, com també en les concrecions que fa al Reial decret llei esmentat quan diu que l'estratègia és municipal i que es formula a través del planejament urbanístic o per mitjà d'un instrument específic.

Aquest Consell ja va tenir ocasió de pronunciar-se sobre l'article 17.1.c del Reial decret llei 8/2011 arribant a la conclusió, que ara reproduïm, que «la regla o test de la incidència directa i significativa sobre l'activitat econòmica general com a criteri per determinar la legitimitat constitucional de l'aplicació

del títol de l'article 149.1.13 CE no es compleix en l'activitat de regeneració urbana de l'article 17.1.c RLD 8/2011. Perquè, més enllà dels efectes econòmics que sens dubte pugui comportar, com una forma més de les mesures de foment de la rehabilitació de nuclis urbans, dista molt de constituir una mesura substantiva i específica de planificació econòmica» (FJ 2.4.A).

Amb caràcter general, doncs, i reprement el que hem dit a l'inici d'aquest fonament, entenem que aquest tipus d'actuacions, tot i tenir transcendència econòmica i efectes sobre la construcció i de retruc en l'àmbit laboral no es poden qualificar de mesures substantives de la planificació econòmica que facin possible la intervenció del legislador estatal *ex* article 149.1.13 CE desplaçant la competència exclusiva de la Generalitat en matèria d'urbanisme.

Per tot el que hem exposat, hem de concloure que l'article 7 LRRRU no troba empara en l'article 149.1.13 CE i vulnera les competències de la Generalitat en matèria d'urbanisme de l'article 149.5 EAC.

3. L'article 8 LRRRU determina els subjectes que estan obligats a la realització de les obres derivades de les actuacions sobre el medi urbà que preveu l'article 7. Concretament, estableix que ho estan els subjectes que determini la legislació d'ordenació territorial i urbanística per a aquest tipus d'actuacions. A més, ho estan també: *a)* els propietaris i els titulars de drets d'ús atorgats per ells, d'acord amb el que prevegi el contracte o el títol que legítimi l'ocupació. Si el contracte no ho preveu o no hi ha títol, l'obligació s'atribueix al propietari o a l'usuari, en funció de si les obres tenen o no el caràcter de reparacions menors motivades per l'ús diari de l'habitatge, les seves instal·lacions i serveis. Afegeix que la determinació de l'obligació de cadascun s'ha de fer d'acord amb la normativa reguladora de la relació contractual i, si és el cas, amb les proporcions que figurin en el Registre de la Propietat, relatives al bé i als seus elements annexos d'ús privatiu; *b)* les comunitats de propietaris i les agrupacions de comunitats de propietaris, així com les cooperatives d'habitatges, pel que fa als elements comuns de la construcció, l'edifici o complex immobiliari en règim de propietat horitzontal i

també als condominis, sens perjudici del deure dels propietaris de les finques o elements separats d'ús privatiu de contribuir, en els termes dels estatuts de la comunitat o agrupació de comunitats o de la cooperativa, a les despeses en què incorrin aquestes últimes; c) les administracions públiques, quan les actuacions afectin elements propis de la urbanització i no hi hagi el deure legal dels propietaris d'assumir-ne el cost, o quan financin part de l'operació amb fons públics, en els supòsits d'execució subsidiària, a costa dels obligats.

D'acord amb la disposició final dinovena, aquest article es dicta a l'empara dels títols competencials previstos a l'article 149.1.1, .16, .18, .23 i .25 CE. D'entrada, però, hem de descartar l'aplicació de les clàusules competencials núm. 16, 23 i 25, per les raons exposades en el fonament jurídic segon.

Per la seva banda, el Govern de la Generalitat considera que aquest precepte, com la resta d'articles del títol II qüestionats, incorre en un excés competencial i vulnera les competències que els articles 137.1 i 149.5 EAC atorguen a la Generalitat en matèria urbanística, i podrien afectar també la competència en matèria de dret civil de l'article 129 EAC.

Com es desprèn de la seva dicció literal, la determinació que fa l'article 8 dels subjectes obligats, ho és als efectes de la realització de les obres relatives a les actuacions sobre el medi urbà que es preveuen a l'article 7, sense el qual no s'entenen. D'aquí que haguem d'afirmar que s'integren en el mateix règim competencial que aquest, és a dir, en l'article 149.5 EAC. No obstant això, en la mesura que, a més dels subjectes als quals la legislació d'ordenació territorial i urbanística atribueix aquesta obligació, en determina d'altres a partir de la normativa reguladora de la relació contractual, del règim de la propietat horitzontal o dels conjunts immobiliaris, el seu contingut es projecta també sobre l'àmbit material civil, respecte del qual correspon a la Generalitat la competència exclusiva, llevat allò que, en tot cas, l'article 149.1.8 CE atribueix a l'Estat (art. 129 EAC). En efecte, l'article 149.1.8 CE atribueix a l'Estat la competència exclusiva sobre la legislació civil, sens perjudici de les competències que les comunitats autònomes puguin assumir per a la «conservació, modificació i desenvolupament» dels seus respectius drets civils forals o especials «allà on n'hi

hagi». En tot cas, aquest precepte constitucional estableix que determinades matèries del dret civil (com ara les regles relatives a l'aplicació i l'eficàcia de les normes jurídiques, les bases de les obligacions contractuals, les normes per resoldre els conflictes de lleis, etc.) han de disposar d'una regulació general i uniforme per a tot l'Estat.

A partir d'aquí haurem d'aplicar els paràmetres anteriors al precepte examinat. Hem de començar advertint, però, que la regulació que fa l'esmentat article 8 ve a ser una reproducció, amb pocs canvis, de les lletres *a* i *b* de l'apartat 2 de l'avui derogat article 18 RDL 8/2011, respecte del qual, afegeix, d'una banda, que resten obligats «[...] els subjectes als quals la legislació d'ordenació territorial i urbanística atribueixi aquesta obligació» i, d'una altra, inclou una nova lletra *c*, que considera també subjectes obligats les administracions públiques (amb caràcter principal, quan les actuacions afectin elements propis de la urbanització i els propietaris no tinguin el deure legal d'assumir-ne el cost, o bé amb caràcter subsidiari, quan les administracions actuïn en supòsits d'execució a càrrec dels obligats).

Així, com hem vist, l'article 8 forma una unitat amb l'anterior, sense el qual no adquireix un significat propi ja que, mentre que l'article 7 determina el contingut i l'objecte de les obligacions que deriven de les actuacions en medi urbà, l'article que ara estem examinant enumera els subjectes que les han de dur a terme. Aquesta evident unitat de regulació, centrada en l'activitat de rehabilitació edificatòria i de regeneració i renovació urbanes, així com la crida específica que el precepte fa, en primer lloc, als subjectes que determini la legislació urbanística, ens permet afirmar que l'esmentat article 8 concreta el règim obligacional de les actuacions sobre el medi urbà, de manera que s'incardina en el mateix àmbit material de competències que l'article 7, és a dir, l'urbanisme i, per tant, no està emparat en l'article 149.1.13 CE. Pel que fa a l'eventual incidència d'altres competències estatals al·legades per l'apartat 2 de la disposició final dinovena, hem de rebutjar qualsevol relació amb l'article 149.1.18 CE, per l'absoluta manca de connexió entre el contingut del precepte dictaminat i la matèria a la qual es refereix aquest últim, així com amb

l'article 149.1.1 CE. En aquest darrer cas perquè, d'acord amb el paràmetre exposat, la regulació de l'article que ara es dictamina «no constitueix[en] cap regulació del contingut primari d'un dret, ni la fixació de condicions prèvies, facultats elementals, límits essencials o prestacions bàsiques per al seu exercici a fi d'assegurar la igualtat absoluta de les condicions bàsiques. Sens perjudici que, eventualment, el contingut rehabilitador de la planificació urbanística pugui afectar, per exemple, el dret de propietat, d'aquesta circumstància no es pot derivar una regulació de les condicions bàsiques del seu exercici» (DCGE 8/2011, FJ 2.4.A).

A banda d'això, en la mesura que les lletres *a* i *b* de l'article 8 afegixen altres subjectes obligats als ja previstos en la legislació urbanística, i que el criteri de determinació és la relació amb la normativa reguladora de la relació contractual o la que regula la propietat horitzontal, els complexos immobiliaris i la comunitat de béns, hem d'examinar si afecta la competència de la Generalitat en matèria civil (art. 129 EAC), respecte de la qual li correspon la competència exclusiva, excepte en aquelles matèries que l'article 149.1.8 CE atribueix en tot cas a l'Estat.

Efectivament, aquests són aspectes civils que ja han estat objecte de regulació pel Codi civil de Catalunya (CCCat): participació dels copropietaris en les despeses de la comunitat ordinària, en l'article 552-8 CCCat; i les obligacions de conservació i manteniment dels elements privatis, dels comuns i el règim de contribució a les despeses comunes en la propietat horitzontal, en els articles 553-38, 553-44 i 553-45 CCCat, respectivament. Ara bé, el fet que l'article 8, com hem vist, s'integri, com un tot, en el règim que regula l'activitat de rehabilitació edificatòria i de regeneració i renovació urbanes fa que, atès el seu contingut materialment urbanístic, decaigui en la seva integritat per vulnerar les esmentades competències de la Generalitat, i, per tant, que esdevingui innecessari que ens pronunciem sobre aquest altre àmbit material, que és el dret civil. Amb tot, cal recordar que la mateixa Llei s'encarrega d'exceptuar de la regulació el possible contingut civil que pugui afectar els ordenaments civils de les comunitats autònomes, quan la disposició final dinovena, apartat 3, estableix

que «[e]l que disposa aquesta Llei s'ha d'aplicar sense perjudici dels règims civils, forals o especials, allà on n'hi hagi».

En conclusió, l'article 8 LRRRU vulnera les competències de la Generalitat establertes a l'article 149.5 EAC, i no troba empara en els títols competencials previstos a la disposició final dinovena LRRRU.

4. L'article 9 LRRRU, que regula la iniciativa en l'ordenació de les actuacions, assenjala en l'apartat 1 qui la pot promoure, des de les administracions, les entitats públiques adscrites, els propietaris, les cooperatives d'habitatges titulars de drets reals o d'aprofitament, fins a les empreses que, actuant amb mandat de qualsevol dels anteriors, facin de la rehabilitació edificatòria i la regeneració i renovació urbanes llur negoci com a agents rehabilitadors o urbanitzadors. L'apartat 2 disposa que les administracions públiques han d'adoptar mesures que assegurin la realització i execució de les obres, i, si escau, han de formular i executar els instruments pertinents en els supòsits d'insuficiència i degradació de les edificacions, obsolescència de barris o situacions greus de pobresa energètica.

El precitat article, d'acord amb la disposició final dinovena LRRRU es dicta a l'empara de l'article 149.1.13 CE, mentre que en la sol·licitud, el Govern de la Generalitat entén que vulnera els articles 137.1 i 149.5 EAC.

Sobre l'al·legació de l'article 149.1.13 CE, hem de rebutjar que la invocació per la Llei 8/2013 d'aquest títol horitzontal permeti desplaçar en favor de l'Estat la competència de la Generalitat en matèria d'urbanisme. En efecte, d'acord amb el cànon jurisprudencial (vegeu, per totes, la STC 21/1999, de 25 de febrer, FJ 5) fixat en el fonament jurídic segon i del qual també s'ha fet ressò reiteradament la nostra doctrina consultiva (entre d'altres, el DCGE 8/2011, FJ 3), la competència de l'Estat que pot quedar emparada per aquest títol no escau invocar-la davant de qualsevol acció que presenti naturalesa econòmica, sinó solament en aquells supòsits que tinguin «[...] una incidència directa i significativa sobre l'activitat general» (STC 186/1988, de 17 d'octubre, i 137/1999, de 22 de juliol). Doncs bé, tot i que l'activitat rehabilitadora pugui tenir un efecte econòmic, el que descartem es que l'article 9 presenti

aquesta incidència directa i significativa que exigeix la jurisprudència citada per legitimar la competència estatal. Perquè, en el marc de l'ordenació i gestió, aquest precepte es limita a regular la iniciativa per proposar l'ordenació de les actuacions relatives a la rehabilitació edificatòria i renovacions urbanes, que ha de córrer a càrrec de les administracions públiques, les entitats públiques adscrites o que en depenen i els propietaris. La regulació d'aquesta mena d'iniciativa, la determinació de les entitats que hi estan legitimades (apt. 1) i de les mesures que adoptin les administracions públiques per assegurar la realització de les obres de conservació (apt. 2), és lluny d'oferir una rellevància econòmica que habiliti l'actuació de l'Estat *ex* article 149.1.13 CE.

En conseqüència, l'article 9 LRRRU no troba empara en l'article 149.1.13 CE i vulnera les competències de la Generalitat de l'article 149.5 EAC.

5. L'article 10 LRRRU, que porta per rúbrica «Regles bàsiques per a l'ordenació i execució de les actuacions», en l'apartat 1 distingeix aquelles actuacions que impliquen la necessitat d'alterar l'ordenament urbanístic d'aquelles altres que no l'alteren. En el primer cas, accepta que els instruments d'ordenació s'aprovin de forma simultània al tràmit procedimental exigint per dur a terme la modificació urbana, o fins i tot, de manera independent, de tal manera que aquests instruments específics tindran els mateixos efectes legals que els mateixos plans d'ordenació urbanística, sempre que incorporin l'informe o memòria de sostenibilitat econòmica, és a dir, el document de previsió de costos i finançament. A les actuacions que no alterin l'ordenament urbanístic vigent els caldrà un àmbit d'actuació conjunt a proposta de qui té la iniciativa de les actuacions i a elecció de l'ajuntament corresponent.

Per la seva banda, l'apartat 2 regula la notificació del tràmit corresponent a l'àmbit d'actuació als legítimament interessats, així com la informació al públic en tràmit d'audiència detallant-ne el contingut, i desenvolupa el principi d'equidistribució en el sentit que els costos econòmics siguin correctes i proporcionals a cadascun dels agents implicats tant en l'apreciació i valoració econòmica d'inversió com en el moment de

repartir beneficis. Seguidament, l'apartat 3 disposa que serà possible ocupar les superfícies d'espais lliures, les superfícies comunes d'ús privatiu, o de domini públic indispensables per a la instal·lació d'ascensors i altres elements, fent avinent que els instruments d'ordenació urbanística que ho desenvolupin hauran de tenir en compte el volum edificable, les distàncies mínimes i les alineacions. A continuació, l'apartat 4 aplica el mateix criteri que l'anterior pel que fa a les obres que aconseguixin reduir, si més no, fins al 30% la demanda energètica i l'apartat 5 es refereix a les actuacions sobre el patrimoni cultural i monumental, i exigeix l'informe previ o l'autorització de l'òrgan competent per dur-les a terme.

La disposició final dinovena de la Llei dictaminada fonamenta la competència de l'Estat per dictar aquest precepte en l'article 149.1.13 CE.

El Govern de la Generalitat, en la sol·licitud, reitera que aquest precepte (art. 10 LRRRU) reproduïx pràcticament les mateixes lesions competencials contingudes en la LES i en el Reial decret llei 8/2011, i precisa, pel que fa a l'apartat 3 d'aquest article 10, que «es reitera la previsió de l'article 111.6 de la LES, [...] que permet l'ocupació de superfícies de domini públic per a la instal·lació d'ascensors i altres elements d'accessibilitat». També afegeix que «[e]l tracta d'una norma imperativa que legitima “*ex lege*” l'ocupació dels espais de domini públic, sense que la remissió que ara es formula al planejament urbanístic salvi la competència autonòmica, ja que imposa el planejament al compliment d'aquesta regla, i únicament se li ofereix l'opció de cercar la fórmula més adient per fer-la possible». I, quant a l'apartat 4, el Govern de la Generalitat qüestiona aquesta autorització *ex lege* d'ocupació del domini públic quan estigui en funció d'aquella reducció de fins al 30% en el consum energètic dels edificis. En conseqüència, considera que l'article 10 LRRRU vulnera les competències de la Generalitat sobre urbanisme i habitatge (art. 149.5 i 137.1 EAC).

Aquestes previsions de l'article 10 LRRRU, que, dit sia de passada, ja han estat objecte de regulació en la legislació urbanística catalana, tenen el seu antecedent en els articles 110.4 i 111.6 LES, que van ser objecte del DCGE 6/2011 (FJ 3), amb els quals manté una equivalència de continguts. En

aquest Dictamen ja vàrem considerar que aquestes previsions normatives «incideixen de ple sobre la competència legislativa en matèria urbanística, que atribueix a la Generalitat la potestat de fixar les seves pròpies normes sobre l'ordenació de la ciutat, mitjançant les tècniques jurídiques que consideri més adients (STC 164/2001, d'11 de juliol, FJ 4)». D'aquesta mateixa ubicació en matèria d'urbanisme hem de partir per a l'anàlisi dels diversos apartats del precepte objecte de dictamen.

Pel que fa a l'apartat 1 de l'article 10, quant a la dualitat de plans, és a dir, als de l'ordenament general i als instruments d'ordenació que s'aprovin de forma simultània o independent per dur a terme la rehabilitació edificatòria i la regeneració urbanes, cal reprendre la consideració que efectuàvem en el DCGE 6/2011 quan, en referir-nos a l'article 110.4 LES, vàrem establir que implicava una regulació dels instruments urbanístics sobre edificis i, per tant, tenia un contingut materialment urbanístic.

Quant a la «memòria de sostenibilitat econòmica», a la qual fa referència aquest mateix apartat 1 i que en l'article 11 LRRRU figura com a «memòria de viabilitat econòmica», constitueix un instrument clarament urbanístic que, d'acord amb l'article 149.5 EAC, correspon regular a la Generalitat, com efectivament ja ha fet, en estar previst a la legislació urbanística autonòmica, principalment en el Decret legislatiu 1/2010, de 3 d'agost, en el qual es descriuen diferents documents amb aquesta finalitat.

La mateixa consideració ha de rebre l'apartat 2 de l'article 10, que, referint-se també a actuacions urbanístiques (delimitació dels àmbits d'actuació), disposa el mecanisme administratiu mitjançant el qual s'han de dur a terme (acord administratiu) i el seu contingut i, en concret, la referència al tràmit d'audiència i la notificació a particulars previst a l'apartat 2 de l'article 10 LRRRU, que, de fet, ja ha estat regulada per la Generalitat a l'article 83.2 del Text refós de la Llei d'urbanisme, aprovat pel Decret legislatiu 1/2010 esmentat.

Així mateix, quant als ajuts públics de la lletra *a* de l'apartat 2 de l'article 10 LRRRU, si bé no diu de quina administració provindran, sí que convé recordar que l'atorgament de la

subvenció no comporta de cap manera la competència de qui la consigna.

Pel que fa als apartats 3 a 5 de l'article 10 LRRRU, també contenen unes actuacions d'intervenció sobre determinats espais i béns del sòl urbà i les conseqüències que aquesta intervenció produeix sobre el planejament, per tal de garantir l'accessibilitat universal i l'eficiència energètica. Aquestes regles, l'aplicació de les quals hauran de garantir els instruments d'ordenació urbanística, s'integren de forma natural dins l'àmbit material que comprèn l'urbanisme i tenen efectes directes sobre aquest. És el cas, entre d'altres, de la previsió sobre la forma de computar les superfícies ocupades a efectes del volum edificable o de les distàncies mínimes i alineacions.

En el DCGE 6/2011 (FJ 3.3) vàrem opinar igualment que es tractava d'«eines al servei de les previsions dels plans, programes o instruments de rehabilitació que, juntament amb l'ocupació de l'espai que correspongui [...], s'integren dins l'àmbit material que defineix l'urbanisme». I que aquestes previsions vulneraven les competències exclusives de la Generalitat en matèria d'urbanisme, per dues raons fonamentals:

«La primera, pel que fa a la desclassificació d'espais lliures, perquè l'espai lliure és una categoria urbanística la regulació de la qual correspon íntegrament a qui té la competència en matèria d'urbanisme, que és la Generalitat. La segona, relativa a la desafectació del domini públic, perquè l'article 111.6 LES vincula l'existència mateixa de la causa suficient de desafectació –i també de desclassificació– a l'exercici de competències urbanístiques, fet que suposa una invasió de la competència exclusiva de la Generalitat sobre urbanisme.» (FJ 3.3)

A l'últim, quant a la procedència de l'aplicació de l'article 149.1.13 CE, ens hem de remetre al paràmetre exposat en el fonament jurídic segon i aplicat als preceptes anteriorment dictaminats, per descartar novament que procedeixi la seva aplicació en el cas que ara ens ocupa, en la mesura que les previsions de l'article 10 LRRRU no responen de manera efectiva i estricta a la planificació general de l'activitat econòmica.

En conclusió, l'article 10 LRRRU no s'empara en l'article 149.1.13 CE i vulnera les competències d'urbanisme de la Generalitat previstes a l'article 149.5 EAC.

6. L'article 11 LRRRU, que porta per rúbrica «Memòria de viabilitat econòmica», exigeix un document que analitzi les actuacions en termes de rendibilitat, adequació al deure legal de consignació i equidistribució de càrregues i beneficis per als propietaris afectats, i detalla un conjunt d'elements, tots els quals d'obra urbanística.

Segons la disposició final dinovena de la Llei 8/2013, la norma exposada s'hauria dictat a l'empara de l'article 149.1.13 CE i, addicionalment, de les clàusules competencials 8 i 18 d'aquest mateix precepte constitucional. La sol·licitud de dictamen del Govern considera que vulnera les competències de la Generalitat en matèria d'habitatge i urbanisme establertes en els articles 137.1 i 149.5 EAC.

Insistent en el que ja hem dit en analitzar el precepte anterior i reiterant també el que s'ha explicat en examinar l'article 8 LRRRU, hem de dir que aquest article 11 s'integra com un tot en el règim de rehabilitació edificatòria i de regeneració urbanes regulant un aspecte més del règim jurídic de les actuacions sobre el medi urbà.

En concret, en el si d'aquest procediment urbanístic, prescriu la realització d'un tràmit administratiu, de caràcter previ i preceptiu, que garanteixi la sostenibilitat i viabilitat de les esmentades actuacions. S'insereix, per tant, de forma natural en aquests processos de transformació de la ciutat pròpiament urbanístics. Així, quant a la invocació genèrica pel legislador estatal de l'article 149.1.13 CE, hem de rebutjar-la per les mateixes raons que hem al·legat respecte dels preceptes anteriors, amb els quals està directament connectat, d'acord amb el paràmetre que hem exposat en el fonament jurídic segon.

Quant a la invocació dels altres dos títols competencials estatals més específics, només l'article 149.1.18 CE podria tenir alguna relació amb la matèria que es regula, ja que es tracta d'un document administratiu que s'integra en el procediment de realització de les actuacions urbanístiques.

Sobre la incidència d'aquesta heterogènia competència en l'àmbit de l'urbanisme, cal dir que la tantes vegades citada STC 61/1997 no ha elaborat una doctrina general, sinó que examina, cas per cas, si l'Estat «puede aprobar normas especiales, circunscritas a un sector específico, como el urbanis-

mo, más allá de la legislación general de expropiación forzosa y de las garantías comunes del expropiado, o del sistema general de responsabilidad de todas las Administraciones Públicas» (FJ 11). Es tractaria, doncs, de dilucidar si l'article 11 LRRRU pertany a la regulació d'uns «principios y reglas básicas sobre aspectos organizativos y de funcionamiento de todas las Administraciones públicas» i si respon a l'objectiu fonamental de garantir als administrats un tractament comú davant d'aquelles (STC 50/1999, de 6 d'abril, FJ 3, i 34/2013, de 14 de febrer, FJ 16). Així mateix, recentment, la STC 139/2013, de 8 de juliol, ha recordat que a l'empara d'aquesta competència no només li correspon a l'Estat «la regulación del procedimiento común (art. 149.1.18 CE)» sinó també «el régimen jurídico de los procedimientos concretos o especiales, aunque limitado a las materias sustantivas en que la Constitución le atribuye competencias» (FJ 3).

Al nostre parer, aquest informe o memòria, com hem dit, de sostenibilitat i viabilitat de les actuacions, no compleix les condicions exigides per acceptar l'aplicació de la competència estatal de l'article 149.1.18 CE, per diverses raons: primerament, perquè prescriu una tècnica administrativa instrumental, que forma part del procés urbanístic de transformació del sòl urbà, que correspondria establir, si escau, a les administracions competents en aquesta matèria. Així, ja hem posat de manifest que l'Estat no té cap competència substantiva en la matèria que ara es dictamina, en la mesura que hem dit que no procedeix l'aplicació de l'article 149.1.13 CE. Ultra això, el precepte dictaminat no regula les relacions entre l'administració urbanística competent i els ciutadans afectats per les actuacions de transformació del sòl urbà, sinó que imposa una determinada actuació a l'esmentada administració i, a l'últim i ultra això, en cap cas podria tenir la consideració d'una base, atès que l'excessiu detall de la regulació que s'hi conté predisposa el model concret d'aquesta memòria.

En conclusió, l'article 11 LRRRU no s'empara en els títols competencials de l'article 149.1. 8, .13 i .18 CE i vulnera la competència de la Generalitat de l'article 149.5 EAC en matèria d'urbanisme.

7. Com sigui que els articles 12 i 13 LRRRU tracten de l'execució de les actuacions sobre el medi urbà, els examinarem conjuntament, si bé escatint llur contingut detalladament i l'un seguit de l'altre.

L'article 12 LRRRU estableix, a l'apartat 1, que la delimitació espacial de l'àmbit d'actuació de rehabilitació edificatòria i de regeneració i renovació urbanes, conjunta o aïllada, un cop ha guanyat fermesa, té els efectes següents: comporta la declaració d'utilitat pública o, si és el cas, l'interès social dels béns i drets necessaris per a l'execució de l'actuació, als efectes d'aplicar-los els règims d'expropiació forçosa, venda i substitució forçoses, i la subjecció als drets de tempteig i retracte a favor de l'Administració que actua (lletra a); legitima l'ocupació de les superfícies d'espais lliures o de domini públic de titularitat municipal indispensables per a la instal·lació d'ascensors i altres elements per garantir l'accessibilitat universal, i que l'aprovació definitiva de l'actuació estableix una cessió d'ús del vol tot el temps que perduri l'edificació (lletra b); assenjala l'inici de les actuacions (lletra c).

L'apartat 2 disposa que la conformitat o l'autorització administrativa de les actuacions, qualssevol que siguin, determina l'afectació real directa i immediata de les finques constitutives d'elements privatis en el règim de propietat horitzontal o dels complexos immobiliaris privats, siguin quins siguin els propietaris, al compliment del deure de costejar les obres, i afegeix que aquesta afectació s'haurà de fer constar mitjançant nota marginal al Registre de la Propietat.

La disposició final dinovena invoca, com a títols competencials per dictar aquest precepte, el més genèric de l'article 149.1.13 CE i els específics de l'article 149.1 CE, subapartats 8 i 18.

D'entrada hem de descartar l'aplicació de l'article 149.1.13 CE, per les raons que hem exposat en el fonament jurídic segon i a l'inici d'aquest fonament, ja que pel contingut i la finalitat del precepte, aquest se situa en la matèria d'urbanisme, competència de la Generalitat *ex* article 149.5 EAC, i no presenta una incidència directa i significativa sobre la planificació general de l'activitat econòmica que pugui desplaçar el títol competencial autonòmic, que és el prevalent.

Dels dos títols específics, entenem que l'article 149.1.8 CE estaria més relacionat amb l'apartat 2 del precepte dictaminat i l'article 149.1.18 CE, amb l'apartat 1. La petició del Govern l'inclou en el grup de preceptes que vulneren les competències de la Generalitat en matèria d'urbanisme i habitatge previstes als articles 149.5 i 137.1 EAC.

Quant a la lletra *a* del primer apartat, i sobre l'establiment pel legislador de la causa suficient per expropiar en l'àmbit urbanístic, a l'empara de l'article 149.1.18 CE, la STC 61/1997 ha considerat que la definició de la *causa expropriandi* va lligada a la competència material, de manera que:

«[...], se infiere que el Estado, por virtud del art. 149.1.18.º C.E., no puede definir con carácter básico todos los supuestos en que cabe hacer uso de la técnica expropiatoria mediante la declaración de la *causa expropriandi* necesaria en cada caso, habida cuenta de que la legislación sectorial sobre el urbanismo es de la competencia de las Comunidades Autónomas. Pero, como hemos dicho, ello no empece a que, por virtud del art. 149.1.1.º CE, el legislador estatal pueda definir como *causa expropriandi* el incumplimiento de la función social, justamente por la inobservancia de esos deberes básicos que al Estado compete regular por virtud del referido precepto.» (FJ 17.f)

A més, aquesta mateixa Sentència i fonament jurídic, respecte de la imposició pel legislador estatal a les administracions urbanístiques competents, de les vies de reacció jurídica, com ara l'expropiació, la venda i la substitució forçoses, de manera necessària i sense alternativa, ha afirmat que això «impide que el legislador autonómico pueda, en ejercicio de su competencia exclusiva sobre urbanismo, y ponderando las circunstancias y factores diversos de toda índole, acudir a eventuales técnicas urbanísticas diversas [...] por lo que se invade esta competencia exclusiva [...]». El mateix cal concloure respecte de l'altra imposició d'aquest precepte, la relativa a la subjecció dels béns i drets necessaris per a l'execució de les actuacions al dret de tempteig i retracte a favor de l'administració actuant.

Quant a la lletra *b*, aquesta preveu, com a *ultima ratio*, que la realització de les actuacions de rehabilitació edificatò-

ria, renovació i regeneració actuï com a causa suficient d'ocupació d'uns espais lliures o béns de domini públic, condicionant les facultats de les administracions que en són titulars. Es tracta, novament, de la regulació de tècniques administratives d'intervenció jurídica de caràcter públic sobre el medi urbà, de contingut materialment urbanístic.

Aquesta lletra, en la mesura que regula els efectes de la delimitació dels àmbits de gestió i execució de les actuacions, determinant que la delimitació, un cop ferma en via administrativa, legitima l'ocupació de les superfícies d'espais lliures o de domini públic de titularitat municipal o que pertanyin a altres administracions, s'ha de posar en connexió amb els apartats 3 a 5 de l'article 10 LRRRU, que ja hem examinat en aquest mateix fonament jurídic. Per tant, li són aplicables les consideracions que hi hem efectuat en relació amb la vulneració de les competències en matèria d'urbanisme de la Generalitat, per les raons que vàrem exposar en el DCGE 6/2011.

Pel que fa a la lletra c, que lliga l'inici de les actuacions a la delimitació del seu àmbit un cop aquesta és ferma en via administrativa, de conformitat amb la forma de gestió per la qual hagi optat l'administració actuant, és una previsió que s'insereix també clarament en el procediment urbanístic, la regulació de la qual, si és el cas, hauria d'establir la Generalitat en virtut de les seves competències sobre urbanisme previstes a l'article 149.5 EAC.

Finalment, l'apartat 2 conté un seguit de previsions relatives al tipus de garantia real que s'estableix sobre els elements privatis de la propietat horitzontal o del complex immobiliari, la seva constància registral i el règim de preferència i prioritat, que es projecten, per bé que de forma tangencial, sobre l'àmbit material civil, respecte del qual, com hem dit en el punt 3 d'aquest fonament jurídic, correspon a la Generalitat la competència exclusiva, llevat d'allò que, en tot cas, l'article 149.1.8 CE atribueix a l'Estat (art. 129 EAC). No obstant això, l'essència del contingut de la norma que ara es dictamina no és sinó preveure com afecta el deure de costejar les obres de les actuacions de rehabilitació edificatòria, regeneració i renovació urbanes a determinats subjectes privats que intervenen en el procediment de transformació urbanística, i com es ga-

ranteix aquesta obligació. Per tant, aquesta norma és un element més que forma part del règim que regula les esmentades actuacions urbanístiques, de manera que el seu contingut pertany de forma preferent a l'àmbit urbanístic (art. 149.5 EAC), raó per la qual no ens cal pronunciar-nos sobre la competència exclusiva de la Generalitat en matèria de dret civil.

En conclusió, l'article 12 LRRRU no troba empara en els títols competencials de l'article 149.1.8, .13 i .18 CE i vulnera les competències d'urbanisme de la Generalitat establertes a l'article 149.5 EAC.

L'article 13 LRRRU, que tracta les formes d'execució de les actuacions de rehabilitació edificatòria i les de regeneració i renovació urbanes, disposa (apt. 1) que les administracions públiques podran utilitzar totes les modalitats de gestió directa i indirecta admeses per la legislació de règim jurídic, de contractació, de règim local i d'ordenació territorial i urbanística i assenjala (apt. 2) diverses regles procedimentals comunes, per al cas en què s'opti per l'expropiació i per l'execució subsidiària a càrrec de l'Administració.

Així mateix, sempre que es tracti d'una execució subsidiària a càrrec de l'Administració, aquesta decidirà (apt. 3) si executa les obres directament o les adjudica per concurs públic; el precepte detalla els diversos aspectes d'aquest concurs, com ara el contingut de les bases, els subjectes que podran participar i com ho podran fer, i els criteris preferents per a la seva adjudicació. A l'últim, admet els convenis de col·laboració entre les administracions i les entitats públiques adscrites o dependents i disposa quines personificacions administratives poden adoptar per executar les actuacions (consorcis o societats de capital mixt) i la seva participació en aquestes.

Segons la disposició final dinovena, aquest article es dicta a l'empara de l'article 149.1.13 CE. D'acord amb l'escrit de sol·licitud del Govern, vulnera les competències de la Generalitat en matèria d'urbanisme i habitatge previstes als articles 149.5 i 137.1 EAC.

L'article 13 LRRRU és tributari de l'article 12 LRRRU perquè desenvolupa la gestió una vegada ha guanyat fermesa la delimitació espacial de l'àmbit d'actuació, i per això resta enquadrat en l'article 149.5 EAC.

No hem de fer cap comentari quant a la qüestió material de l'expropiació perquè ja ho hem fet en l'article anterior amb suficient detall i, pel que fa a l'execució subsidiària i el concurs públic, pertanyen específicament al capítol de gestió urbanística, competència de la Generalitat en virtut de les seves competències exclusives.

D'altra banda, pel que fa al concurs públic, fa correspondre a qui el convoca la determinació de les bases; per tant, descriure-les ni que sigui superficialment per qui no té la competència és envair la dels altres. Les associacions administratives que duguin a terme l'actuació hauran de ser aquelles que ja preveu l'ordenament urbanístic desenvolupat per la Generalitat.

Resta, per acabar, analitzar la figura del consorci i de l'empresa d'economia mixta. Tanmateix, aquests ens administratius i/o mercantils ja tenen una llarga trajectòria, com també el caràcter públic de la funció rehabilitadora i de regeneració i renovació urbanes, amb la consegüent exigència que les administracions assumeixin la càrrega principal tant en la fase de planejament com en la de gestió, i això fa que la gestió la puguin dur a terme per si mateixes o donant entrada a empresaris del sector, és a dir, al que hom anomena *agent rehabilitador*.

Del que acabem d'exposar, és clar que les regles de gestió de l'article 13 LRRRU s'identifiquen amb accions urbanístiques de les administracions públiques que resulten de l'execució d'un procés de planificació per a la rehabilitació i renovació del medi urbà i de l'elaboració dels projectes, plans o programes corresponents. Per tant, s'insereixen de forma natural en una matèria relativa al dret urbanístic que, com succeeix amb altres preceptes d'aquest títol II de la Llei dictaminada, no correspon regular al legislador estatal a l'empara de la seva competència sobre les bases de la planificació general de l'activitat econòmica (art. 149.1.13 CE), per les raons que ja s'han exposat a bastament en el fonament jurídic segon.

En conclusió, l'article 13 LRRRU vulnera la competència de la Generalitat de Catalunya de l'article 149.5 EAC en matèria d'urbanisme, i no troba empara en l'article 149.1.13 CE.

8. L'article 15 LRRRU, apartat primer, de la Llei 8/2013 regula la base subjectiva de les actuacions de rehabilitació

edificatòria i de regeneració i renovació urbanes establint que són subjectes legitimats per dur-les a terme, a banda dels obligats d'acord amb l'article 8, les empreses, entitats o societats que intervinguin per qualsevol títol en aquest tipus d'operacions, així com les associacions administratives que puguin constituir aquests subjectes legitimats. L'apartat segon d'aquest precepte disposa que la participació en l'execució de les activitats de rehabilitació i regeneració urbanes s'ha de produir, sempre que sigui possible, en un règim d'equidistribució de càrregues i beneficis. L'apartat tercer, finalment, especifica tot un seguit de facultats que corresponen als subjectes legitimats per participar en l'execució de les actuacions rehabilitadores i de regeneració.

Aquestes normes conformen unes intervencions de naturalesa gestidora urbanística; així, l'actuació en el mercat immobiliari amb plena capacitat jurídica i amb facultat per elaborar els plans o projectes de gestió, el fet de constituir-se en associacions administratives per participar en els concursos com a fiduciaris, d'assumir la gestió de les obres, de constituir un fons de conservació i rehabilitació, de ser beneficiaris de les mesures de foment i perceptors i gestors dels ajuts, d'atorgar escriptures de modificació del règim de propietat horitzontal com a conseqüència de les obres realitzades, de ser beneficiaris de les expropiacions i de sol·licitar crèdits. Totes aquestes actuacions de gestió urbanística atribuïdes als subjectes legitimats per participar en l'execució de les actuacions estan recollides en l'article 149,5 EAC.

Aquest precepte, d'acord amb la disposició final dinovena, es dicta a l'empara de l'article 149.1.13 CE i, addicionalment, dels títols competencials previstos en l'article 149.1.1, .16, .18, .23 i .25 CE. Quant als títols al·legats, ja hem descartat l'aplicació del títol competencial relatiu a les bases i coordinació de la planificació general de l'economia, conclusió que hem de reiterar respecte d'aquest precepte concret perquè, en vista del seu contingut, és clar que no ens trobem davant d'una mesura d'ordenació econòmica, sinó davant d'una regulació dels subjectes que poden desenvolupar determinades actuacions urbanístiques, que no presenta un vincle o impacte directe i rellevant sobre l'economia general.

Per la seva banda, la Generalitat de Catalunya manifesta en la seva sol·licitud que aquest precepte incorre en excés competencial i vulnera les competències que els articles 137.1 i 149.5 EAC atorguen a la Generalitat de Catalunya.

Així mateix, pel que fa als títols addicionals invocats per l'Estat, cal descartar els relatius a les bases sobre sanitat, règim jurídic de les administracions públiques, medi ambient i energia (art. 149.1.16, .18, .23 i .25 CE, respectivament), perquè, aplicant el que hem dit en el fonament jurídic segon, la finalitat i el contingut de l'article 15 de la Llei 8/2013 no s'adiu amb aquestes matèries.

Quant a l'article 149.1.1 CE com a possible títol habilitant de la regulació continguda en l'article 15 LRRRU, cal afirmar, en primer lloc, que «el destinatario de dicho titulo competencial es exclusivamente el ciudadano, en cuanto titular de derechos y deberes constitucionales» (STC 61/1997, FJ 17.f), raó per la qual aquest precepte constitucional no dona cobertura a les referències que fa l'article 15 a les administracions públiques i a les entitats públiques adscrites o que en depenen com a subjectes legitimats per executar les actuacions de rehabilitació i regeneració urbanes.

La competència estatal per regular les condicions bàsiques té per objecte, necessàriament, l'exercici d'algun dret o deure constitucional i, en relació amb la regulació que estem examinant, podrien entrar en joc, d'una banda, el dret de propietat pel que fa als subjectes legitimats en virtut d'un títol domini- cal (propietaris de terrenys, construccions, edificacions i finques urbanes; comunitats i agrupacions de comunitats de propietaris; cooperatives d'habitatges) i, de l'altra, la llibertat d'empresa pel que fa a les empreses, entitats i societats que intervinguin per qualsevol títol en aquestes actuacions. En ambdós casos, per tal que la regulació pugui emparar-se en l'article 149.1.1 CE, s'ha de referir a l'arquitectura elemental del dret, el seu contingut bàsic i primari i les facultats elementals que l'integren (STC 61/1997, FJ 9.a). El que no li és possible a l'Estat mitjançant aquest títol competencial és la definició o predeterminació de les tècniques o instruments propis de la política sectorial objecte de la competència exclusiva autonòmica, en aquest cas, de l'urbanisme (STC

61/1997, FJ 17.b i 27.b, entre d'altres). En aquest sentit, el Tribunal Constitucional ha assenyalat la necessitat de «distinguir, pues, aquellas normas urbanísticas que guardan una directa e inmediata relación con el derecho de propiedad (ámbito al que se circunscribe el art. 149.1.1 CE) y del que se predicen las condiciones básicas, de aquellas otras que tienen por objeto o se refieren a la ordenación de la ciudad, esto es, las normas que, en sentido amplio, regulan la actividad de urbanización y edificación de los terrenos para la creación de ciudad» (STC 61/1997, FJ 9.b).

La regulació de l'article 15 LRRRU estableix amb caràcter uniforme l'estatut dels subjectes rehabilitadors i concreta les diferents facultats que en formen part, i que hem descrit al principi, per la qual cosa aquesta mesura no té relació amb les condicions bàsiques objecte del títol de l'article 149.1.1 CE.

Així doncs, l'article 15 LRRRU, en tant que estableix els subjectes legitimats per participar en l'execució de les actuacions de rehabilitació i de regeneració urbanes en un règim d'equidistribució de càrregues i beneficis, no troba empara en l'article 149.1.1 CE, i sí, en canvi, en l'article 149.5 EAC perquè no es tracta d'una garantia en condicions d'igualtat sinó, més aviat, d'una conseqüència directa de l'acció d'executar urbanísticament una actuació, en el nostre cas, la de rehabilitar, regenerar i renovar urbanísticament, la qual cosa s'inclou en les competències exclusives de la Generalitat de Catalunya.

En conseqüència, l'article 15 LRRRU conté una regulació materialment urbanística que vulnera les competències de la Generalitat previstes a l'article 149.5 EAC i no troba habilitació en els títols competencials estatals invocats per la disposició final dinovena LRRRU.

Cinquè. L'examen de constitucionalitat i d'estatutarietat de la disposició final dotzena, apartat cinc, relatiu a l'acte de conformitat, aprovació o autorització dels actes d'edificació i al silenci negatiu

Finalment, el Govern de la Generalitat sol·licita dictamen sobre l'apartat cinc de la disposició final dotzena LRRRU, que mo-

difica els apartats 7 i 8 de l'article 9 del Text refós de la Llei del sòl, aprovada pel Reial decret legislatiu 2/2008, de 20 de juny.

1. L'apartat 7 disposa que tot acte d'edificació requereix l'acte de conformitat, aprovació o autorització administrativa que sigui preceptiu segons la legislació d'ordenació territorial i urbanística, la denegació del qual ha de ser motivada; i que, en cap cas, es poden entendre adquirits per silenci administratiu drets que contradiguin l'ordenament territorial o urbanístic.

L'apartat 8 disposa que seran expressos i amb silenci administratiu negatiu els actes que autoritzin moviments de terres, esplanacions, parcel·lacions, segregacions i altres de divisió de finques quan no formin part d'un projecte de reparcel·lació; les obres d'edificació, construcció i implantació d'instal·lacions de nova planta; la ubicació d'habitatges prefabricats i instal·lacions similars, provisionals o permanents; i la tala de masses arbòries o de vegetació arbustiva en terrenys incorporats a processos de transformació urbanística i, en tot cas, quan la tala es derivi de la legislació de protecció del domini públic. Aquest mateix precepte ja figurava en l'article 23 del Reial decret llei 8/2011, que la Llei que ara es dictamina ha derogat en la disposició derogatòria única, encara que amb certes modificacions.

Segons la disposició final dinovena, aquests preceptes s'han dictat a l'empara de l'article 149.1.13 CE i, addicionalment, d'allò disposat a l'article 149.1.1, .16, .18, .23 i 25 CE.

El Govern de la Generalitat, en sol·licitar dictamen sobre aquests apartats 7 i 8, reitera els arguments que ja va aportar en el recurs d'inconstitucionalitat contra l'article 23 del Reial decret llei 8/2011, abans esmentat, adduint que no tenen empara en la competència estatal sobre les bases del règim jurídic de les administracions públiques, atès que es tracta d'una de les tècniques de policia administrativa possibles, l'elecció de la qual correspon al titular de la competència sobre el sector en què es pretengui desenvolupar l'activitat de policia administrativa.

A més, l'escrit del Govern distingeix les dues qüestions que cal examinar. La primera es refereix a l'acte exprés de conformitat, adduint que no incideix en cap règim jurídic unitari ni

és comú denominador a fi i efecte de justificar-ne un desplegament normatiu autonòmic, ja que es tracta únicament d'un procediment especial. La segona fa referència al sentit negatiu del silenci, adduint que el legislador estatal ja ha exercit la seva competència *ex* article 149.1.18 CE quan, en l'article 43.1 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú (LRJPAC), regula la regla general del silenci positiu en els procediments iniciats a instància dels interessats, regla que només pot ser eximida mitjançant una norma de dret comunitari o una norma interna amb rang de llei que exigeix l'acreditació de raons imperioses d'interès general.

Aquesta qüestió va ser tractada abastament en el nostre dictamen DCGE 8/2011, de 27 de setembre, sobre el Reial decret llei 8/2011, d'1 de juliol, al qual farem referència oportunament.

2. Un simple examen dels preceptes esmentats permet determinar que la matèria a què es refereixen és el procediment administratiu i, més concretament, determinats aspectes d'aquest: els requisits dels actes administratius, expressos o presumptes i els efectes del silenci administratiu en els procediments iniciats a sol·licitud de l'interessat.

Els títols competencials afectats són els de l'article 149.1.18 CE («Procediment administratiu comú, sens perjudici de les especialitats derivades de l'organització pròpia de les comunitats autònomes») i, pel que fa a la Generalitat de Catalunya, l'article 159.1.c EAC («Normes de procediment administratiu que derivin de les particularitats del dret substantiu de Catalunya o de les especialitats de l'organització de la Generalitat»). El que determina, doncs, la competència estatal i autonòmica en aquesta matèria no és tant el seu àmbit funcional, com succeeix en altres competències compartides, sinó la distinció entre el que ha de ser «comú» en aquest procediment i el que pot ser «específic», en la mesura que aquesta especificitat derivi de les especialitats del dret substantiu de les comunitats autònomes. Conseqüentment, la competència autonòmica està connectada directament amb l'exercici de la corresponent competència material o substantiva.

A) La jurisprudència constitucional ha definit l'abast de l'expressió «comú» esmentada, particularment en dues sentències que resulten rellevants.

La primera va ser la STC 227/1988, de 29 de novembre:

«El adjetivo “común” que la Constitución utiliza lleva a entender que lo que el precepto constitucional ha querido reservar en exclusiva al Estado es la determinación de los principios o normas que, por un lado, definen la estructura general del *iter* procedimental que ha de seguirse para la realización de la actividad jurídica de la Administración y, por otro, prescriben la forma de elaboración, los requisitos de validez y eficacia, los modos de revisión y los medios de ejecución de los actos administrativos, incluyendo señaladamente las garantías generales de los particulares en el seno del procedimiento.» (FJ 32).

És a dir, per procediment administratiu comú hem d'entendre únicament el conjunt de principis i regles que han d'estar presents en tota actuació processal administrativa, sigui de l'Estat, de les comunitats autònomes o de qualsevol altre ens públic.

Posteriorment, la STC 50/1999, de 6 d'abril, que va resoldre els recursos d'inconstitucionalitat interposats contra la Llei 30/1992, de 26 de novembre, va confirmar aquesta definició íntegrament i, el que és més important, la va aplicar als preceptes d'aquesta Llei que regulen aquesta matèria, exclouent alguns i confirmant la constitucionalitat d'altres.

Doncs bé, si ens limitem a les qüestions regulades en els dos preceptes examinats (necessitat d'actes expressos d'autorització o similars i els seus requisits, i efectes del silenci administratiu), l'abast d'aquestes regles i principis comuns es pot concretar en tres criteris substancials, que varem exposar de forma detallada en el nostre Dictamen 8/2011: en primer lloc, l'Administració està obligada a resoldre dins dels terminis establerts, resolució que haurà de ser motivada quan limiti o modifiqui drets subjectius o interessos legítims, entre altres supòsits (art. 42.1 i 54.1.c LRJPAC); en segon lloc, el venciment del termini establert sense que s'hagi notificat a l'interessat resolució expressa ha de comportar com a regla general l'estimació de la sol·licitud per silenci positiu, i, final-

ment, aquesta regla general només podrà ser exceptuada per a cada cas concret quan així es prevegi mitjançant norma de dret comunitari, o mitjançant norma amb rang de llei si s'aprecien «raons imperioses d'interès general» que ho justifiquin (art. 43.1 LRJPAC).

B) Conseqüentment, la regulació dels preceptes que examinem de la Llei 8/2013 que no aparegui directament connectada amb els principis esmentats no forma part del procediment administratiu comú, de manera que l'Estat només està habilitat per aprovar-la si també és el titular de la competència substantiva sobre la qual s'exerceixen. El contrari significaria una extralimitació en l'exercici dels seus poders, com va reconèixer clarament la jurisprudència anteriorment citada:

«Antes bien, hay que entender que ésta es una competencia conexas a las que, respectivamente, el Estado o las Comunidades Autónomas ostentan para la regulación del régimen sustantivo de cada actividad o servicio de la Administración. Así lo impone la lógica de la acción administrativa, dado que el procedimiento no es sino la forma de llevarla a cabo conforme a Derecho [...]. En consecuencia, cuando la competencia legislativa sobre una materia ha sido atribuida a una Comunidad Autónoma, a ésta incumbe también la aprobación de las normas de procedimiento administrativo destinadas a ejecutarla, si bien deberán respetarse en todo caso las reglas del procedimiento establecidas en la legislación del Estado dentro del ámbito de sus competencias.» (STC 227/1988, FJ 32)

Com vèiem anteriorment, la disposició final dinovena invoca de forma general la competència de l'Estat *ex* article 149.1.13 CE (apt. 1) i, addicionalment, la reconeguda en l'article 149.1.1, .16, .18, .23 i .25 CE. No caldrà que dediquem massa espai a refutar aquestes invocacions en aquest moment, atès que ja ho hem fet de forma suficient en els fonaments jurídics anteriors, llevat del que direm posteriorment en relació amb l'article 149.1.1 CE. La mera lectura de les activitats sobre les quals es projecta la intervenció administrativa regulada en els dos preceptes examinats demostra sense més dubtes que s'integren dins de la matèria «urbanisme» (article 149.5 EAC), que és competència exclusiva de la Generalitat. En tot cas, tornarem

sobre aquesta qüestió en examinar de forma concreta els diferents paràgrafs dels preceptes dictaminats.

3. L'apartat 7 conté dues prescripcions de naturalesa diversa.

A) La primera es refereix a l'autorització, aprovació o acte de conformitat requerits de forma preceptiva per a tot acte d'edificació, incloent una remissió expressa al que disposa la legislació autonòmica. Hem d'entendre que les expressions «requerirà» i «que sigui preceptiva» signifiquen que la intervenció administrativa que s'hi preveu no pot ser exclosa pel legislador autonòmic. Aquesta mateixa exigència figurava en l'article 242.1 del Text refós de la Llei del sòl («preceptiva llicència municipal prèvia»). El Tribunal Constitucional va considerar que el legislador estatal està habilitat per establir amb caràcter general la necessitat d'aquesta autorització a l'empara de la seva competència *ex* article 149.1.1 CE, ja que va entendre que l'edificació és una de les facultats que integren el contingut del dret de la propietat urbana, per la qual cosa la seva regulació s'hauria de realitzar de forma igualitària:

«No puede entenderse el precepto enjuiciado desconectado del art. 33 TRLS en cuanto éste dispone que “el otorgamiento de la licencia determinará la adquisición del derecho a edificar, siempre que el proyecto presentado fuera conforme con la ordenación urbanística aplicable”. Situado en este contexto legal, el art. 242.1 TRLS al exigir con carácter preceptivo la licencia para “todo acto de edificación” responde a la lógica interna de la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio de los derechos de la propiedad urbana (derecho a edificar), regulación que al Estado compete en virtud del art. 149.1.1º CE.» (STC 61/1997, FJ 34.a)

Aquesta doctrina ha de ser aplicada al precepte que examinem en allò que l'afecta, és a dir, en l'exigència d'una autorització o figura similar per a tot acte d'edificació. En canvi, d'acord amb la remissió abans esmentada, serà la Generalitat qui regularà les formes, condicions, efectes i altres aspectes relacionats amb aquesta autorització.

A més, el precepte exigeix que la denegació de l'autorització ha de ser motivada. Com vèiem abans, aquesta exigència forma

part dels principis i regles propis del procediment administratiu comú en els casos en què l'acte administratiu limiti drets subjectius o interessos legítims. Si tenim en compte que la decisió d'edificar és una de les facultats que integren el contingut del dret de propietat urbana, sembla lògic considerar que la seva denegació constitueix un límit a aquest dret, de manera que la motivació és una garantia mínima imprescindible.

B) La segona de les prescripcions abans indicades prohibeix l'adquisició per silenci administratiu de facultats o drets que contravinguin l'ordenació territorial o urbanística. Una expressió idèntica, encara que referida únicament al silenci administratiu produït en les sol·licituds de llicències d'edificació, apareixia ja en l'article 242.6 del Text refós de la Llei del sòl, aprovat pel Reial decret legislatiu 1/1992, de 26 de juny, i que va ser avalat per la STC 61/1997, abans esmentada, per considerar que es tracta d'un principi propi del procediment administratiu comú:

«Este precepto, en atención a su contenido, se encuadra en la competencia del Estado sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común (art. 149.1.18° CE) por lo que debe rechazarse la impugnación esgrimida en punto al art. 242.6 TRLS.» (FJ 34.a)

La redacció que examinem va ser introduïda en el Text refós de la Llei del sòl, aprovat pel Reial decret legislatiu 2/2008, i mantinguda fins ara. Aquest text inclou modificacions de detall referint la prohibició no només al cas de les llicències d'edificació sinó també a «l'adquisició per silenci de qualsevol tipus de facultats o drets que contravinguin l'ordenació territorial o urbanística», qüestió que constitueix la finalitat essencial de la norma. Entenem, per tant, que l'argumentació jurisprudencial que acabem de citar li és plenament aplicable.

Consegüentment, l'apartat 7 examinat no vulnera les competències de la Generalitat.

4. L'apartat 8 estableix una exclusió legal a la regla general de l'efecte positiu del silenci en quatre supòsits, tots relacionats amb activitats urbanístiques.

Tal com es desprèn de l'exposició realitzada en l'apartat 2.A d'aquest mateix fonament jurídic, la competència estatal o autonòmica per declarar l'excepció de la regla del silenci positiu no forma part del procediment administratiu comú. Aquesta atribució correspon a l'Estat o, en el nostre cas, a la Generalitat, segons quina sigui la matèria sobre la qual opera, exigint-se únicament que s'acordi mitjançant norma amb rang de llei, i que s'aprecii la indicada concurrència de raons imperioses d'interès general que la justifiquin. Per tant, examinarem a continuació quin és el títol competencial sobre el qual es projecten de forma directa i prevalent els diferents supòsits als quals el precepte examinat aplica l'excepció. Atès que alguns d'aquests supòsits ja van ser analitzats en el DCGE 8/2011, no serà necessari que els tractem de forma detallada.

A) Els supòsits esmentats en les lletres *a* (moviments de terres, esplanacions i actes de divisió de finques), *b* (obres d'edificació construcció i implantació d'instal·lacions de nova planta) i *c* (ubicació de cases prefabricades i instal·lacions similars) es refereixen a activitats clarament relacionades amb l'edificació i l'urbanisme, motiu pel qual la seva autorització o denegació s'ha de considerar com un acte d'exercici de les competències exclusives de la Generalitat en aquesta matèria (article 149.5 EAC, en particular en el seu apartat *e*). L'Estat, doncs, no té competència per exceptuar la regla del silenci positiu en aquests supòsits.

B) La lletra *d* (tala de masses arbòries o de vegetació arbustiva) ja figurava en l'article 23.1 del Reial decret llei 8/2011, i en conseqüència va ser tractat en el nostre DCGE 8/2011 (FJ 5.4.B). Certament, ja vam considerar en aquell moment que la competència compartida en matèria de protecció del medi ambient (art. 149.1.23 CE) resultava afectada, però no per això podia ser absorbida per l'Estat, ja que l'autorització d'una tala de masses arbòries és un simple acte d'execució.

A més, el precepte examinat introdueix diferències notables en la seva redacció respecte de la versió anteriorment esmentada: ha desaparegut la referència a les tals que «per les seves característiques puguin afectar el paisatge» i, en can-

vi, es defineix el supòsit amb més precisió en limitar-lo a les tales a «terrenys incorporats a processos de transformació urbanística». Amb això s'esvaeixen els dubtes que podríem tenir respecte a la prevalença del títol competencial sobre urbanisme en aquest supòsit.

Consegüentment, l'apartat 8 examinat vulnera les competències de la Generalitat en matèria de règim jurídic i procediment de les administracions públiques catalanes establertes a l'article 159.1.c EAC, en la mesura que afecten el dret substantiu de Catalunya sobre l'urbanisme (art. 149.5.e EAC), i, per tant, no troba empara en l'article 149.1.18 CE, i tampoc en la resta de títols competencials invocats en la disposició final dinovena.

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

CONCLUSIONS

Primera. Els articles 4, 5, 6 i les disposicions transitòria primera i final divuitena de la Llei 8/2013, de 26 de juny, de rehabilitació, regeneració i renovació urbanes, vulneren les competències de la Generalitat de l'article 137.1 de l'Estatut.

Adoptada per unanimitat.

Segona. Els articles 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13 i 15 de la Llei 8/2013, de 26 de juny, vulneren les competències de la Generalitat de l'article 149.5 de l'Estatut.

Adoptada per unanimitat.

Tercera. L'apartat cinc de la disposició final dotzena de la Llei 8/2013, de 26 de juny, en la redacció que dona a l'apartat 8 de l'article 9 del Text refós de la Llei del sòl, aprovat pel Reial decret legislatiu 2/2008, de 20 de juny, vulnera les competències de la Generalitat de l'article 159.1.c de l'Estatut.

Adoptada per unanimitat.

Quarta. L'apartat cinc de la disposició final dotzena de la Llei 8/2013, de 26 de juny, en la redacció que dona a l'apartat

7 de l'article 9 del Text refós de la Llei del sòl, aprovat pel Reial decret legislatiu 2/2008, de 20 de juny, no és contrari a la Constitució ni a l'Estatut.

Adoptada per unanimitat.

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

Dictamen 10/2013, de 3 de setembre,
sobre la Llei orgànica 4/2013, de 28 de juny,
de reforma del Consell General del Poder Judicial,
per la qual es modifica la Llei orgànica 6/1985,
d'1 de juliol, del poder judicial

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

DICTAMEN

Sol·licitat pel Govern de la Generalitat, sobre la Llei orgànica 4/2013, de 28 de juny, de reforma del Consell General del Poder Judicial, per la qual es modifica la Llei orgànica 6/1985, d'1 de juliol, del poder judicial (BOE núm. 155, de 29 de juny de 2013).

ANTECEDENTS

1. El dia 5 d'agost de 2013 va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries un escrit de la vicepresidenta del Govern, de 30 de juliol de 2013 (Reg. núm. 3383), pel qual, en compliment del que preveuen els articles 16.2.a i 31 de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garan-

Ponent: Joan Egea Fernández

ties Estatutàries, es comunicava al Consell l'Acord del Govern de la Generalitat, de 30 de juliol de 2013, de sol·licitud d'emissió de dictamen sobre l'article 560.3 de la LOPJ, en la redacció que li dóna l'article únic, u, de la Llei orgànica 4/2013, de 28 de juny, de reforma del Consell General del Poder Judicial, per la qual es modifica la Llei orgànica 1/1985, d'1 de juliol, del poder judicial (BOE núm. 155, de 29 de juny de 2013).

L'òrgan sol·licitant demana d'aquest Consell el dictamen, atès el seu caràcter preceptiu segons l'article 76.3 EAC, per al cas que s'acordés interposar un recurs d'inconstitucionalitat.

2. El Consell de Garanties Estatutàries, en la sessió del dia 6 d'agost de 2013, després d'examinar la legitimació i el contingut de la sol·licitud, la va admetre a tràmit i es va declarar competent per emetre el dictamen corresponent, d'acord amb l'article 24.2 de la seva Llei reguladora. Se'n va designar ponent el president Joan Egea Fernández.

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

4. Finalment, després de les corresponents sessions de deliberació, es va fixar com a data per a la votació i per a l'aprovació del Dictamen el dia 3 de setembre de 2013.

FONAMENTS JURÍDICS

Primer. L'objecte del Dictamen

1. El Govern de la Generalitat sol·licita dictamen sobre l'adequació a la Constitució i a l'Estatut d'autonomia de l'article 560.3 LOPJ, afegit per l'apartat u de l'article únic de la Llei orgànica 4/2013, de 28 de juny, de reforma del Consell General del Poder Judicial, per la qual es modifica la Llei orgànica 6/1985, d'1 de juliol, del poder judicial. Aquest Dictamen

s'emet, amb caràcter preceptiu, prèviament a l'eventual interposició d'un recurs d'inconstitucionalitat davant el Tribunal Constitucional (art. 76.3 EAC i 16.2.a i 31.1 de la Llei 2/2009, de 12 de febrer).

Per tal de delimitar l'objecte del Dictamen, procedirem, en primer lloc, a descriure el contingut del precepte qüestionat i de la Llei orgànica de la qual forma part. Seguidament, situarem el precepte esmentat en el context normatiu en el qual s'insereix i, a continuació, farem referència als motius que fonamenten els dubtes de constitucionalitat i d'estatutarietat plantejats per la sol·licitud del Govern. Finalment, indicarem l'estructura que adoptarà el Dictamen per donar resposta adequada a aquesta sol·licitud.

2. La Llei orgànica 4/2013 té un article únic que afegeix un nou llibre VIII a la Llei orgànica del poder judicial (art. 558 a 642), rubricat «Del Consell General del Poder Judicial», dues disposicions addicionals, deu de transitòries, una de derogatòria i tres de finals. D'acord amb el seu preàmbul, el seu objecte és dur a terme «una reforma a fons» del Consell General del Poder Judicial, amb la doble finalitat de «posar fi als problemes que al llarg dels anys s'han posat de manifest, així com dotar-lo d'una estructura més eficient». A aquestes efectes, la Llei orgànica estableix un nou disseny de l'organització i el funcionament del Consell, assignant-li noves atribucions, modificant el sistema de designació, elecció i renovació dels seus vocals, per als quals estableix un nou estatut, i configurant un nou repartiment de competències entre els òrgans que l'integren, així com dels òrgans tècnics al seu servei.

En aquest context, l'article 560.3 LOPJ, objecte de dictamen, estableix algunes previsions normatives en relació amb el contingut de l'exercici de la potestat reglamentària que l'apartat 1.16, lletra l, del mateix article 560, atribueix al Consell General del Poder Judicial en matèria d'«[e]stabliment de les bases i els estàndards de compatibilitat dels sistemes informàtics que s'utilitzin en l'Administració de justícia». Concretament, el precepte sol·licitat, en el primer paràgraf, disposa que el Consell General ha de sotmetre la definició i validació funcional dels programes i les aplicacions informàtics a l'aprovació del Comi-

tè tècnic estatal de l'Administració judicial electrònica, i també ha d'establir en l'àmbit estatal els models de resolucions, els procediments i les fites clau de la gestió processal. A continuació, el segon paràgraf afegeix que, en tot cas, correspon al Ministeri de Justícia i a altres administracions amb competències sobre els mitjans materials al servei de l'Administració de justícia la implementació tècnica de totes aquestes mesures en els programes i les aplicacions informàtics.

Per tal de comprendre millor l'abast de la regulació continguda en l'article 560.3 LOPJ, cal descriure sintèticament l'evolució normativa de la incorporació de les noves tecnologies en l'àmbit de l'Administració de justícia i l'atribució de responsabilitats sobre el seu ús i control. Aquesta descripció ha de començar amb la Llei orgànica 16/1994, de 8 de novembre, per la qual es reforma la Llei orgànica del poder judicial, amb la pretensió d'incorporar la utilització dels mitjans tècnics, electrònics, informàtics i telemàtics en el procediment judicial. Amb aquesta finalitat va donar una nova redacció a l'article 230 LOPJ, la justificació de la qual s'expressava en el preàmbul de la Llei en els termes següents: «al tiempo que otorga validez a los documentos emitidos, establece mecanismos que [...] aseguran la homogeneidad de los sistemas mediante la intervención reglamentaria del Consejo General del Poder Judicial para el aseguramiento de la compatibilidad de los programas, aplicaciones y sistemas informáticos [...]». D'acord amb aquest plantejament, l'apartat 5 de l'esmentat article 230 LOPJ preveu que correspon al Consell General aprovar prèviament els programes i les aplicacions informàtics que s'utilitzin a l'Administració de justícia, i també li correspon garantir la compatibilitat d'aquests sistemes informàtics per tal de facilitar-ne la comunicació i la integració, mitjançant la determinació reglamentària dels termes i les condicions que consideri convenients.

Així, amb aquesta reforma de l'any 1994, el Consell General del Poder Judicial s'erigí en l'òrgan que ha d'assegurar l'homogeneïtat i la compatibilitat dels sistemes informàtics en l'àmbit de l'Administració de justícia. En aquest sentit, cal assenyalar que, com a conseqüència del repartiment de competències en l'àmbit dels mitjans materials al servei de la dita

Administració, existeixen diferents sistemes informàtics de gestió processal segons el territori, com és el cas de *Minerva NOJ* en el territori responsabilitat del Ministeri de Justícia; *E-justícia.cat* a Catalunya; *Adriano* a Andalusia; *Justicia Bat* al País Basc; *Avantius* a la Comunitat Foral de Navarra; *Cicerone* a València; *Atlante II* a Canàries, i *Vereda* a Cantàbria.

En exercici d'aquesta atribució legal, el Consell General del Poder Judicial va establir una primera regulació sobre l'homogeneïtat dels sistemes informàtics en els articles 89 a 93 del Reglament 5/1995, de 7 de juny, dels aspectes accessoris de les actuacions judicials, que posteriorment va ser substituïda per la continguda en els articles 98 a 102 del Reglament 1/2005, de 15 de setembre, amb el mateix nom, aprovat per l'Acord del Ple del Consell de 15 de setembre de 2005 (reformat el 26 de març de 2009). En aquest Reglament es creà la Comissió d'informàtica judicial, amb membres designats pel Ple del Consell General i amb competència per efectuar propostes a aquest òrgan sobre les característiques i exigències de compatibilitat que han de reunir els programes i les aplicacions informàtics (art. 98 i 102). A més, cal esmentar el que ja va recollir el *Llibre blanc de la justícia* del Consell General del Poder Judicial (1997) en mantenir que la incorporació dels mitjans informàtics s'havia d'entendre en la seva concepció d'ordenació del procés, d'ajuda a la decisió, i com un sistema integrat i intercomunicat.

A l'empara d'aquestes previsions normatives, el Consell General del Poder Judicial ha aprovat diverses normes amb vista a assegurar la compatibilitat dels programes informàtics, com seria el cas, entre d'altres, de la Instrucció 2/2003, sobre el Codi de conducta per a usuaris d'equips informàtics i sistemes informàtics al servei de l'Administració de justícia. Però, com a instrument operatiu per garantir la compatibilitat i la interoperabilitat de les aplicacions i sistemes d'informació de l'Administració de justícia, cal destacar l'anomenat «Test de compatibilitat», aprovat pel Consell General el 8 de setembre de 1999, en el qual es fixa un model de dades lògic per assolir l'intercanvi d'informació entre sistemes, així com els requisits mínims de seguretat. Amb la pretensió d'esdevenir un estàndard a escala estatal per a l'Administració de justícia,

aquest test s'ha sotmès a ulteriors i successives revisions, entre altres raons, pels canvis experimentats en la informàtica judicial i els avenços tecnològics i funcionals derivats de les reformes legislatives i les iniciatives de modernització de l'Administració de justícia (així, la de la LOPJ de 1994, la Carta dels drets dels ciutadans davant la justícia, de 22 d'abril de 2002, i el Pla de transparència judicial, de 21 d'octubre de 2005), de les quals, la més recent, va ser aprovada l'11 de gener de 2011 per Acord del Ple del Consell General.

D'altra banda, encara que l'article 230.5 LOPJ atribueix al Consell General del Poder Judicial la determinació dels criteris de compatibilitat entre els sistemes, en l'elaboració d'aquest test de compatibilitat ha emprat, segons s'expressa en l'Informe de 21 de juny de 2011, sobre l'anàlisi de la situació en la implantació de les tecnologies de la informació i de la comunicació en l'Administració de justícia, «un método basado en el consenso con el Ministerio de Justicia y las CCAA competentes», exercint «su competencia de una manera totalmente respetuosa con el resto de afectados, consensuando el contenido del Test de Compatibilidad con todos ellos, a través de numerosísimas reuniones de trabajo con los responsables informáticos tanto de las CCAA como del Ministerio de Justicia».

En la mateixa lògica de col·laboració, el 30 de setembre de 2009 es va signar l'anomenat Conveni EJIS per part del Consell General del Poder Judicial, el Ministeri de Justícia i la Fiscalia General de l'Estat, al qual el 10 de desembre de 2009 es van adherir totes les comunitats autònomes amb competències en matèria d'Administració de justícia (Resolució de 29 de març de 2010, publicada al BOE núm. 94, de 19 d'abril de 2010). Aquest Conveni preveu la creació d'un Esquema judicial d'interoperabilitat i seguretat que, mitjançant plataformes tecnològiques, permeti el funcionament integrat i conjunt de totes les aplicacions informàtiques al servei de l'Administració de justícia en condicions d'eficàcia, eficiència, racionalitat econòmica i qualitat.

La Llei 18/2011, de 5 de juliol, reguladora de l'ús de les tecnologies de la informació i la comunicació a l'Administració de justícia, segons el seu preàmbul i pel que ara interessa, té com a objectiu «definir en una norma amb rang de llei el con-

junt de requisits mínims d'interconnexió, interoperabilitat i seguretat necessaris en el desenvolupament dels diferents aplicatius utilitzats pels actors del món judicial, a fi de garantir la seguretat en la transmissió de les dades i totes les altres exigències que continguin les lleis processals». D'acord amb això, el seu títol V es dedica a la regulació de la cooperació entre les administracions amb competències en matèria d'Administració de justícia, recollint, d'una banda, algunes de les previsions contingudes en el Conveni EJIS, relatives a la interoperabilitat judicial i la seguretat electrònica judicial (art. 46 a 54), i, de l'altra, creant el Comitè tècnic estatal de l'Administració judicial electrònica (art. 44 i 45 i disposició addicional primera), al qual fa referència l'article 560.3 LOPJ, objecte de dictamen.

Aquest Comitè, que adquireix un especial protagonisme en la nova regulació, és un òrgan de cooperació multilateral, del qual formen part una representació del Ministeri de Justícia i de totes les comunitats autònomes amb competències en la matèria, així com els representats designats pel Consell General del Poder Judicial i la Fiscalia General de l'Estat, i està copresidit per un representant del dit Consell i un altre del Ministeri de Justícia (art. 44.1). Les funcions que li atribueix la Llei com a garant de la compatibilitat de sistemes informàtics, «sense perjudici de les competències del Consell General del Poder Judicial» en aquest mateix àmbit d'actuació, són: afavorir la compatibilitat i assegurar la interoperabilitat dels sistemes i les aplicacions utilitzats per l'Administració de justícia; preparar plans i programes conjunts d'actuació per impulsar el desenvolupament de l'Administració judicial electrònica; promoure la cooperació d'altres administracions públiques i l'Administració de justícia per subministrar als òrgans judicials la informació que necessitin en el curs d'un procés judicial; i les altres funcions que legalment es determinin (art. 44.2). A l'últim, cal indicar que la regulació legal del Comitè tècnic estatal de l'Administració judicial electrònica ha estat desenvolupada pel Reial decret 396/2013, de 7 de juny, d'acord amb el que disposa la disposició addicional primera de la Llei 8/2011.

Per finalitzar aquesta exposició evolutiva, hem de fer esment al Conveni marc de col·laboració tecnològica entre el Consell General del Poder Judicial i la Comunitat Autònoma

de Catalunya, signat l'1 de juny de 2012. Aquest Conveni, en el qual les parts reconeixen la necessitat d'aprofundir la seva col·laboració en aquest àmbit, arran de la nova regulació establerta per la Llei 8/2011, té per objecte «intercanviar experiències en matèria tecnològica» per tal d'afavorir la compatibilitat i assegurar la interoperabilitat dels sistemes i aplicacions emprats per l'Administració de Justícia, amb la finalitat última que les oficines judicials radicades en el territori de la comunitat autònoma de Catalunya puguin utilitzar, a través de les tecnologies de la informació i de la comunicació, tots els serveis que siguin necessaris per millorar l'exercici de la funció jurisdiccional».

3. Una vegada exposat el context normatiu en el qual s'insereix l'article 560.3 LOPJ, cal identificar els motius adduïts pel Govern en l'escrit de sol·licitud en relació amb la seva adequació a la Constitució i l'Estatut. En aquest sentit, la petició conté dos arguments diferenciats. D'una banda, considera que el primer paràgraf d'aquest precepte desapodera el Consell General del Poder Judicial de les funcions reglamentàries que li corresponen per atribució de l'article 230.5 LOPJ, en relació amb l'aprovació prèvia dels programes i les aplicacions informàtics i la fixació dels estàndards per garantir-ne la compatibilitat. Així, l'expressió «ha de sotmetre a l'aprovació del Comitè tècnic estatal de l'Administració judicial electrònica» sostrauria a l'esmentat Consell la capacitat decisòria en aquesta qüestió, transformant-la en una facultat de proposta a un organisme estatal de naturalesa administrativa i de caràcter tècnic.

I, d'una altra banda, entén que aquest canvi d'atribucions també incideix negativament en les competències que corresponen a la Generalitat respecte dels mitjans materials de l'Administració de justícia a Catalunya, d'acord amb l'article 104.c EAC. En concret, perquè quan el paràgraf segon de l'article 560.3 LOPJ li reconeix «en tot cas, la implementació tècnica de totes aquestes mesures en els programes i les aplicacions informàtiques» sembla que les funcions de la Generalitat «queden reduïdes a la implementació tècnica de les mesures que hagin estat prèviament aprovades pel CTEAJE». Per això mateix, afegeix que «queden bandejades les fructíferes relaci-

ons» que les comunitats autònomes competents han mantingut amb el Consell General del Poder Judicial en el desplegament informàtic a l'Administració de justícia.

4. D'acord amb el que s'ha exposat i per tal de donar complida resposta a la qüestió plantejada per la sol·licitud del Govern, aquest Dictamen se centrarà a determinar en primer lloc si efectivament el nou article 560.3 LOPJ, en atribuir al Comitè tècnic estatal de l'Administració judicial electrònica l'aprovació de la definició i validació dels programes i aplicacions informàtics, comporta un desapoderament de les atribucions que corresponen al Consell General en aquesta matèria i, si és el cas, si això implica una vulneració constitucional. I, en segon lloc, si com a conseqüència de l'esmentada atribució al Comitè es produeix una vulneració de les competències de la Generalitat *ex* article 104.c EAC. A aquests efectes, en el fonament jurídic segon establirem el marc constitucional i estatutari de distribució de competències en l'àmbit de l'Administració de justícia, i en el fonament jurídic tercer abordarem l'examen específic de l'article 560.3 LOPJ i si aquest precepte s'ajusta a l'esmentat sistema de distribució competencial o no.

Segon. El règim de distribució competencial en matèria de sistemes informàtics i de comunicació en l'àmbit de l'Administració de justícia

1. Per tal de donar adequada resposta als dubtes de constitucionalitat i d'estatutarietat suscitats pel Govern, en el present fonament jurídic haurem de procedir, prèviament, a l'enquadrament del precepte dictaminat en la matèria corresponent del sistema constitucional i estatutari de distribució de competències, la qual, de forma natural –ja ho podem avançar–, és l'Administració de justícia. Posteriorment, delimitarem el règim de distribució de competències en aquest àmbit i, de forma més específica, analitzarem com es projecta en relació amb els sistemes informàtics i de comunicació.

En efecte, pel que fa a l'enquadrament competencial, n'hi haurà prou amb assenyalar que, tant pel seu contingut

(l'aprovació de la definició i validació funcional dels programes i aplicacions informàtics i l'establiment dels models de resolució, procediments i fites clau de la gestió processal) com per la seva finalitat (l'assoliment de la compatibilitat dels sistemes informàtics que permeti l'intercanvi d'informació en l'àmbit de la cooperació jurisdiccional), és del tot evident que la norma dictaminada regula aspectes substancials del funcionament de l'Administració judicial en el seu vessant electrònic.

Això implica que quedi descartat, tot i la proximitat que hi pot tenir, el títol competencial relatiu a la «legislació processal» (art. 149.1.6 CE). I és així perquè el contingut material del precepte s'adreça, segons ho acabem de veure, a l'ordenació d'un model de dades lògic i homogeni amb el qual es pugui assolir l'intercanvi d'informació entre sistemes, que en res afecta la regulació dels instruments jurisdiccional, que és la matèria pròpia de la dita legislació. Així ho ha expressat el Tribunal Constitucional en afirmar que «[...] la atribución al Estado de la competencia exclusiva sobre legislación procesal responde a la necesidad de salvaguardar la uniformidad de los instrumentos jurisdiccionales» (STC 71/1982, de 30 de novembre, FJ 20; STC 47/2004, de 25 de març, FJ 4, i STC 21/2012, de 16 de febrer, FJ 3).

2. Amb caràcter previ a la delimitació del règim competencial en matèria d'Administració de justícia, hem de fer unes breus consideracions sobre la rellevància que pot tenir el fet que el precepte qüestionat sigui una norma que s'incardina en les atribucions del Consell General del Poder Judicial i, consegüentment, es contingui en la Llei orgànica que regula aquell Consell.

L'article 122 CE, en el seu apartat 1, estableix que la Llei orgànica del poder judicial ha de regular determinats aspectes del poder judicial, els que hom pot considerar institucionals i organitzatius, com són la constitució, el govern i el funcionament dels jutjats i tribunals o l'estatut dels jutges i magistrats. A l'apartat 2, preveu també una reserva de llei orgànica, en aquest cas referida a l'establiment dels trets essencials de l'òrgan de govern del poder judicial, és a dir, les

atribucions bàsiques que es deriven de la tasca constitucional que el Consell General del Poder Judicial ha de desenvolupar.

Aquesta reserva constitueix el mitjà a través del qual es reforça la separació de poders i, en conseqüència, el principi d'independència del poder judicial. En efecte, com es sabut i està implícit també en l'apartat I del preàmbul de la Llei orgànica que estem dictaminant, quan el constituent va establir l'esmentada reserva pretenia sostraure un conjunt de matèries de la potestat reglamentària que correspon al poder executiu, amb la finalitat de no condicionar la independència dels jutges i magistrats per aquesta via (STC 105/2000, de 13 d'abril, FJ 9).

Entre les atribucions que assumeix el Consell General del Poder Judicial n'hi ha unes que, com hem dit, resulten expressament afectades per la reserva de llei orgànica (les que particularment expressa l'article 122 CE) i que, per tant, resulten indisponibles per al legislador ordinari, en el sentit que «[...] gozan frente al mismo de la fuerza pasiva característica de las Leyes Orgánicas (art. 81.2 CE)» (STC 224/1993, d'1 de juliol, FJ 3); i unes altres sobre les quals el legislador estatal té un ampli marge de disponibilitat. Per això, l'alt tribunal, en la STC 105/2000, de 13 d'abril, seguint la doctrina iniciada amb la STC 108/1986, de 29 de juliol, ha pogut afirmar, respecte de l'article 122.2 CE, que:

«[E]n relación con dicha distribución de competencias advertimos en la STC 108/1986, de 29 de julio, que de la lectura del art. 122.2 CE se desprende que “las funciones que obligadamente ha de asumir el Consejo son aquellas que más pueden servir al Gobierno para intentar influir sobre los Tribunales: de un lado, el posible favorecimiento de algunos Jueces por medio de nombramientos y ascensos; de otra parte, las eventuales molestias y perjuicios que podrían sufrir con la inspección y la imposición de sanciones. La finalidad del Consejo es, pues, privar al Gobierno de esas funciones y transferirlas a un órgano autónomo y separado” (FJ 7).» (FJ 4)

Aquesta mateixa Sentència, a la qual en aquesta qüestió ha seguit, més recentment, la STC 224/2012, de 29 de novembre (FJ 7), admet també que, més enllà del marc d'atribucions referides a la reserva constitucional establerta en l'esmentat article 122.2 CE, la llei orgànica pot atribuir competències a l'Estat

o al Consell General del Poder Judicial, sempre que no afectin la salvaguarda de la independència judicial, afirmant que:

«[...] “nada impide que, una vez regulados por la Ley Orgánica del Poder Judicial la constitución, el funcionamiento y el gobierno de los Juzgados y Tribunales, así como el estatuto jurídico de los Jueces y Magistrados de carrera (art. 122.1 C.E.), la misma Ley Orgánica pueda atribuir al Gobierno de la Nación o al Consejo General del Poder Judicial, indistintamente, competencias sobre todas aquellas materias que no afecten a dicho marco de atribuciones, constitucionalmente reservado al Consejo a través de la precisión que haga la Ley Orgánica del Poder Judicial”.» (FJ 4)

Doncs bé, des d'aquesta perspectiva podem dir que la Llei orgànica del poder judicial desenvolupa un paper cabdal en la delimitació de les competències en l'àmbit de l'Administració de justícia, en la mesura que les matèries que reserva al Consell General del Poder Judicial, per aquest sol fet, queden fora de l'abast de les competències de les comunitats autònomes en l'àmbit normatiu.

3. Un cop hem emmarcat el precepte objecte del present Dictamen en la matèria «Administració de justícia» i hem exposat, també, els trets bàsics que en aquesta seu desenvolupa la Llei orgànica del poder judicial, passarem a delimitar el règim de distribució de competències entre l'Estat i la Generalitat de Catalunya en aquest àmbit. Per fer-ho, ens haurem de remetre, encara que sigui molt succintament, al Dictamen d'aquest Consell 1/2013, de 17 de gener (FJ 2), en què, seguint una consolidada jurisprudència constitucional, dèiem que l'Administració de justícia és una matèria sobre la qual, si bé en correspon a l'Estat la competència exclusiva (art. 149.1.5 CE), la Generalitat de Catalunya també exerceix determinades competències (art. 101 a 109 EAC); concretament, pel que aquí ens interessa, sobre els mitjans materials al servei de la dita Administració (art. 104 EAC).

D'acord amb això anterior, tot seguit analitzarem l'abast dels àmbits competencials respectius (de l'Estat i de les comunitats autònomes) per poder determinar, més endavant, en el fonament jurídic tercer, si, en el precepte sol·licitat, l'Estat

està envaint les competències de la Generalitat sobre els mitjans materials de l'Administració de justícia a Catalunya.

Com dèiem en aquell mateix Dictamen, la delimitació que el Tribunal Constitucional ha fet entre les competències de l'Estat i les de les comunitats autònomes ha estat sintetitzada darrerament en les STC 162/2012, de 20 de setembre (FJ 5); 163/2012, de la mateixa data (FJ 3), i 224/2012, de 29 de novembre (FJ 3), les quals –recordem-ho, a tall de resum– distingeixen entre un «sentit estricte» i un «sentit ampli» del concepte d'«Administració de justícia». Aquesta és una distinció que resulta rellevant a l'hora de diferenciar entre la funció jurisdiccional pròpiament dita i d'altres aspectes que, tot i estar més o menys lligats a aquesta, li serveixen de sosteniment material o personal.

Pel que fa al «sentit estricte» d'Administració de justícia, que s'atribueix a l'Estat en virtut de l'article 149.15 CE, hem de tornar a reproduir aquí el referent jurisprudencial que vàrem exposar en l'abans esmentat Dictamen i fonament jurídic, que la defineix com aquella que:

«[...] supone, en primer lugar, “que el Poder Judicial es único y a él le corresponde juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, y así se desprende del art. 117.5 de la Constitución; en segundo lugar, el gobierno de ese Poder Judicial es también único, y corresponde al Consejo General del Poder Judicial (art. 122.2 de la Constitución)” (STC 294/2006, de 11 de octubre, FJ 3).»

Amb relació a les comunitats autònomes, la mateixa jurisprudència ha assenyalat també que poden assumir competències sobre els mitjans personals i materials, és a dir, sobre l'Administració judicial en «sentit ampli» (la qual, de forma molt gràfica, hom anomena «administració de l'Administració de justícia»). Quant a això anterior, l'alt tribunal afirma que, en contrast amb el referit nucli essencial d'allò que s'ha d'entendre com a Administració de justícia:

«[...] existe un conjunto de medios personales y materiales que, ciertamente, no se integran en ese núcleo, sino que se coloca, como dice expresamente el art. 122.1 CE, al referirse al personal al servicio de la Administración de Justicia, esto es, no estrictamente integrados en ella. En cuanto no resultan

elemento esencial de la función jurisdiccional y del autogobierno del Poder Judicial, cabe aceptar que las Comunidades Autónomas asuman competencias sobre esos medios personales y materiales.» (STC 162/2012, de 20 de setembre, FJ 5)

Certament, com també ha posat en relleu el mateix Tribunal Constitucional, destriar els elements bàsics de l'autogovern del poder judicial era una tasca difícil de dur a terme quan es van aprovar els primers estatuts d'autonomia, i això és el que explica que es deixés aquest destriament al legislador orgànic, sens perjudici d'un hipotètic control posterior de constitucionalitat. En aquest sentit, l'anteriorment citada STC 224/2012, de 29 de novembre (FJ 7), recollint la doctrina que el Tribunal ha anat reiterant des de la STC 56/1990, de 29 de març, deixa clar, referint-se a l'anomenada clàusula subrogatòria, que:

«[...] supone “aceptar el deslinde que el Estado realiza entre Administración de Justicia en sentido estricto y ‘administración de la Administración de Justicia’; las Comunidades Autónomas asumen así una competencia por remisión a ese deslinde, respetando como núcleo inaccesible el art. 149.1.5 de la Constitución” (FJ 6), de modo que “tampoco pueden las Comunidades Autónomas actuar en el ámbito de la administración de la Administración de Justicia en aquellos aspectos que la Ley Orgánica del Poder Judicial reserva a órganos distintos del Gobierno o de alguno de sus departamentos” [FJ 8 b)].»

En virtut d'aquesta tècnica, la Generalitat exerceix, a banda de les competències expressament atribuïdes per l'Estatut, «[...] les facultats que la Llei orgànica del poder judicial reconeix al Govern de l'Estat amb relació a l'Administració de justícia a Catalunya» (art. 109 EAC). Ara bé, cal tenir present que sobre això la jurisprudència constitucional ha resolt que «[...] las cláusulas subrogatorias no entrarán en aplicación cuando la LOPJ, en uso de la libertad de opción del legislador, atribuya determinadas facultades al Consejo General del Poder Judicial» (STC 105/2000, de 13 d'abril, FJ 2).

Tot l'anterior ens porta a constatar que estem davant d'un règim de distribució de competències certament complex, sobretot si tenim en compte que, com hem argumentat, s'ha de

conjuminar amb les facultats que, en virtut de la llei orgànica, corresponen al Consell General del Poder Judicial.

4. A partir d'aquesta primera delimitació del marc constitucional i estatutari de distribució de competències i centrant-nos ara, més específicament, en l'àmbit de l'Administració judicial electrònica, hem de seguir avançant en l'exposició per tal d'assenyalar que la naturalesa mateixa del règim competencial descrit implica que els respectius titulars hagin d'actuar amb una cura especial en la tasca de la modernització tecnològica de la justícia per tal d'assegurar la configuració d'un sistema judicial al més harmònic possible. És a dir, evitant que els esforços individuals que s'hagin esmerçat en el procés d'incorporació d'aquestes tecnologies acabin esdevenint completament disfuncionals.

En aquest punt hem de cridar l'atenció sobre el fet que la utilització de les noves tecnologies per a la modernització de la justícia constitueix un factor estratègic per a la qualitat de l'exercici mateix de la potestat jurisdiccional, i esdevé, des d'una perspectiva material, una millor garantia del dret a la tutela judicial. No obstant això, atès que aquestes tecnologies constitueixen un mitjà material més de naturalesa instrumental al servei de l'Administració de justícia, hem de recordar que les competències per a la configuració, la implementació i el manteniment d'aquestes corresponen, sens dubte, a la Generalitat, que haurà de respectar, però, les mesures de coordinació i d'homologació que pugui establir l'Estat per garantir la compatibilitat del sistema.

Totes aquestes raons determinen que el servei públic de l'Administració de justícia constitueixi una tasca o responsabilitat comuna de l'Administració de l'Estat, les comunitats autònomes i el Consell General de Poder judicial, ja que requereix la necessària confluència de l'exercici de les potestats que tenen atribuïdes en els seus àmbits competencials respectius per a la consecució d'uns objectius comuns. És per aquest motiu que les tècniques de coordinació i cooperació basades en el principi de lleialtat institucional esdevenen imprescindibles per poder avançar, de forma efectiva i segura, en l'aplicació d'aquestes tecnologies i poder assolir així la compatibi-

litat i la necessària interoperabilitat, és a dir, la capacitat de compartir dades i permetre l'intercanvi telemàtic d'informació i coneixement entre tots els sistemes i aplicacions informàtics que s'empren en l'Administració de justícia.

En aquest sentit, l'article 104.c EAC, després d'incloure «[l]a configuració, la implantació i el manteniment de sistemes informàtics i de comunicació», entre les competències de la Generalitat sobre mitjans materials de l'Administració de justícia a Catalunya, reconeix, tot seguit, que aquesta atribució ho és «[...] sens perjudici de les competències de coordinació i homologació que corresponen a l'Estat per a garantir la compatibilitat del sistema».

Precisament, com hem exposat en el fonament jurídic primer, des de la reforma de 8 de novembre de 1994, la Llei orgànica del poder judicial ha anat atribuint la funció de coordinació i d'homologació dels sistemes informàtics al Consell General del Poder Judicial i, per aquesta raó, l'aprovació dels programes i les aplicacions. Específicament, l'apartat 5 de l'article 230 LOPJ estableix que: «Los programas y aplicaciones informáticos que se utilicen en la Administración de Justicia deberán ser previamente aprobados por el Consejo General del Poder Judicial, quien garantizará su compatibilidad»; i afegeix, en el paràgraf final del mateix apartat 5, que «[l]os sistemas informáticos que se utilicen en la Administración de Justicia deberán ser compatibles entre sí para facilitar su comunicación e integración en los términos que determine el Consejo General del Poder Judicial».

Tal com hem afirmat en el nostre anterior Dictamen 7/2013, d'11 de juliol (FJ 10), les tècniques de coordinació s'han d'entendre «[...] no com a poder substantiu addicional, sinó en el sentit procedimental que va definir fa molts anys el Tribunal Constitucional. Per tant, hem de considerar com a coordinació “[...] la fijación de medios y sistemas de relación que hagan posible la información recíproca y la homogeneidad técnica en determinados aspectos” (STC 32/1983, de 28 d'abril, FJ 2)».

Òbviament, la determinació dels mitjans, els camins i les fórmules més escaients per assolir l'objectiu de la integració de la pluralitat d'accions que es deriven de l'exercici de competències que conflueixen correspon al titular de la competència de

coordinació. En el cas dels sistemes informàtics i de comunicació en l'Administració de justícia a Catalunya, l'article 104.c EAC reconeix, com hem anat reiterant, que pertany a l'Estat.

La delimitació entre coordinació i cooperació interadministrativa no és sempre nítida, ja que ambdues són tècniques i mitjans adequats per garantir la realització del principi general de col·laboració inherent a la forma d'Estat establert a la Constitució i, encara que de forma diferent, amb l'una o amb l'altra molt sovint es pot assolir aquest mateix objectiu. La col·laboració, d'acord amb els articles 3.2 i 4 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, es concep, no només com un principi actiu indispensable per al seu funcionament, sinó com un deure general que pertany a l'essència del model d'organització territorial de l'Estat autonòmic i que es caracteritza per la reciprocitat de suport i lleialtat mútua que no cal que es justifiqui en preceptes concrets, perquè no es pot imposar, sinó que s'ha d'acordar, conformar o concertar. És en aquest sentit que l'article 5 de l'esmentada Llei preveu que l'Administració general de l'Estat i les comunitats autònomes puguin crear òrgans per a la cooperació entre ambdues administracions, de composició bilateral o multilateral, d'àmbit sectorial o general, en les matèries en què hi hagi una interrelació competencial i amb funcions de coordinació o cooperació, segons escaigui.

De fet, el Tribunal Constitucional, des de les seves primeres sentències, ja havia afirmat que la col·laboració entre l'Estat i les comunitats autònomes «[...] resulta imprescindible para el buen funcionamiento del Estado de las Autonomías» (STC 76/1983, de 5 d'agost, FJ 14, i 227/1988, de 29 de novembre, FJ 20.e). I, a aquests efectes, l'Estat pot arbitrar mecanismes o vies de col·laboració mútua per tal d'evitar interferències, dispersió d'esforços i iniciatives perjudicials per a la finalitat prioritària (STC 102/1995, de 26 de juny, FJ 31, i, en el mateix sentit, STC 118/1998, de 4 de juny, FJ 12).

A banda de l'anterior, és important assenyalar també que, tot i que en les relacions de col·laboració, enteses en sentit ampli, els termes *coordinació* i *cooperació* sovint se solen emprar com a sinònims i que, efectivament, comparteixen

principis comuns d'actuació, el cert és que, en sentit estricte, no tenen el mateix significat. Així, la cooperació, a diferència de la coordinació, que comporta facultats de direcció, actua des de la igualtat de les diferents administracions. En aquest sentit, la jurisprudència constitucional ha pogut remarcar els trets essencials que distingeixen les tècniques de coordinació de les de cooperació, assenyalant que:

«[...] las facultades de coordinación –a diferencia de las técnicas de colaboración, basadas en la participación voluntaria y, por ende, en una situación más nivelada de los entes cooperantes– conllevan “un cierto poder de dirección consecuencia de la posición de superioridad en que se encuentra el que coordina respecto al coordinado”. [...] Y siendo, consiguientemente, la imposición una de las principales notas distintivas de la coordinación frente a la voluntariedad que caracteriza a las fórmulas cooperativas [...]» (STC 109/1998, de 21 de maig, FJ 13)

Això no obstant, el Tribunal Constitucional, després de recordar que els instruments al servei de la coordinació entre l'Administració de l'Estat i la de les comunitats autònomes no poden substituir els òrgans propis d'aquestes ni les seves facultats decisòries, sinó que –referint-se en aquell cas a les conferències sectorials– han de ser òrgans de trobada per a l'examen de problemes comuns i per a la discussió de les oportunes línies d'acció, assenyala també que quan la coordinació figura expressament entre les competències que corresponen a l'Estat (en el present cas, les que li atribueix l'article 104.c EAC), l'abast dels acords dels òrgans coordinadors serà el que es derivi de l'exercici de la competència corresponent (STC 76/1983, de 5 d'agost, FJ 13).

Així, la STC 90/1992, d'11 de juny (FJ 2), deixa clar, com ja hem avançat, que, en la determinació de quin hagi de ser el mitjà, la via o la fórmula per assolir l'objectiu integrador de la pluralitat d'accions que resulten de la concurrència d'administracions o ens diferents, el titular de la competència de coordinació gaudeix d'un marge força ampli.

A partir d'aquí, pel que fa a la incidència d'aquestes tècniques en les competències de les comunitats autònomes, hem de destacar que aquesta mateixa Sentència i fonament han

afirmat que, en cap cas, la competència estatal de coordinació «[...] no puede llegar a tal grado de concreción y desarrollo que deje vacías de contenido a las correspondientes competencias de las Comunidades Autónomas».

Per finalitzar, hem de ressenyar també, encara que només sigui a títol exemplificatiu, que, en la matèria que ens ocupa (la compatibilitat dels sistemes informàtics), el Ministeri de Justícia, el Consell General del Poder Judicial, la Fiscalia General de l'Estat i les comunitats autònomes amb competències transferides van convenir en la necessitat de crear un marc de col·laboració per al funcionament harmònic i cohesionat dels seus diferents sistemes i aplicacions tecnològiques. Així, com hem dit en el fonament jurídic primer, es va crear l'Esquema judicial d'interoperabilitat i seguretat (EJIS), plasmat en el Conveni subscrit el 10 de desembre de 2009.

Tercer. Examen de l'adequació de l'apartat 3 de l'article 560 LOPJ a la Constitució i a l'Estatut

1. Un cop ha quedat exposat el règim competencial aplicable a la matèria «Administració de justícia» i, en particular, com es projecta aquest en relació amb la compatibilitat dels sistemes informàtics i de comunicació, hem d'examinar l'article 560.3 LOPJ en la redacció que li dona l'article únic, apartat u, de la Llei orgànica 4/2013, de 28 de juny.

L'article 560.3 LOPJ estableix, en el paràgraf primer, que:

«Als efectes del que preveu la lletra l) de l'apartat 1.16a d'aquest article, el Consell General del Poder Judicial ha de sotmetre a l'aprovació del Comitè tècnic estatal de l'Administració judicial electrònica la definició i validació funcional dels programes i les aplicacions informàtics i establir en l'àmbit estatal els models de resolucions, procediments i fites clau de la gestió processal.»

A això anterior, el paràgraf segon hi afegeix que:

«En tot cas, la implementació tècnica de totes aquestes mesures en els programes i les aplicacions informàtics correspon al Ministeri de Justícia i altres administracions amb compe-

tències sobre els mitjans materials al servei de l'Administració de justícia.»

La sol·licitud comença afirmant que considera plenament constitucional la lletra l de l'apartat 1.16 del mateix article 560 LOPJ, a la qual es remet el primer paràgraf de l'apartat 3, és a dir, la que faculta el Consell General del Poder Judicial per establir reglamentàriament les bases i els estàndards de compatibilitat dels sistemes informàtics que s'utilitzin a l'Administració de justícia. I això –aclareix més endavant– perquè entén, d'una banda, que és una previsió que concorda amb l'article 230.5 LOPJ, en el sentit que els programes i les aplicacions informàtics han de ser aprovats pel Consell General del Poder Judicial; i, d'una altra, perquè es pot considerar que s'inclou amb naturalitat entre les funcions de coordinació i homologació per garantir la compatibilitat dels sistemes, que l'article 104.c EAC reserva expressament a l'Estat.

A partir d'aquí, l'òrgan sol·licitant qüestiona, primerament, el paràgraf primer de l'apartat 3 d'aquest mateix article 560 LOPJ sobre la base dels arguments que ja han quedat exposats en el fonament jurídic primer i que es poden sintetitzar amb la idea que l'actuació del Consell General queda expressament «sotmesa» al Comitè tècnic estatal de l'Administració judicial electrònica, que és un òrgan de cooperació interadministrativa. En síntesi, sosté que es produeix una sostracció inapropiada de la competència efectiva del Consell General tant pel que fa a la fixació de les bases i els estàndards que han de garantir la compatibilitat dels sistemes com a l'aprovació prèvia dels diferents programes i aplicacions informàtics.

En segon lloc, i vinculada a aquesta hipotètica desposseïció de competències, el Govern en deriva una incidència negativa en l'exercici de les competències de la Generalitat en l'àmbit dels mitjans materials de l'Administració de justícia, en tant que considera que queden reduïdes a la implementació tècnica de les mesures que hagin estat prèviament aprovades pel Comitè tècnic.

2. Plantejats els dubtes de constitucionalitat en els termes que acabem d'exposar, començarem per examinar el retret

relatiu al fet que l'article 560.3 LOPJ sostrau, de forma inapropiada, de les atribucions del Consell General del Poder Judicial, l'aprovació dels diferents programes i aplicacions informàtics que s'hagin d'utilitzar en l'Administració de justícia per tal de garantir l'esmentada compatibilitat, en traspassar-la al Comitè tècnic estatal.

Quant a això, cal retenir aquí, segons hem deixat dit en el fonament jurídic segon, que l'article 230.5 LOPJ atribueix al Consell General del Poder Judicial la funció d'assegurar l'homogeneïtat i la compatibilitat dels sistemes informàtics i, per això, li reconeix també la facultat d'aprovar els programes i les aplicacions, amb caràcter previ a la seva utilització. El procediment d'aprovació d'aquests darrers va ser desenvolupat pel títol VI del Reglament 1/2005, dels aspectes accessoris de les actuacions judicials, que, com hem assenyalat en el fonament jurídic primer, va crear la Comissió d'informàtica judicial amb atribucions en certa mesura equiparables a les de l'actual Comitè tècnic estatal de l'Administració judicial electrònica.

Entre aquestes atribucions, en podem destacar dues: proposar al Ple del Consell la determinació dels elements que han de reunir els sistemes informàtics (art. 102.2) i establir-ne les característiques (art. 98). Convé recordar, a més, que segons l'article 99.3 de l'esmentat Reglament 1/2005, la Comissió d'informàtica «[...] podrá convocar a representantes de las Administraciones Públicas con competencias sobre los medios materiales al servicio de la Administración de Justicia, quienes asistirán a sus sesiones con voz pero sin voto». Tot això partint, precisament, de les facultats decisòries que, segons l'article 101, corresponen a l'esmentada Comissió, en establir que aquesta «[...] deliberará y resolverá sobre las propuestas de aprobación de programas y aplicaciones».

La nova regulació que introdueix l'article 560.3 LOPJ canvia parcialment aquest estatus participatiu de les comunitats autònomes en donar un pas més en la consolidació d'un marc legal estable de col·laboració, cooperació i coordinació, ja iniciat per la Llei 18/2011, de 5 de juliol. Aquesta consolidació es concreta a fer intervenir, en la fase procedimental prèvia a l'aprovació dels programes i les aplicacions informàtics per

part del Consell General del Poder Judicial, un òrgan específic de cooperació, independent de l'Administració de l'Estat i de naturalesa tècnica, el Comitè tècnic estatal de l'Administració judicial electrònica, en el qual s'integren (amb veu i vot) totes les comunitats autònomes amb competències sobre mitjans materials al servei de l'Administració de justícia.

Com ha quedat exposat a l'inici d'aquest fonament, l'escrit de sol·licitud interpreta que la interposició d'un òrgan de cooperació en aquest *iter* procedimental comporta la sostracció de competències al Consell General del Poder Judicial, tant pel que fa a l'establiment dels estàndards que han de garantir la compatibilitat (art. 560.1.16, lletra l, LOPJ), com respecte de l'aprovació de «[l]os programas y aplicaciones informáticos que se utilicen en la Administración de Justicia», que, d'acord amb l'article 230.5 LOPJ, també correspon al Consell General.

A banda de la vulneració competencial (art. 104.c EAC) que atribueix a la dicció literal «En todo caso», amb la qual comença el paràgraf segon (a la qual després ens referirem de forma més específica), al·lega que la naturalesa d'òrgan de cooperació que té el Comitè no és adient per desapoderar el Consell General del Poder Judicial, la qual cosa comporta que centrem la nostra anàlisi, d'una banda, en si el contingut de l'apartat 3 de l'article 560 LOPJ pertany o no al nucli de funcions que obligadament i en exclusiva ha d'assumir el Consell General del Poder Judicial d'acord amb el mandat constitucional que es conté en l'article 122.2 CE; i, d'una altra, en si la legitimitat constitucional de la intervenció del Comitè depèn del fet que tingui caràcter merament consultiu.

3. Abans entrar, però, a analitzar la rellevància constitucional que pogués tenir el fet que la previsió d'intervenció del Comitè tècnic es contingui en la mateixa Llei orgànica del poder judicial, convé determinar, atès que aquest és el punt de partida de l'argumentació del Govern, si, efectivament, la norma dictaminada comporta un desapoderament o traspàs de la capacitat decisòria des del Consell General del Poder Judicial al Comitè tècnic estatal de l'Administració judicial electrònica, pel que fa a l'aprovació dels programes i les aplicacions informàtics.

Sobre això, ja podem avançar que, segons el nostre parer, el Consell General del Poder Judicial continua sent qui aprova, amb caràcter previ a la seva utilització en l'Administració de justícia, els programes i les aplicacions informàtics.

En efecte, així resulta de la mateixa literalitat del precepte, que inclou un reconeixement exprés de la potestat reglamentària del Consell General del Poder Judicial (als efectes de la qual es justifica, únicament, la intervenció del Comitè) i que al·ludeix, també, al fet que la implementació tècnica de les mesures que han de dur a terme les administracions competents ho és «en els» programes i les aplicacions. És a dir, ens indica que el Comitè tècnic estatal no aprova els programes o aplicacions determinats, sinó les mesures o criteris, que hauran de tenir una posterior traducció reglamentària i, si és el cas, ser implementats en els programes i les aplicacions que es presentin per a l'aprovació del Consell.

Igualment, una interpretació sistemàtica, és a dir, posant l'apartat 3 de l'article 560 LOPJ en relació amb l'apartat 1.16, lletra *l*, del mateix precepte, i amb l'article 230.5 LOPJ, ens porta a concloure també que l'aprovació de la definició i validació funcional dels programes i les aplicacions informàtics que du a terme el Comitè tècnic s'incardina, efectivament, en una fase anterior a la de l'aprovació que realitza el Consell General d'acord amb l'article 230.5 LOPJ. Dit d'una altra manera, serà a partir d'aquest tràmit inicial (que rau, com diem, en l'aprovació pel Comitè tècnic de la proposta que li hagi sotmès el Consell General) que el mateix Consell haurà de fixar reglamentàriament les bases i els estàndards de compatibilitat als quals es refereix la lletra *l* de l'apartat 1.16. A l'últim, entrarà en joc la darrera fase del procediment, que consisteix, ara sí, en l'aprovació, per part del Consell General, dels concrets programes i aplicacions informàtics, que les administracions públiques competents en matèria de mitjans materials en l'Administració de justícia es proposin utilitzar en el seu territori (art. 230.5 LOPJ).

Val a dir que, en el mateix sentit que ens acabem de pronunciar, la sol·licitud també admet la constitucionalitat de la norma qüestionada, si es pogués interpretar que «el sotmetiment a l'aprovació» del Comitè tècnic estatal de l'Administració

judicial electrònica constitueix un tràmit intern del Consell General del Poder Judicial, de caràcter més aviat consultiu, en el qual intervé l'òrgan de cooperació interadministrativa. D'aquí es desprèn, però, que, per al Govern, el fet que el Consell General del Poder Judicial quedés vinculat pel que decideixi el Comitè tècnic comportaria que, *de facto*, qui està decidint és l'esmentat Comitè. Per això analitzarem, tot seguit, la naturalesa consultiva o vinculant de la intervenció del dit Comitè i la transcendència constitucional que això pugui tenir.

4. Segons la nostra opinió, la intervenció del Comitè tècnic estatal de l'Administració judicial electrònica té caràcter consultiu, el qual s'associa, precisament, amb la naturalesa tècnica d'aquest òrgan. En efecte, tot i que, pel sentit usual de l'expressió «sotmetre», implica subordinació d'una decisió pròpia a la d'un altre, el context normatiu en què s'insereix aquest òrgan i la seva regulació ens indiquen que aquí es tracta d'una verificació tècnica per part del dit Comitè estatal. Això anterior resulta, precisament, de la Llei mateixa que el crea i configura (Llei 18/2011, de 5 de juliol), segons la qual el Comitè desenvolupa les seves competències en matèria de compatibilitat dels sistemes informàtics sense afectar les que corresponen al Consell General del Poder Judicial (art. 44.2). En aquesta mateixa línia, l'article 8 del Reial decret 396/2013, després de definir el Comitè tècnic «com a l'òrgan consultiu» i impulsor de la cooperació en matèria d'Administració judicial electrònica, i d'enumerar les funcions que com a tal li corresponen, conclou també que les exercirà «[...] sense perjudici de la competència que preveu l'article 230.5 de la Llei orgànica 6/1985, d'1 de juliol, respecte a la compatibilitat dels sistemes informàtics de gestió processal» (semblants declaracions es contenen també en els art. 3 i 15.I).

En conseqüència, la intervenció del Comitè a través del tràmit previst en el citat article 560.3 LOPJ no és substitutòria de la competència que sobre l'aprovació dels programes i les aplicacions informàtics correspon al Consell General del Poder Judicial, la qual cosa, a parer nostre, explica que l'article 230.5 LOPJ no hagi estat derogat expressament ni tampoc tàcitament, atès que no el contradia, i, per tant, que s'hagi

mantingut en mans del dit Consell l'esmentada decisió última, així com l'abast de la potestat reglamentària que en aquesta matèria li pot correspondre.

D'altra banda, arribats a aquest punt, cal recordar el que en el fonament jurídic anterior hem fixat com a paràmetre, és a dir, la doctrina constitucional segons la qual, com que l'Estat té atribuïda, explícitament, la competència sobre la coordinació de la compatibilitat del sistema (art. 104.c EAC), l'abast dels acords dels òrgans que intervinguin en aquesta tasca serà el que es derivi de l'exercici d'aquesta competència (STC 76/1983, de 5 d'agost, FJ 13), seguint, sempre, el procediment previst en la llei mateixa per garantir la compatibilitat dels sistemes informàtics. La imposició, recordem-ho, és una característica que defineix la coordinació (STC 109/1998, de 21 de maig, FJ 13). I això anterior, amb el benentès que en aquesta tasca ha de respectar les competències autonòmiques implicades.

Així, per les raons exposades, encara que la Llei orgànica del poder judicial hagués previst que l'aprovació de la definició i la validació funcional dels programes impliqués la subordinació de la proposta del Consell General a la decisió del Comitè tècnic pel que fa a la fixació reglamentària de les bases i els estàndards de compatibilitat, i paral·lelament també a la decisió última de l'esmentat Consell, el precepte tampoc no hagués incorregut en vici d'inconstitucionalitat. Això resulta tant de la doctrina constitucional ressenyada en el fonament jurídic anterior (STC 105/2000, de 13 d'abril, FJ 4), com també de la que acabem de referir a l'inici d'aquest mateix apartat (STC 76/1983, de 5 d'agost, FJ 13). En efecte, la Llei orgànica del poder judicial pot atribuir al Govern de l'Estat o al Consell General del Poder judicial, indistintament, competències –incloent-hi la funció de coordinació– sobre totes aquelles matèries que no afectin la constitució, el funcionament i el govern dels jutjats i tribunals, ni l'estatut jurídic de jutges i magistrats, fent-hi participar també un òrgan tècnic de cooperació.

En síntesi, en el cas que ens ocupa, no observem que es produeixi cap infracció de l'article 122 CE, ni tampoc que l'atribució que es fa al Comitè impliqui, per si mateixa, una vulneració de les competències de la Generalitat ja que, en tractar-se indubtablement de funcions de coordinació i homologació dels

sistemes, l'article 104.c EAC les reserva a l'Estat. Tot això, sens perjudici del que més endavant es digui, en abordar l'examen del paràgraf segon del mateix article 560.3 LOPJ.

En realitat, el precepte conté, més aviat, previsions que haurien de garantir la posició institucional i les competències de les comunitats autònomes pel que fa a la compatibilitat dels sistemes informàtics, permetent-los incidir en els interessos afectats. Així resulta, d'una banda, del fet que del Comitè tècnic estatal de l'Administració judicial electrònica en formin part totes les comunitats autònomes amb competències en matèria d'Administració de justícia (a més d'un vocal en representació de la Fiscalia General de l'Estat i d'un vocal de l'òrgan de govern dels jutges); i, de l'altra, que el sistema d'adopció d'acords hagi de garantir –i això és important remarcar-ho– la recerca prèvia del consens (art. 10.5 RD 396/2013). Tot això, sense oblidar que, en darrer terme, l'apartat 4 del mateix article 560 LOPJ preveu que les decisions que comportin un augment de les despeses de les comunitats autònomes han de requerir la conformitat d'aquestes, ja que afirma que «[q]uan en l'exercici de les atribucions que preveu legalment aquest article el Consell General del Poder Judicial adopti mesures que comportin un increment de despesa, és necessari un informe favorable de l'administració competent que hagi de suportar aquesta despesa».

Pel que fa a l'incís d'aquest mateix paràgraf primer de l'article 560.3 LOPJ, segons el qual el Consell General del Poder Judicial, en sotmetre a l'aprovació del Comitè tècnic estatal de l'Administració judicial electrònica la definició i validació funcional dels programes i aplicacions informàtics, ha d'«establir a nivell estatal els models de resolucions, procediments i fites clau de la gestió processal», entenem que hi són aplicables els mateixos raonaments que acabem de referir respecte de l'aprovació de la definició i validació funcional dels dits programes i aplicacions. En efecte, per bé que no ho diu de forma expressa, del precepte estudiat sembla desprendre's, implícitament, que correspon també al Comitè l'aprovació dels models d'actuacions processals que ha d'establir el Consell General i, per tant, hem d'entendre que aquesta intervenció s'integra també com un tràmit procedimental més per a l'exer-

cici de la potestat reglamentària amb vista a la fixació de les bases i els estàndards de compatibilitat (lletra l de l'art. 560.1.16 LOPJ). En aquest cas, l'objectiu que es persegueix és que en totes les oficines judicials s'utilitzin els mateixos conceptes i que aquests puguin servir, sigui quin sigui el sistema de gestió processal que s'empri. En resum, hom pretén assolir un tractament homogeni i més racional de les dades, que possibiliti l'elaboració d'estadístiques de gestió més fiables, i és per això que, també en aquest punt, cal garantir la compatibilitat dels sistemes informàtics.

En conclusió, el paràgraf primer de l'article 560.3 LOPJ, en tant que l'atribució que fa al Comitè tècnic estatal de l'Administració judicial electrònica no és susceptible d'afectar la independència judicial, no vulnera l'article 122.2 CE. En aquest sentit, la Llei orgànica del poder judicial podia haver mantingut les funcions de coordinació i d'homologació, com fins ara, en mans del Consell General del Poder Judicial, o podia, com ha estat el cas, preveure, en el si del seu procediment decisorri, la intervenció d'un òrgan independent de cooperació i de naturalesa tècnica. Dins les funcions de coordinació que actualment té atribuïdes el Consell General del Poder Judicial, el legislador ha optat per incloure una fórmula orgànica de col·laboració que, com ha expressat el Tribunal Constitucional en relació amb aquest tipus d'òrgans, «responden a la idea de articular foros permanentes de relación entre las distintas Administraciones Públicas, lo que explica que esos órganos de colaboración fundamentalmente asuman un carácter deliberante o consultivo» (STC 214/1989, de 21 de desembre, FJ 20.f).

5. Pertoca analitzar ara si, tal com sosté l'escrit de sol·licitud, el segon paràgraf d'aquest article 560.3 LOPJ vulnera l'ordre constitucional i estatutari de distribució de competències.

En aquest segon retret, el Govern estableix una relació de causalitat entre l'atribució que la Llei orgànica aquí dictaminada fa al Comitè tècnic respecte de la tantes vegades citada definició i validació dels programes i les aplicacions informàtics i una incidència negativa en l'exercici de les competències autonòmiques. En realitat, però, si ho analitzem amb més deteniment, la sol·licitud basa aquesta vulneració competencial

no tant en el fet que aquesta aprovació hagués estat traspasada al Comitè tècnic estatal de l'Administració judicial electrònica –cosa que nosaltres hem descartat–, sinó, sobretot, en la dicció literal del paràgraf segon del mateix precepte. Així, a parer del Govern, l'expressió «en tot cas, la implementació tècnica de totes aquestes mesures en els programes i les aplicacions informàtics correspon al Ministeri de Justícia i altres administracions amb competències sobre els mitjans materials al servei de l'Administració de justícia» redueix la intervenció de la Generalitat tan sols a la dita implementació tècnica.

Per a l'estudi de la vulneració competencial al·legada, relativa a les competències de la Generalitat en matèria de mitjans materials de l'Administració de justícia, cal fer esment a la jurisprudència constitucional que hem establert com a paràmetre en el fonament jurídic segon, d'acord amb la qual la coordinació (i, per descomptat, amb més motiu encara, la cooperació) no pot suposar una substitució de les competències de les entitats que hi intervinguin. Així mateix, hem d'al·ludir a la doctrina establerta per la STC 224/2012, de 29 de novembre, dictada en un context normatiu semblant al que ara ens ocupa. En efecte, en la referida Sentència, el Tribunal Constitucional va resoldre que l'apartat 2 de la disposició addicional segona de la Llei 50/1981, de 30 de desembre, reguladora de l'Estatut orgànic del Ministeri Fiscal (reformada per la LO 19/2003, de 23 de desembre, de modificació de la LO 6/1985, d'1 de juliol, del poder judicial), segons la qual el sistema d'informació i la xarxa integrada de comunicacions electròniques del Ministeri Fiscal han de ser definits i gestionats pels òrgans competents de la Fiscalia General de l'Estat, no vulnerava les competències de la Generalitat en matèria de mitjans materials. Concretament, va entendre, d'una banda, que el precepte aleshores qüestionat donava perfecta cabuda a la Generalitat en la dotació dels equipaments informàtics, tot afegint –i això també és important destacar-ho– que la fixació, en aquell cas per la Fiscalia General, dels requeriments bàsics de compatibilitat no significava que les comunitats autònomes no poguessin desenvolupar els propis sistemes de gestió processal, si s'ajustaven a aquells requeriments. Textualment, en aquest punt, referint-se al reial decret que regulava

el sistema d'informació del Ministeri Fiscal (RD 93/2006, de 3 de febrer), el Tribunal Constitucional va afirmar que:

«[...] posibilita que las Comunidades Autónomas desarrollen los sistemas de gestión procesal utilizados por el Ministerio Fiscal dentro de los requerimientos y elementos básicos de compatibilidad de los diferentes sistemas informáticos desarrollados para las fiscalías por las Administraciones competentes, elementos comunes sin los cuales no podría funcionar una red integrada.» (STC 224/2012, FJ 6)

En vista d'aquesta jurisprudència, i com resulta de l'*iter* procedimental, en el qual, segons hem vist, s'integra el nou article 560.3 LOPJ, l'atribució a les administracions amb competències sobre els mitjans materials al servei de l'Administració de justícia de «[e]n tot cas, la implementació tècnica de totes aquestes mesures en els programes i les aplicacions informàtics» no impedeix que la Generalitat pugui desenvolupar els sistemes de gestió processal. Ho ha de fer, això sí, respectant les bases i els estàndards que, a l'efecte, determini reglamentàriament el Consell General del Poder Judicial, segons preveu la lletra *l* de l'article 560.1.16 LOPJ. D'altra banda, la mateixa literalitat del paràgraf que estem examinant també porta a concloure que la implementació tècnica de les mesures no és l'única competència que, en aquest àmbit, queda per a les comunitats autònomes. Amb això volem dir que l'expressió «en tot cas» només pot tenir una significació merament descriptiva, que no impedeix que la Generalitat de Catalunya pugui exercir la resta de competències que té atribuïdes en aquest àmbit, com poden ser les de configuració i manteniment dels sistemes informàtics, a les quals es refereix la lletra *c* de l'article 104 EAC. Conclusió que també sembla compartir la mateixa sol·licitud quan admet que aquesta és una interpretació que portaria a concloure la constitucionalitat del precepte.

En conseqüència, l'apartat 3 de l'article 560 LOPJ no vulnera les competències de la Generalitat relatives als mitjans materials de l'Administració de justícia a Catalunya (art. 104 EAC).

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

CONCLUSIÓ

Única. L'apartat u de l'article únic de la Llei orgànica 4/2013, de 28 de juny, de reforma del Consell General del Poder Judicial, per la qual es modifica la Llei orgànica 6/1985, d'1 de juliol, del poder judicial, en la redacció que dóna al nou article 560.3 LOPJ, no és contrari a la Constitució ni a l'Estatut d'autonomia.

Adoptada per unanimitat.

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

Dictamen 11/2013, de 13 de setembre,
sobre el Reial decret 396/2013, de 7 de juny, pel qual
es regula el Comitè tècnic estatal de l'Administració
judicial electrònica

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

DICTAMEN

Sol·licitat pel Govern de la Generalitat, sobre el Reial decret 396/2013, de 7 de juny, pel qual es regula el Comitè tècnic estatal de l'Administració judicial electrònica (BOE núm. 146, de 19 de juny de 2013).

ANTECEDENTS

1. El dia 29 d'agost de 2013 va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries (Reg. núm. 3412) un escrit de 27 d'agost de 2013, de la vicepresidenta del Govern, pel qual, en compliment del que preveuen els articles 16.2.b i 31.2 de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, es comunicava al Consell l'Acord del Govern de la Generalitat, de 27 d'agost de 2013, de sol·licitud d'emissió de dictamen sobre els articles 12.1.f i 15.b i les disposicions addicionals quarta i cinquena

Ponent: Jaume Vernet Llobet

del Reial decret 396/2013, de 7 de juny, pel qual es regula el Comitè tècnic estatal de l'Administració judicial electrònica (BOE núm. 146, de 19 de juny de 2013).

Amb anterioritat, el Govern de la Generalitat, en data 30 de juliol de 2013, havia formulat el requeriment previ d'incompetència al Govern de l'Estat amb relació a l'esmentada Resolució. El text del requeriment s'adjunta com a annex a la sol·licitud de dictamen.

L'òrgan sol·licitant demana d'aquest Consell el dictamen, atès el seu caràcter preceptiu, per al cas que s'acordés interposar el corresponent conflicte positiu de competència.

2. El Consell de Garanties Estatutàries, en la sessió del dia 29 d'agost de 2013, després d'examinar la legitimació i el contingut de la sol·licitud, la va admetre a tràmit i es va declarar competent per emetre el dictamen corresponent. Se'n va designar ponent el conseller Jaume Vernet Llobet.

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

4. En data 10 de setembre de 2013 es va rebre en el Registre del Consell (Reg. núm. 3438) un escrit de documentació complementària tramès pel Gabinet Jurídic de la Generalitat de Catalunya, amb la resposta donada pel Govern de l'Estat al requeriment d'incompetència.

5. Finalment, després de les corresponents sessions de deliberació, es va fixar com a data per a la votació i per a l'aprovació del Dictamen el dia 13 de setembre de 2013.

FONAMENTS JURÍDICS

Primer. L'objecte del Dictamen

Com ha quedat exposat en els antecedents, el Govern de la Generalitat ha demanat dictamen a aquest Consell, prèvia-

ment a l'eventual plantejament d'un conflicte de competència davant del Tribunal Constitucional (art. 76.3 EAC i 16.2.b i 31.2 de la Llei 2/2009, de 12 de febrer), amb relació als articles 12.1.f i 15.b i les disposicions addicionals quarta i cinquena del Reial decret 396/2013, de 7 de juny, pel qual es regula el Comitè tècnic estatal de l'Administració judicial electrònica.

En aquest primer fonament, delimitarem l'objecte del Dictamen, tot exposant el context normatiu en el qual s'insereix el Reial decret 396/2013, el contingut d'aquest i dels preceptes sol·licitats, així com els dubtes de constitucionalitat i d'estatutarietat que susciten al Govern de la Generalitat. Finalment, assenyalarem l'estructura que adoptarà la resta del Dictamen a fi i efecte de donar resposta a la petició formulada.

1. El Reial decret 396/2013, com diu la seva exposició de motius, «és el resultat d'una llarga evolució històrica» en el procés d'implementació progressiva de l'ús de les tecnologies de la informació i la comunicació en el si de l'Administració de justícia (1r par.). En general, sobre aquesta evolució i les etapes més destacades, ens remetem a l'exposició efectuada en el fonament jurídic primer del recentment aprovat DCGE 10/2013, de 3 de setembre. Pel que ara interessa, hem d'indicar que el dit Reial decret té el seu antecedent normatiu més immediat en la Llei 18/2011, de 5 de juliol, reguladora de l'ús de les tecnologies de la informació i la comunicació de l'Administració de justícia, la qual no ha estat objecte d'impugnació davant el Tribunal Constitucional, i que, entre altres finalitats, pretén la generalització de l'ús dels mitjans electrònics en el món judicial, així com dotar amb rang legal el conjunt dels requisits mínims d'interconnexió, d'interoperabilitat i de seguretat necessaris en el desenvolupament de les diverses aplicacions d'aquesta Administració.

D'acord amb això, la dita Llei consolida un marc de col·laboració i cooperació entre les administracions públiques competents en matèria de justícia, amb la creació d'un òrgan, el Comitè tècnic estatal de l'Administració judicial electrònica (en endavant, el Comitè tècnic o el Comitè), perquè, segons la mateixa exposició de motius, «fixi les pautes necessàries per assegurar la interoperabilitat dels sistemes i les aplicacions de

l'Administració de justícia i la cooperació entre les diferents administracions» (4t par.). A aquests efectes, el capítol I del llibre V (art. 44 i 45) regula els trets essencials d'aquest òrgan, mentre que la disposició addicional primera remet a la potestat reglamentària del Govern de l'Estat el desenvolupament de la seva estructura, composició i funcions, per bé que la Llei ja n'hi atribueix directament algunes (com ara les previstes als art. 13.2, 24.2, 25.2, 42, 49.3, 51 i 52.2 i a la disp. addicional tercera). Com a resultat d'aquesta habilitació, s'ha dictat el Reial decret 396/2013, de 7 de juny, que és la norma objecte d'aquest Dictamen.

Així, aquesta norma reglamentària, que, segons diu la seva exposició de motius, té caràcter organitzatiu, considera que el Comitè estatal és «una de les peces essencials per assolir els objectius que estableix la Llei 18/2011, de 5 de juliol, amb vista a la interoperabilitat de les diferents aplicacions que s'utilitzen en l'Administració de Justícia, de manera que, en aquest context, aquest òrgan tingui la direcció, la coordinació, l'impuls i les competències per desplegar l'Esquema judicial d'interoperabilitat i seguretat» (7è par.).

D'acord amb l'anterior, la seva regulació s'efectua des de la perspectiva d'atendre les previsions expresses de la Llei 18/2011, però també amb la flexibilitat suficient per permetre-li emprendre les accions oportunes que demani l'evolució de l'estat tecnològic de l'Administració de justícia. Així, es consolida el canvi de model dissenyat prèviament a l'aprovació de la dita Llei, en el sentit que, juntament amb el Consell General del Poder Judicial –que, fins llavors, i d'acord amb el que preveu l'article 230.5 LOPJ, s'erigia en la principal institució amb la funció d'assegurar l'homogeneïtat dels sistemes d'informació en l'àmbit de l'Administració de justícia–, s'incorpora aquest altre òrgan, el Comitè tècnic, també amb la funció de «garant de la compatibilitat de sistemes informàtics», amb la salvaguarda que això anterior és, en tot cas, «sens perjudici de les competències del Consell General» (art. 44.2 de la Llei 18/2011, i 3, 8.5 i 15, lletra l, i disp. transitòria primera RD 396/2013).

L'atribució d'aquesta funció al Comitè tècnic es reflecteix també en les competències que en aquest àmbit li confereix la recent reforma de l'article 560.3 LOPJ, quan li assigna la

competència de definició i validació funcional dels programes i les aplicacions informàtics en el si del procediment d'aprovació d'aquests, que correspon, en darrera instància, al Consell General del Poder Judicial. Precisament, la constitucionalitat i l'estatutarietat de l'esmentada reforma, duta a terme per la Llei orgànica 4/2013, de 28 de juny, ha estat el quòdlibet del DCGE 10/2013, abans citat, però, atès que aquesta qüestió concreta, tot i que hi està relacionada, excedeix l'objecte del present Dictamen, ens remetem, en termes generals, a allò que a bastament hi hem argumentat. Només cal recordar, a tall de resum, que l'actuació del Comitè no és substitutòria de la del Consell General, sinó que el que fa el primer és aprovar les mesures o els criteris que hauran de tenir una posterior traducció en la norma reglamentària que elabori el Consell General sobre les bases i els estàndards de compatibilitat (art. 560.1.16, lletra l, LOPJ), i que, si és el cas, hauran de ser implementats en els programes i les aplicacions que les comunitats autònomes li presentin per a la seva aprovació (FJ 3).

Quant al contingut del Reial decret 396/2013, s'estructura en tres capítols, que comprenen vint articles, set disposicions addicionals, dues de transitòries i una de final.

El capítol I, que conté les disposicions generals (art. 1 a 5), disposa que el Comitè tècnic estatal de l'Administració judicial electrònica és un òrgan de cooperació, que actua amb plena autonomia en l'exercici de les seves funcions i que es regeix per aquest reglament, les normes de funcionament intern que pugui aprovar i, supletòriament, la legislació de procediment administratiu comú (art. 1, 3 i 5).

El capítol II regula les competències, la composició (art. 6 i 7) i la funció consultiva del Comitè com a òrgan impulsor de la cooperació en matèria d'Administració judicial electrònica (art. 8).

El capítol III, dividit en cinc seccions, desplega l'organització i el funcionament del Comitè. A aquests efectes, configura els quatre òrgans que, necessàriament, integren el Comitè: el Ple, la Comissió Permanent, el president i la Secretaria General, sens perjudici que pugui crear altres òrgans, oficines o grups de treball que l'assessorin i li serveixin de suport. Seguidament, estableix la seva composició i el règim de funcionament intern

i enumera, detalladament i exhaustiva, les competències i funcions que corresponen a cadascun d'aquests (art. 9 a 20).

Les disposicions addicionals, transitòries i finals, segons expressa l'exposició de motius del Reial decret, estan «dirigides, en general, a garantir la participació d'altres institucions o administracions, així com determinades previsions de futur com ara la continuïtat de les activitats i la normativa fins ara desenvolupades en el si dels referits convenis de col·laboració i adhesió, atès que si aquesta no es dóna, es podrien frustrar les iniciatives que, en matèria d'Administració judicial electrònica, han executat el Consell General del Poder Judicial, el Ministeri de Justícia, la Fiscalia General de l'Estat i les comunitats autònomes amb competències en la matèria» (9è par.). D'altra banda, la disposició final primera declara que el reglament s'ha dictat a l'empara del títol competencial de l'Estat de l'article 149.1.5 CE, que li atribueix la competència exclusiva sobre l'Administració de justícia, i la segona disposa que el Reial decret entri en vigor l'endemà de la seva publicació al *Butlletí Oficial de l'Estat*, el dia 20 de juny de 2013.

A l'últim, en aquest marc de col·laboració i cooperació institucional entre l'Estat i les comunitats autònomes amb competències sobre els mitjans materials de l'Administració de justícia, resulta d'interès destacar, a mode d'exemple, els diversos convenis i protocols signats per la Generalitat amb la finalitat de desenvolupar-hi el procés d'incorporació de les noves tecnologies de la informació i la comunicació, en els quals s'estableixen els corresponents òrgans o comissions de seguiment i d'avaluació d'aquest procés.

Així, dins del projecte *e-justícia.cat*, l'objectiu del qual és modernitzar la justícia a Catalunya i incentivar la utilització de les noves tecnologies en la gestió processal, s'han signat diversos convenis entre òrgans de l'Estat i de la Generalitat: el Conveni de cooperació tecnològica entre el Ministeri de Justícia i el Departament de Justícia de la Generalitat de Catalunya per a la implantació i l'execució de la presentació telemàtica d'escrits i notificacions –sistema *Lexnet*– a les oficines judicials de Catalunya, de 5 de maig de 2006; i el Conveni de cooperació tecnològica entre el Consell General del Poder Judicial, el Departament de Justícia de la Generalitat de Catalunya i el

Consell de Col·legis de Procuradors dels Tribunals de Catalunya, per a la transmissió telemàtica d'assumptes –sistema *e-justícia.cat*– a les oficines judicials de Catalunya, de 23 d'abril de 2007, que regula la implantació i la utilització d'aquest sistema (validat pel Consell General del Poder Judicial).

D'altra banda, de les actuacions de col·laboració entre òrgans radicats en el territori de Catalunya, tots els quals relacionats amb el món judicial, podem esmentar: el Protocol d'actuació entre el Departament de Justícia de la Generalitat de Catalunya, el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya i el Consell de Col·legis de Procuradors dels Tribunals de Catalunya, per a l'enviament de notificacions i la realització d'altres actes processals de comunicació per via telemàtica –sistema *Lexnet*– a les oficines judicials de Catalunya, de 25 de maig de 2007; i el Protocol, entre els mateixos signataris, sobre instruccions d'ús de l'aplicació de presentació d'assumptes i d'escrits i documents a les oficines judicials de Catalunya a través del Portal professional de l'Administració de justícia, de 30 de novembre de 2009. Així mateix, cal fer esment del Protocol d'actuació de la Secretaria de Govern del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, sobre instruccions per a l'enviament de demandes per via telemàtica en els jutjats de primera instància i de família en tots els partits judicials de Catalunya, que va entrar en vigor el 15 de març de 2013.

La implantació de l'Administració de justícia informàtica i telemàtica a Catalunya ha estat capdavantera a l'Estat, de gran abast i una tasca prioritària de la Generalitat.

2. Una vegada descrit el context normatiu i el contingut del Reial decret 396/2013, cal indicar quins són els preceptes respecte dels quals es demana la nostra opinió consultiva i els motius que, de manera general i d'acord amb l'escrit del Govern, fonamenten els dubtes de constitucionalitat i d'estatutarietat.

Del conjunt de previsions del Reial decret, són objecte de la petició els articles 12.1.*f* i 15.*b* i les disposicions addicionals quarta i cinquena.

L'article 12, que regula les competències del Ple del Comitè tècnic estatal, li atribueix, en la lletra *f* de l'apartat 1, la d'establir, aprovar i autoritzar la difusió dels plans i els infor-

mes que s'han d'elaborar per al coneixement i seguiment periòdics de l'estat de la interoperabilitat, la seguretat i el grau d'implantació de l'Administració judicial electrònica.

L'article 15, que enuncia les competències de la Comissió Permanent, preveu, entre d'altres, a la lletra *b*, la d'elaborar la proposta de les anàlisis de redisseny funcional i simplificació en l'aplicació dels mitjans electrònics a la gestió dels procediments, processos o serveis.

La disposició addicional quarta prescriu que aquest Comitè ha de lliurar al Ministeri de Justícia els informes que continguin l'anàlisi jurídica i tècnica necessària en tres àmbits: els sistemes de videoconferència, la universalització de l'accés als serveis electrònics i el funcionament electrònic dels arxius judicials. Així mateix, el Comitè, que pot encomanar l'execució d'aquest informe a altres òrgans o grups de suport, pot ordenar els terminis, els requisits i les condicions de la seva elaboració.

La disposició addicional cinquena encarrega també al Comitè la creació d'un grup de treball, que tindrà caràcter tècnic i composició paritària amb el Consell General de Procuradors dels Tribunals, i que haurà d'iniciar la col·laboració deguda per tal de possibilitar l'execució dels convenis, els acords i els projectes necessaris per a la implantació plena i efectiva de l'Administració judicial electrònica, així com dels principis i els requisits que recull la Llei 18/2011 en l'àmbit de la pràctica dels actes processals de comunicació i trasllats de còpies prèvies entre els procuradors dels tribunals i la seva interoperabilitat amb els sistemes informàtics de gestió processal.

D'altra banda, quant a la composició de l'esmentat grup de treball, aquesta disposició preveu que compti amb la participació de la Subdirecció General de les Noves Tecnologies de la Justícia (o l'òrgan que exerceixi les seves funcions en el Ministeri de Justícia), en la mesura que és la responsable del sistema informàtic *Lexnet*. La implantació de l'esmentat sistema, dedicat a la presentació d'escrits i documents, el trasllat de còpies i la realització d'actes de comunicació processal per mitjans electrònics, està regulada en el Reial decret 84/2007, de 26 de gener, emparat per la Llei 1/2000, de 7 de gener, d'enjudiciament civil (art. 135.5, 135.6 i 162) i preveu la cele-

bració de convenis amb les comunitats autònomes (art. 1.3 RD 84/2007) i que sigui d'ús obligatori amb els col·legis de procuradors (art. 4.1, 2n par., RD 84/2007).

En termes generals, ja que per als arguments referits a cada precepte ens remetem al que direm específicament en el fonament jurídic següent, el Govern de la Generalitat considera que els articles del Reial decret 396/2013 controvertits «han conferit al Comitè funcions no previstes en aquella Llei 18/2011, que excedeixen dels objectius de cooperació en ordre a la interoperabilitat i seguretat dels sistemes d'informació i comunicació, i comporten una invasió de les competències que la Generalitat ha assumit en matèria de mitjans materials de l'Administració de Justícia». Concretament, les competències que preveu l'article 104.c EAC, «s'han d'exercir conforme els estàndards fixats pel Consell General del Poder Judicial» i que comprenen «la definició de les especificacions, la programació, el manteniment, la supervisió i control de qualitat, l'auditoria del sistema d'informació i del seu codi font, inclosos els indicadors de gestió». A més, afegeix que tampoc sembla que puguin tenir cobertura en les potestats de coordinació i homologació que corresponen a l'Estat (previstes en l'art. 104.c EAC), «no només perquè aquesta funció d'homologació ja s'ha residenciat en el Consell General del Poder Judicial, sinó també perquè la coordinació estatal no pot donar cobertura a la reassumpció per un únic òrgan estatal, com és el Comitè tècnic estatal de l'Administració judicial electrònica, de l'adopció de decisions inherents a les potestats que corresponen a cada Comunitat Autònoma», ni tan sols si, «com és el cas, un representant de cada Comunitat Autònoma participa en aquest Comitè».

A aquests efectes, el Govern recorda que, en exercici de la dita competència, ha posat en funcionament diversos mòduls del sistema informàtic *e-justícia.cat* que utilitzen els jutjats i tribunals de Catalunya i que han obtingut sempre l'aprovació prèvia del Consell General. Així mateix, manifesta que els programes i les aplicacions implementats per la Generalitat han obtingut en diverses ocasions el reconeixement i la concessió de distincions i premis per part del Consell General del Poder Judicial.

3. Per donar resposta a les qüestions anteriors, en el fonament jurídic següent haurem d'enquadrar els preceptes sol·licitats, relatius als sistemes informàtics i de comunicació en l'àmbit de l'Administració de justícia, dins del repartiment constitucional i estatutari de competències. I, seguidament, examinarem l'adequació de cadascun dels preceptes del Reial decret 396/2013, sol·licitats, a aquest marc de distribució competencial.

Segon. L'examen de l'adequació dels preceptes sol·licitats al marc constitucional i estatutari de competències

1. Per tal de donar adequada resposta als dubtes competencials de constitucionalitat i d'estatutarietat suscitats pel Govern, en el present fonament jurídic, com hem anunciat, haurem de determinar l'enquadrament dels preceptes sol·licitats en la matèria corresponent del sistema constitucional i estatutari de repartiment de competències. Posteriorment, delimitarem el règim de distribució de competències en aquest àmbit, específicament, en relació amb els sistemes informàtics i de comunicació. Així mateix, farem esment al principi de cooperació i a la naturalesa del Comitè tècnic estatal de l'Administració judicial electrònica. Finalment, aplicarem el règim competencial descrit als preceptes sol·licitats, que examinarem separatament.

Pel que fa a l'enquadrament competencial, tant el Reial decret que examinem com la petició de dictamen situen el seu contingut en la matèria «Administració de justícia», en particular l'Administració judicial en el seu vessant electrònic, tot i que dins d'aquesta matèria es distingeixen àmbits que tenen una atribució competencial distinta, com veurem, segons la seva finalitat. Per tant, pertocarà analitzar la distribució de competències en aquesta matèria, que la Constitució emmarca en l'article 149.1.5 CE.

Efectivament, la disposició final primera RD 396/2013 diu que el decret es dicta a l'empara de l'article 149.1.5 CE. Per la seva banda, el Govern de la Generalitat, en la seva petició de dictamen, també parteix d'aquest precepte constitucional i la

fonamenta en l'assumpció competencial que efectua l'article 104.c EAC, relatiu a la competència de la Generalitat sobre mitjans materials al servei de l'Administració de justícia, en l'àmbit electrònic.

Com es veu clarament, el debat competencial suscitat s'ubica en el mateix camp material que hem examinat en el DCGE 10/2013, per la qual cosa donem per reproduïda l'anàlisi que s'hi fa del règim de distribució de competències en matèria de sistemes informàtics i de comunicació en l'àmbit de l'Administració de justícia i ens limitarem a exposar les línies mestres d'aquella doctrina.

La reserva competencial estatal respecte de l'Administració de justícia té relació directa amb l'anomenat jurisprudencialment «sentit estricte» d'aquesta, que es vincula amb el que és «element essencial» de la funció jurisdiccional (art. 117.5 CE) i el govern dels jutjats i tribunals (art. 122 CE). Fora d'aquest nucli essencial, en particular, en tot allò relatiu als mitjans personals i materials al servei de la susdita Administració, dins del que comprèn l'activitat administrativa al servei de l'Administració de justícia, les comunitats autònomes poden assumir competències (vegeu, per totes, la STC 162/2012, de 20 de setembre, FJ 5).

Igualment, la jurisprudència reconeix una funció de delimitació competencial, sens perjudici d'un hipotètic control posterior de constitucionalitat, a la Llei orgànica del poder judicial, la qual delimita què atribueix al Consell General del Poder Judicial i què atribueix al Govern central, facultats aquestes darreres que, en virtut de les anomenades clàusules subrogatòries, establertes estatutàriament, poden correspondre a les comunitats autònomes (vegeu, per totes, la STC 56/1990, de 29 de març, FJ 6).

En l'àmbit de l'Administració judicial electrònica, l'article 104.c EAC descriu quines són les tasques que corresponen a la Generalitat («[l]a configuració, la implantació i el manteniment de sistemes informàtics i de comunicació»), amb una expressa excepció «sens perjudici de les competències de coordinació i homologació que corresponen a l'Estat», les quals estan limitades a una finalitat específica «per a garantir la compatibilitat del sistema» informàtic, la qual cosa és congru-

ent amb la previsió de l'article 230.5 LOPJ, que determina que el Consell General del Poder Judicial haurà d'assegurar la compatibilitat dels programes i les aplicacions informàtics, i amb la de l'article 560.1.16, lletra *l*, LOPJ, que faculta el Consell General del Poder Judicial per establir reglamentàriament les bases i els estàndards de compatibilitat dels sistemes informàtics que s'utilitzin en l'Administració de justícia.

Les competències de la Generalitat previstes estatutàriament, pel que fa a mitjans personals i materials (art. 103 i 104 EAC), es vinculen directament amb la competència plena d'aquesta en la determinació de la creació, el disseny, l'organització, la dotació i la gestió de les oficines judicials i dels òrgans i els serveis de suport (art. 105 EAC), en tant que aquelles són eines al servei de l'oficina judicial, com a nou concepte de funcionament de l'Administració de justícia d'una forma més integrada i eficient.

En el marc normatiu relatiu a l'Administració judicial electrònica, seguint els passos precedents en matèria de compatibilitat donats pel Consell General del Poder Judicial mitjançant l'adopció de l'anomenat «Test de compatibilitat» de 1999, posteriorment revisat i actualitzat en diverses ocasions, així com amb la signatura per part de les diferents administracions i òrgans amb competències en matèria d'administració de justícia del Conveni EJIS de 2010 (examinats en el DCGE 10/2013), la Llei 18/2011 crea el Comitè tècnic estatal de l'Administració judicial electrònica, que tindrà competències, segons l'exposició de motius, «amb vista a la interoperabilitat de les diferents aplicacions que s'utilitzen en l'Administració de Justícia», sens perjudici de les previstes per al Consell General del Poder Judicial. La finalitat de la Llei, declarada en el seu preàmbul (part IV), és «afavorir la compatibilitat i assegurar la interoperabilitat dels sistemes i les aplicacions utilitzades per l'Administració de justícia» (expressada com a funció del Comitè en l'art. 44.2.a de la Llei 18/2011 i reiterada per l'art. 2 RD 396/2013).

El Comitè esmentat és un òrgan fonamentalment de col·laboració i consultiu (com hem dit en el DCGE 10/2013, FJ 3.4), mentre que el Consell General del Poder Judicial té atribuïdes funcions coordinadores en el camp de l'Administració de jus-

tícia electrònica en virtut de la Llei orgànica del poder judicial (art. 230.5 LOPJ). Aquest Comitè té la naturalesa d'un òrgan de cooperació (art. 3 RD 396/2013), integrat per una representació del Ministeri de Justícia i de cadascuna de les comunitats autònomes amb competències en la matèria, així com pels representants designats pel Consell General del Poder Judicial i la Fiscalia General de l'Estat (art. 44.1 de la Llei 18/2011). Com a tal òrgan de cooperació, reuneix les característiques d'aquests, assenyalades en el fonament jurídic segon del DCGE 10/2013. Tot i així, val la pena recordar que, mentre que la imposició és un dels trets distintius de la coordinació, en canvi, la voluntarietat caracteritza les fórmules cooperatives (STC 109/1998, de 21 de maig, FJ 13).

Seguidament, un cop determinada la matèria en la qual s'enquadren els preceptes objecte de dictamen i delimitat el règim de distribució de competències en aquest àmbit, així com enunciats els altres elements de transcendència constitucional o estatutària, passem a examinar un a un els preceptes del RD 396/2013 sol·licitats.

2. El primer dels preceptes que cal analitzar, d'acord amb l'ordre de la petició, des de la perspectiva competencial, és l'article 12.1.f RD 396/2013. Aquest article assenjala, entre les competències del Ple del Comitè tècnic estatal de l'Administració judicial electrònica, la d'«[e]stablir els plans i els informes que s'han d'elaborar per al coneixement i seguiment periòdics de l'estat de la interoperabilitat, la seguretat i el grau d'implantació de l'Administració judicial electrònica. Aprovar-los i autoritzar-ne la difusió pública». Igualment, l'article 6.b RD 396/2013 diu que el Comitè prepara «plans i programes conjunts d'actuació per impulsar el desenvolupament de l'Administració judicial electrònica, respectant, en tot cas, les diferents competències relatives als mitjans materials de l'Administració de justícia», i, a més, entre les competències no atribuïdes nominalment a cap òrgan intern del Comitè tècnic.

El Govern de la Generalitat, en la seva sol·licitud de dictamen, no discuteix la competència de l'Estat per establir, aprovar o autoritzar la difusió dels plans i informes per al coneixement i fer el seguiment de l'estat de la interoperabilitat i la

seguretat, però, en canvi, sí que ho censura quan els dits plans i informes tenen com a objectiu un de més ampli: el de conèixer i fer el seguiment «del grau d'implantació» de l'Administració judicial electrònica, ja que considera que envaeix la competència de la Generalitat assumida en l'article 104.c EAC.

Tanmateix, en el RD 396/2013 hi ha altres referències al grau d'implantació de l'Administració judicial electrònica que no han estat qüestionades. Així, el precepte que estem dictaminant presenta una relació directa amb la lletra *n* de l'article 15 d'aquest mateix decret, la qual atribueix a la Comissió Permanent del Comitè tècnic la competència preliminar per «[p]roposar al Ple els plans i els informes, generals o sectorials, i els criteris per analitzar-los i elaborar-los, que permetin el coneixement i seguiment periòdics de [...] el grau d'implantació de l'Administració judicial electrònica»; i té connexió també amb la lletra *o* d'aquest mateix article, que atribueix a la dita Comissió Permanent l'execució dels «plans i els informes que estableixi» el Comitè «per al coneixement i el seguiment periòdics de [...] el grau d'implantació de l'Administració judicial electrònica». D'aquesta manera, sobre el mateix objecte, d'acord amb el RD 396/2013, la Comissió Permanent del Comitè s'encarregaria de la proposta (art. 15.*n*) i de l'execució (art. 15.*o*), això és, de les fases prèvia i posterior a l'establiment, l'aprovació i l'autorització de la difusió, que corresponen al Ple del Comitè (art. 12.1.*f*).

Tot això, sense oblidar que la dita previsió reglamentària s'adiu, a més, amb el que disposa l'article 44.2.*b* de la Llei 18/2011. Segons aquest darrer precepte legal, sens perjudici de les competències del Consell General del Poder Judicial com a garant de la compatibilitat dels sistemes informàtics, l'esmentat Comitè té, entre altres funcions, la de «[p]reparar plans i programes conjunts d'actuació per impulsar el desenvolupament de l'Administració judicial electrònica, amb respecte en tot cas de les competències autonòmiques referents als mitjans materials de l'Administració de Justícia».

A més, l'apartat 2 d'aquest mateix article 12 RD 396/2013 disposa, sense que el Govern tampoc no n'hagi plantejat dubtes, que el Ple, anualment, ha d'eleva al Consell de Ministres i al Consell General del Poder Judicial «un informe que recu-

lli el grau d'avanç en la implantació de l'Administració judicial electrònica».

D'aquesta manera, allò que resolguem per al precepte que estem examinant serà també traslladable a la resta de preceptes reglamentaris que s'hi relacionen.

L'article 12.1.f RD 396/2013 prescriu, en la part que és qüestionada, que el Ple del Comitè ha d'establir, aprovar i difondre els plans i els informes que s'han d'elaborar per al coneixement i seguiment periòdics del grau d'implantació de l'Administració judicial electrònica, deixant de banda les mateixes activitats amb referència a la interoperabilitat i seguretat dels sistemes informàtics (atribuïts al Comitè per l'art. 6.a RD 396/2013), que no són objecte de controvèrsia competencial, perquè es consideren lligats a la compatibilitat dels sistemes, com ja hem destacat.

L'acció d'establir, aprovar i autoritzar la difusió dels plans i informes per al coneixement i el seguiment periòdics de l'estat del grau d'implantació de l'Administració de justícia electrònica no sostreu ni limita les competències de la Generalitat, com veurem, ja que són activitats merament accessòries o complementàries, no decisòries, de manera que no tenen pròpiament el caràcter de competències executives, per si mateixes.

Sobre la definició de les competències executives, el Tribunal Constitucional assimila «execució» al «conjunto de actos concretos de ejecución relativos a una determinada materia» (STC 18/1982, de 4 de maig, FJ 3). Així mateix, s'ha efectuat una delimitació negativa de la funció executiva per contraposició a la noció de «legislació», però no s'ha avançat gaire més en la determinació, en positiu, de què són les competències executives.

El Tribunal Constitucional ha dit que les competències executives «son por regla general aplicativas, llevando a la práctica lo establecido por disposiciones normativas» (STC 196/1997, de 13 de novembre, FJ 7). D'aquesta manera, més enllà que es tracta d'activitats d'aplicació de l'ordenament jurídic, que inclouen la potestat d'administració, així com la de dictar reglaments interns d'organització dels serveis corresponents (STC 35/1982, de 14 de juny, FJ 2), podem integrar en el concepte de competències executives un feix divers de facultats.

Entre aquestes potestats executives podem esmentar les d'autoorganització (que permeten estructurar, planificar, crear, configurar, posar en marxa o modificar els òrgans), les d'autorització (que inclourien, al seu torn, la recepció, la inscripció, la comprovació, la concessió o denegació, la ratificació, cancel·lació o revocació, entre altres decisions que es puguin adoptar), les de gestió (com ara les d'aprovació, de liquidació i d'inspecció), les de certificació i homologació, i les de control i sanció.

Totes aquestes facultats executives es caracteritzen per tenir un component d'índole resolutiva, en comptes de disposar d'un caràcter merament informatiu o d'estudi, que les convertiria en activitats complementàries i no en atribucions decisòries, particularitat aquesta darrera comuna a totes les altres potestats mencionades. En aquest sentit, aquesta mena d'accions accessòries no les podem entendre com a competències pròpiament executives, que apliquen directament l'ordenament mitjançant actes decisoris, i que poden tenir sentit especialment en els òrgans de cooperació, en tant que les administracions competents posen en comú experiències, informació i estudis, amb vista a la realització d'una activitat consultiva de conjunt, que servirà perquè cada ens, en l'àmbit de les seves competències, prengui la decisió corresponent.

En relació amb les funcions de caràcter informatiu que s'atribueixen al Comitè, es pot fer esment de la doctrina del Tribunal Constitucional segons la qual l'Estat pot preveure «aquellas estructuras organizativas que, configuradas como órganos de deliberación, consulta o propuesta, vienen a responder adecuadamente a la finalidad que es propio a los principios de cooperación y colaboración, siempre y cuando a través de los mismos no se pretenda substituir el ejercicio de las competencias de ejecución que son indisponibles e irrenunciables» (STC 244/2012, de 18 de desembre, FJ 8). El caràcter irrenunciable i indisponible de les competències constitueix, en tot cas, el límit ineludible que ha de respectar l'atribució de funcions a un òrgan de cooperació com ara el Comitè tècnic regulat pel RD 396/2013.

A més, hem d'examinar si les activitats controvertides es poden entendre relacionades o no amb l'afavoriment de la

compatibilitat dels sistemes (que inclou assegurar-ne la interoperabilitat i la seguretat), que correspon desplegar a l'Estat. La compatibilitat no és, però, sinònim de l'aplicabilitat ni de la implementació dels sistemes informàtics, que, altrament, correspon desenvolupar a la Generalitat, en tant que introductora de l'Administració judicial electrònica, dins de la seva competència en mitjans materials (informàtics, en aquest cas) de l'Administració de justícia. La interconnexió de sistemes o compartició de dades, que implica la compatibilitat, no és equivalent a la conversió d'una idea, un mètode, un esquema, un algorisme, etc., en un circuit, un objecte o un procés informàtic en estat operatiu. La compatibilitat és una previsió o un requeriment del sistema i l'aplicació o implementació d'aquest constitueix l'execució pràctica, la posada en marxa de l'Administració judicial electrònica. La compatibilitat consisteix en una qualitat dels sistemes que s'ha de garantir, abans d'implementar-los.

Per tant, tornant al dictat de la norma, conèixer i tenir informació actualitzada de la implantació de l'Administració judicial electrònica, com estableix el precepte que dictaminem, no té una relació clara i directa amb la compatibilitat dels sistemes, que constitueix l'única limitació estatutària expressa que permet la coordinació estatal. D'aquesta manera, haurem de seguir l'estudi del precepte per escatir-ne la conformitat amb el bloc de la constitucionalitat respecte d'altres motius.

Ultra això, hem de destacar que una cosa és implantar l'Administració judicial electrònica, mitjançant la implementació dels precitats sistemes, i fer un pla del seu desplegament, activitats reservades plenament a la Generalitat (art. 560.3, 2n par., LOPJ, i art. 104.c EAC), i una altra de diferent, als efectes d'aquest Dictamen, és establir, aprovar i autoritzar la difusió pública dels plans i informes per al seu coneixement i seguiment periòdics, respecte del nivell d'implantació de l'Administració judicial electrònica, és a dir, quant a l'extensió o l'abast assolits en el funcionament electrònic de l'Administració de justícia.

El precepte no permet que el Comitè tècnic aprovi un pla d'implantació dels sistemes, que constitueixen la forma d'introduir una gestió electrònica de l'Administració judicial, sinó que simplement preveu la realització de dues tasques accessò-

ries, en relació amb la progressió realitzada en la generalització de l'Administració judicial electrònica. D'una banda, li consent «conèixer» el grau d'implantació dels sistemes, en un determinat moment. I, de l'altra, fer-ne el «seguiment» periòdic, és a dir, disposar de dades del procés dinàmic d'inserció de la informàtica en els jutjats i tribunals i, per extensió, en tots els que s'hi relacionen.

Quant al primer, el coneixement consisteix essencialment en una activitat d'estudi, de recepció i sistematització d'informació i de dades, que no és decisòria i que no impedeix l'exercici en plenitud de les competències de la Generalitat. Per contra, pot coadjuvar a prendre les decisions corresponents, en tant que el Comitè facilitarà els estudis que realitzi a les comunitats autònomes, que estan representades en el seu si, precisament perquè són competents en la matèria de mitjans materials electrònics en l'Administració de justícia.

I pel que fa al seguiment, s'ha d'entendre que aquest té també una finalitat merament informativa, ja que se centra a estar al corrent de l'abast i de l'avenç de la informàtica en l'Administració de justícia. Fer el seguiment periòdic del nivell d'implantació és conèixer-lo a efectes estadístics i per tenir les dades actualitzades de la seva evolució. D'aquesta manera no es tracta d'un control, en sentit estricte, i no exclou la supervisió que haurà d'efectuar la Generalitat, en relació amb la implantació electrònica als jutjats i tribunals a Catalunya, la qual n'haurà d'informar l'Estat, d'acord amb el principi general de col·laboració. En aquest sentit, recentment el Tribunal Constitucional, en la STC 95/2013, de 23 d'abril, ha recordat que:

«La elaboración de informes, estudios o propuestas [...] responde a los principios generales de colaboración y cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas y tiene por objeto favorecer la adecuada articulación de las respectivas competencias, sin que tales funciones sean susceptibles de alterar el marco competencial, permitiendo, al contrario, la coordinación entre las Administraciones implicadas con vistas a un funcionamiento del sistema más eficiente [...]» (FJ 5)

Les activitats qüestionades són activitats simplement informatives, de coneixement o de seguiment, que no són pròpia-

ment competències executives. Una altra cosa és que l'expressió continguda en el precepte dictaminat no sigui del tot precisa. La dicció formal *l'establiment i l'aprovació de plans* ens condueix confusióriament a les competències de caràcter executiu, però, en aquest cas, la planificació (o la difusió d'aquesta) es refereix a un contingut material gens decisor: el coneixement d'un àmbit concret. Per tant, uns plans per al coneixement, referits al «grau d'implantació», no limiten la competència de la Generalitat sobre els mitjans materials electrònics de l'Administració de justícia, consistent, d'acord amb l'article 104.c EAC, en «la configuració, la implantació i el manteniment de sistemes informàtics i de comunicació».

D'aquesta manera, la menció d'altres preceptes del Decret 396/2013 al grau d'implantació d'aquests, amb altres matisos i efectes, tampoc no queda afectada d'antiestatutarietat.

En conseqüència, les funcions que preveu l'article 12.1.f RD 396/2013 no tenen caràcter vinculant ni tampoc la capacitat de traduir-se en actes de gestió, de manera que no impliquen l'exercici de funcions de caràcter executiu i, per tant, no poden incidir sobre l'àmbit propi de les competències, que corresponen a les comunitats autònomes, en el nostre cas a la Generalitat.

Per tant, les funcions que preveu l'article 12.f RD 396/2013 no envaeixen les competències de la Generalitat, assumides en virtut de l'article 104.c EAC.

3. És també objecte de la sol·licitud de dictamen l'article 15.b RD 396/2013. Aquest precepte assenyala entre les competències de la Comissió Permanent del Comitè tècnic estatal de l'Administració judicial electrònica la d'«[e]laborar la proposta de les anàlisis de redisseny funcional i simplificació en l'aplicació de mitjans electrònics a la gestió dels procediments, processos o serveis».

El Govern de la Generalitat ho qüestiona perquè considera que la norma estatal excedeix la seva competència, ja que, a parer seu, va més enllà de la facultat de determinar els procediments i processos, en tant que «disposa directament sobre l'aplicació d'aquests mitjans electrònics».

El precepte que dictaminem constitueix el desenvolupament reglamentari de l'article 25.2 de la Llei 18/2011, el qual, en el seu primer paràgraf, disposa el següent:

«L'aplicació de mitjans electrònics a la gestió dels procediments, processos i serveis ha d'anar sempre precedida de la realització pel Comitè tècnic estatal de l'Administració judicial electrònica d'una anàlisi de redisseny funcional i simplificació del procediment, procés o servei [...]»

Com s'observa fàcilment, la funció que ara s'atorga reglamentàriament, per mitjà de l'article 15.b RD 396/2013, a la Comissió Permanent del Comitè tècnic, figura genèricament atribuïda per l'article 25.2 de la Llei 18/2011 a aquest Comitè. Hem de destacar que el fet que aquest precepte legal no hagi estat impugnat no exclou, però, la possibilitat que es pugui plantejar un conflicte de competència en relació amb la disposició reglamentària de desplegament (art. 67 LOTC); per tant, la conformitat o disconformitat amb el sistema de distribució de competències del precepte sol·licitat no resulta prejudicada per la vigència de l'esmentat precepte legal.

El Comitè tècnic, segons l'article 6.k RD 396/2013, disposa, sense atribuir-la expressament a cap òrgan intern seu, de la funció de dur a terme l'anàlisi «corresponent de redisseny funcional dels procediments, processos i serveis, a la gestió dels quals s'apliquin els mitjans electrònics», assignada de forma expressa a la Comissió Permanent per l'article 15.b RD 396/2013, objecte de dictamen. Tant en aquell precepte reglamentari (art. 6.k) com en el de la Llei esmentada (art. 25.2), el redisseny funcional (i la simplificació) es refereix a la gestió dels procediments, processos i serveis.

Aquesta funció d'anàlisi no implica la configuració del sistema o programa informàtics, susceptible d'una aplicació electrònica immediata, sinó que es tracta d'una proposta d'anàlisi, això és, d'una activitat prèvia a la configuració, que, d'altra banda, no té a veure amb la interoperabilitat i seguretat dels sistemes, on la intervenció estatal de coordinació està prevista. És important subratllar que estem ubicats en una fase preliminar, fins i tot anterior a la configuració d'un sistema o programa informàtics, i ho és perquè l'accent no es pot posar, com

fa el Govern, en el fet que es tracta de l'efectiva aplicació dels mitjans electrònics per part de l'Estat. Aquesta atribució correspon, sense cap mena de dubte, a la Generalitat, d'acord amb l'article 104.c EAC, el qual fa esment precisament a «la configuració [...] de sistemes informàtics i de comunicació», dins de la competència sobre mitjans materials en l'Administració de justícia. No es tracta, doncs, d'una acció de prefiguració o una limitació de la competència de la Generalitat consistent en la configuració dels sistemes i programes informàtics, susceptibles de ser aplicats, sinó que el que hi ha és una proposta de la Comissió Permanent, que pretén facilitar, a través d'una anàlisi, un grau més elevat d'informatització de la gestió dels procediments, processos i serveis.

En aquest sentit, la part final de l'article 25.2 de la Llei citada aclareix que, en l'anàlisi de redisseny funcional i simplificació, s'han de considerar, a mode de criteris que no són d'aplicació directa, els aspectes següents:

- «a) La possible supressió o reducció de la documentació requerida als ciutadans, mitjançant la seva substitució per dades, transmissions de dades o certificacions.
- b) La reducció dels temps en la tramitació dels procediments.
- c) La racionalització de la distribució de les càrregues de treball i de les comunicacions internes i la introducció d'indicadors de gestió.»

L'abast de l'anàlisi del redisseny no està delimitat amb precisió, però tal com s'ha efectuat en virtut d'altres normes (com ara l'art. 34 de la Llei 11/2007, de 22 de juny, d'accés electrònic dels ciutadans als serveis públics), és lògic que comprengui l'estudi de la composició de la seqüència del procediment a fi de procedir a la seva adaptació sobre la base de detectar si arrossega tràmits prescindibles o susceptibles de millora, ja sigui alterant la seva ubicació, acumulant-los amb altres tràmits o canviant la forma com es desenvolupen, a banda d'altres aspectes considerats legalment.

El precepte qüestionat, doncs, no pot ser interpretat en el sentit que es redueix la capacitat de decisió pròpia de la Generalitat, dins de la competència sobre mitjans materials en l'Administració de justícia, concretament en la «configuració»

dels sistemes informàtics (art. 104.c EAC). La Comissió Permanent del Comitè no té facultats per actuar directament en l'aplicació electrònica, ni tampoc li pertoca configurar unilateralment el programa o sistema informàtics, susceptibles de ser implementats, sinó que, al nostre entendre, simplement ha de fer una proposta d'anàlisi amb vista a la seva ulterior configuració i implantació, que duran a terme les administracions competents. Per tant, una interpretació de la norma que permetés a l'Estat invocar la coordinació com a títol habilitant per efectuar aquest tipus d'activitats, que ultrapassen les funcions de mera anàlisi i estudi, en un àmbit que no és el de la interoperabilitat, no és compartida per aquest Consell. En conseqüència, si la Comissió pretengués fer una recomanació que comportés una reducció del camp de decisió de la Generalitat per configurar el sistema, capaç de ser aplicat, aleshores aquesta actuació seria del tot antiestatutària.

A partir d'aquí, el fet que digui «la» proposta, cosa que podria indicar que només n'hi hagi una, no s'adiu amb que les comunitats autònomes poden desenvolupar altres projectes de redisseny o de simplificació i executar-los, si compleixen els requeriments de compatibilitat establerts per l'Estat. Igualment, la significació i l'abast de fer una «proposta», en tant que aquesta pugui equivaler a emetre una indicació, perquè sigui duta a terme, també perd força; i més encara quan constitueix una proposta «de les anàlisis», és a dir, dels estudis o informes relatius al redisseny o simplificació de tràmits. No es pot considerar que proposar una anàlisi, atenent els aspectes o criteris legals assenyalats *supra*, sigui pròpiament l'exercici d'una competència executiva, que no li correspon. A parer nostre, l'activitat de la Comissió Permanent s'ha d'interpretar en el sentit que es du a terme purament una funció propositiva, sense caràcter vinculant, en un àmbit preliminar o preparatori, que es pren en el si d'un òrgan cooperatiu d'índole consultiva, la qual pot ajudar, a les comunitats autònomes amb competències en la matèria, a decidir-se en una o altra direcció.

En conclusió, l'article 15.b RD 396/2013, si s'interpreta en el sentit que hem exposat, no vulnera les competències de la Generalitat sobre l'Administració judicial electrònica, establertes per l'article 104.c EAC.

4. A més dels articles esmentats, el Govern de la Generalitat també demana el nostre parer consultiu sobre dues disposicions addicionals del Reial decret 396/2013. Concretament, sobre la disposició addicional quarta, que examinarem seguidament, i sobre la disposició addicional cinquena, que ho farem a continuació.

La disposició addicional quarta RD 396/2013 fa referència als informes consultius del Comitè tècnic estatal de l'Administració judicial electrònica, que precisament la intitula, i estableix sintèticament que aquests els adreçarà al ministre de Justícia i que, quan el Comitè els encomani, ordenarà els terminis, els requisits i les condicions d'elaboració d'aquests informes. Concretament, el precepte diu:

«En el termini de sis mesos des de la seva constitució, el Comitè tècnic estatal de l'Administració judicial electrònica ha de lliurar al ministre de Justícia els informes que continguin l'anàlisi jurídica i tècnica necessària per a l'ús dels sistemes de videoconferència en l'Administració de justícia, la universalització de l'accés als serveis electrònics i el funcionament electrònic dels arxius judicials de gestió territorials i central. El Comitè tècnic estatal de l'Administració judicial electrònica, en el moment d'encomanar l'execució d'aquestes activitats, pot ordenar els terminis, els requisits i les condicions d'elaboració d'aquest informe.»

El Govern de la Generalitat s'oposa que aquests informes s'emetin en uns àmbits com ara l'ús dels sistemes de videoconferència, la universalització de l'accés als serveis electrònics i el funcionament electrònic dels arxius judicials. Aquests àmbits, segons el parer del Govern, excedeixen la competència reservada a l'Estat, ja que «res tenen a veure amb la interoperabilitat i seguretat» de l'Administració judicial electrònica, objectius que perfilen la competència estatal.

Aquest precepte reglamentari es completa, respecte dels tres subàmbits mencionats, amb tres disposicions de la Llei 18/2011, esmentada reiteradament. Així, la disposició final tercera d'aquesta Llei, pel que fa a la regulació de l'ús dels sistemes de videoconferència en l'Administració de justícia, indica que el Govern de l'Estat ha de presentar un projecte legislatiu que reguli de manera integral el seu ús. Així ma-

teix, la disposició addicional quarta de la Llei 18/2011 estableix el criteri que les administracions amb competències en matèria de justícia han de garantir que tots els ciutadans que es relacionen amb l'Administració de justícia puguin accedir als serveis electrònics en igualtat de condicions, amb independència de les seves circumstàncies personals, mitjans o coneixements. De manera que el Govern de l'Estat haurà de regular per reglament les característiques dels mitjans que permetin la universalització de l'accés als serveis electrònics. I, finalment, l'article 29.1, segon paràgraf, de la Llei 18/2011 prescriu que els arxius judicials s'han de gestionar mitjançant programes i aplicacions informàtics, compatibles amb els ja existents en jutjats i tribunals, adaptats a les funcions i cometes de cadascun, el funcionament electrònic dels quals s'ha de regular mitjançant un reial decret aprovat pel Govern de l'Estat.

Novament es tracta d'una activitat d'estudi, consultiva i no decisòria, no relacionada amb la interoperabilitat, en què es reserva la coordinació a l'Estat, realitzada per un òrgan de caràcter consultiu (art. 8.1 RD 396/2013), que no limita les competències que corresponen a la Generalitat d'acord amb la lletra *c* de l'article 104 EAC, ni tampoc amb la lletra *d* pel que fa específicament als arxius.

Conseqüentment, la disposició addicional quarta RD 396/2013 no vulnera les competències de la Generalitat sobre l'Administració judicial electrònica, previstes a l'article 104 EAC.

5. La disposició addicional cinquena RD 396/2013 es titula «Col·laboració amb la procuradoria per a la pràctica electrònica d'actes processals de comunicació i trasllats de còpies prèvies entre procuradors dels tribunals».

Aquesta disposició preveu, en el primer paràgraf, la col·laboració amb el Consell General de Procuradors dels Tribunals, de manera que permeti l'execució concertada a través de convenis, d'acords i de projectes necessaris per a la plena i efectiva implantació de l'Administració judicial electrònica en la procura (previst genèricament en la disposició addicional dotzena de la Llei 18/2011). Amb aquesta finalitat, disposa la creació d'un grup de treball de composició paritària amb aquell

per iniciar la col·laboració deguda. Literalment, el primer paràgraf de la disposició addicional cinquena RD 396/2013 estableix:

«En el termini d'un mes a comptar de la constitució del Comitè tècnic estatal de l'Administració judicial electrònica, s'ha de crear en el seu si un grup de treball, de caràcter tècnic i composició paritària amb el Consell General de Procuradors dels Tribunals, als efectes d'iniciar la col·laboració deguda que permeti l'execució dels convenis, els acords i els projectes necessaris per a la implantació plena i efectiva de l'Administració judicial electrònica, i els principis i requisits d'aquesta que recull la Llei 18/2011, de 5 de juliol, en l'àmbit de la pràctica dels actes processals de comunicació i trasllats de còpies prèvies entre els procuradors dels tribunals i la seva interoperabilitat amb els sistemes informàtics de gestió processal.»

Per la seva banda, el segon paràgraf preveu que participi en aquest grup, necessàriament, la Subdirecció General de Noves Tecnologies del Ministeri de Justícia. Així, el text del segon paràgraf diu:

«En virtut del que disposa el Reial decret 84/2007, de 26 de gener, sobre implantació en l'Administració de justícia del sistema informàtic de telecomunicacions Lexnet per a la presentació d'escrits i documents, el trasllat de còpies i la realització d'actes de comunicació processal per mitjans telemàtics, en el grup esmentat s'ha de donar la participació oportuna a la Subdirecció General de les Noves Tecnologies de la Justícia, o l'òrgan que exerceixi les seves funcions, com a responsable d'aquest sistema informàtic, amb independència de la participació que el Ministeri de Justícia pugui tenir, en la seva condició de membre de ple dret del Comitè tècnic estatal de l'Administració judicial electrònica.»

El Govern de la Generalitat entén que aquesta previsió general, per a tot l'Estat, pot comportar que quedin sense efecte les actuacions que aquesta ha convingut amb el Consell de Col·legis de Procuradors dels Tribunals de Catalunya i altres institucions.

A més a més, el Govern planteja la seva disconformitat sobre el possible ús obligatori de determinades aplicacions. Aquesta discrepància es pot contextualitzar novament en la Llei 18/2011 esmentada, la qual preveu, d'una banda, en l'ar-

article 6.3, que: «Els professionals de la justícia, [...], tenen el deure d'utilitzar els mitjans electrònics, les aplicacions o els sistemes establerts per les administracions competents en matèria de justícia, respectant en tot cas les garanties i els requisits previstos en el procediment que es tracti». I, de l'altra, en l'article 8, disposa que: «Els sistemes informàtics posats al servei de l'Administració de Justícia han de ser d'ús obligatori en el desenvolupament de l'activitat dels òrgans i oficines judicials i de les fiscalies per part de tots els seus integrants, de conformitat amb els criteris i les instruccions d'ús que dictin, en l'àmbit de les seves competències», amb cita del Consell General del Poder Judicial i les administracions competents.

La disposició addicional cinquena encomana a un grup de treball, constituït en el si del Comitè tècnic, la tasca «d'iniciar la col·laboració deguda que permeti l'execució dels convenis, els acords i els projectes necessaris per a la implantació plena i efectiva de l'Administració judicial electrònica». Els termes de la disposició «iniciar» i «que permeti» posen en relleu la funció de promoció o foment d'aquest grup de treball. En aquest sentit, el grup de treball creat al si del Comitè, com el mateix Comitè, no són altra cosa que impulsors o catalitzadors de convenis entre les institucions competents, tant estatals com autonòmiques. Pròpiament, d'aquest precepte no es desprèn que s'atribueixi al Comitè tècnic, i menys encara al grup de treball constituït, la capacitat de signar convenis o acords amb el Consell General de Procuradors dels Tribunals en relació amb el desplegament de les aplicacions informàtiques en l'Administració de justícia. La signatura de convenis, en cap cas, podria assumir-la el Comitè, el qual, com a òrgan consultiu de cooperació, no pot substituir l'exercici de les competències que estatutàriament han assumit les comunitats autònomes, ni els altres òrgans i institucions que hi són representats. Són les comunitats autònomes, i en particular la Generalitat, les que, exercint les funcions corresponents en matèria de mitjans materials al servei de l'Administració de justícia, poden signar els convenis que considerin convenients amb el Consell i amb els col·legis de procuradors per tal d'estendre l'ús dels mitjans telemàtics de comunicació dels actes processals.

A més, és obvi que la signatura d'acords o d'altres instruments de col·laboració és absolutament de caràcter voluntari entre aquells que els signen. No existeix una relació jeràrquica entre l'Estat i la Generalitat, que impedeixi a aquesta convenir amb una diversitat d'actors relacionats amb l'àmbit judicial, entre els quals hi ha els causídics. En la procura tampoc no hi ha una relació vertical entre els distints consells o col·legis professionals, per raó del seu abast territorial.

En aquest sentit, la vigència dels convenis signats no queda en suspens per la disposició addicional cinquena RD 396/2013. Aquest precepte no invalida ni afecta els convenis ja signats, perquè no opera directament en tant que depèn de la signatura dels convenis, els quals, segons la disposició qüestionada, només són promoguts.

Igualment, aquest precepte, que només promou la signatura de convenis en l'àmbit estatal, no exclou pas la concertació futura mitjançant altres acords en els quals participin les comunitats autònomes i els consells respectius o els col·legis de procuradors.

En tot cas, la Generalitat i la resta de les comunitats autònomes poden participar en els convenis, acords i projectes que preveu la disposició addicional cinquena RD 396/2013, en consonància amb la composició del Comitè tècnic (art. 7.d RD 396/2013), que n'és l'impulsor, i no s'alteren les competències respectives en cap cas, ni la Generalitat hi resta vinculada. El paràgraf primer de l'article 176 EAC deixa ben clar que la participació de la Generalitat en òrgans de col·laboració amb l'Estat i altres comunitats autònomes no altera la titularitat de les competències que li corresponen. I en el segon paràgraf del mateix article es recorda que la Generalitat no queda vinculada per les decisions adoptades en el marc dels mecanismes multilaterals de col·laboració voluntària, quan no hagi manifestat el seu acord.

Finalment, precisament perquè operem en un marc de cooperació i concertació, el fet que algunes comunitats autònomes no utilitzin el sistema *Lexnet* no exclou que el Comitè impulsi la gestió de notificacions i trasllats de còpies mitjançant aquest sistema o un altre, ja que això no treu que l'administració autonòmica competent estableixi el programa que consideri oportú, sempre que en garanteixi la compatibilitat,

sense trobar-s'hi obligada. D'aquesta manera, la previsió del segon paràgraf de la disposició addicional cinquena només es pot referir als que estiguin aplicant el sistema *Lexnet*.

En conseqüència, la disposició addicional cinquena RD 396/2013 no vulnera les competències de la Generalitat en l'àmbit de l'Administració judicial electrònica.

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

CONCLUSIONS

Primera. L'article 15.b del Reial decret 396/2013, de 7 de juny, pel qual es regula el Comitè tècnic estatal de l'Administració judicial electrònica, interpretat d'acord amb el fonament jurídic segon, no vulnera les competències de la Generalitat de Catalunya.

Adoptada per unanimitat.

Segona. L'article 12.1.f i les disposicions addicionals quarta i cinquena del Reial decret 396/2013, de 7 de juny, pel qual es regula el Comitè tècnic estatal de l'Administració judicial electrònica, no vulneren les competències de la Generalitat de Catalunya.

Adoptada per unanimitat.

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

Dictamen 12/2013, de 3 d'octubre,
sobre la Llei 13/2013, de 2 d'agost, de foment de
la integració de cooperatives i d'altres entitats
associatives de caràcter agroalimentari

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

DICTAMEN

Sol·licitat pel Govern de la Generalitat, sobre la Llei 13/2013, de 2 d'agost, de foment de la integració de cooperatives i d'altres entitats associatives de caràcter agroalimentari (BOE núm. 185, de 3 d'agost de 2013; correcció d'errades: BOE núm. 224, de 18 de setembre de 2013).

ANTECEDENTS

1. El dia 5 de setembre de 2013 va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries un escrit de la vicepresidenta del Govern, de 3 de setembre de 2013 (Reg. núm. 3421), pel qual, en compliment del que preveuen els articles 16.2.a i 31 de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del

Ponent: Àlex Bas Vilafranca

Consell de Garanties Estatutàries, es comunicava al Consell l'Acord del Govern de la Generalitat, de 3 de setembre de 2013, de sol·licitud d'emissió de dictamen sobre els articles 1.1, en el seu incís «la implantació i àmbit d'actuació econòmica de les quals siguin de caràcter supraautonòmic»; 3.1.b, .2 i .3; 5, i 6.2 de la Llei 13/2013, de 2 d'agost, de foment de la integració de cooperatives i d'altres entitats associatives de caràcter agroalimentari (BOE núm. 185, de 3 d'agost de 2013; correcció d'errades: BOE núm. 224, de 18 de setembre de 2013).

L'òrgan sol·licitant demana d'aquest Consell el dictamen, atès el seu caràcter preceptiu segons l'article 76.3 EAC, per al cas que s'acordés interposar un recurs d'inconstitucionalitat.

2. El Consell de Garanties Estatutàries, en la sessió del dia 10 de setembre de 2013, després d'examinar la legitimació i el contingut de la sol·licitud, la va admetre a tràmit i es va declarar competent per emetre el dictamen corresponent, d'acord amb l'article 24.2 de la seva Llei reguladora. Se'n va designar ponent el conseller secretari Àlex Bas Vilafranca.

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

4. En data 3 d'octubre de 2013 es va rebre en el Registre del Consell (Reg. núm. 3485) un escrit de documentació complementària de la vicepresidenta del Govern de la Generalitat, amb un Informe sobre la constitucionalitat de la Llei de l'Estat 13/2013, de 2 d'agost, de foment de la integració de cooperatives i d'altres entitats associatives de caràcter agroalimentari.

5. Finalment, després de les corresponents sessions de deliberació, es va fixar com a data per a la votació i per a l'aprovació del Dictamen el dia 3 d'octubre de 2013.

FONAMENTS JURÍDICS

Primer. L'objecte del Dictamen

Tal com s'ha posat de manifest en els antecedents, el Govern de la Generalitat sol·licita d'aquest Consell que es pronunciï sobre la Llei 13/2013, de 2 d'agost, de foment de la integració de cooperatives i d'altres entitats associatives de caràcter agroalimentari, amb caràcter previ i preceptiu a l'eventual interposició d'un recurs d'inconstitucionalitat (art. 76.3 EAC). En concret, respecte dels seus articles 1.1, 3.1.b, .2 i .3, 5 i 6.2, en els termes que més endavant exposarem.

De forma preliminar a la descripció d'aquests preceptes amb relació als quals la petició expressa els dubtes de constitucionalitat i d'estatutarietat i de les raons en què els fonamenta, cal fer un breu esment a la finalitat i el contingut de la Llei 13/2013, així com als seus antecedents i al context normatiu en el qual s'insereix.

1. La Llei 13/2013 projecta la seva regulació sobre el sector de l'associacionisme agrari, amb la finalitat de corregir, segons diu la seva exposició de motius, els inconvenients que presenta l'atomització d'aquest sector, que provoca que «ni siquiera las entidades mejor estructuradas estén viendo rentabilizados sus esfuerzos e inversiones». En aquest sentit, per tal de millorar la competitivitat, el redimensionament, la modernització i la internacionalització d'aquestes entitats, la norma té per objecte fomentar la fusió i la integració de les cooperatives agràries i altres formes associatives de l'àmbit agroalimentari, «con implantación y ámbito de actuación superior al de una comunidad autónoma, que resulten capaces de operar en toda la cadena agroalimentaria, tanto en los mercados nacionales como en los internacionales y que contribuyan a mejorar la renta de los agricultores y consolidar el tejido industrial agroalimentario en nuestras zonas rurales». Amb aquest propòsit, i com a peça clau, crea la figura de l'«entidad asociativa agroalimentaria prioritaria», de manera que les futures convocatòries dels ajuts i les subvencions estatals podran atorgar una posició de preferència a les coope-

ratives i entitats que hagin estat reconegudes com a prioritàries, tot respectant, també segons el preàmbul de la Llei, la normativa europea i de la competència.

D'acord amb això, la Llei es configura formalment i per raó del contingut de la seva regulació com una norma marc de la futura política estatal de foment, amb la vocació d'incidir en la reordenació del sector agroalimentari mitjançant el resultat que es pugui derivar de la seva aplicació.

Quant a les indicacions derivades del mercat comú europeu, hem de fer referència, entre d'altres, al Reglament (CE) núm. 1698/2005 del Consell, de 20 de setembre, relatiu a l'ajut al desenvolupament rural mitjançant el Fons europeu agrícola de desenvolupament rural (FEADER), que estableix el marc general per a la política rural relativa als anys 2007-2013, confirmant el paper del desenvolupament rural com el segon pilar de la política agrària comuna, la reforma de la qual, impulsada per la Comissió, va ser acordada els proppassats dies 26 de juny i 24 de setembre de 2013 i està previst que entri en vigor, per al període 2014-2020, a partir de l'1 de gener de 2014. En aquest àmbit de la PAC, cal indicar que la major part dels fons del segon pilar han estat transferits a les comunitats autònomes, que els gestionen mitjançant els corresponents programes de desenvolupament rural.

Més en concret, amb relació a les limitacions a les mesures que privilegien l'accés de determinats subjectes al finançament públic, i pel que ara ens interessa, cal assenyalar que la Comissió, tal com es desprèn de l'apartat IV-H de les seves Directrius comunitàries sobre ajuts estatals al sector agrari i forestal (2007-2013), ha avalat l'establiment de beneficis per fomentar l'associació dels agricultors i per afavorir la concentració de subministraments i l'adaptació de la producció agrícola a les necessitats del mercat.

En aquesta línia de foment, hem de destacar, particularment i sintètica, el Reglament (CE) 1857/2006 de la Comissió, de 15 de desembre, sobre l'aplicació dels articles 87 i 88 del Tractat CE als ajuts estatals per a les petites i mitjanes empreses dedicades a la producció de productes agrícoles i pel qual es modifica el Reglament 70/2001. L'esmentat Reglament, amb vista a la modernització de les zones rurals, regula, entre

d'altres, l'atorgament d'ajuts per a la constitució d'agrupacions de productors, els quals seran compatibles amb el mercat interior, segons disposa l'article 87.3 TFUE, i estaran exempts de notificació *ex* article 88.3, sempre que: es destinin a les petites i mitjanes explotacions agràries (definides segons l'annex I del Reglament 70/2001: art. 1.1 i 2.5); es vinculin a la constitució i a la creació d'estructures d'agrupació de productors i no superin una quantitat màxima (de 400.000 €, art. 9 del Reglament 1857/2006). En cas que els ajuts no compleixin aquests requisits, correspondrà a la Comissió avaluar la seva compatibilitat amb el mercat, d'acord amb els criteris que estableixen les abans esmentades Directrius comunitàries, que s'apliquen a tots els beneficis estatals atorgats a activitats de producció, transformació i comercialització dels productes agrícoles inclosos en l'annex I del Tractat, als quals s'apliquen les disposicions d'aquest darrer sobre política agrícola comuna (art. 38 a 44 TFUE).

Finalment, en relació amb els ajuts de l'Estat d'import reduït, cal tenir present el Reglament (CE) 1535/2007 de la Comissió, de 20 de desembre de 2007, relatiu a l'aplicació dels articles 87 i 88 del Tractat CE als ajuts *de minimis* en el sector de la producció de productes agrícoles, que declara compatibles amb el mercat interior els ajuts a empreses que no excedeixin determinada quantia (7.500 €) en un període de tres exercicis fiscals, independentment de la forma que adoptin i de l'objectiu perseguit.

Des de la perspectiva de la defensa de la competència en l'àmbit intern, la Llei 13/2013 i els seus aplicadors han de respectar les previsions, entre d'altres, contingudes en la Llei estatal 15/2007, de 3 de juliol, reguladora d'aquesta matèria.

Quant al contingut de la Llei objecte de dictamen, s'estructura en cinc capítols, que contenen sis articles, una disposició addicional, una disposició transitòria i cinc disposicions finals. El capítol I estableix les disposicions generals, relatives a l'objecte i l'àmbit d'aplicació, que seran les entitats associatives qualificades de prioritàries i les entitats que les integren, si és el cas, així com els productors individuals que les formen (art. 1), i a les finalitats de la Llei (art. 2). El capítol II crea aquest tipus d'entitats, tot regulant els requisits i les condicions per al

seu reconeixement, que són els següents: ésser una entitat associativa agroalimentària de les previstes en l'article 1.3 (societats cooperatives, cooperatives de segon grau, grups cooperatius, societats agràries de transformació, organitzacions de productors amb personalitat jurídica pròpia, reconegudes d'acord amb la normativa europea en l'àmbit de la PAC, i entitats civils o mercantils, sempre que més del 50% del seu capital social pertanyi a societats cooperatives); tenir implantació i àmbit d'actuació econòmic que siguin de caràcter supraautonòmic; dur a terme la comercialització conjunta de la totalitat de la producció; facturar una quantia mínima que es determinarà reglamentàriament; i incorporar en els estatuts determinades previsions relatives a la producció i la comercialització en comú i al seu funcionament intern democràtic (art. 3). El capítol III estableix una llista àmplia i oberta dels ajuts i beneficis de què podran gaudir de forma preferent aquestes entitats, així com les que les integren i els seus productors, en les activitats i els àmbits del seu funcionament ordinari (art. 4). El capítol IV crea el «Registro Nacional de Entidades Asociativas Prioritarias», adscrit a la Direcció General de la Indústria Alimentària del Ministeri d'Agricultura, Alimentació i Medi Ambient (art. 5); i el darrer i V regula el règim de finançament dels ajuts i de col·laboració de les comunitats autònomes (art. 6). La disposició addicional única estableix l'obligació del Govern de l'Estat de presentar el Pla estatal d'integració associativa en el termini de sis mesos des de l'entrada en vigor de la Llei; la transitòria única regula el règim transitori per al compliment d'un dels requisits que permeten el reconeixement d'entitat associativa prioritària (art. 3.1.c de la Llei 13/2013); i la disposició final primera declara que la Llei es dicta a l'empara de la competència estatal prevista a l'article 149.1.13 CE, excepte la disposició final tercera, que es dicta d'acord amb l'article 149.1.14 CE. Les disposicions finals segona i tercera introdueixen una sèrie de modificacions en la Llei 27/1999, de 16 de juliol, de cooperatives, i en la Llei 20/1990, de 19 de desembre, de règim fiscal de les cooperatives.

Per finalitzar aquesta anàlisi de la Llei i el context normatiu en què s'emmarca, hem de recordar que tant l'Estat (art. 129.2 CE) com la Generalitat (art. 45.4 EAC) han dut a terme

diverses polítiques de foment de les societats cooperatives, entre d'altres, mitjançant l'aprovació de les corresponents normes legals. Així, a escala estatal, s'ha dictat la Llei 27/1999, de 16 de juliol, de cooperatives, que s'aplica a les societats cooperatives que desenvolupin la seva activitat cooperativitzada en el territori de diverses comunitats autònomes, excepte quan en una d'aquestes es desenvolupi amb caràcter principal (art. 2.A), com també la Llei 20/1990, de 19 de desembre, sobre el règim fiscal de les cooperatives, que articula de manera singular la naturalesa del capital i dels beneficis cooperatius, en relació amb altres formes mercantils. I, a escala autonòmica, en exercici de les competències estatutàriament assumides (art. 124 EAC), s'ha dictat la Llei catalana 18/2002, de 5 de juliol, de cooperatives, que regeix per a les que «duen a terme principalment a Catalunya llur activitat, cooperativitzada amb els socis respectius, sens perjudici de l'activitat amb terceres persones o de l'activitat instrumental o personal accessòria que puguin dur a terme fora de Catalunya» (art. 2.1). En aquesta norma legal es preveu, a més, expressament, la necessitat que la Generalitat adopti mesures per fomentar la consolidació i la vertebració social i econòmica de les cooperatives i del moviment cooperatiu (art. 139).

D'altra banda, pel que fa a l'articulació de mesures de foment destinades específicament als processos de concentració de les entitats cooperatives del sector agroalimentari, com les que ara ens ocupen, en podem trobar ja antecedents en la Llei 29/1972, de 22 de juliol, que regulava el règim aplicable als productors agraris que s'agrupessin en qualsevol forma associativa. I, més recentment, en una línia de subvencions estatals, establerta des de l'any 2004, que es gestionen centralitzadament i que, a diferència de la Llei que ara es dictamina, tenen només per objecte finançar les despeses originades per l'activitat del procés d'integració d'entitats associatives agràries, l'àmbit d'actuació de les quals sigui supraautonòmic. Entre d'altres, podem esmentar l'Ordre APA/180/2008, de 22 de gener, per la qual s'estableixen les bases reguladores per a la concessió de subvencions destinades al foment de la integració cooperativa d'àmbit estatal (modificada per l'Ordre ARM/1219/2010, de 6 de maig), la darrera convocatòria de

les quals, per a l'any 2013, ha estat publicada per l'Ordre AAA/2942/2012, de 28 de desembre.

Igualment, en l'àmbit de Catalunya, la Generalitat ha establert polítiques de foment de la concentració de cooperatives en aquest sector de l'agricultura (art. 116 i 124.3 EAC), com serien les previstes a l'Ordre AAM/200/2011, de 2 d'agost, per la qual s'aproven les bases reguladores dels ajuts per al foment de la concentració, la intercooperació i la modernització de les cooperatives i altres entitats associatives agràries, que s'han convocat, darrerament, per mitjà de l'Ordre AAM/50/2012, de 28 de febrer.

2. Un cop exposat el contingut de la Llei, el context normatiu i els antecedents, procedirem a exposar els motius pels quals se'ns demana el nostre parer consultiu. La sol·licitud de dictamen planteja dubtes de constitucionalitat i d'estatutarietat en relació amb els articles de la Llei 13/2013, que descriu a continuació:

– Article 1.1, que estableix l'objecte de la Llei, que és fomentar la fusió o integració de les cooperatives agroalimentàries i altres entitats associatives mitjançant la constitució o l'ampliació d'entitats associatives. En concret, respecte del requisit que s'exigeix a aquestes entitats, en el sentit que, a més de tenir una dimensió econòmica suficient, la seva «implantación y ámbito de actuación económica sean de carácter supra-autonómico».

– Article 3.1.b, que, en coherència amb l'anterior previsió i entre les condicions que ha de reunir una entitat associativa per tenir el caràcter de prioritària, exigeix el mateix requisit supraautonòmic que l'apartat anterior.

– Article 3.2, que atribueix a un òrgan estatal, el Ministeri d'Agricultura, Alimentació i Medi Ambient, la facultat per al reconeixement de l'entitat associativa prioritària, d'acord amb el procediment que s'estableixi per reglament.

– Article 3.3, que estableix la regla general que les entitats associatives agroalimentàries que tinguin caràcter prioritari i que no mantinguin els requisits que exigeix aquesta condició no es podran beneficiar dels ajuts i els beneficis que es puguin concedir per aquesta raó. Correspon igualment al regla-

ment determinar de quina manera s'ha d'acreditar el manteniment dels requisits, i quines són les conseqüències de perdre la condició de prioritàries.

– Article 5, que crea el «Registro Nacional de Entidades Asociativas Prioritarias», el qual, d'acord amb la Llei i el reglament de desenvolupament, inscriurà aquestes entitats i les que les integren, a petició de l'entitat interessada, i una vegada el Ministeri d'Agricultura, Alimentació i Medi Ambient hagi comprovat que reuneixen els requisits establerts.

– Article 6.2, que disposa que el Ministeri esmentat ha de presentar en la conferència sectorial competent el Pla estatal d'integració associativa, en el qual s'inclouen les actuacions i les dotacions que prevegin tant l'Estat com les comunitats autònomes, per impulsar l'aplicació de la Llei objecte de dictamen.

En la seva petició, el Govern considera que l'Estat, a l'empara del títol competencial de l'article 149.1.13 CE, pot optar per afavorir la integració de les cooperatives i d'altres entitats associatives de caràcter agroalimentari, però la manera com ho fa la Llei 13/2013 vulnera l'ordre de distribució de competències. Així, entén que és quelcom diferent afavorir la concentració voluntària d'entitats agroalimentàries que afavorir aquesta concentració «atorgant els beneficis propis de condició d'entitats prioritàries, quan el seu àmbit d'actuació superi el de la Comunitat Autònoma on radica cadascuna d'elles i passin a dependre de l'Administració estatal». En altres paraules, argumenta que el requisit de l'article 3.1. que exigeix la Llei «resulta inconstitucional per discriminatori, en no ser raonable, necessari ni estar justificat, que s'exclouï del mateix tracte beneficiós el supòsit en què amb la integració de cooperatives agroalimentàries ubicades dins d'una mateixa Comunitat Autònoma es pugui aconseguir el mateix nivell econòmic establert com a idoni». En definitiva, es tractaria d'un requisit «artificiós», en la mesura que la dimensió que es «consideri idònia per a la unió de cooperatives no només es pot obtenir en els supòsits de supraterritorialitat sinó també en els d'intraterritorialitat».

D'altra banda, aquest requisit va en detriment de les competències de la Generalitat en la matèria afectada (art. 116 i 124.3.c EAC), atès que quan la integració afecti cooperatives

de diferents comunitats autònomes «no pot suposar que les cooperatives integrades en entitats supraautonòmiques quedin sota la dependència administrativa del Ministeri». Aquesta situació i control resultarien confirmats pel que disposen els articles 3.2 i .3, 5 i 6 de la Llei mateixa.

3. Després de descriure els termes de la sol·licitud del Govern, ens correspon delimitar l'objecte del Dictamen que, en el present cas, i com veurem a continuació, no coincideix exactament amb els termes d'aquella. En els fonaments jurídics següents haurem de dilucidar dos tipus de qüestions de naturalesa diversa: d'una banda, la possible vulneració del principi constitucional d'igualtat de l'article 14 CE per part d'alguns aspectes del règim jurídic que configura la Llei, i, de l'altra, l'eventual conculcació de les competències de la Generalitat a causa de les funcions que atribueix la Llei a l'Administració estatal.

Per tant, caldrà que examinem si el requisit que exigeix la norma, relatiu al caràcter supraautonòmic de la implantació i l'àmbit d'actuació de les entitats associatives per al reconeixement de la seva condició de prioritàries, és respectuós amb l'ordre constitucional i estatutari, o bé si mitjançant la introducció d'aquest es genera un tracte desigual de conseqüències jurídiques desproporcionades respecte de les altres entitats del sector. Amb relació a aquesta controvèrsia, cal precisar que el Govern no qüestiona la competència estatal per establir la regulació que preveu la Llei, sinó que centra els seus retrets en el caràcter irraonable, innecessari i injustificat de l'esmentat requisit i, així mateix, pel seu presumpte caràcter il·legítim, al·lega una taxa d'inconstitucionalitat per raó de la competència. Si bé és cert que el desenvolupament i l'aplicació de la Llei podrien comportar unes conseqüències en el sector que alteressin el mapa de les entitats que resten vinculades a la Generalitat per raó del seu àmbit supraautonòmic, a efectes de l'anàlisi estrictament jurídica dels preceptes de la Llei 13/2013 hem de segregar les qüestions d'igualtat constitucional de les competencials.

D'acord amb això, en el fonament jurídic segon tractarem la possible vulneració del principi constitucional d'igualtat de

l'article 14 CE per part dels articles 1.1 i 3.1.b de la Llei 13/2013 i, per connexió, d'acord amb l'article 19.1 LCGE, examinarem l'article 4, en la mesura que el seu contingut manté una relació directa amb els esmentats preceptes. D'aquesta manera, traslladarem al fonament jurídic tercer l'anàlisi competencial de les funcions atribuïdes al Ministeri d'Agricultura, Alimentació i Medi Ambient pels articles 3.2 i .3, 5 i 6.2.

Segon. L'examen de constitucionalitat del requisit del caràcter supraautonòmic dels articles 1.1 i 3.1.b i, per connexió, de l'article 4 de la Llei 13/2013

Una vegada exposat en el fonament jurídic primer l'objecte del Dictamen, a continuació analitzarem els dubtes que expressa la sol·licitud del Govern quant a la constitucionalitat del requisit del caràcter supraautonòmic de la implantació i l'activitat econòmica com a condició del reconeixement com a *entitat associativa prioritària* que prescriu la Llei. Concretament, l'examen es projectarà sobre els articles 1.1 i 3.1.b i, com hem dit anteriorment, respecte de l'article 4, per les raons que indicarem en el seu moment.

1. En primer lloc, assenyalarem els possibles motius i arguments segons els quals l'exigència d'aquesta qualitat supraautonòmica podria ser constitutiva d'un supòsit de vulneració de l'ordre constitucional. El Govern considera que el seu establiment «significa un evident tracte discriminatori» envers les entitats d'àmbit autonòmic, a l'hora d'accedir als ajuts econòmics, atès que «queden excloses de la consideració prioritària les integracions de cooperatives dins de l'àmbit d'una mateixa Comunitat Autònoma, malgrat que puguin aconseguir la suficient dimensió econòmica, amb un nivell igual o superior que en el cas d'unió d'entitats cooperatives que pertanyin a més d'una Comunitat Autònoma». Així mateix, la sol·licitud de dictamen sosté que aquesta eventual condició il·legítima implica per si mateixa una vulneració de l'ordre competencial perquè «comporta, solapadament, que les noves entitats prioritàries passin a dependre del Ministeri, al qual correspondrà

el seu reconeixement i control, segons l'art. 3.2 i 3, i la seva inscripció en el Registre Nacional d'Entitats Associatives Prioritàries, segons l'art. 5 [...]».

Expressats els dubtes en aquest termes, tal com ja ho hem indicat en el fonament jurídic anterior, la controvèrsia es projecta en dos vessants de naturalesa diferent que, a efectes de la nostra funció dictaminadora, determinen l'ordre i la metodologia del raonament a seguir. És a dir, a continuació, durem a terme l'examen de la condició de «supraautonòmic» des de la perspectiva de la seva adequació al principi constitucional d'igualtat, previst a l'article 14 CE, tot reservant o traslladant l'escrutini competencial al fonament jurídic tercer, en el qual avaluarem si les funcions que la Llei atribueix a l'Administració de l'Estat són respectuoses amb les que l'Estatut reconeix a la Generalitat en la matèria.

Pel que fa a l'article 1.1 de la Llei 13/2013, cal recordar que la Llei circumscriu l'objecte de la seva regulació al foment de la fusió o integració de les cooperatives agroalimentàries i d'altres entitats de naturalesa associativa mitjançant la constitució o l'ampliació d'entitats associatives agroalimentàries de suficient dimensió econòmica, la implantació i l'àmbit d'actuació econòmica de les quals siguin de caràcter supraautonòmic. Aquest objectiu, així mateix, es recull en l'article 3.1.b, ara ja configurat com a condició necessària, juntament amb d'altres cinc requisits acumulatius de diversa índole, que hem enunciat en el fonament jurídic anterior, per tal de poder obtenir el reconeixement de les entitats associatives prioritàries. La conseqüència jurídica d'aquesta qualitat, segons estableix l'article 4 de la mateixa Llei, podrà comportar en el futur una preferència, d'acord amb la normativa específica de les corresponents convocatòries, a l'hora d'obtenir ajuts i subvencions econòmiques per part de l'Estat.

Quant als termes de la norma, hem de subratllar un seguit d'elements que esdevindran clau en el posterior examen dels seus preceptes específics sobre els quals es projecten els dubtes de constitucionalitat.

La finalitat principal de la Llei 13/2013 recau en la creació i regulació d'una figura, l'*entitat associativa prioritària*, que pretén afavorir l'increment de la competitivitat econòmica de

les cooperatives i les entitats associatives agroalimentàries. Aquesta millora de la seva posició estratègica, que el preàmbul de la norma identifica en l'extensió de la seva activitat al conjunt de la cadena alimentària i en la capacitat de projectar-se en un espai econòmic superior, fins i tot a escala internacional, passa principalment per l'assoliment de dues premisses: l'adquisició d'un important volum econòmic i l'ampliació dels mercats.

Els dos factors esmentats, que són regulats així mateix en els articles 1.1 i 3.1.b com a requisits de l'acreditació prioritària, estan establerts en la Llei de manera significativament indeterminada.

D'una banda, l'element que manifestaria una connexió més directa amb el concepte de competitivitat econòmica, és a dir, el volum de facturació econòmica mínima, no és fixat en la norma (art. 3.1.d) sinó que és remès al futur reglament de desenvolupament. Aquesta manca de concreció no pot ser ignorada, ans al contrari és mereixedora de retret, en la mesura que la Llei renúncia a precisar un element tan essencial en la configuració de la categoria prioritària per a l'obtenció d'ajuts públics. No s'entén per què el legislador estatal, si recorre a la figura de la llei ordinària, presumiblement per ser més garantista en la regulació que crea una posició de prevalença, finalment no és capaç d'identificar en l'articulat definitiu la dimensió econòmica mínima requerida, ni que sigui mitjançant l'establiment dels criteris o elements a tenir en compte en el seu càlcul. De fet, aquesta és una opció viable i possible, com es demostra en l'àmbit del finançament públic a les petites i mitjanes empreses (PIME), definides en les seves dimensions econòmiques (annex I al Reglament CE núm. 800/2008 de la Comissió, de 6 d'agost, pel qual es declaren determinades categories d'ajut compatibles amb el mercat comú en aplicació dels articles 87 i 88 TFUE).

I, de l'altra, la condició vinculada a l'abast territorial del mercat (art. 3.1.b), que ha de ser objecte del nostre examen de constitucionalitat, es formula sota els termes d'*implantació* i *activitat econòmica* d'àmbit supraautonòmic.

Quant a aquest requeriment, hem de dir que també és fixat de manera indeterminada, recurrent a una construcció aparent-

ment d'exigència acumulativa. És a dir, per assolir el caràcter supraautonòmic, a l'element de *l'àmbit de l'activitat econòmica* s'hi hauria de sumar el de la *implantació*, situació que genera nombrosos dubtes interpretatius si entenem que es tracta de dos conceptes amb contingut distint. D'aquesta manera, no queda gens clar ni és accessible de forma raonable i immediata l'abast del seu significat. Així, per exemple, si la *implantació* no s'ha d'entendre com a sinònim o equivalència de presència comercial en un territori (que es correspondria amb *àmbit d'actuació econòmica*), com s'ha d'interpretar? La *implantació* ha de ser entesa com a presència física? I en el supòsit que així fos, la presència física s'assoliria pel fet de comptar amb instal·lacions en més d'una comunitat o, per contra, exigiria la concurrència d'un mínim de dues entitats o cooperatives originàries almenys de dues comunitats autònomes?

En tot cas, deixant per una mica més endavant l'anàlisi de les conseqüències d'aquesta indeterminació, l'únic contingut semàntic que sembla indubtable és aquell que ens remet al fet que *supraautonòmic* comporta, d'una manera o altra, més d'una comunitat autònoma. Aquest requisit, i sense ànim de situar l'argumentació en l'àmbit de les disciplines econòmiques, no sembla que connecti automàticament ni necessària amb la finalitat de la competitivitat econòmica. Així, hi ha nombrosos exemples d'empreses i entitats que tenen una implantació eminentment local i que, atesa la seva eficiència i caràcter capdavanter en el seu sector, són altament competitives, o d'altres que, tot i limitar la seva activitat al territori d'una comunitat autònoma, assoleixen un important volum econòmic i una posició molt competitiva com a conseqüència de les seves exportacions a d'altres mercats no estrictament estatals sinó europeus i internacionals.

Per tant, més enllà del desenvolupament que pugui dur a terme el futur reglament que preveu l'article 3 de la Llei 13/2013, la interpretació més respectuosa amb la finalitat de la Llei seria aquella que integrés de manera flexible els dos requisits de la *implantació* i l'*activitat econòmica* com a dos elements no vinculats imprescindiblement a l'extensió supraautonòmica del mercat sobre el qual opera l'entitat, sense exigir concrecions rígides de presència física o d'altres requi-

sits que no sempre tenen a veure amb la finalitat que pretén assolir la regulació, que no és altra que la competitivitat i la projecció econòmica del sector agroalimentari.

2. Un cop exposat l'anterior, i per donar resposta concreta a la qüestió plantejada pel Govern sobre la possible existència d'una taxa d'inconstitucionalitat com a conseqüència d'un tracte diferenciat presumptament il·legítim o discriminatori per raó de l'àmbit territorial de les entitats, cal que sotmetem la qüestió al test de constitucionalitat que preveu la jurisprudència respecte del principi d'igualtat de l'article 14 CE. Tot i ser conscients del caràcter heterogeni i casuístic d'aquesta i del marge de lliure apreciació que l'esmentat principi comporta, considerem que en el present cas concorren els elements suficients per dur-lo a terme.

Per tal de procedir a la seva aplicació, exposarem primerament i sintètica els elements bàsics que configuren el test. D'entrada, cal que tingui lloc una situació igual o equiparable entre dues persones o col·lectius de persones que permeti la comparació davant d'un dret o una determinada relació jurídica, l'anomenat *tertium comparationis*. Quant a la titularitat del dret a la igualtat, i als efectes que ara interessin, hem de remarcar que el Tribunal Constitucional ha considerat que el contingut de l'article 14 CE també s'aplica a les persones jurídiques privades, incloent-hi la prohibició de discriminació fonamentada en altres condicions personals o socials que siguin predicables de les persones jurídiques (STC 23/1989, de 2 de febrer, FJ 2). Així, ha projectat aquesta concepció tant en casos de tracte desigual en la llei, respecte de l'exercici d'un dret constitucional de naturalesa prestacional (STC 117/1988, de 20 de juny, FJ 8), com pel que fa al dret a rebre subvencions per part de les entitats sindicals més representatives (STC 20/1985, de 14 de febrer, FJ 3), o a participar, per part d'una societat mercantil, en un procediment administratiu concret per a l'adjudicació d'una concessió (STC 23/1989, FJ 2 i 3). Tot i així, hem de tenir en compte que la intensitat de l'escrutini del test d'igualtat pot variar, segons si es tracta de supòsits previstos a la llei mateixa, com és el cas que ens ocupa, o bé derivats de l'aplicació d'aquesta, així com en funció de la na-

turalesa dels drets, les llibertats, els béns o els valors constitucionalment protegits, i que ha d'obtenir la màxima garantia en els casos d'afectació dels drets fonamentals.

En segon lloc, la jurisprudència exigeix que, per ser apreciada la causa d'inconstitucionalitat, no és suficient amb l'existència d'un mer tracte diferenciat entre els subjectes afectats sinó que cal que aquesta disparitat per part del legislador sigui arbitrària o injustificada, com a conseqüència de no respondre a una finalitat constitucionalment legítima, o bé perquè resulta desproporcionada amb relació a l'objectiu perseguit.

D'acord amb aquest paràmetre, si el projectem sobre el requisit del caràcter supraautonòmic, previst als articles 1.1 i 3.1.b de la Llei 13/2013, podem obtenir les consideracions següents:

De primer, resulta evident, com hem ja indicat, que ens trobem davant d'una legislació estatal que té per objectiu el foment de la integració de les entitats associatives i cooperatives agroalimentàries amb la finalitat d'impulsar-ne la competitivitat. Per tant, podem sostenir que concorre una finalitat legítima que és cercada per part de l'Estat mitjançant el títol competencial de l'article 149.1.13 CE. Així mateix, aquest nou marc legal és susceptible d'afectar totes les entitats associatives del sector agroalimentari que desitgin obtenir ajuts i subvencions públics provinents de l'Administració central. En aquest punt, hem de posar l'èmfasi en el potencial i considerable nombre de futures convocatòries que es poden veure afectades per aquesta nova acreditació d'entitat prioritària, segons el que estableix l'article 4 de la Llei 13/2013.

Dit això, efectivament, la posició de les entitats del sector, a l'hora de gaudir d'una posició prioritària o més privilegiada en l'obtenció dels ajuts públics dependrà del fet que compleixin, entre d'altres, però de forma prescriptiva pel que fa al que ara analitzem, amb el requisit de comptar amb una implantació i una activitat econòmica que siguin de caràcter supraautonòmic. D'aquesta manera, les entitats que malgrat complir la resta de requisits, i especialment el del volum econòmic, que serà indicatiu de la seva capacitat competitiva, no tinguin aquest abast, de com a mínim dues comunitats autònomes, restaran en una posició més desfavorida respecte de les que sí

que l'acreditin. Aquesta distinció per raó de l'abast territorial, segons com sigui interpretada, planteja dubtes sobre la seva raonabilitat des de la perspectiva constitucional. Però, tal com ho hem assenyalat anteriorment, la Llei presenta nombrosos problemes de concreció normativa i, per tant, d'interpretació. Certament, a banda de no poder conèixer l'abast precís dels termes «implantació» i «àmbit d'actuació econòmic», un cop connectats i interpretats acumulativament, o del llinar mínim de facturació exigible, ens manca també la precisió relativa a quin abast i quina intensitat pot tenir aquesta possible prioritat de les entitats, sens perjudici del que pugui establir el futur reglament. Sense aquest darrer element, referent a les conseqüències jurídiques de la consideració d'entitat associativa prioritària, resulta inviable poder completar el test d'igualtat constitucional. Així, el silenci de la Llei sobre el grau d'incidència de la nova regulació en la futura distribució dels fons públics de l'activitat estatal de foment en el sector agroalimentari impossibilita determinar si el tractament desigual entre les entitats associatives supraautonòmiques i la resta comporta uns efectes jurídics il·legítims per desproporcionats.

D'acord amb l'anterior, a efectes de la valoració de l'adequació constitucional del requisit del caràcter supraautonòmic establert als articles 1.1 i 3.1.b, hem de concloure que, malgrat la indeterminació de la seva formulació, no pot ser considerat per si mateix com a contrari al principi d'igualtat de l'article 14 CE. En aquest sentit, la Llei, en els termes en què el formula, no ofereix els elements objectius i tangibles suficients per apreciar la concurrència de la presumpta discriminació. No obstant això, si el futur desenvolupament reglamentari previst a l'article 3 de la Llei 13/2013 precisés el caràcter supraautonòmic, en el sentit de dotar-lo d'un significat inequívocament restrictiu, això podria comportar una distinció irracional amb un resultat desproporcionat respecte de la finalitat de la Llei de fomentar la competitivitat de les entitats. Perquè això fos així, aquesta caracterització, a més de basar-se en la interpretació rígida del concepte *implantació*, hauria de generar una situació objectivament desavantajosa per a les entitats no supraautonòmiques (però que sí que complissin la resta de requisits de l'art. 3), en el sentit que l'obtenció

de la generalitat o d'un nombre rellevant dels ajuts o les subvencions estatals al sector estigués determinat per la possessió de la categoria d'*entitat associativa prioritària*.

3. Les conclusions de l'examen de l'article 3 de la Llei 13/2013, i l'inevitable vincle que presenta el reconeixement de la consideració d'entitat associativa prioritària amb les seves conseqüències jurídiques exigeixen que analitzem, per connexió, en el present Dictamen, l'article 4 de la Llei 13/2013. Precisament, són les normes que conté aquest precepte les que presumptament estableixen l'abast de l'eficàcia de l'assoliment de la categoria prioritària per part de les cooperatives i la resta d'entitats associatives, tant pel que fa a la intensitat dels efectes de la preferència respecte de la resta d'operadors que no l'hagin obtingut, com al ventall d'ajuts susceptibles de ser afectats per la seva aplicació. En altres paraules, l'article 4 esdevé el precepte clau per determinar si la nova figura que introdueix la Llei, a l'hora d'establir les directrius de la futura política de foment estatal sobre el sector agroalimentari, pot generar un resultat il·legítim per desproporcionat entre les entitats del sector, segons si compleixen els requisits de l'article 3 o no. Així, una configuració de la prioritat que sigui determinant en l'obtenció de les subvencions i els ajuts en les futures convocatòries (com ara no limitada a dirimir situacions d'empat sinó cridada a esdevenir decisiva), així com una extensió generalitzada d'aquest tractament preferent respecte del gruix dels ajuts disponibles en el sector, podria comportar unes conseqüències perjudicials per a un nombre d'entitats que, tot i ser potencialment competitives, no arribessin a tenir un caràcter territorial supraautonòmic.

Doncs bé, tot i la importància cabdal d'aquests elements en la conformació del règim jurídic de la categoria d'entitat associativa prioritària, l'article 4 de la Llei 13/2013, que estem examinant, es manifesta també en aquest aspecte significativament indeterminat.

Pel que fa a les conseqüències jurídiques de la preferència, l'apartat 1 d'aquest article es limita a adoptar una fórmula condicional «[l]as entidades asociativas reconocidas como prioritarias podrán tener preferencia», de manera que, tot i ser la nova

categoria d'entitat associativa un element principal de l'objecte de la Llei i, alhora, l'instrument més rellevant que preveu per assolir la seva finalitat, la seva plasmació definitiva no concreta els seus efectes. Circumstància que encara esdevé més punyent si, com ja hem indicat, tenim en compte el rang legal de la norma, adoptat presumiblement per assegurar amb més garanties d'objectivitat la configuració d'aquesta posició de prevalença en l'obtenció d'ajuts públics. D'acord amb això, segons la literalitat de l'article 4 resulta impossible determinar si la prevalença atorgada per la categoria preferent tindrà conseqüències concretes i amb quina intensitat, traslladant la precisió o, fins i tot, la mateixa producció d'efectes, ja no a un futur reglament, sinó a les precises i específiques convocatòries. Probablement, no hi ha gaire marge per al dubte sobre el fet que la Llei s'aplicarà implementant la condició prioritària quan es tracti de la concessió dels futurs ajuts estatals –si no difícilment s'entendria la seva aprovació–, però la seva dicció és tan ambigua i imprecisa que, fins i tot, permet la interpretació en el sentit condicional o potestatiu que acabem d'indicar.

Així mateix, amb relació a la llista de futures convocatòries susceptibles de prioritzar l'obtenció dels ajuts segons aquest caràcter preferent, tampoc no estableix un catàleg tancat de la tipologia dels ajuts, que es podran veure condicionats o modulats per la concurrència d'entitats associatives prioritàries. Ans al contrari, l'apartat 1, a diferència d'altres línies de foment estatal articulades fins ara, a les quals hem fet esment en el fonament jurídic anterior, recull una llista oberta que incorpora la quasi totalitat de les subvencions i els ajuts que rep el sector, tant pel que fa a la importància del volum econòmic –aquest seria el cas dels programes de desenvolupament rural o les línies ICO de finançament prioritari– com a l'ampli espectre del seu objecte: en matèria d'internacionalització, competitivitat i R+D+I, formació, gestió i comercialització, entre d'altres. Per la seva banda, l'apartat 2, adreçat als avantatges per a les entitats associatives integrades, segueix el mateix esquema, i incorpora, inclús, un tractament preferencial en la contractació d'assegurances agràries. I finalment, l'apartat 3 estén la potencialitat de la preferència en els ajuts als productors agraris que formin part de les entitats prioritàries.

En tots tres supòsits, tal com ho acabem de remarcar, el ventall dels ajuts i les subvencions que poden ser afectats comprèn un catàleg extensíssim de les activitats del funcionament diari d'aquestes entitats, fet que està reforçat per la clàusula d'ampliació reglamentària que preveu l'article 4 mateix en cadascun dels tres apartats: «en cualesquiera otras que para estos mismos fines se determinen reglamentariamente».

En conseqüència, d'acord amb això, l'article 4 de la Llei 13/2013, tot i permetre una incidència generalitzada sobre els fons estatals destinats al foment agroalimentari, formalment també es manifesta marcadament indeterminat pel que fa al possible abast respecte del volum i la tipologia d'ajuts econòmics que es poden veure finalment afectats per l'aplicació de la Llei 13/2013. I aquesta tampoc no és una qüestió ni de bon tros irrellevant, en la mesura que una incidència significativa en el total dels ajuts disponibles, sobre la base del reconeixement de la consideració prioritària, com ja hem assenyalat, pot generar situacions d'important desavantatge i perjudici per als operadors del sector que no en disposin.

Finalment, hem de fer referència a l'apartat 4 de l'article 4 de la Llei 13/2013. Aquesta norma prescriu: «[l]a citada preferència a establecer en la normativa específica contenida en las bases reguladoras de cada convocatoria no podrá tener carácter absoluto». De la seva literalitat hem d'entendre que el legislador, presumptament conscient de les desigualtats que pot generar aquest nou model de foment, pretén establir una clàusula de salvaguarda quant a l'abast i la intensitat de la seva aplicació en les futures convocatòries dels ajuts i les subvencions del sector. Ara bé, tal com es formula, limitant la seva dicció al límit del caràcter *no absolut*, així com a la declaració genèrica del principi de no-discriminació en l'accés segons la naturalesa dels sol·licitants, difícilment se li pot atorgar un valor efectiu més enllà del merament nominal. Amb l'agreujant que la Llei, com a conseqüència d'aquesta insuficiència en la delimitació dels efectes del model de prioritats, falla també en l'establiment del paràmetre legal que hauria de servir per avaluar o examinar les futures convocatòries a efectes del test d'igualtat i de proporcionalitat.

Conseqüentment, la insalvable indeterminació dels elements substancials del règim jurídic del reconeixement de l'entitat associativa com a prioritària, tant pel que fa a la intensitat de la preferència com a l'abast de la seva afectació al conjunt de les futures convocatòries, no es pot esmenar o superar mitjançant una simple clàusula formal que es limita a excloure una afectació del cent per cent o total.

D'altra banda, com hem avançat, també s'ha de tenir present que quan la possible discriminació derivi d'una aplicació generalitzada de la condició prioritària en les successives convocatòries dels ajuts, tot condicionant un volum rellevant dels fons disponibles per al sector, aquest resultat desproporcionat, favorable a les *entitats associatives prioritàries*, no podrà ser identificat i, per tant, tampoc impugnat de forma individualitzada en les bases de cada convocatòria. I això és així perquè, mentre que el supòsit de l'atribució del valor excessiu a la consideració d'entitat prioritària hauria de poder ser examinat cas per cas, a partir de l'anàlisi de la normativa de cada convocatòria, la vulneració del principi d'igualtat resultant d'una afectació massiva dels ajuts disponibles només podrà ser apreciada si es valoren de manera agregada les dades del conjunt de subvencions i ajuts atorgats d'acord amb el criteri prioritari de distribució. Circumstància, aquesta, que comporta una dificultat gairebé insalvable en la seva acreditació i impugnació jurisdiccional.

Per tant, i d'acord amb el que acabem d'exposar, podríem arribar a la conclusió que la normació que estableix l'article 4 de la Llei 13/2013, en els quatre apartats que l'integren, pateix una indeterminació essencial que impossibilita de manera raonable l'accés a les conseqüències jurídiques que es derivarien de la seva entrada en vigor.

Pel que fa a aquesta indeterminació, la doctrina del Tribunal Constitucional ha assenyalat que el cànon de previsibilitat del principi constitucional de seguretat jurídica (art. 9.3 CE) exigeix que una norma sigui accessible amb relació a les seves conseqüències jurídiques. Per contra, el contingut o les omissions d'un text normatiu que produeixin confusió o dubtes que generin en els seus destinataris una incertesa raonablement insuperable sobre la previsibilitat dels seus efectes

comportaria una infracció del principi de seguretat jurídica (per totes, STC 93/2013, de 23 d'abril, FJ 10). Ara bé, fins a la data, el Tribunal Constitucional ha estat molt restrictiu a l'hora d'apreciar en seu jurisdiccional la inconstitucionalitat d'una norma per vulneració d'aquest principi constitucional de l'article 9.3 CE, especialment quan la legislació no afecta, de manera directa o indirecta, un dret constitucional de naturalesa fonamental (STC 34/2010, de 19 de juliol, FJ 4; 169/2001, de 16 de juliol, FJ 6, i 187/1999, de 25 d'octubre, FJ 8), circumstància que en aquest cas no es produeix malgrat l'evident i greu manca de previsibilitat dels seus efectes jurídics.

Tercer. L'anàlisi de constitucionalitat i d'estatutarietat de les funcions atribuïdes a l'Administració de l'Estat en els articles 3.2 i .3, 5 i 6.2 de la Llei 13/2013

En el present fonament jurídic analitzarem els preceptes 3.2 i .3, 5 i 6.2 de la Llei 13/2013, que el Govern de la Generalitat considera que poden vulnerar les competències de la Generalitat en matèria d'agricultura i ramaderia (art. 116 EAC) i cooperatives (art. 124 EAC) en la mesura que atribueixen determinades funcions executives al Ministeri d'Agricultura, Alimentació i Medi Ambient, en detriment de l'Administració autonòmica catalana.

1. Amb caràcter previ, però, a l'examen concret de cadascun d'aquests articles, cal que desenvolupem el corresponent cànon competencial de constitucionalitat i d'estatutarietat aplicable a la Llei 13/2013.

Tal com hem assenyalat en el fonament jurídic primer, la present norma constitueix una regulació de foment adreçada a establir les directrius del sistema d'ajuts estatals en el sector agroalimentari. Concretament, té per objecte afavorir la integració de les cooperatives i d'altres entitats associatives mitjançant la creació de la categoria de les entitats associatives prioritàries, la qual podrà constituir un dret de preferència o, com a mínim, una certa posició de prevalença en l'obtenció de finançament públic. Així doncs, tal com també ho hem

indicat anteriorment, a banda de les conseqüències que pot arribar a generar la seva aplicació en la reordenació del sector des d'un punt de vista econòmic i, fins i tot, territorial, la naturalesa de la Llei, a efectes del nostre examen competencial, s'incardina en l'àmbit de l'activitat de foment estatal projectada en la matèria d'agricultura i ramaderia.

La norma objecte de dictamen, des d'un punt de vista substantiu, afecta una classe específica de cooperatives, però no comprèn exclusivament aquesta tipologia sinó també d'altres entitats associatives i operadors econòmics dedicats a l'activitat agroalimentària, com són les societats agràries de transformació, les organitzacions de productors amb personalitat jurídica o les entitats civils o mercantils, en aquest darrer cas, sempre que més del 50% del seu capital pertanyi a alguna de les entitats anteriors (art. 1.3 de la Llei 13/2013). Ultra això, tampoc no regula el règim jurídic de les esmentades cooperatives agroalimentàries sinó que es limita, com ja hem dit, a crear una consideració de major benefici per a determinades entitats associatives a l'hora d'accedir al finançament públic. En conseqüència, el seu enquadrament competencial, més enllà de l'aparent relació que sembla mantenir la norma amb l'article 124.3 EAC (referit al foment del moviment cooperatiu en general), l'hem de situar en l'àmbit de l'agricultura, entesa com a àmbit econòmic i productiu, que és la matèria més directament afectada i respecte de la qual la Generalitat exerceix la competència exclusiva, sens perjudici de la possible incidència de l'Estat mitjançant l'article 149.1.13 CE (art. 116.1 EAC). Així, pel que ara interessa, resultaria admissible l'eventual incidència de l'acció de foment estatal a l'empara de la seva competència sobre bases de la planificació general de l'activitat econòmica, sempre que es donessin els pressupòsits necessaris que la justificuessin.

Amb relació a l'habilitació estatal per aprovar la Llei 13/2013, com ja hem assenyalat anteriorment, el Govern de la Generalitat no expressa cap retret d'inconstitucionalitat competencial sobre el conjunt de la regulació dels articles que aquella conté, ni sobre la finalitat que persegueix, que, com sabem, consisteix a afavorir el procés de concentració d'entitats associatives agroalimentàries. Les seves objeccions se centren en

l'exigència del requisit que les entitats resultants tinguin una «implantación y ámbito de actuación económica que sean de carácter supraautonómico», que ja hem analitzat en el fonament jurídic segon, i en la centralització de les funcions en el Ministeri d'Agricultura, Alimentació i Medi Ambient que preveuen els articles que tot seguit examinarem. Sobre l'empara de la Llei en el títol horitzontal de l'article 149.1.13 CE, el nostre parer consultiu tampoc no hi troba motius de retret constitucional i estatutari, en la mesura que resulta una qüestió pacífica el fet que el sector agroalimentari desenvolupa una activitat d'evident rellevància econòmica amb transcendència per al conjunt de l'economia de l'Estat i, per tant, susceptible de ser afectat per la legislació estatal (STC 104/2013, de 25 d'abril, FJ 5, i 128/1999, d'1 de juliol, FJ 7), en aquest cas de foment, tal com hem vist que preveu l'Estatut mateix (art. 116.1 EAC).

Ara bé, aquesta incidència estatal ha de ser respectuosa amb un seguit de límits que deriven tant del bloc de la constitucionalitat com de la jurisprudència. D'aquesta manera, l'article 114.2 EAC estableix que:

«Correspon a la Generalitat, en les matèries de competència exclusiva, l'especificació dels objectius als quals es destinen les subvencions estatals i comunitàries europees territorialitzables, i també la regulació de les condicions d'atorgament i la gestió, incloent-hi la tramitació i la concessió.»

I, així mateix, d'acord amb la jurisprudència constitucional, la potestat de despesa estatal no és un títol competencial en si mateix ni autònom i, per tant, és tributari del model de distribució de competències propi de la matèria sobre la qual es projecta. Conseqüentment, l'activitat de foment, d'acord amb la doctrina establerta per la coneguda STC 13/1992, de 6 de febrer, en el supòsit que es projecti sobre competències exclusives de la comunitat autònoma i estigui emparada en un títol horitzontal estatal, ha de respectar en tot cas la capacitat de la Generalitat per poder establir polítiques pròpies en el sector, fet que, per descomptat, passa per poder exercir les funcions executives que són de la seva competència. En el fonament jurídic 8.b de la precitada Sentència, es diu respecte d'aquest supòsit:

«En estos supuestos el Estado puede consignar subvenciones de fomento en sus Presupuestos Generales, especificando su destino y regulando sus condiciones esenciales de otorgamiento hasta donde lo permita su competencia genérica, básica o de coordinación, pero siempre que deje un margen a las Comunidades Autónomas para concretar con mayor detalle la afectación o destino, o, al menos, para desarrollar y complementar la regulación de las condiciones de otorgamiento de las ayudas y su tramitación. Además, la gestión de estos fondos corresponde a las Comunidades Autónomas de manera, por regla general, que no pueden consignarse en favor de un órgano de la Administración del Estado u organismo intermediario de ésta.»

Finalment, sobre el criteri de la supraterritorialitat en l'activitat de foment, el Tribunal Constitucional, de forma reiterada, ha remarcat que l'abast territorial que desborda o és superior a l'àmbit de la comunitat autònoma no equival tampoc necessàriament a un títol competencial en favor de l'Estat, que permeti la centralització de les facultats envers l'Administració central. En aquesta línia, recentment, en la STC 38/2012, de 26 de març, recollint l'esmentada doctrina, ha declarat que:

«[L]a centralización de las funciones de ejecución sólo puede tener lugar en supuestos excepcionales que aparezcan plenamente justificados, pues la regla general ha de ser la de que las Comunidades Autónomas competentes desarrollen y gestionen las ayudas, incluso cuando su ejecución pueda tener un alcance supraterritorial, pues es responsabilidad del Estado en estos casos fijar los puntos de conexión que permitan la gestión autonómica. En efecto, concretando los términos de la excepcionalidad requerida, [...] el traslado al Estado de la titularidad de la competencia de gestión sólo puede tener lugar, “cuando, además del alcance territorial superior al de una Comunidad Autónoma del objeto de la competencia, la actividad pública que sobre él se ejerza no sea susceptible de fraccionamiento y, aun en este caso, cuando dicha actuación no pueda llevarse a cabo mediante mecanismos de cooperación o coordinación, sino que requiera un grado de homogeneidad que sólo pueda garantizar su atribución a un solo titular, que forzosamente deba ser el Estado, o cuando sea necesario recurrir a un ente con capacidad de integrar intereses contrapuestos de varias Comunidades Autónomas (STC 243/1994, FJ 6)” (SSTC 242/1999, de 21 de diciembre, FJ 18 y 190/2000, de 13 de julio, FJ 9).» (FJ 8)

I, d'acord amb aquesta fonamentació, el Tribunal aplica el mateix paràmetre tant per al cas en què els beneficiaris dels ajuts siguin entitats d'àmbit supraautonòmic (FJ 5), com per al supòsit en el qual les activitats finançades tinguin un abast territorial de més d'una comunitat autònoma, és a dir, un caràcter supraautonòmic (FJ 7). En un sentit equivalent també s'ha pronunciat a bastament aquest Consell, en els DCGE 13 i 14/2012, de 13 i 18 de setembre (FJ 2 i 3), i 16/2012, de 30 de novembre (FJ 2), concretament en relació amb diversos supòsits en què l'activitat estatal de foment, a l'empara d'un títol competencial genèric, vulnerava competències exclusives de la Generalitat (art. 114.2 EAC) per raó d'un element de supraterritorialitat.

Pels motius expressats, i coherentment amb el criteri esmentat segons el qual l'activitat de foment no és un títol competencial autònom, la condició del caràcter supraautonòmic no pot operar com a regla general favorable als òrgans estatals, en detriment de l'administració que exerceixi les competències exclusives en la matèria afectada.

En conclusió, i a efectes de la fixació del paràmetre de constitucionalitat competencial que ha de guiar el nostre pronunciament, si bé l'Estat pot desenvolupar una activitat de foment en la matèria d'agricultura d'acord amb l'habilitació competencial de l'article 149.1.13 CE, concretament en el sector de les cooperatives i entitats agroalimentàries, aquesta ha d'estar limitada pel respecte a les competències exclusives de la Generalitat en la matèria, que inclouen, en tot cas, exercir les funcions recollides a l'article 114.2 EAC, relatives a la regulació i la gestió dels ajuts i de les subvencions que, amb caràcter general, han de ser territorialitzats. Així, la centralització estatal de determinades funcions executives tan sols, i de forma excepcional, seria vàlida quan s'acredités que esdevé l'única via possible per assolir la finalitat de la Llei dictada a l'empara d'un títol competencial legítim, circumstància que en cap cas deriva immediatament ni automàticament del possible caràcter supraautonòmic o supraterritorial dels ajuts o de les entitats que hi poden concórrer.

Un cop exposat sintèticament el cànon de constitucionalitat aplicable als preceptes de la Llei 13/2013, respecte dels

quals ens ha estat sol·licitat el nostre parer consultiu, procedim a continuació al seu examen concret.

2. L'article 3.2 de la Llei 13/2013 atribueix al Ministeri d'Agricultura, Alimentació i Medi Ambient la facultat per dur a terme el reconeixement de la condició d'entitat associativa prioritària, d'acord amb el procediment que s'estableixi reglamentàriament. Per tant, es tracta d'una funció executiva que té com a objecte permetre que l'entitat afectada pugui participar en tots els processos de convocatòria dels ajuts públics a què fa referència la Llei, gaudint d'una situació de preferència.

El Govern de la Generalitat expressa els seus dubtes sobre la constitucionalitat del precepte tot argumentant que l'atribució de facultats al Ministeri que fa l'article 3.2 confirma que correspon a aquest òrgan el seu control i que «les cooperatives integrades en entitats supraautonòmiques quedin sota la dependència administrativa del Ministeri», la qual cosa va en contra del bloc de la constitucionalitat, que atribueix a les comunitats autònomes les competències de caràcter executiu en aquesta matèria, en relació amb totes les cooperatives ubicades al territori respectiu.

Aquest Consell, amb referència al contingut de l'esmentat precepte, i d'acord amb l'aplicació del paràmetre de constitucionalitat i d'estatutarietat que hem exposat en el primer apartat d'aquest fonament jurídic, considera que la centralització de la funció executiva del reconeixement de la condició d'entitat associativa per part del Ministeri no compleix els requisits exigits per al desapoderament a la Generalitat d'aquesta funció. Tal com hem indicat, l'activitat de foment que regula la Llei 13/2013 ha de ser configurada de manera respectuosa amb les competències de l'Administració catalana respecte de la matèria sobre la qual es projecten. Així, la Generalitat, en ser la titular de la competència exclusiva pel que fa a les entitats que operen en el sector agroalimentari, ha de poder exercir les facultats de gestió i execució, que inclouen, en el cas que ens ocupa, l'aplicació de la legislació estatal amb la finalitat de dur a terme el reconeixement de l'entitat associativa prioritària. I aquest raonament competencial és igualment aplicable a totes les funcions executives que

s'haguessin d'exercir tant sobre les entitats resultants de la concentració com sobre les entitats que passen a integrar-les. Aquestes darreres en la mesura que, per disposició de la Llei, podran gaudir també d'una preferència en l'accés als ajuts estatals relacionats amb la seva activitat.

No hi ha dubte que la funció establerta en l'article 3.2 de la Llei 13/2013 és una tasca essencialment instrumental i, per tant, executiva, en virtut de la qual l'administració competent verifica i acredita que l'entitat associativa reuneix els requisits fixats per gaudir de preferència en l'obtenció del finançament públic. Per aquesta raó, podem afirmar que es tracta d'una actuació administrativa que formaria part del corresponent procediment de gestió de les polítiques de foment en el sector de les entitats associatives agroalimentàries. S'hauria d'inserir, per tant, en l'esfera competencial de la Generalitat, perquè no s'acredita ni es dedueix de manera raonable cap motiu que converteixi en indispensable la centralització estatal de l'acte de reconeixement a efectes de l'assoliment de la finalitat de la norma. Efectivament, ni en el preàmbul ni al llarg de l'articulat es recull cap motiu o justificació que permeti identificar una possible raó excepcional que imposi o faci imperativa la gestió ministerial. Per contra, el legislador estatal, segons la interpretació sistemàtica de la Llei, ha connectat immediatament el caràcter supraautonòmic de les potencials entitats demandants d'ajuts i subvencions a l'empara del règim jurídic de la norma amb la preceptiva necessitat que el seu reconeixement com a entitats prioritàries sigui realitzat per l'Administració estatal. Una equivalència que, com ja hem assenyalat, és contrària tant al model constitucional de distribució de competències com a la doctrina sobre aquest aspecte, que exigeix que s'explicitin les raons de seguretat greu i d'urgent necessitat que justificarien l'excepcionalitat d'aquesta decisió unitària de caràcter centralitzat (per totes, STC 329/1993, de 12 de novembre, FJ 4).

D'aquesta manera i segons el contingut de la Llei 13/2013, que ja assigna a l'Estat la fixació dels aspectes relatius als requisits per gaudir de la condició de prioritàries en la concessió dels ajuts estatals, així com el desenvolupament del procediment corresponent per al seu reconeixement, no hi ha

cap element que justifiqui excloure l'Administració catalana de la tramitació i resolució de l'esmentat procediment de reconeixement. I en tot cas, si calgués algun punt de connexió territorial per completar la seva configuració o implementació procedimental –com ara quina administració autonòmica és la competent en el supòsit de concurrència d'entitats de diferents comunitats que optin a la integració–, correspondria al legislador estatal establir-lo, de forma que l'omissió d'aquesta previsió en cap cas pot desplaçar la competència en perjudici de les facultats de la Generalitat.

En conseqüència, l'article 3.2 de la Llei 13/2013, en la mesura que centralitza en favor del Ministeri d'Agricultura, Alimentació i Medi Ambient les funcions executives del reconeixement de la condició d'entitat associativa prioritària, vulnera les competències de la Generalitat que estableixen els articles 114.2 i 116.1 EAC.

3. A continuació, examinarem l'apartat tercer de l'article 3 de la Llei 13/2013. Aquest precepte fixa una clàusula general que prescriu el manteniment al llarg del temps del caràcter prioritari de les entitats, com a requisit indispensable per poder accedir al règim dels beneficis i ajuts que es determinin en les corresponents normes de les seves convocatòries. Així mateix, amb relació a les condicions, el procediment i el règim jurídic en general que regularà el sistema de vigència de la consideració de prioritària, la Llei es remet, una vegada més, al futur reglament.

La sol·licitud del Govern de la Generalitat tracta conjuntament els arguments i la tatxa de vulneració competencial al·legats per a l'apartat segon i per a l'apartat tercer d'aquest precepte, raó per la qual ens remetem al que s'ha dit en el punt anterior quant a aquesta qüestió.

Sobre el contingut i els termes en què està redactat l'article 3.3 de la Llei 13/2013, hem d'apreciar i remarcar un cop més el seu caràcter indeterminat, de manera que, com succeeix en altres aspectes rellevants del nou sistema de prioritat que introdueix la Llei, resulta insuficient per si mateix a l'hora de fixar, en seu legal i de forma mínimament completa, les seves conseqüències jurídiques. Així, més enllà de declarar la

connexió entre el manteniment de la consideració d'entitat prioritària amb el dret preferent o la posició prevalent d'obtenció dels ajuts econòmics de futur, l'article renuncia a regular-ne els aspectes més concrets i, fins tot, els requisits més generals, i els difereix a la futura norma reglamentària.

Aquesta caracterització mereix el nostre retret en el mateix sentit que hem expressat amb motiu de l'anàlisi dels articles 3.1 i 4 de la Llei objecte de dictamen, quan regulen els requisits per al reconeixement de les entitats prioritàries i les conseqüències jurídiques de l'obtenció de l'esmentada condició, tant pel que fa a la intensitat de la prevalença com als ajuts i a les subvencions que es veuran condicionats en el futur. I això anterior, sens perjudici que el futur reglament sigui susceptible d'impugnació en cas que desbordi els límits competencials corresponents.

Quant a les competències de la Generalitat, hem de dir que l'apartat tercer de l'article 3 de la Llei 13/2013, atesa la seva dicció literal, no estableix a quina instància li correspon complir les funcions executives de verificació dels requisits per al manteniment de la consideració d'entitat associativa prioritària. Certament, tot i que no incorpora aquest aspecte, no hi ha dubte que una interpretació sistemàtica del conjunt de la Llei ens aboca a la conclusió que el legislador estatal s'està referint implícitament a l'Administració estatal. Si en l'apartat anterior atribueix les funcions executives d'obtenció del caràcter prioritari al Ministeri, una simple deducció ens remet també als òrgans estatals com a titulars d'aquestes facultats de control.

En conseqüència, tenint en compte la indissoluble connexió de l'apartat tercer amb l'apartat anterior del mateix article, hem de concloure que l'article 3.3 de la Llei 13/2013 també vulnera les competències de la Generalitat que estableixen els articles 114.2 i 116.1 EAC.

4. Tot seguit, examinarem l'article 5 de la Llei 13/2013. Aquest precepte prescriu l'establiment d'un únic registre estatal en el si del Ministeri d'Agricultura, Alimentació i Medi Ambient, concretament adscrit a la Direcció General de la Indústria Alimentària, en el qual s'hauran d'inscriure les enti-

tats que siguin reconegudes com a entitats associatives prioritàries, en aplicació de la Llei esmentada.

Per tant, podem dir que es crea un nou registre, a part del Registre estatal de cooperatives, actualment en funcionament, establert pel Reial decret 136/2002, d'1 de febrer, pel qual s'aprova el Reglament del Registre de societats cooperatives, que, com hem dit en el fonament jurídic primer, s'estén a les «societats cooperatives que exerceixin principalment la seva activitat cooperativitzada en el territori de diverses comunitats autònomes, quan no ho facin amb caràcter principal en cap d'aquests territoris [...]» (art. 2.1).

El sistema registral de naturalesa administrativa que estableix el precepte que ara es dictamina es configura a l'entorn de la relació entre el Ministeri i les entitats del sector acreditades com a prioritàries, i no distingeix en el seu àmbit d'aplicació sinó que comprèn totes les entitats associatives que reuneixin aquesta condició, independentment del fet que puguin desenvolupar principalment la seva activitat en una comunitat autònoma concreta. De la mateixa manera que l'article 3 determina que el reconeixement correspondrà a les autoritats de l'Administració central, en el present article, el conjunt de funcions d'inscripció, de comunicació, de manteniment i d'actualització de les dades registrals s'atribueix a aquesta Administració, que operarà com a únic enllaç amb les entitats del sector que obtinguin el caràcter prioritari.

La configuració exposada, en conseqüència, omet qualsevol mena de previsió de les administracions autonòmiques amb competències en la matèria, sense aportar cap element del qual es dedueixi la necessitat de centralitzar les funcions executives de caràcter registral, d'acord amb el cànon que hem exposat en l'apartat 1 d'aquest fonament jurídic. És evident que l'objectiu que l'Estat disposi de la informació i les dades d'aquestes entitats no passa de manera indispensable per l'articulació d'un sistema centralitzat de registre com estableix la Llei, amb l'exclusió absoluta dels òrgans autonòmics competents.

A tall de recordatori, reiterem en aquest punt un cop més la doctrina que estableix que la supraterritorialitat no és un títol competencial autònom ni pot ser al·legat per justificar el desapoderament de les competències executives de la Generalitat

en matèria de cooperatives i entitats agroalimentàries que li reconeix l'Estatut (art. 116.1 EAC).

En concret, pel que fa a la qüestió que ara s'examina, cal fer referència a la STC 243/1994, de 21 de juliol (en el mateix sentit, STC 236/1991, de 12 de desembre, FJ 6), que, amb relació a la gestió centralitzada de funcions d'autorització i registre, declara que:

«El Estado, en virtud de las competencias normativas que posee en esta materia, puede establecer los puntos de conexión territorial que estime oportunos para determinar la Comunidad Autónoma a la que corresponde otorgar la autorización de esas Entidades que pretenden desarrollar una actuación de alcance superior al territorio de una Comunidad Autónoma. Lo que no permite este alcance territorial de las actividades objeto de las distintas competencias –fenómeno cada vez más común en el mundo actual– es desplazar, sin más, la titularidad de la competencia controvertida al Estado.» (FJ 6)

Així, el legislador estatal hauria d'haver conformat un model de registre, amb la fixació dels corresponents punts de connexió necessaris, que de baix a dalt permetés la inscripció, l'actualització i la integració de les dades, des de les comunitats autònomes vers l'Estat, reconeixent la interlocució ordinària i general de les administracions autonòmiques amb les entitats que operen en el seu territori, incloent-hi aquelles que disposin del reconeixement del caràcter de prioritàries. En aquest sentit, el Tribunal Constitucional mateix ha dit igualment que l'Estat pot establir «un Registro único de alcance general y, en consecuencia, puede fijar las directrices técnicas y de coordinación necesarias para garantizar la centralización de todos los datos, pero en todas estas cuestiones el Estado debe aceptar como vinculantes las propuestas de inscripción que efectúen las Comunidades Autónomas que ostentan las competencias ejecutivas en la materia, sin que quepa, por tanto exigir a los administrados una doble solicitud de inscripción registral» (STC 67/1996, de 4 d'abril, FJ 3, i, en la mateixa línia, STC 203/1992, de 26 de novembre, FJ 4; 110/1991, de 20 de maig, FJ 3, i 87/1985, de 16 de juliol, FJ 6).

En conseqüència, l'article 5 de la Llei 13/2013, atès que centralitza les funcions registrals de naturalesa executiva en

l'Administració estatal, sense motiu que justifiqui la necessitat imprescindible de fer-ho per a l'assoliment de la finalitat de la Llei, vulnera les competències de la Generalitat de l'article 116.1 EAC.

5. En darrer lloc d'aquest fonament jurídic i del conjunt del Dictamen, examinarem l'article 6.2 de la Llei 13/2013. L'apartat segon d'aquest precepte estableix que el Ministeri d'Agricultura, Alimentació i Medi Ambient haurà de presentar en la conferència sectorial que correspongui per raó de la matèria el pla estatal d'integració associativa, el qual té per objecte coordinar les polítiques de foment associatiu entre l'Estat i les comunitats autònomes, i inclou les actuacions previstes per un i altres per impulsar l'aplicació de la Llei 13/2013.

Aquesta conferència, que, presumiblement, serà la Conferència Sectorial d'Agricultura i Desenvolupament Rural, es va constituir l'any 1983, està integrada pel ministre i els consellers autonòmics competents en la matèria, i té com a funcions: intercanviar informació i propostes en relació amb la política del sector; debatre i analitzar els avantprojectes de llei que promogui el departament; adoptar plans, projectes i programes conjunts; adoptar conjuntament acords i decisions; i determinar els criteris de distribució territorial de subvencions per a plans i programes conjunts de l'Estat i les comunitats autònomes (art. 8 i 9 del Reglament intern, aprovat per Acord de 13 de desembre de 1995).

Els dubtes de constitucionalitat i d'estatutarietat que manifesta la Generalitat els fonamenta en l'argument que l'article 6.2 de la Llei 13/2013 atribueix a la conferència sectorial estatal una posició de preeminència amb relació a les comunitats autònomes.

Per tal de donar resposta al retret que és objecte de la controvèrsia, en primer lloc cal que recordem la doctrina constitucional sobre la naturalesa de la figura de les conferències sectorials, a la qual hem fet referència en el DCGE 4/2011, de 14 d'abril, al qual ens remetem. Aquest tipus d'òrgans són essencialment cooperatius i tenen per finalitat la col·laboració institucional per a la coordinació de polítiques en un determi-

nat sector o àmbit en el qual concorren tant les comunitats autònomes com l'Estat. Les conferències sectorials, tot i esdevenir espais aptes i idonis per a la presa de decisions, per bé que de manera desigual, segons de quina es tracti, no poden modificar o vulnerar mitjançant la seva activitat l'ordre constitucional de distribució de competències.

En altres paraules, la Generalitat quan participa en una conferència sectorial ho fa com a titular de les competències que té assumides mitjançant l'Estatut, les quals no poden ser vulnerades pels acords que es puguin adoptar en el seu si. Així, a tall il·lustratiu de la jurisprudència constitucional que així ho ha recordat, podem citar, per totes, la STC 194/2004, de 4 de novembre, que remarca que, tant en el cas de la coordinació com en el de la cooperació, inclús quan aquesta s'articula mitjançant conferències sectorials: «su puesta en práctica no permite alterar las competencias propias de las Administraciones actuantes» (FJ 8 i 9).

D'acord amb aquest paràmetre, l'article 6.2 de la Llei 13/2013 ha de ser entès en el sentit que l'Estat incorporarà, en l'ordre del dia de la conferència sectorial a què fa referència, el Pla que recull les accions de foment que té previst dur a terme i el seguiment de les ja executades. La Generalitat, d'aquesta manera, no s'ha de veure condicionada per la norma examinada a l'hora de desenvolupar les seves polítiques de foment en el sector agroalimentari ni tampoc, per tant, en els criteris que decideixi establir per implementar, entre d'altres, els ajuts previstos en els programes de desenvolupament rural per a les actuacions radicades en el seu territori. Així doncs, l'apartat 1 del mateix article 6 únicament atorga caràcter potestatiu a l'adopció de la nova tipologia d'entitat associativa prioritària per part de les comunitats autònomes. Entenem, per tant, que el contingut de l'esmentat apartat 2 no imposa cap obligació, a banda del lògic deure de comunicació a efectes de la deguda col·laboració, ni situa en cap posició de subordinació jeràrquica l'Administració catalana.

En conseqüència, hem de concloure que aquest precepte no vulnera les competències de la Generalitat i, per tant, no és contrari a l'Estatut.

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

CONCLUSIONS

Primera. Els apartats 2 i 3 de l'article 3 i l'article 5 de la Llei 13/2013, de 2 d'agost, de foment de la integració de cooperatives i d'altres entitats associatives de caràcter agroalimentari vulneren les competències de la Generalitat que estableix l'article 116.1 EAC, i també són contraris a l'article 114.2 EAC.

Adoptada per unanimitat.

Segona. La resta dels preceptes sol·licitats de la Llei 13/2013, de 2 d'agost, no són contraris a la Constitució.

Adoptada per unanimitat.

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

Dictamen 13/2013, de 10 d'octubre,
sobre la Llei 12/2013, de 2 d'agost, de mesures
per millorar el funcionament de la
cadena alimentària

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

DICTAMEN

Sol·licitat pel Govern de la Generalitat, sobre la Llei 12/2013, de 2 d'agost, de mesures per millorar el funcionament de la cadena alimentària (BOE núm. 185, de 3 d'agost de 2013).

ANTECEDENTS

1. El dia 12 de setembre de 2013 va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries un escrit de la vicepresidenta del Govern, de 10 de setembre de 2013 (Reg. núm. 3439), pel qual, en compliment del que preveuen els articles 16.2.a i 31 de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries, es comunicava al Consell l'Acord del Govern de la Generalitat, de 10 de setembre de 2013, de sol·licitud d'emissió de dictamen sobre l'apartat 6.b, c i g de la disposició addicional primera de la Llei 12/2013,

Ponent: Pere Jover Presa

de 2 d'agost, de mesures per millorar el funcionament de la cadena alimentària (BOE núm. 185, de 3 d'agost de 2013).

L'òrgan sol·licitant demana d'aquest Consell el dictamen, atès el seu caràcter preceptiu segons l'article 76.3 EAC, per al cas que s'acordés interposar un recurs d'inconstitucionalitat.

2. El Consell de Garanties Estatutàries, en la sessió del dia 13 de setembre de 2013, després d'examinar la legitimació i el contingut de la sol·licitud, la va admetre a tràmit i es va declarar competent per emetre el dictamen corresponent, d'acord amb l'article 24.2 de la seva Llei reguladora. Se'n va designar ponent el vicepresident Pere Jover Presa.

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

4. En data 3 d'octubre de 2013 es va rebre en el Registre del Consell (Reg. núm. 3486) un escrit de la Vicepresidència del Govern que adjuntava com a documentació complementària un «Informe sobre la constitucionalitat de la Llei de l'Estat 12/2013, de 2 d'agost, de mesures per millorar el funcionament de la cadena alimentària», elaborat per l'Assessoria Jurídica del Departament d'Agricultura, Ramaderia, Pesca, Alimentació i Medi Natural.

5. Finalment, després de les corresponents sessions de deliberació, es va fixar com a data per a la votació i per a l'aprovació del Dictamen el dia 10 d'octubre de 2013.

FONAMENTS JURÍDICS

Primer. L'objecte del Dictamen

Tal com s'ha exposat en els antecedents, el Govern sol·licita el nostre dictamen en relació amb les lletres *b*, *c* i *g* de l'apar-

tat 6 de la disposició addicional primera de la Llei 12/2013, de 2 d'agost, de mesures per millorar el funcionament de la cadena alimentària, amb caràcter previ i preceptiu a l'eventual interposició d'un recurs d'inconstitucionalitat (art. 76.3 EAC).

En aquest primer fonament jurídic, per tal de delimitar l'objecte del Dictamen, exposarem la finalitat i el contingut general de la Llei 12/2013, així com el context normatiu en el qual s'insereix, com a pas previ per a la descripció dels preceptes sol·licitats i dels dubtes de constitucionalitat i d'estatutarietat que susciten al Govern de la Generalitat. Finalment, assenyalarem l'estructura que adoptarà la resta del Dictamen a fi i efecte de donar resposta a la petició formulada.

1. La Llei 12/2013 regula les relacions comercials dels diferents operadors que intervenen en la cadena alimentària, des del sector productor agrari i la indústria agroalimentària fins al sector de la distribució alimentària. La finalitat general de la Llei, com estableix el seu preàmbul, és millorar i vertebrar la cadena alimentària amb l'objectiu que augmenti la competitivitat i l'eficàcia del sector agroalimentari i es redueixi el desequilibri en les relacions comercials entre els diferents operadors. Justament, el text legal pretén corregir l'existència d'asimetries en el poder de negociació entre els diferents agents de la cadena alimentària i evitar el desenvolupament de pràctiques comercials potencialment deslleials.

El text legal l'integren 27 articles, dividits en sis títols, quatre disposicions addicionals, dues disposicions transitòries, una disposició derogatòria i cinc de finals. El títol I, dedicat a les disposicions generals, defineix l'objecte de la Llei i en delimita l'àmbit d'aplicació, que se circumscriu a les relacions comercials que es produeixin entre els operadors que intervenen en la cadena alimentària el preu de les quals sigui superior a 2.500 euros i en què hi hagi una situació de desequilibri; així mateix, enumera la finalitat de la norma, estableix els principis que han de regir les relacions comercials que hi estan subjectes i defineix determinats conceptes als efectes d'aquesta Llei.

El títol II regula, d'una banda, els contractes alimentaris, tot establint-ne els requisits formals i el contingut mínim (art.

8-11), i, de l'altra, les pràctiques comercials abusives com ara les modificacions unilaterals i els pagaments comercials no previstos, o les vinculades al subministrament d'informació comercial sensible o a la gestió de marques (art. 12-14). El títol III està dedicat a la regulació de les bones pràctiques en la contractació alimentària (art. 15-18), mentre que en el títol IV es crea i regula l'Observatori de la Cadena Alimentària (art. 19-21).

El títol V (art. 22-26) té per objecte la configuració normativa de la potestat sancionadora: es tipifiquen les infraccions en matèria de contractació alimentària i se'n fixen les sancions corresponents i la seva gradació, així com les competències per exercir aquesta potestat. En relació amb aquest punt, i pel seu interès als efectes del nostre Dictamen, cal destacar que l'article 26 de la Llei 12/2013 distribueix les competències sancionadores entre l'Administració general de l'Estat i les comunitats autònomes, tot atribuint a la primera l'exercici de la potestat sancionadora en els supòsits en què les parts contractants tinguin les respectives seus socials principals en diferents comunitats autònomes o quan el contracte afecti un àmbit superior al d'una comunitat autònoma per raó de la traçabilitat previsible de la major part de l'aliment o el producte alimentari objecte del contracte (art. 26.1). Tret d'aquests dos casos, la potestat de sancionar correspon a les comunitats autònomes (art. 26.2).

El títol VI, i l'últim de la Llei, preveu mesures de foment de la integració dels operadors que intervenen en la cadena alimentària, així com de potenciació del desenvolupament de la cadena de valor en el sector agroalimentari, com ara el desenvolupament i la implantació de nous canals de comercialització, el foment de la qualitat i la innovació tecnològica o la millora de l'eficiència logística.

Pel que fa a les disposicions addicionals, cal destacar-ne la primera, que té per objecte la creació i la regulació de l'Agència d'Informació i Control Alimentaris (en endavant, AICA), que exposarem posteriorment amb més detall atès que s'hi refereix de manera directa i exclusiva la sol·licitud del Govern.

Finalment, d'acord amb la disposició final tercera, la Llei objecte de dictamen es dicta, amb caràcter general, a l'empa-

ra del títol competencial previst en l'article 149.1.13 CE, que atribueix a l'Estat les bases i la coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica. S'exceptuen d'aquesta invocació competencial l'article 5, lletres *f* i *g*, el títol II i la disposició transitòria primera, que es dicten a l'empara de les regles 6 i 8 de l'article 149.1 CE sobre la legislació mercantil i la legislació civil.

2. La Llei 12/2013 forma part d'un conjunt de mesures que té per objecte articular i vertebrar un marc regulador del sector agroalimentari que afavoreixi la transparència del mercat i les bones pràctiques comercials. En l'àmbit europeu, les diferents institucions han promogut actuacions diverses amb l'objectiu de millorar el funcionament de la cadena alimentària. En aquest sentit, es poden esmentar la Comunicació de la Comissió al Parlament Europeu, al Consell i al Comitè de les Regions, «Mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria en Europa», de 28 d'octubre de 2009 –COM(2009)591 final–; la Resolució del Parlament Europeu, de 19 de gener de 2012, sobre els desequilibris en la cadena alimentària, o el Dictamen del Comitè Econòmic i Social Europeu, de 13 de febrer de 2013, sobre les «Relaciones comerciales entre la gran distribución y los proveedores de productos alimentarios – situación actual».

En l'àmbit estatal, els antecedents normatius de la Llei objecte de dictamen es troben en la Llei 38/1994, de 30 de desembre, que va regular les organitzacions interprofessionals agroalimentàries com a instruments per fomentar la col·laboració i la coordinació entre els diferents operadors de la cadena alimentària, i la Llei 2/2000, de 7 de gener, que té per objecte el règim jurídic dels contractes tipus de productes alimentaris. Ambdues lleis, com s'ha indicat abans, han estat modificades a bastament per la Llei 12/2013.

Juntament amb aquestes normes legals de caràcter general, han estat objecte de regulació determinats aspectes dels mercats de diversos productes, com ara l'oli. En aquest àmbit, per exigència de la normativa europea –en concret, el Reglament (CEE) 2262/1984 del Consell, de 17 de juliol, pel qual es preveuen mesures especials en el sector de l'oli d'oliva–, la Llei 28/1987, d'11 de desembre, va crear l'Agència per a l'Oli d'Oli-

va com a organisme autònom encarregat de dur a terme determinats controls i activitats en el marc de la normativa comunitària sobre el règim d'ajuts a la producció de l'oli d'oliva.

Aquesta Llei ha estat derogada per la disposició derogatòria única de la Llei 12/2013, que dictaminem, ja que l'Agència per a l'Oli d'Oliva és substituïda, d'acord amb el que estableix l'apartat 1 de la seva disposició addicional primera, per la nova Agència d'Informació i Control Alimentaris (AICA), que se subroga en les seves funcions, drets i obligacions, així com en els convenis que hagi pogut acordar. Aquestes funcions, que únicament afectaven els mercats de l'oli i de l'oliva de taula, estan regulades en l'Ordre APA/2677/2005, de 8 d'agost, i les seves modificacions posteriors. Substancialment, inclouen tres àmbits d'actuació.

En primer lloc, l'elaboració i la gestió del sistema d'informació dels mercats esmentats, a partir de les comunicacions que han de ser obligatòriament subministrades per tots els operadors del sector per a cada una de les seves instal·lacions (trulls, indústries de transformació d'oliva de taula, envasadores d'oli d'oliva i d'oliva de taula, refineries, extractors d'oli de pinyolada, i adquirents i magatzemistes d'oli d'oliva a granel). La informació, incloent-hi la relativa a les dades sobre la traçabilitat dels productes, se subministra telemàticament d'acord amb uns models establerts en la mateixa Ordre, en alguns casos mensualment. A partir del tractament de les dades rebudes, l'Agència elabora i gestiona el Sistema d'Informació dels Mercats de l'Oli d'Oliva i de l'Oliva de Taula.

De forma complementària, l'Agència intervé en l'obtenció i l'elaboració de les dades previstes al Reglament (CE) 826/2008 de la Comissió, de 20 d'agost, pel qual s'estableixen disposicions comunes per al magatzematge privat de determinats productes agrícoles. D'acord amb el que preveu l'apartat A de l'annex III (oli d'oliva), aquestes dades, relatives al preu mitjà dels diferents tipus d'oli i a previsions de producció, entre d'altres, han de ser comunicades periòdicament a la Comissió, i s'integren en el Sistema d'Informació dels Mercats de l'Oli d'Oliva i de l'Oliva de Taula (disp. addicional setena).

En segon lloc, la inspecció i el control del compliment d'aquestes obligacions per part dels operadors i la comprova-

ció de la seva veracitat, així com de les dades relatives a la traçabilitat dels productes, que pot incloure comprovacions sobre el terreny. A aquests efectes, els operadors del mercat afectats estan sotmesos a les actuacions de control físic i documental que pugui dur a terme l'Agència, així com a l'obligació de conservació de la documentació corresponent (art. 7.3 i disp. addicionals primera i segona de l'Ordre esmentada).

Finalment, l'Agència du a terme les notificacions corresponents a les comunitats autònomes dels incompliments detectats en aquestes actuacions d'inspecció i de control, a fi que puguin exercir la potestat sancionadora que sigui procedent. La normativa aplicable a aquests efectes és, amb caràcter general, el Reial decret 1945/1983, de 22 de juny, pel qual es regulen les infraccions i sancions en matèria de defensa del consumidor i de la producció agroalimentària, sens perjudici de la normativa pròpia de cada comunitat autònoma (disp. addicional primera de l'Ordre esmentada). La normativa aplicable a Catalunya és la Llei 14/2003, de qualitat agroalimentària, de 13 de juny, que en el seu títol IV (règim sancionador) conté una àmplia i completa regulació sobre infraccions i sancions en aquest àmbit.

Així mateix, pel que fa a les funcions de recollida d'informació, de control i d'inspecció anteriorment exposades, s'ha de tenir en compte el Conveni de col·laboració entre el Ministeri d'Agricultura, Pesca i Alimentació (MAPA) i la Generalitat de Catalunya, de 20 d'abril de 2006, publicat mitjançant Resolució de 8 de maig (BOE núm. 122, de 26 de maig de 2006).

Segons aquest Conveni, la Generalitat, a través del Departament d'Agricultura, Ramaderia i Pesca, ha de disposar de manera immediata de tota la informació procedent de les comunicacions trameses a l'Agència pels operadors titulars d'instal·lacions ubicades a Catalunya, mitjançant un sistema d'accés telemàtic directe a la base de dades corresponent. Igualment, el Departament d'Agricultura, Ramaderia i Pesca ha de ser informat de la programació de les actuacions d'inspecció i de control sobre el terreny que dugui a terme l'Agència al territori de Catalunya, incloent-hi l'entitat inspeccionada, el lloc, la data i els resultats. Les mostres preses en aquestes actuacions de control han de ser analitzades tant en els labo-

ratoris del Ministeri com en els del Departament, que hauran d'intercanviar informació sobre els resultats, avaluar-los conjuntament i adoptar les mesures pertinents.

Pel que fa a la traçabilitat dels productes, l'Agència en verifica el grau d'implantació real i adopta les mesures adequades per assolir una implantació efectiva. A aquests efectes, col·labora amb el Departament en la normalització, el seguiment, la verificació i l'avaluació dels sistemes de traçabilitat aplicables als productes a Catalunya.

3. En el seu escrit de sol·licitud de dictamen el Govern de la Generalitat no qüestiona la invocació competencial continguda en la disposició final tercera de la Llei 12/2013, sobre les bases i la coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica, però sí que afirma que «hi ha certes prescripcions que podrien incórrer en excés competencial, amb afectació de les competències de la Generalitat». Consegüentment, no es plantegen dubtes sobre cap dels preceptes de l'articulat ni tampoc sobre la creació de l'AICA, però sí sobre algunes de les funcions que se li atribueixen en l'apartat 6 de la disposició addicional primera. Després de citar literalment diverses lletres d'aquesta disposició, l'escrit concreta aquells sobre els quals sol·licita dictamen de forma expressa.

En primer lloc, les lletres *b* i *c* de l'esmentat apartat, relatives a funcions de control i inspecció sobre els mercats oleïcoles i lactis i, si és el cas, sobre altres mercats o sectors alimentaris que en el futur siguin considerats especialment sensibles o estratègics pel Ministeri d'Agricultura, Alimentació i Medi Ambient. Tal com es llegeix en els preceptes qüestionats, aquest control consisteix en la comprovació «[d]el compliment de les obligacions per part dels operadors dels sectors o mercats a què es refereix la lletra precedent, per assegurar la veracitat i la integritat de les dades que s'incorporen als sistemes d'informació de mercats i per determinar l'origen, el destí i les característiques de les primeres matèries i els productes, [...]; així com el seguiment i el control de l'aplicació o la destrucció final dels subproductes que no tinguin ús alimentari» (lletra *b*). Així mateix, inclou el trasllat a les autoritats competents dels «presumptes incompliments detectats en

les actuacions de control recollides a la lletra anterior, juntament amb la documentació necessària sobre els fets constatats i la seva valoració tècnica i jurídica» (lletra *c*).

I, en segon lloc, la lletra *g*, relativa a la iniciació d'ofici i instrucció del procediment sancionador corresponent sobre «incompliments del que disposa aquesta Llei i, després de la corresponent instrucció, proposar a l'autoritat competent la resolució que sigui procedent o, si s'escau, formular denúncia davant la Comissió Nacional de la Competència degudament documentada».

Per motivar els dubtes de constitucionalitat i d'estatutarietat exposats, el Govern de la Generalitat al·lega la possible vulneració de la competència exclusiva sobre agricultura, ramaderia i aprofitaments forestals reconeguda de forma exclusiva a l'article 116 EAC, així com la relativa a la defensa de la competència, reconeguda a l'article 154 EAC. El Govern també considera que la invocació de l'article 149.1.13 CE «no habilita l'Estat per atribuir, sense limitacions, funcions executives a òrgans estatals en àmbits de la competència de la Generalitat», i menciona diverses sentències del Tribunal Constitucional, alguna de les quals mitjançant citació extensa.

4. Aquests són, doncs, els preceptes que en principi determinen l'objecte del nostre Dictamen, encara que d'altres que no esmenta l'escrit de sol·licitud s'hi podrien incloure en vista dels arguments que s'aporten. Així, l'apartat 5 de la mateixa disposició addicional primera és el que, de forma molt general, defineix les funcions de l'AICA, incloent-hi les de control del compliment de la llei. No obstant això, no el tractarem, atès que sembla clar que el Govern no qüestiona totes aquestes funcions de control, sinó només algunes. En canvi, tal com ho raonarem en el seu moment, quan analitzarem l'adequació a l'ordre constitucional i estatutari de competències d'ambdós preceptes, entenem que hi ha una connexió clara entre el que preveu la lletra *b*, citada anteriorment, i el que regula la lletra *e*, com a resultat de la definició de la funció encomanada a l'AICA que es fa en ambdues, que és idèntica: «Establir i desenvolupar el règim de control necessari per comprovar el compliment [...]».

Certament, l'objecte sobre el qual es projecta aquesta funció és diferent en ambdós casos, ja que altrament no tindria sentit la distinció que es fa en dos preceptes separats. La funció prevista en la lletra *b* es refereix exclusivament a uns mercats específics (actualment, els mercats oleícola i lacti), i per això regula les actuacions que cal fer de forma molt més precisa; mentre que la funció de control regulada en la lletra *e* és més general, atès que es refereix a la comprovació «[d]el compliment del que disposa aquesta Llei per millorar el funcionament de la cadena».

Malgrat això, entenem que des d'una perspectiva finalista ambdós preceptes tenen un sentit comú als efectes del nostre Dictamen, en el qual hem d'examinar si l'Estat atribueix a l'AICA funcions merament executives en una matèria que podria correspondre a la competència exclusiva de la Generalitat, fent una aplicació extensiva de l'article 149.1.13 CE. I el cert és que les funcions que s'hi ressenyen no tan sols presenten un contingut idèntic («Establir i desenvolupar el règim de control [...]») sinó que, a més, s'encaminen a la mateixa finalitat de comprovar el compliment dels mandats legals. Conseqüentment, ampliarem l'objecte del nostre Dictamen a l'examen de l'esmentada lletra *e*, a l'empara del que preveu l'article 19.1 de la nostra Llei constitutiva.

5. Per donar resposta als dubtes plantejats pel Govern de la Generalitat, examinarem en el fonament jurídic següent el marc constitucional i estatutari de competències aplicable a les matèries afectades pels preceptes qüestionats. Posteriorment, en el fonament jurídic tercer aplicarem aquest paràmetre als preceptes objecte de dictamen, a fi de concloure si el respecten i s'hi ajusten o si, per contra, vulneren les competències de la Generalitat.

Segon. El marc constitucional i estatutari de competències aplicable als preceptes dictaminats

1. La Llei examinada té per objecte «la millora del funcionament de la cadena alimentària», concepte definit al seu arti-

cle 5.a com «el conjunt d'activitats que porten a terme els diferents operadors que intervenen en la producció, transformació i distribució d'aliments o productes alimentaris, excloent-ne les activitats de transport i de l'hostaleria i la restauració». Es tracta, doncs, d'activitats que inclouen tot el cicle econòmic, atès que afecten tant el sector primari (agricultura i ramaderia) com el secundari (indústria) i terciari (distribució).

Tal com indicàvem en el fonament jurídic primer, aquesta regulació només afecta un dels possibles aspectes del sector agroalimentari, el relatiu a «les relacions comercials que es produeixin entre els operadors que intervenen en la cadena» (art. 2.1), i molt especialment aquelles que tenen una certa entitat dinerària i en les quals els subjectes que hi participen es troben en una situació respectiva de desequilibri (art. 2.3). Per això, qüestions com ara la qualitat dels productes alimentaris, la seguretat alimentària o la sanitat animal i vegetal, entre d'altres, queden en principi fora del seu àmbit d'aplicació. Substancialment ens trobem, doncs, davant d'una normativa que afecta l'ordenació econòmica del sector agroalimentari, en la qual s'inclouen prescripcions relatives als contractes amb què es formalitzen aquestes relacions comercials (títol II).

No obstant això, el que interessa als efectes del nostre Dictamen no són els títols que puguin emparar el contingut global de la Llei examinada, sinó únicament aquells que siguin específicament aplicables a la matèria regulada en els preceptes que dictaminem, que són –recordem-ho– les lletres *b*, *c*, *e* i *g* de l'apartat 6 de la disposició addicional primera. I, com indicàvem anteriorment, el que fan aquests preceptes és atribuir a l'AICA funcions de control i d'inspecció sobre el compliment per part dels operadors econòmics que intervenen en la cadena alimentària de les seves obligacions legals, així com l'exercici de la potestat sancionadora que sigui procedent en aquests supòsits.

2. En aquesta mateixa línia, l'escrit de sol·licitud de dictamen tramès pel Govern de la Generalitat reconeix, en referir-se als títols competencials invocats en la disposició final tercera de la Llei (art. 149.1.6. i .8 CE, sobre legislació civil i mercantil, i 149.1.13 CE), que «aquests títols competencials

legitimen la major part de la regulació establerta a la Llei 12/2013». Però, al mateix temps, considera que els preceptes abans citats vulneren, en primer lloc, les competències reconegudes en l'article 116 EAC («Agricultura, ramaderia i aprofitaments forestals»).

Aquest títol competencial ha estat tractat per aquest Consell en diverses ocasions, i molt particularment en el seu DCGE 18/2010, de 19 de juliol, sobre el Reial decret 405/2010, de 31 de març, pel qual es regula l'ús del logotip «Letra Q» en l'etiquetatge de la llet i els productes lactis, al fonament jurídic segon del qual ens remetem. També hi ha una important jurisprudència constitucional sobre la mateixa qüestió, que examinarem posteriorment, ja que gairebé sempre apareix lligada amb la competència estatal sobre bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica.

Certament, almenys tres submatèries incloses en l'article 116 EAC coincideixen directament amb la regulació que és objecte del nostre Dictamen. Així, amb caràcter general, l'apartat 1.a atribueix a la Generalitat de forma exclusiva «[l]a regulació i el desenvolupament [...] del sector agroalimentari». Aquest sector, diferenciat de l'agrícola i el ramader, presenta la característica específica d'incloure totes les activitats relacionades amb la producció d'aliments i productes alimentaris, tant en la fase agrària com en la de transformació industrial i distribució. Això vol dir que la matèria pròpia d'aquest títol no només integra el vessant de la seguretat alimentària, certament molt important, sinó també les qüestions relatives al control, el seguiment i l'ordenació dels mercats respectius, mitjançant la utilització de les funcions normatives i executives que siguin necessàries i adequades a aquests efectes. Funcions executives que, com hem vist anteriorment, els preceptes dictaminats atribueixen a un òrgan estatal.

Amb referència a això, hem de recordar que el Parlament de Catalunya va aprovar la Llei 14/2003, de 13 de juny, de qualitat agroalimentària, que, d'acord amb el seu preàmbul, «té l'objectiu de garantir la conformitat dels productes agroalimentaris en les fases de producció, transformació i distribució, tret dels aspectes sanitaris, veterinaris i de protecció de la salut que ja són regulats per altres lleis, i establir els me-

canismes de coordinació entre els organismes corresponents que garanteixin als consumidors la qualitat i la seguretat dels aliments i la lleialtat de les transaccions comercials». A aquests efectes, s'hi afegeix que la Llei «regula tot el sector, des d'una visió global, i actualitza la normativa certament dispersa que hi havia sobre aquesta matèria».

De manera més específica, l'apartat 1.b del mateix precepte estatutari atribueix a la Generalitat, també de forma exclusiva, la competència sobre «[l]a regulació i l'execució sobre la qualitat, la traçabilitat i les condicions dels productes agrícoles i ramaders».

La traçabilitat s'ha convertit durant els últims anys en un element substancial de la regulació del sector agroalimentari, en gran manera com a conseqüència de l'aplicació de l'ordenament comunitari. És cert que, en el seu origen, la regulació comunitària de la traçabilitat dels aliments i productes alimentaris té una connexió directa amb la seguretat alimentària, amb l'objectiu «de asegurar un nivel elevado de protección de la salud de las personas y de los intereses de los consumidores en relación con los alimentos» (art. 1.1 del Reglament (CE) 178/2002 del Parlament Europeu i del Consell, de 28 de gener, pel qual s'estableixen els requisits generals de la legislació alimentària). Però això no significa que la traçabilitat no pugui ser un instrument útil per a la consecució d'altres béns susceptibles de ser protegits jurídicament, com poden ser la disposició d'una informació adequada sobre els productes oferts als consumidors, i també la garantia «de [...] unas prácticas justas en el comercio de alimentos», finalitats a les quals es refereix l'article 5.1 del Reglament esmentat en exposar els objectius de tota legislació alimentària. A més, els aliments «comercializados o con probabilidad de comercializarse en la Comunidad deberán estar adecuadamente etiquetados o identificados para facilitar su trazabilidad mediante documentación o información pertinentes» (art. 18.4).

Per això, si bé la Llei examinada no regula directament qüestions relatives a la traçabilitat, el seu examen i control són presents, com veurem després, en l'exercici de les funcions de control i d'inspecció atribuïdes a l'AICA, com són les relatives a «determinar l'origen, el destí i les característiques

de les primeres matèries i els productes» (lletra *b* de l'apt. 6 de la disp. addicional primera).

Finalment, l'article 116.1.*b* EAC, esmentat anteriorment, atribueix a la Generalitat la competència per a «la lluita contra els fraus en l'àmbit de la producció i la comercialització agroalimentàries». És obvi que des d'una perspectiva jurídica aquesta lluita, si bé pot incloure mesures de caire molt divers (com ara informació, campanyes de sensibilització i mesures de foment), s'ha de portar a la pràctica mitjançant la utilització de potestats administratives de control, inspecció i, si és el cas, sanció.

3. El Govern al·lega també la possible vulneració de la competència de la Generalitat en matèria de promoció i defensa de la competència reconeguda per l'article 154 EAC, encara que ho fa de forma genèrica sense aportar cap més comentari ni motivació. Entenem, a partir del context i de la referència que es fa a funcions «executives», que la submatèria hipotèticament afectada únicament pot ser la inclosa en l'apartat 2 de l'esmentat article 154 EAC, relatiu a «la competència executiva en matèria de defensa de la competència en l'exercici d'activitats econòmiques que alterin o puguin alterar la lliure competència del mercat en un àmbit que no ultrapassi el territori de Catalunya». En tot cas, l'únic dels preceptes dictaminats que hipotèticament podria resultar afectat per aquesta qüestió és el de la lletra *g* anteriorment citada, en l'incís «formular denúncia davant la Comissió Nacional de la Competència degudament documentada».

Com sabem, l'exercici d'aquesta competència està encomanat estatutàriament a un òrgan *ad hoc* i independent, el Tribunal Català de Defensa de la Competència, l'establiment i la regulació del qual és competència exclusiva de la Generalitat (art. 154.3 EAC). La Llei 1/2009, de 12 de febrer, de l'Autoritat Catalana de la Competència, ha desenvolupat aquestes previsions estatutàries i ha creat un òrgan nou amb funcions d'emissió d'informes, de regulació i d'anàlisi, a més de les que li corresponen a l'empara del que preveu l'article 154.3 EAC. Aquest òrgan, que té naturalesa administrativa, està integrat pel president, el director general i el Tribunal Català de Defensa de la Competència, pròpiament dit.

La defensa de la competència, en gran manera per influència de l'ordenament comunitari, és en el nostre dret un bloc normatiu molt definit, contingut essencialment en la Llei 15/2007, de 3 de juliol, de defensa de la competència (d'ara endavant, LDC), que va substituir la Llei 16/1989, de 17 de juliol, de defensa de la competència, així com per les seves normes de desenvolupament; i, pel que fa a la seva aplicació per part de l'Estat i de les comunitats autònomes, en la Llei 1/2002, de 21 de febrer, de coordinació de les competències de l'Estat i les comunitats autònomes en matèria de defensa de la competència. Els elements substancials d'aquest bloc normatiu són els següents.

Per començar, la definició de les conductes prohibides, tant per la seva naturalesa com per la seva afectació al mercat. Pel que fa al primer aspecte, són conductes prohibides les pràctiques col·lusòries, l'abús de posició dominant i la realització d'actes deslleials que falsegin la lliure competència (art. 1, 2 i 3 de la Llei 15/2007), de les quals existeix una amplíssima varietat i possibilitats. Pel que fa a l'afectació al mercat, les esmentades prohibicions no s'apliquen a les conductes que, per la seva escassa importància, no siguin capaces d'afectar de manera significativa la competència (art. 5). Aquesta és l'anomenada regla *de minimis*, utilitzada des dels seus inicis en el dret comunitari i també prevista en el nostre ordenament. Significa, doncs, que únicament les conductes prohibides que produeixin efectes significatius sobre la competència al mercat de referència quedaran subjectes a l'aplicació del bloc normatiu que denominem «defensa de la competència».

Conseqüentment, qualsevol conducta que pugui alterar la lliure competència al mercat no és, *per se*, una conducta subjecta a aquest bloc normatiu. En canvi, les que sí que ho són, sigui quin sigui el sector en què s'han produït, passen automàticament a integrar-s'hi i queden sotmeses en exclusiva al coneixement d'un òrgan especial, dotat d'independència, conegut inicialment com a Tribunal de Defensa de la Competència i posteriorment denominat Comissió Nacional de la Competència (d'ara endavant, CNC), que investiga, instrueix i imposa la sanció corresponent d'acord amb la Llei 15/2007,

sense perjudici del seu posterior control per la jurisdicció contenciosa administrativa. Certament, la Llei esmentada inclou altres qüestions, com són les relatives al control de les concentracions econòmiques i dels ajuts públics que falsegin la competència, i també atribueix a la CNC funcions consultives, d'emissió d'informes, i d'estudi i d'anàlisi dels mercats, entre d'altres. Però cap d'aquestes interessa als efectes del nostre Dictamen.

Molt recentment, la Llei 3/2013, de 4 de juny, de creació de la Comissió Nacional dels Mercats i la Competència, ha substituït aquest òrgan per un altre així denominat (en endavant, CNMC), en el qual s'integren diversos organismes reguladors especialitzats en àmbits tan variats com són l'energia elèctrica, el mercat de les telecomunicacions i els mitjans audiovisuals, entre d'altres. Per això, la disposició addicional segona d'aquesta Llei declara l'extinció de tots els organismes afectats, entre els quals la CNC, i disposa que les referències que la legislació vigent hi pugui fer s'han d'entendre realitzades a la CNMC. No obstant això, la regulació material continguda en la LDC no ha estat modificada.

Durant molt temps les comunitats autònomes no van exercir competències de cap tipus en aquesta matèria, malgrat que algun estatut d'autonomia, com el de Catalunya de 1979, tan sols reservava a l'Estat la funció legislativa (art. 12.5). Aquesta situació va canviar després de la publicació de la STC 208/1999, d'11 de novembre, que va establir una nova interpretació del bloc de la constitucionalitat en la matèria, la qual va ser posteriorment incorporada a la Llei 1/2002, abans esmentada. D'acord amb aquesta Llei, les comunitats autònomes disposen de competència executiva per investigar i sancionar les conductes prohibides anteriorment mencionades, «cuando las citadas conductas, sin afectar a un ámbito superior al de una Comunidad Autónoma o al conjunto del mercado nacional, alteren o puedan alterar la libre competencia en el ámbito de la respectiva Comunidad Autónoma» (art. 1.3, que regula de forma precisa i detallada els punts de connexió aplicables per distingir la respectiva competència estatal i autonòmica). L'article 154 EAC ha seguit substancialment aquests criteris, com veïem anteriorment.

Consegüentment amb tot l'anterior, la Llei examinada, i encara menys els preceptes que dictaminem, no regula matèries pròpies d'aquest bloc normatiu. Això no significa que algunes de les conductes definides com a infraccions, i qualificades com a «pràctiques comercials abusives» al capítol II del títol II de la Llei 12/2013, no puguin alterar la lliure competència. El que vol dir és que si aquestes conductes, a més, presenten les característiques abans exposades per ser considerades conductes prohibides per la LDC (en particular, perquè alteren la competència de forma significativa), passaran a ser tractades d'acord amb la regulació continguda en aquesta, seran excloses de l'aplicació de la Llei que examinem i, en conseqüència, no quedaran sotmeses al seu règim sancionador, en aplicació del principi *non bis in idem*. Per això, l'article 23.5 conté la remissió corresponent, i les lletres *f* i *g* de l'apartat 6 de la disposició addicional primera, en regular l'exercici de la potestat sancionadora de l'AICA, li imposen l'obligació d'abstenir-se del coneixement d'aquestes infraccions, i de traslladar-les a la CNC.

En vista de tot el que s'ha exposat, només haurem d'examinar si aquesta referència exclusiva a la CNC, que conté l'incís final de l'esmentada lletra *g*, vulnera les competències reconegudes a l'article 154 EAC.

En conseqüència, hem de concloure que el títol competencial que de forma prevalent s'ha d'aplicar als preceptes dictaminats és el reconegut a l'article 116 EAC, sobre agricultura i ramaderia, sense perjudici de l'aplicació específica del títol reconegut a l'article 154 EAC sobre defensa de la competència, com acabem d'indicar.

4. Finalment, hem d'examinar la incidència sobre els preceptes dictaminats de la competència estatal relativa a les bases i la coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica, invocada com a títol habilitant per la disposició final tercera. Com ja hem indicat en els fonaments jurídics anteriors, l'escrit de sol·licitud de dictamen no qüestiona aquesta invocació, però sí la seva aplicació extensiva en atribuir a l'AICA funcions d'inspecció, control i sanció en matèria alimentària. Per tant, la nostra tasca s'ha de centrar en l'examen d'aquesta qüestió.

En nombrosos dictàmens hem definit la nostra posició sobre l'abast d'aquest títol competencial quan es projecta sobre l'exercici de competències exclusives de la Generalitat. Entre aquests, hem de recordar el DCGE 3/2013, de 26 de febrer, sobre les disposicions addicionals vuitanta-unena i vuitanta-quatrena de la Llei 17/2012, de 27 de desembre, de pressupostos generals de l'Estat per a l'any 2013 (FJ 3), i el DCGE 18/2010, de 19 de juliol, en relació amb el Reial decret 405/2010, de 31 de març, pel qual es regula l'ús del logotip «Letra Q» en l'etiquetatge de la llet i els productes lactis (FJ 3), especialment aplicable, pel seu objecte, a la qüestió que ens ocupa. Per la seva banda, al DCGE 4/2013, de 7 de maig, sobre el Reial decret llei 4/2013, de mesures de suport a l'emprenedor i d'estímul del creixement i de la creació d'ocupació (FJ 2), vam tractar l'atribució a l'Estat de competències executives a l'empara d'aquest títol.

A) Com a primera consideració, hem de reconèixer que la jurisprudència constitucional ha construït un concepte extensiu del que és bàsic en aquesta matèria, tot acceptant la consideració com a tal d'actes executius en unes condicions més permissives que les usualment utilitzades per a d'altres títols competencials de naturalesa similar. Com dèiem en el nostre DCGE 18/2010, esmentat anteriorment, «les bases del 149.1.13 CE no tenen per què limitar-se a ser un “comú denominador normatiu” dirigit a promoure una regulació mínima comuna en tot l'Estat, com succeeix en la majoria de les altres competències bàsiques» (FJ 3).

B) No obstant això, també s'ha afirmat que aquesta intervenció estatal de caràcter executiu o aplicatiu ha de tenir caràcter excepcional, per la qual cosa únicament està justificada quan concorren determinats requisits i exigències.

Així, en primer lloc, aquestes mesures sovint s'han relacionat amb la necessària garantia del manteniment de la unitat de mercat, o de la «unidad económica» (per totes, STC 104/2013, de 25 d'abril, FJ 5, que cita jurisprudència consolidada). Aquest principi, no obstant això, no pot avalar qualsevol tipus d'actuacions, sinó que ha de ser entès des d'una

perspectiva finalista com a «presupuesto necesario para que el reparto de competencias entre el Estado y las distintas Comunidades Autónomas en materia económica no conduzca a resultados disfuncionales y disgregadores» (STC 29/1986, de 20 de febrer, FJ 4).

En segon lloc, com qualsevol altre aspecte de la competència estatal de l'article 149.1.13 CE, l'atribució de caràcter bàsic a funcions executives exigeix que les mesures corresponents produeixin una «directa y significativa incidencia sobre la actividad económica general», com es recorda en la STC 45/2001, de 15 de febrer (FJ 8). La referència a aquesta Sentència és especialment procedent als efectes del nostre Dictamen, ja que va declarar la inconstitucionalitat de l'atribució a l'Estat de la funció de resolució dels expedients de sol·licitud d'assignació de les quantitats de referència (quotes) al sector de la llet i els productes lactis. En la mateixa línia, el nostre DCGE 4/2013, anteriorment esmentat, va considerar que l'atribució a l'Estat de competències en matèria d'autorització d'instal·lacions de distribució minorista de carburants no es podia emparar en l'article 149.1.13 CE, ja que l'esmentada funció no produïa una incidència significativa sobre l'activitat econòmica general (FJ 2). Aquesta posició es basava directament en la doctrina establerta per la STC 197/1996, de 28 de novembre (FJ 17.B i C)

A més a més, si tenim en compte que el títol previst a l'article 149.1.13 CE només inclou funcions d'establiment de les bases i de coordinació, és evident que l'assumpció estatal de funcions executives en aquesta matèria no es pot justificar únicament per la concurrència de l'exposat requisit de la incidència directa i significativa sobre l'activitat econòmica general. Ans al contrari, aquesta centralització s'ha d'ajustar a criteris finalistes i d'excepcionalitat, atès que, com ha reconegut la jurisprudència constitucional, només ha d'arribar «hasta donde lo exija el principio que instrumenta, límite éste cuya observancia se deduce partiendo de la finalidad perseguida por las medidas en cada caso adoptadas» (STC 104/2013, FJ 5). O, dit d'una altra manera, tan sols quan l'execució de les mesures en qüestió per part de les comunitats autònomes no garanteixi suficientment la preservació de les finalitats perse-

guides, així com la seva efectivitat homogènia a tot el territori de l'Estat, el legislador estatal les podrà atribuir com a pròpies a la seva Administració.

Així, en la STC 45/2001, anteriorment esmentada, sobre l'assignació de les quantitats de referència (quotes) al sector de la llet i els productes lactis, es va afirmar que «[...] ni la plena eficàcia del sistema ni las exigencias derivadas del principio constitucional de igualdad padecerían por el hecho de que las Comunidades Autónomas competentes [...] decidiesen la asignación de dicha cantidad de referencia a cada productor o comprador». I això, per dues raons substancials: d'una banda, perquè la reordenació del sector, que en un primer moment hauria justificat la intervenció estatal, ja havia estat acomplerta en gran mesura; i, de l'altra, perquè la matèria estava sotmesa a una prolixa i plena normació comunitària i estatal, aquesta sí de caràcter bàsic, que determinava l'abast de la potestat autonòmica d'execució (FJ 8).

En la mateixa línia, la STC 194/2004, de 4 de novembre, va precisar altres supòsits que podrien justificar excepcionalment la intervenció estatal: quan no sigui possible establir punts de connexió que permetin l'exercici de les competències autonòmiques; o quan no sigui possible el fraccionament de l'activitat pública en una matèria de caràcter supraautonòmic; o, inclús en aquest cas, quan els problemes que hipotèticament resultin d'aquest fraccionament no es puguin resoldre mitjançant mecanismes de cooperació o coordinació (FJ 7, que cita jurisprudència consolidada).

Tercer. L'examen de l'adequació dels preceptes dictaminats a l'ordre constitucional i estatutari de competències

Tal com acabem d'exposar, la matèria sobre la qual es projecten els preceptes que dictaminem es pot definir com a «regulació i desenvolupament del sector agroalimentari», la qual, d'acord amb l'article 116.1.a EAC, està atribuïda estatutàriament a la Generalitat, i és a aquesta a la que ens referirem de forma general en aquest fonament jurídic, sens perjudici de recordar, en cada cas concret, altres preceptes

estatutaris sobre submatèries específiques. Es tracta, a més, d'una competència exclusiva, la qual cosa comporta la plena disponibilitat de les funcions executives necessàries per exercir-la, entenent com a tals «totes les funcions i activitats que l'ordenament atribueix a l'Administració pública», segons ho recorda l'article 112 EAC.

Si tenim en compte que el que fan els preceptes dictaminats és atribuir funcions executives a un òrgan estatal en l'àmbit agroalimentari, la qüestió més rellevant de la nostra anàlisi serà la d'examinar si està justificada aquesta centralització a l'empara de la competència sobre bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica (art. 149.1.13 CE) que s'invoça en la disposició final tercera de la Llei examinada. Utilitzarem, a aquests efectes, les pautes contingudes en la jurisprudència que havíem esmentat en el fonament jurídic segon (en particular, STC 197/1996, FJ 17.B i C; STC 45/2001, FJ 8, i STC 194/2004, FJ 7).

1. La lletra *b* de l'apartat 6 de la disposició addicional primera atribueix a l'AICA un conjunt de funcions que presenten la característica comuna del seu caràcter purament executiu, ja que apareixen definides com a activitats de «seguiment i control», que es duren a terme mitjançant l'exercici de les facultats detallades de forma prolixa en l'apartat 8 de la mateixa disposició addicional. Aquestes funcions apareixen connectades directament amb les regulades en la lletra *a*, referides a la gestió dels sistemes d'informació, seguiment i anàlisi dels mercats oleícoles i lactis, i coincideixen substancialment amb les que exercia l'Agència per a l'Oli d'Oliva, que hem exposat en el fonament jurídic primer. La novetat més important sobre aquesta qüestió és la relativa a l'ampliació del control als mercats lactis, ampliació que sens dubte requerirà desenvolupament reglamentari.

Convé no oblidar que en aquest aspecte les funcions de l'AICA no estan directament relacionades amb l'objecte de la Llei 12/2013, sinó amb l'elaboració i la gestió de sistemes d'informació i d'anàlisi d'uns mercats específics que, com vam veure en el seu moment, tenen el seu origen en el compliment de la normativa comunitària sobre mesures especials en

el sector de l'oli d'oliva i en la Llei 28/1987, abans esmentada, de creació de l'Agència per a l'Oli d'Oliva.

L'escrit de sol·licitud de dictamen no qüestiona la competència de l'AICA per gestionar i mantenir aquests sistemes d'informació i d'anàlisi. El que es qüestiona, en canvi, és que se li atribueixin funcions de control i d'inspecció destinades a garantir el compliment de les obligacions dels operadors del mercat, en tres nivells diferents: d'una banda, la comprovació de la veracitat i la integritat de les dades subministrades en les comunicacions o declaracions que han de fer; d'una altra banda, la comprovació de les dades necessàries per determinar la traçabilitat dels productes i les matèries primeres (origen, destinació i característiques); i, finalment, el seguiment i el control de l'aplicació o la destrucció final dels subproductes que no tinguin ús alimentari.

A) Sense cap mena de dubte, aquestes funcions es projecten sobre àmbits materials reservats a la competència de la Generalitat, ja que el seu objecte no és cap altre que el d'intervenir en l'ordenació i el funcionament del sector agroalimentari, de forma general (art. 116.1.a EAC) i, de forma més concreta, en la d'uns mercats específics (oleícola i lacti), controlant i inspeccionant el compliment de les obligacions imposades als agricultors, magatzemistes, envasadors, fabricants i distribuïdors que operen en el procés. També en resulta afectada la competència relativa a la traçabilitat i les condicions dels productes agrícoles i ramaders (art. 116.1.b EAC), en la mesura que el control es du a terme sobre «l'origen, el destí i les característiques de les primeres matèries i els productes». Les competències de la Generalitat en aquestes matèries són exclusives, per la qual cosa sense cap dubte comprenen l'exercici de les potestats administratives de control i d'inspecció.

B) Aclarida aquesta afectació, hem d'examinar ara si, a l'empara de la competència atorgada per l'article 149.1.13 CE, la consecució de les finalitats perseguides per la norma requereix l'atribució a l'AICA d'aquestes funcions executives, d'acord amb els criteris que havíem indicat en el fonament jurídic segon.

La creació de sistemes d'informació i d'anàlisi dels mercats esmentats és una opció lliurement adoptada pel legislador –i, en el cas del mercat oleícola, fins i tot era el resultat necessari de l'aplicació de reglaments comunitaris–, justificada per a l'ordenació del sector, i el Govern de la Generalitat certament no en qüestiona l'atribució de la gestió a un òrgan estatal. En la mesura que aquests sistemes requereixen per ser eficaços la col·laboració dels agents econòmics, mitjançant el compliment d'obligacions de signe molt divers, cal assegurar que es compleixen establint les mesures de control i d'inspecció que siguin adequades i necessàries. Aquesta és, doncs, la finalitat que es persegueix amb la lletra *b* de la disposició addicional dictaminada.

Doncs bé, si tenim en compte que la normativa aplicable a l'exercici d'aquestes funcions és comuna i que, en gran manera, ens trobem davant d'actuacions administratives regulades amb detall i precisió en l'apartat 8 de la disposició addicional de la Llei que examinem (accés a locals, verificació d'existències, examen de llibres i documents en qualsevol suport, precintat de locals, presa de mostres, etc.), es fa difícil entendre que la seva atribució a un òrgan de l'Administració de l'Estat sigui necessària per a la consecució de la finalitat d'ordenació econòmica del sector perseguida per la norma, que, com vèiem abans, no és una altra que garantir que els operadors de la cadena compleixin adequadament les obligacions que se'ls imposen en el marc de la gestió dels sistemes d'informació, de seguiment i d'anàlisi dels mercats afectats.

En la mesura que aquesta tasca inspectora es farà sovint a partir de les comunicacions rebudes per l'AICA, serà aquesta la que disposi en primer lloc de dades que aconsellin la pràctica d'una inspecció en una instal·lació determinada. Però això no n'impedeix la notificació immediata a l'Administració de la Generalitat perquè dugui a terme la inspecció, sens perjudici del fet que, d'acord amb el que determina el conveni de col·laboració que exposàvem en el fonament jurídic primer, l'accés telemàtic a la corresponent base de dades que preveu permetria a l'Administració de la Generalitat disposar d'aquestes comunicacions de forma immediata i programar les seves actuacions de control i d'inspecció.

Aquest conveni reserva a l'AICA la realització a Catalunya de funcions de control i d'inspecció relatives a les comunicacions aportades pels operadors, en el marc de la seva tasca de gestió i manteniment del sistema de seguiment, d'informació i d'anàlisi del mercat oleícola. També verifica, en aquestes actuacions de control sobre el terreny, el grau d'implantació real de la traçabilitat comercial de l'oli d'oliva i l'oliva de taula, encara que s'estableixen instruments de col·laboració amb l'Administració de la Generalitat en aquesta matèria. No obstant això, entenem que aquestes dades no afecten la conclusió que es desprèn del nostre examen, per dues raons: d'una banda, la lletra *b* examinada va més enllà que el conveni, el qual estableix prescripcions únicament per al mercat oleícola; i, de l'altra, si bé és cert que els convenis de col·laboració poden afectar l'exercici de les competències, no són paràmetre de constitucionalitat per determinar-ne la titularitat, la qual només depèn de la Constitució i de l'Estatut.

Consegüentment, la lletra *b* de l'apartat 6 de la disposició addicional primera, examinada, en atribuir funcions de control i d'inspecció a l'AICA en l'àmbit del sector agroalimentari, vulnera les competències de la Generalitat reconegudes en l'article 116.1 EAC.

2. Segons la lletra *c* de l'apartat 6 de la disposició addicional primera, que dictaminem, l'AICA ha de «[t]raslladar a les autoritats competents els fets sobre presumptes incompliments detectats en les actuacions de control recollides a la lletra anterior, juntament amb la documentació necessària sobre els fets constatats i la seva valoració tècnica i jurídica». La frase «actuacions de control recollides a la lletra anterior» indica amb tota claredat que es refereix a actuacions fetes per l'Agència en el marc de la gestió dels sistemes d'informació dels mercats oleícola i lacti, regulades en les lletres *a* i *b* precedents, i no de les que li corresponen de manera més general per comprovar el compliment del que preveu la Llei 12/2013.

Encara que el sentit del precepte podria ser dubtós, hem d'entendre, en vista del marc normatiu que hem exposat en el fonament jurídic primer, que «autoritats competents» són, en

aquest cas, les autoritats de les comunitats autònomes, i que la voluntat de la norma no és cap altra que la d'establir un instrument de col·laboració en l'exercici de la potestat sancionadora que els correspon en l'àmbit agroalimentari. Aquesta mateixa fórmula, encara que molt més precisa, és la que preveu la disposició addicional primera de l'Ordre APA/2677/2005 en l'àmbit del mercat oleícola: «[E]n las situaciones de incumplimiento, la Agencia lo notificará a las respectivas Comunidades Autónomas, con el fin de la imposición, en su caso, de las sanciones correspondientes».

El problema que planteja aquest precepte no deriva tant del seu mandat («Traslladar a les autoritats competents els fets sobre presumptes incompliments detectats»), que en si mateix podria ser expressió del principi de col·laboració que regeix les relacions interadministratives (STC 149/1991, de 4 de juliol, FJ 6.a), sinó de la relació que presenta amb la lletra *b* anterior. En efecte, como acabem de veure, l'Agència trasllada incompliments detectats «en les actuacions de control recollides a la lletra anterior», i aquestes actuacions, precisament perquè comporten l'exercici de funcions executives, són contràries al bloc de la constitucionalitat, com acabem d'apreciar en l'apartat precedent. Per tant, en la mesura que la funció que conté aquesta lletra *c* porta causa i és conseqüència directa i necessària de les funcions de control i d'inspecció de la lletra *b*, i de cap altra, entenem que s'hi ha d'estendre, amb la mateixa motivació, idèntica taxa d'inconstitucionalitat i d'antiestatutarietat.

Consegüentment, la lletra *c* de l'apartat 6 de la disposició addicional primera de la Llei 12/2013 vulnera les competències de la Generalitat reconegudes en l'article 116.1 EAC.

3. La lletra *e* atribueix a l'AICA la funció d'«[e]stablir i desenvolupar el règim de control necessari per comprovar el compliment del que disposa aquesta Llei per millorar el funcionament de la cadena». Estem davant d'un precepte molt similar al que examinàvem en la lletra *b*, ja que determina la centralització en l'AICA de funcions de control i, lògicament, d'inspecció, en la mateixa matèria relativa al sector agroalimentari. En el que difereixen ambdues regles és en l'abast del

control, ja que si la lletra *b* afecta únicament el compliment de les obligacions dels operadors dels sectors oleícola i lacti en el marc de la gestió dels sistemes d'informació i anàlisi dels mercats respectius, en el cas que ara examinem es tracta d'un control molt més genèric, ara sí, del «compliment del que disposa aquesta llei».

Això significa que aquest control es projectarà sobre totes les matèries que constitueixen l'àmbit d'aplicació de la Llei, és a dir, les relacions comercials que es produeixin entre els operadors de la cadena alimentària, i molt particularment sobre les determinades expressament en el títol II: condicions dels contractes alimentaris, subhastes electròniques i prohibicions de pràctiques comercials abusives.

Hem d'examinar, doncs, si el legislador estatal pot dur a terme aquesta atribució de funcions executives a l'AICA a l'empara del que estableix l'article 149.1.13 CE, d'acord amb els criteris que exposàvem en el fonament jurídic segon. Doncs bé, entenem que aquesta anàlisi no presenta gaires dificultats si tenim en compte la identitat abans esmentada entre aquest precepte i el contingut a la lletra *b*, que havíem considerat contrari al marc constitucional i estatutari de competències. Aquí també hem de partir de la finalitat de la norma, que no és una altra que garantir el compliment de les obligacions dels operadors econòmics en el sector agroalimentari (contractes, prohibició de pràctiques abusives, etc.) mitjançant l'establiment dels sistemes de control i d'inspecció necessaris i adequats. Els mitjans que cal utilitzar són, naturalment, els propis de l'activitat administrativa, i molt particularment els que preveu expressament l'apartat 8 de la disposició addicional primera, que examinem.

Si partim de l'objecte sobre el qual es projecta aquesta funció de control, suficientment determinat en el text de la Llei, i dels mitjans que es poden utilitzar, tots regulats amb detall per l'apartat 8 esmentat, considerem que la seva centralització en un òrgan de l'Administració de l'Estat (l'AICA) no és necessària per aconseguir la finalitat abans esmentada, i per tant no justifica l'exclusió de la intervenció de la Generalitat en un àmbit, el del sector agroalimentari, en el qual té competències exclusives.

A més, fent-nos ressò de les pautes establertes per la jurisprudència constitucional (per totes, STC 194/2004, FJ 7, abans citada), no apareixen en aquest cas cap dels supòsits que podrien justificar excepcionalment la intervenció executiva estatal. En efecte, l'activitat de control i d'inspecció és, en aquest cas, perfectament territorialitzable i no hi ha cap raó d'interès general que impedeixi el fraccionament d'aquesta activitat pública.

En conseqüència, la lletra *e* de l'apartat 6 de la disposició addicional primera dictaminada vulnera les competències de la Generalitat reconegudes en l'article 116.1.a EAC.

4. Finalment, segons la lletra *g*, correspon a l'AICA «[i]niciar d'ofici el procediment sancionador que correspongui per les irregularitats que constati en l'exercici de les seves funcions que suposin incompliments del que disposa aquesta Llei i, després de la corresponent instrucció, proposar a l'autoritat competent la resolució que sigui procedent [...]».

Som, doncs, davant de l'atribució a l'AICA de funcions pròpies de la potestat sancionadora, i l'expressió «incompliments del que disposa aquesta Llei» obliga a interpretar el precepte en el marc del que estableix el títol V de la mateixa Llei («Potestat sancionadora»), que conté la regulació substantiva de la matèria i els punts de connexió necessaris per determinar els supòsits en els quals l'exercici de les potestats administratives corresponents s'atribueix a l'Estat o a les comunitats autònomes (art. 26). Certament, el text del precepte és confús, i ho és més si el comparem amb el de la lletra *f*, que no és objecte d'aquest Dictamen, relativa als casos atribuïts a l'autoritat competent del Ministeri d'Agricultura, Alimentació i Medi Ambient. En qualsevol cas, hem d'entendre, malgrat aquesta dificultat, que en la lletra *g* l'expressió genèrica «autoritat competent» inclou les comunitats autònomes. Conseqüentment, el seu sentit no és un altre, en aquests supòsits, que reservar a l'AICA la funció d'iniciar d'ofici i instruir el procediment sancionador necessari per castigar els incompliments observats, deixant a les autoritats competents de la comunitat autònoma únicament la competència per adoptar la resolució que escaigui, en vista d'aquest procediment i de la proposta que contingui.

L'escrit de sol·licitud remès pel Govern de la Generalitat recorda la molt clara doctrina del Tribunal Constitucional en «delimitar que la imposició de sancions és un acte executiu», amb citació de les STC 51/2006, de 16 de febrer (FJ 4), i 104/2013, de 25 d'abril (FJ 4), i entén que aquesta atribució «podria vulnerar les competències executives de la Generalitat en matèria d'agricultura i de defensa de la competència».

Certament, no té cap sentit que en la seva regulació substantiva la Llei reconegui la competència sancionadora de les comunitats autònomes i després, en canvi, la limiti a la imposició de la sanció, excloent-ne la relativa a la iniciació i la instrucció del procediment. A més, en la mesura que aquestes funcions encomanades a l'AICA són conseqüència necessària de les que li atribueix la lletra *e* precedent (difícilment es poden «constatar irregularitats» si no és mitjançant l'exercici de funcions de control i inspecció), en la qual hem apreciat vulneració de les competències de la Generalitat, podríem estendre aquesta mateixa apreciació al precepte que examinem, sense necessitat de més argumentacions. Malgrat tot, entenem que en aquest cas hem d'ampliar el nostre escrutini anant al fons de la qüestió.

A) Com sabem, el denominat dret administratiu sancionador no constitueix un títol competencial autònom, sinó que és una funció «connexa» a aquella que, en cada cas, puguin exercir l'Estat o les comunitats autònomes sobre la matèria de què es tracti. La jurisprudència constitucional ha assenyalat també que té un «caràcter instrumental respecto del ejercicio de las competencias sustantivas» (per totes, STC 124/2003, de 19 de juny, FJ 8), cosa que significa que, segons quin sigui l'abast de la competència substantiva afectada, pot incloure tant potestats normatives com executives. Pel que fa a aquestes últimes, no hi ha dubte que inclouen tant la imposició de la sanció en cada cas concret com la iniciació i la instrucció del corresponent procediment, sempre que «se acomoden a las garantías constitucionales dispuestas en este ámbito del derecho sancionador (art. 25.1 C.E., básicamente)» (STC 87/1985, de 16 de juliol, FJ 8, entre d'altres), i sense altres límits que els derivats del respecte als criteris substancials

propis del procediment administratiu comú. Com es diu en la STC 100/1991, de 13 de maig: «[...] ostentando la Comunidad Autónoma catalana competencias de ejecución en Metrología, debe reconocerse a sus órganos autonómicos la facultad de imponer sanciones a las infracciones cometidas en esta materia, aplicando la normativa estatal con rango legal o, en su caso, reglamentario, que se dicte» (FJ 4).

B) És a aquest supòsit de funcions executives en matèria sancionadora al que hem de limitar el nostre examen, ja que l'escrit remès pel Govern no qüestiona la regulació substantiva de la matèria continguda en el títol V, ni tampoc la relativa als punts de connexió, anteriorment esmentada. I el cert és que, sense més dubtes, hem de concloure, almenys en aquesta primera fase del nostre examen, la vulneració competencial que conté el precepte examinat: si la Generalitat disposa de competència exclusiva en la matèria sobre «la regulació i el desenvolupament [...] del sector agroalimentari» (art. 116.1.a EAC, citat), aquesta competència inclou les funcions executives, com deriva de la seva pròpia naturalesa i ho confirma l'article 110 EAC, entre les quals s'han d'incloure les relatives al procediment sancionador en totes les seves fases. De manera més específica, també és aplicable al supòsit que examinem la submatèria prevista a l'article 116.1.b EAC, últim incís («lluita contra els fraus en l'àmbit de la producció i la comercialització agroalimentàries»), atès que algunes de les pràctiques comercials abusives tipificades en el títol V de la Llei s'han de considerar, sens dubte, com a fraus, entre les quals les relatives a la publicitat il·lícita o a la utilització fraudulenta de marques o noms comercials dels competidors.

El fet que es reservi a l'«autoritat competent» (en el nostre cas, entenem, l'Administració de la Generalitat) la decisió sobre «la resolució que sigui procedent» no canvia gens l'afirmació de principi que acabem de fer. Des d'una perspectiva formal i material, no té sentit el fraccionament de l'exercici de la potestat sancionadora al seu vessant executiu, ja que l'esmentada potestat ha d'incloure tant la capacitat per iniciar el procediment com per instruir-lo i acordar la resolució que sigui procedent. Naturalment, tot això s'haurà de fer respec-

tant els principis constitucionals, expressament recollits a l'article 25.1 CE o derivats d'aquest, com ha recordat la jurisprudència constitucional, entre d'altres, el ben conegut de separació entre les fases instructora i sancionadora encomanant-les a òrgans diferents (art. 134 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú). Però, en absolut, aquesta separació entre ambdues fases no justifica la seva atribució a diferents administracions públiques; ans al contrari, el que es produeix en aquest cas és una limitació injustificada de la competència autonòmica. És suficient, a aquests efectes, citar la STC 51/2006, de 16 de febrer, que va resoldre un cas molt similar:

«[...] la competencia de la Generalidad de Cataluña para la designación del órgano instructor de los procedimientos sancionadores que tiene atribuidos por razón de la materia no resulta compatible con la atribución por el precepto controvertido de la función de instructor del expediente al Inspector de Trabajo que practicó el acta iniciadora del mismo, pues esta atribución, efectuada directamente por el Estado en una norma dictada en el ejercicio de su competencia de regulación normativa del procedimiento sancionador en materia social, impide a la Generalidad de Cataluña la designación como órgano instructor de la persona o unidad administrativa que estime oportuno, en el marco de las facultades que le corresponden para la regulación de su propia competencia funcional y para la organización de los servicios necesarios para ello.» (FJ 7)

C) Aclarida aquesta qüestió, també hem d'afirmar que el mandat contingut en el precepte que dictaminem no es pot justificar partint de la invocació de l'article 149.1.13 CE. La Llei estatal, que examinem, tipifica amb precisió les infraccions, determina les sancions corresponents i estableix els criteris per imposar-les, als quals s'haurà d'ajustar l'exercici de les funcions executives corresponents. És més, la mateixa disposició analitzada reconeix plenament la competència autonòmica per adoptar la resolució corresponent. Conseqüentment, en vista dels criteris que havíem exposat anteriorment respecte a l'aplicació de l'esmentat títol competencial, l'atribució a l'AICA de la funció d'iniciació i instrucció del procediment

sancionador en aquests casos no està justificada des de la perspectiva de la consecució de la finalitat perseguida per la norma, i per tant l'exclusió de la Generalitat de l'exercici d'aquestes funcions d'iniciació i instrucció del procediment sancionador vulnera les seves competències exclusives en la matèria (art. 116.1 EAC).

Quant a l'incís final «[...] o, si s'escau, formular denúncia davant la Comissió Nacional de la Competència degudament documentada», és obvi que ignora les competències de la Generalitat reconegudes per l'article 154 EAC, atès que sembla considerar que la CNC (ara, CNMC) és l'única competent per conèixer i sancionar les pràctiques contràries a la lliure competència. Ja vam veure en el fonament jurídic segon quina és la distribució de funcions en aquesta matèria segons el bloc de la constitucionalitat, interpretat per la STC 208/1999, d'11 de novembre. Si tenim en compte que el precepte que dictaminem es pot referir a les matèries en què la potestat sancionadora correspon a les comunitats autònomes, per aplicació de les regles que estableix l'article 26 de la Llei, és molt probable que aquestes pràctiques s'hagin de sotmetre al coneixement de l'Autoritat Catalana de Defensa de la Competència, d'acord amb el que determina l'article 154.2 EAC, atès que l'alteració del mercat que puguin produir no sobrepassarà el territori de Catalunya.

En conseqüència, la lletra g de l'apartat 6 de la disposició addicional primera examinada vulnera les competències de la Generalitat reconegudes en els articles 116 i 154 EAC.

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

CONCLUSIONS

Primera. La lletra b, i per connexió la lletra e, de l'apartat 6 de la disposició addicional primera de la Llei 12/2013, de 2 d'agost, de mesures per millorar el funcionament de la cadena alimentària, vulneren l'article 116 de l'Estatut.

Adoptada per unanimitat.

Segona. La lletra c de l'apartat 6 de la disposició addicional primera de la Llei 12/2013, de 2 d'agost, de mesures per millorar el funcionament de la cadena alimentària, vulnera l'article 116 de l'Estatut.

Adoptada per majoria.

Tercera. La lletra g de l'apartat 6 de la disposició addicional primera de la Llei 12/2013, de 2 d'agost, de mesures per millorar el funcionament de la cadena alimentària, vulnera els articles 116 i 154 de l'Estatut.

Adoptada per majoria.

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

Dictamen 14/2013, de 15 d'octubre,
sobre el Reial decret llei 11/2013, de 2 d'agost, per a
la protecció dels treballadors a temps parcial i altres
mesures urgents en l'ordre econòmic i social

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

DICTAMEN

Sol·licitat pel Govern de la Generalitat, sobre el Reial decret llei 11/2013, de 2 d'agost, per a la protecció dels treballadors a temps parcial i altres mesures urgents en l'ordre econòmic i social (BOE núm. 185, de 3 d'agost de 2013).

ANTECEDENTS

1. El dia 18 de setembre de 2013 va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries un escrit de la vicepresidenta del Govern, de 17 de setembre de 2013 (Reg. núm. 3455), pel qual, en compliment del que preveuen els articles 16.2.a i 31 de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries, es comunicava al Consell l'Acord del Govern de la Generalitat, de 17 de setembre de

Ponent: Joan Ridaó Martín

2013, de sol·licitud d'emissió de dictamen sobre l'adequació a l'ordre de distribució competencial dels articles 7 i 8.cinc del Reial decret llei 11/2013, de 2 d'agost, per a la protecció dels treballadors a temps parcial i altres mesures urgents en l'ordre econòmic i social (BOE núm. 185, de 3 d'agost de 2013), per la redacció que donen a l'incís «perquè el Servei Públic d'Ocupació Estatal iniciï el procediment sancionador que correspongui» de l'article 27.4 de la Llei 56/2003, de 16 de desembre, d'ocupació, i a l'article 48.5 del Text refós de la Llei sobre infraccions i sancions en l'ordre social, aprovat pel Reial decret legislatiu 5/2000, de 4 d'agost.

L'òrgan sol·licitant demana d'aquest Consell el dictamen, atès el seu caràcter preceptiu segons l'article 76.3 EAC, per al cas que s'acordés interposar un recurs d'inconstitucionalitat.

2. El Consell de Garanties Estatutàries, en la sessió del dia 19 de setembre de 2013, després d'examinar la legitimació i el contingut de la sol·licitud, la va admetre a tràmit i es va declarar competent per emetre el dictamen corresponent, d'acord amb l'article 24.2 de la seva Llei reguladora. Se'n va designar ponent el conseller Joan Ridaó Martín.

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

4. En data 3 d'octubre de 2013 es va rebre en el Registre del Consell (Reg. núm. 3487) un escrit de la Vicepresidència del Govern que adjuntava com a documentació complementària un informe elaborat per l'Àrea Jurídica d'Ocupació i Relacions Laborals del Departament d'Empresa i Ocupació, «Operativa sobre l'acreditació del compliment de l'obligació de mantenir-se inscrit com a demandant d'ocupació»; una nota elaborada per la mateixa Àrea Jurídica, «Nota relativa a la nova redacció de l'article 24.3 de la LISOS operada per la reforma laboral del Reial decret llei 11/2013, de 2 d'agost», i una comunicació escrita del subdirector general d'Estadística

i Informació del Ministeri d'Ocupació i Seguretat Social de data 14 d'agost de 2013, adreçada al Departament d'Empresa i Ocupació de la Generalitat, amb els termes del compliment de la STC 104/2013, de 25 d'abril.

5. Finalment, després de les corresponents sessions de deliberació, es va fixar com a data per a la votació i per a l'aprovació del Dictamen el dia 15 d'octubre de 2013.

FONAMENTS JURÍDICS

Primer. L'objecte del Dictamen

1. Com s'ha exposat en els antecedents, el Govern de la Generalitat sol·licita d'aquest Consell que, amb caràcter previ a l'eventual interposició d'un recurs d'inconstitucionalitat (art. 76.3 EAC), es pronunciï sobre els articles 7 i 8.cinc del Reial decret llei 11/2013, de 2 d'agost, per a la protecció dels treballadors a temps parcial i altres mesures urgents en l'ordre econòmic i social (en endavant, RDL 11/2013).

El Reial decret llei objecte de dictamen, que ha estat convalidat per Acord del Congrés dels Diputats de 12 de setembre de 2013 (publicat per Resolució de la Presidència del Congrés de la mateixa data) i que es troba en l'actualitat tramitant-se com a projecte de llei pel procediment d'urgència, consta d'onze articles, estructurats en quatre capítols, quatre disposicions addicionals, tres de transitòries, una de derogatòria i deu de finals.

El seu contingut és molt heterogeni i comprèn, entre d'altres, matèries que afecten les infraestructures i el transport en els sectors aeri i ferroviari, l'habitatge, l'impost sobre societats o les entitats locals, i també conté modificacions en l'àmbit de la protecció social del treball a temps parcial, en l'ocupació i la protecció per a la desocupació i en matèria laboral, amb una sèrie de modificacions de l'Estatut dels treballadors, la Llei concursal o la Llei reguladora de la jurisdicció social. En paraules del paràgraf primer del mateix preàmbul del Decret llei, la justificació general de l'adopció de la

norma es troba en «[l]a situació de crisi per la qual està passant el nostre país [que] exigeix l'adopció de reformes que contribueixin a la recuperació del creixement econòmic i la creació d'ocupació, en el termini més curt possible».

No obstant això, centrant-nos en el capítol III en què s'integren els preceptes qüestionats, que porta per rúbrica «Modificacions en matèria d'ocupació i protecció per desocupació», tenim que, d'acord amb el mateix preàmbul del Decret Llei, el propòsit específic de les modificacions efectuades no és altre que el de reforçar «la vinculació entre la protecció per desocupació i la inserció laboral de les persones desocupades», amb l'objectiu «d'atorgar més seguretat jurídica als empresaris i als perceptors de les prestacions i subsidis per desocupació». A aquests efectes, el referit capítol (art. 6 a 8), d'acord amb la disposició final primera, es dicta a l'empara dels subapartats 6, 7 i 17 de l'article 149.1 CE.

En concret, l'article 6 du a terme la modificació del Text refós de la Llei general de la Seguretat Social, aprovat pel Reial decret legislatiu 1/1994, de 20 de juny (en endavant, Text refós de la Llei general de la Seguretat Social o TRLGSS). L'article 7 modifica la Llei 56/2003, de 16 de desembre, d'ocupació (en endavant, Llei d'ocupació o LO). Finalment, l'article 8 modifica el Text refós de la Llei sobre infraccions i sancions en l'ordre social, aprovat pel Reial decret legislatiu 5/2000, de 4 d'agost (en endavant, Text refós de la Llei sobre infraccions i sancions en l'ordre social o TRLIOS). Tot i que l'abast concret de la modificació que duen a terme aquests preceptes serà analitzada amb més detall en el fonament jurídic tercer, podem avançar que són aquestes lleis les que conformen el context normatiu estatal on emmarcar els preceptes sobre els quals se'ns sol·licita dictamen.

El Text refós de la Llei general de la Seguretat Social dedica el títol III a la regulació de la protecció per desocupació i atribueix al Servei Públic d'Ocupació Estatal (en endavant, SEPE) la gestió de les funcions i els serveis derivats de les prestacions de protecció per desocupació (art. 226 TRLGSS).

Així mateix, el Text refós de la Llei d'infraccions i sancions en l'ordre social tipifica com a infraccions en matèria de seguretat social una sèrie de conductes dels treballadors o assimi-

lats beneficiaris i sol·licitants de prestacions, entre aquestes, les de desocupació (art. 24 a 26), n'estableix el règim de sancions (art. 47) i efectua l'atribució de competències sancionadores (art. 48). Cal indicar que la redacció inicial del Text refós esmentat s'adapta al pronunciament de la STC 195/1996, de 28 de novembre, sobre la precedent Llei 8/1988, de 7 d'abril, d'infraccions i sancions en l'ordre social, i, en la matèria concreta que ens ocupa, ha estat objecte de múltiples modificacions, l'última de les quals, que ara és objecte de dictamen, arran del pronunciament contingut en la STC 104/2013, de 25 d'abril. Aquesta Sentència, que serà reiteradament invocada al llarg del present Dictamen, conté els criteris de referència en relació amb la distribució de competències en matèria de seguretat social per infraccions sobre prestacions de desocupació i, en concret, sobre l'exercici de la potestat sancionadora en aquest àmbit, a més d'un pronunciament específic sobre dos preceptes de contingut material anàleg a l'objecte del nostre Dictamen.

Per la seva banda, la regulació del procediment administratiu sancionador en aquest àmbit ha estat efectuada pel Reial decret 928/1998, de 14 de maig, pel qual s'aprova el Reglament general sobre procediments per a la imposició de sancions per infraccions d'ordre social i per als expedients liquidatoris de quotes de la Seguretat Social (en endavant, RGS), amb independència de quina sigui l'Administració pública competent (art. 4 RGS). En particular, els articles 37, 37 bis i 38 RGS regulen el procediment sancionador quan es tracti d'infraccions en matèria de prestacions del sistema de la Seguretat Social, distingint entre infraccions lleus i greus, d'una banda, i molt greus, de l'altra.

A l'últim, la Llei d'ocupació ratifica en l'article 13.j els termes del TRLGSS i confereix al SEPE les funcions de gestió i control de les prestacions de desocupació, i preveu que la gestió d'aquestes prestacions es desenvolupi mitjançant sistemes de cooperació amb els serveis públics d'ocupació de les comunitats autònomes, prescrivint que aquell ens estatal ha de col·laborar amb les comunitats que hagin assumit el corresponent traspàs de les competències.

En el cas de Catalunya, cal deixar constància que, en el marc de l'Estatut d'autonomia de 1979, ja es va dur a terme un

traspàs de funcions i serveis en l'àmbit del treball, l'ocupació i la formació mitjançant el Reial decret 1050/1997, de 27 de juny, de manera que la Generalitat va assumir les competències i funcions que fins aleshores havia exercit l'«Instituto Nacional de Empleo» (INEM) en matèria d'intermediació en el mercat de treball, de gestió i control de les polítiques d'ocupació i d'exercici de la potestat sancionadora. Aquestes funcions, entre d'altres, són exercides en l'actualitat pel Servei d'Ocupació de Catalunya, creat per la Llei 17/2002, de 5 de juliol, d'ordenació del sistema d'ocupació i de creació del Servei d'Ocupació de Catalunya. En aquest context normatiu, la col·laboració entre ambdues administracions s'ha articulada mitjançant diversos convenis que han estat substituïts, vigent el nou Estatut d'autonomia, per un Conveni de col·laboració, signat el 14 de novembre de 2011, entre el SEPE i la Generalitat de Catalunya, per a la coordinació de la gestió de l'ocupació per part de la mateixa Generalitat i la gestió de les prestacions per desocupació per part del Servei Públic d'Ocupació Estatal, l'intercanvi d'informació i estadística i la regulació de la Comissió de Coordinació i Seguiment. Mitjançant la Resolució EMO/3125/2011, de 14 de desembre, s'ha donat publicitat al Conveni esmentat.

Val a dir que, en els darrers anys, aquest Consell ha tingut l'ocasió de dictaminar sobre diverses i successives normes estatals que, amb vulneració de les competències de la Generalitat en la matèria, han centralitzat progressivament un seguit de funcions executives en òrgans estatals competents en matèria d'ocupació i seguretat social i, concretament, en la majoria de casos, en el Servei Públic d'Ocupació Estatal. Així, entre d'altres, quant al que ara ens ocupa, podem esmentar els DCGE 5/2012, de 3 d'abril (validació de continguts formatius determinats per les empreses, autorització de centres de formació, gestió de subvencions en les quotes empresarials per al foment de l'ocupació); 17/2012, de 20 de desembre (autorització, seguiment i avaluació de l'activitat formativa de les empreses); 3/2013, de 26 de febrer (gestió de mesures, accions i programes en l'àmbit de les polítiques actives d'ocupació); 5/2013, de 20 de juny (acreditació i autorització en relació amb la formació referent als certificats de professionalitat en la modalitat de teleformació), i 8/2013, de 8 d'agost (coordinació de

mútues d'accidents de treball i malalties professionals de la Seguretat Social en els àmbits territorials respectius).

2. Una vegada exposat el context normatiu en què s'inserixen els preceptes objecte de dictamen, a continuació en concretarem succintament el contingut, diferint-ne la transcripció i l'examen detallat al fonament jurídic tercer, per raó d'una major claredat expositiva. Així mateix, indicarem els motius que fonamenten els dubtes d'inconstitucionalitat i d'antiestatutarietat d'acord amb la petició del Govern.

El primer precepte sol·licitat és l'article 7 RDL 11/2013, que modifica l'apartat 4 de l'article 27 LO. En concret, el primer paràgraf d'aquest apartat 4 es refereix a la subscripció del compromís d'activitat, i manté, com en la redacció anterior, l'atribució de la competència de verificació del compliment de les obligacions que se'n deriven als corresponents serveis d'ocupació, i entre aquests, els autonòmics. Com a novetat, derivada del pronunciament de la STC 104/2013, es preveu que, en cas d'incompliment, els esmentats serveis comuniquin la sanció que han imposat al SEPE perquè aquest l'executi. Així doncs, el precepte en qüestió reconeix la competència sancionadora autonòmica en aquest àmbit, circumscriuint l'actuació estatal a l'execució de la sanció, com a entitat gestora de la prestació.

Per la seva banda, el paràgraf segon de l'apartat 4 de l'article 27 LO, que és el que interessa a efectes del dictamen, introdueix una referència concreta a l'obligació dels esmentats beneficiaris de mantenir-se inscrits com a demandants d'ocupació i assigna la verificació del seu compliment als serveis públics d'ocupació competents, que, en cas d'incompliment, ho han de comunicar al SEPE. Aquesta comunicació, que es pot fer per mitjans electrònics, és document suficient perquè el SEPE iniciï el procediment sancionador que correspongui. En aquest supòsit, doncs, a diferència del primer paràgraf del mateix apartat, la competència del SEPE en relació amb l'obligació del manteniment de la inscripció no es limita a l'execució de la sanció, sinó que s'amplia a la iniciació del procediment sancionador.

L'altre precepte objecte de dictamen és l'article 8.cinc RDL 11/2013. Com ja s'ha dit, aquest article introdueix una sèrie de reformes al Text refós de la Llei sobre infraccions i sancions en

l'ordre social i, en concret, l'apartat cinc modifica l'article 48.5. Aquest darrer precepte es refereix a l'atribució de competències sancionadores per infraccions en matèria de seguretat social i, en concret, a les relatives als sol·licitants o beneficiaris de les prestacions per desocupació de nivell contributiu o assistencial. Amb caràcter general, es prescriu que, en el primer cas, la competència per a la imposició de sancions correspon a l'entitat gestora o servei comú de la Seguretat Social competent, i, en el segon cas, a l'entitat gestora d'aquestes prestacions (que, d'acord amb l'article 13.j LO, com ja hem vist, és el SEPE), excepte en el cas de les infraccions contingudes en els articles 24.3 i 25.4 del Text refós, en què la imposició de la sanció correspon al servei públic d'ocupació competent. Aquesta última previsió, com en el cas del primer paràgraf de l'article 27.4 LO exposat, malgrat el silenci del RDL 11/2013, i com es desprèn de la literalitat de la documentació complementària que s'ha facilitat a aquest Consell, entenem que respon a l'objectiu de donar compliment a la STC 104/2013, de referència.

En l'Acord de sol·licitud de dictamen, el Govern de la Generalitat considera que «algunes de les prescripcions referides a la potestat sancionadora en matèria de seguretat social podrien incórrer en excés competencial, amb afectació de les competències de la Generalitat en matèria de treball i seguretat social». En concret, es fa ressò de la doctrina constitucional continguda en les esmentades STC 195/1996 i 104/2013, en què, en paraules del mateix escrit, el Tribunal Constitucional reconeix la competència autonòmica per a la tramitació dels expedients sancionadors i la imposició de sancions per la comissió de les conductes tipificades en la legislació laboral que no tenen relació directa amb el règim econòmic de la Seguretat Social. D'això anterior, el Govern infereix que el Reial decret llei, en modificar l'apartat 5 de l'article 48 del Text refós de la Llei d'infraccions i sancions en l'ordre social, «pot vulnerar les competències de la Generalitat sobre l'execució de la legislació estatal en matèria de treball i la potestat sancionadora de les infraccions de l'ordre social, recollides als articles 165.1 i 170.1 de l'EAC», en tant que sembla no reconèixer a les comunitats autònomes l'exercici de la potestat sancionadora respecte de les infraccions previstes a les lletres *a* i *b* de l'apartat 4 de l'article 24 TRLGSS.

Pels mateixos motius, el Govern considera que vulnera les competències de la Generalitat en matèria de potestat sancionadora la previsió continguda en el segon paràgraf de l'article 27.4 LO, en la mesura que atribueix al SEPE la iniciació del procediment sancionador quan els serveis públics d'ocupació detectin l'incompliment de l'obligació del manteniment de la inscripció com a demandant d'ocupació, i, en concret, l'incís «para que el Servicio Público de Empleo Estatal inicie el procedimiento sancionador que corresponda».

A l'últim, l'escrit del Govern de la Generalitat formula reserves en relació amb la utilització de la figura del decret llei, atès que el Govern entén que la mera invocació de la seva finalitat de «reforzar la vinculación de la protección por desempleo y la inserción laboral» no permet apreciar el pressupòsit habilitant de la «necessitat extraordinària i urgent» que, d'acord amb l'article 86 CE, permet l'ús del decret llei.

3. Per resoldre les qüestions plantejades, en el fonament jurídic segon examinarem la distribució de competències sobre la qual procedirem a l'enquadrament de la matèria objecte de dictamen i a definir el seu règim competencial. En el fonament jurídic tercer i últim, examinarem, en relació amb les infraccions i sancions de l'ordre social en matèria de prestacions i subsidis per desocupació, l'adequació dels preceptes qüestionats al repartiment competencial exposat, i específicament en l'àmbit dels beneficiaris de prestacions i subsidis per desocupació. Finalment, en el mateix fonament jurídic, abordarem, de manera succinta, l'anàlisi del compliment del pressupòsit habilitant del decret llei de l'article 86.1 CE.

Segon. La distribució de competències en relació amb les infraccions de l'ordre social en matèria de prestacions i subsidis per desocupació

1. Com ja s'ha dit, el Reial decret llei objecte de dictamen té un contingut prou heterogeni i introdueix un seguit de modificacions normatives en múltiples àmbits, en el marc de la legislació d'urgència, mitjançant una tècnica legislativa

qüestionable tant per l'acumulació de matèries distintes que s'hi tracten com pels dubtes que suscita el compliment del pressupòsit habilitant. Aquest és un recurs que, en altres dictàmens, ja hem tingut ocasió de ponderar com a abusiu per la seva reiteració en el context de les mesures per combatre la crisi econòmica, però també per la seva contingència, i, en molts casos, per la manca de congruència amb el que requereix pròpiament una necessitat urgent i extraordinària (DCGE 11/2012, de 22 d'agost, FJ 5).

A causa d'aquest caràcter heterogeni, en conjunt, el Reial decret llei troba la seva cobertura competencial en diversos títols estatals. No obstant això, als efectes de la nostra tasca consultiva, pararem atenció específica en aquelles modificacions en matèria d'ocupació i protecció per desocupació del capítol III del Reial decret llei esmentat en què s'incardinen els preceptes qüestionats.

Així, la disposició final primera de la norma objecte del nostre escrutini assenyala que l'esmentat capítol III, com també el II i el IV, troben empara en diversos subapartats de l'article 149.1 CE (6, 7 i 17), per bé que no determina quins preceptes dels referits capítols donen cobertura a cadascun dels subapartats dels títols competencials al·legats. Els preceptes constitucionals invocats atribueixen a l'Estat la competència exclusiva sobre la «legislació processal»; sobre la «legislació laboral, sens perjudici que sigui executada pels òrgans de les Comunitats Autònomes», i sobre la «legislació bàsica i règim econòmic de la Seguretat Social, sens perjudici que les Comunitats Autònomes n'executin els serveis», respectivament.

El problema d'ordre competencial suscitat en el present Dictamen rau, doncs, en el fet que el sol·licitant entén que, tot i que els títols competencials al·legats legitimen bona part de la regulació del capítol III del Reial decret en qüestió, algunes de les seves prescripcions, en concret les referents a la potestat sancionadora en matèria de seguretat social, poden incórrer en excés competencial, amb afectació de les competències de la Generalitat en matèria de «treball» i «seguretat social». Per això, com hem afirmat repetidament en els nostres dictàmens, cal que, davant d'una pluralitat de títols invocats, precisem quin és el títol competencial prevalent, en tant

que, com es pot comprovar, l'escrit del peticionari al·lega ambdós títols competencials de forma indistinta a l'hora de justificar la possible vulneració de les competències executives de la Generalitat.

2. D'entrada, tot i que no s'esmenta en la sol·licitud del Govern, podem descartar, per la nul·la connexió amb el contingut dels preceptes dictaminats, la concurrència de la competència exclusiva de l'Estat en matèria de legislació processal (art. 149.1.6 CE), invocada per la disposició final primera del Reial decret llei en relació amb el capítol III, ja que, tal com vam tenir ocasió d'assenyalar en el nostre Dictamen 10/2013, de 3 de setembre (FJ 2), amb citació de la jurisprudència constitucional, la matèria pròpia d'aquest títol se circumscriu a la regulació dels instruments del procediment jurisdiccional.

3. Per aquest motiu, i d'acord amb els termes de la sol·licitud del Govern, la nostra atenció se centrarà doncs en els subapartats 7 i 17 de l'article 149.1.CE. Així, per procedir a la tasca de determinació de quin d'aquests dos títols competencials és el prevalent, atendrem tant a la finalitat de la norma atributiva de competències com al contingut dels preceptes que susciten dubtes, a més d'atorgar preeminència a la regla competencial específica sobre la més genèrica (STC 197/1996, de 28 de novembre, FJ 4, i 8/2012, de 18 de gener, FJ 3; i DCGE, entre d'altres, 4/2011, de 14 d'abril, FJ 2; 7/2011, de 13 de setembre, FJ 2, i, més recentment, 1/2013, de 17 de gener, FJ 2).

Seguint aquests criteris, i d'acord amb el context normatiu descrit anteriorment, una primera aproximació als preceptes que presenten dubtes de constitucionalitat i d'estatutarietat ens permet concloure que, tant el seu contingut material com la seva finalitat, d'acord amb la raó última de la norma atributiva de competències, s'insereixen clarament en l'àmbit de la matèria «seguretat social». Això és així perquè, pel que fa a ambdós aspectes, el capítol III de la disposició estatal objecte d'escrutini, segons l'exposició de motius, «introdueix una sèrie de modificacions per atorgar més seguretat jurídica als perceptors de les prestacions i subsidis per desocupació, i estableix que, per percebre i conservar la prestació i el subsi-

di per desocupació, els beneficiaris han d'estar inscrits i mantenir la inscripció a través de la renovació de la demanda d'ocupació». En descriure el contingut de les modificacions operades, el mateix preàmbul afirma que «[l]'article 7 d'aquest Reial decret llei modifica l'article 27 de la Llei 56/2003, de 16 de desembre, d'ocupació, per adaptar-ne el contingut a les variacions introduïdes a la Llei general de la Seguretat Social, i l'article 8 modifica els articles 24, 25, 47 i 48 del text refós de la Llei sobre infraccions i sancions en l'ordre social aprovat pel Reial decret legislatiu 5/2000, de 4 d'agost, amb la finalitat d'adaptar el règim d'infraccions i sancions a la novetat que la inscripció com a demandant d'ocupació i el manteniment d'aquesta passen a ser requisits necessaris per percebre i conservar el dret a la prestació [...]».

Per tant, en la mesura que la mateixa norma es refereix essencialment a obligacions i requisits que concerneixen els beneficiaris de prestacions i subsidis per desocupació, i al règim d'infraccions i sancions a les quals es troben sotmesos, és obvi que ens trobem davant d'aspectes que s'insereixen tots en l'esfera de la matèria «seguretat social» i no en la de «treball», en tant que la doctrina constitucional ha asseverat amb claredat que «las prestaciones de desempleo [...] son prestaciones de Seguridad Social (art. 41 CE)» (STC 195/1996, FJ 10, i 104/2013, FJ 4), com així es reconeix, a més, en els articles 203 i següents TRLGSS (STC 104/2013, FJ 4).

I, pel que fa a les infraccions en matèria d'ocupació i, més en concret, de les prestacions per desocupació, l'alt tribunal, en la mateixa STC 195/1996, declarà que, tot i que aquestes infraccions referides es trobessin recollides en el moment de pronunciar-se de forma separada a les de seguretat social, no obstant això, pertanyien indubtablement a aquest mateix àmbit, en tant que relacionades amb les prestacions per desocupació. A més, cal afegir que avui dia ja es troben incloses com a infraccions de seguretat social en el Text refós de la Llei d'infraccions de l'ordre social (cap. III, sec. 2a). Per aquest motiu, segons el Tribunal Constitucional, a efectes de distribució de competències, les prestacions per desocupació no es poden ubicar en un altre títol competencial que no sigui el de l'article 149.1.17 CE, que reconeix la competència exclusiva de

l'Estat en matèria de «[l]egislació bàsica i règim econòmic de la Seguretat Social, sens perjudici que les Comunitats Autònomes n'executin els serveis».

4. Un cop enquadrats els preceptes sol·licitats dins la matèria «seguretat social», a continuació podem passar a determinar els criteris que defineixen el règim competencial en aquest àmbit material, segons les previsions del bloc de la constitucionalitat i que, per tant, han de servir de paràmetre per emetre el nostre judici de constitucionalitat i d'estatutarietat sobre els preceptes objecte de dictamen.

Feta l'asseveració anterior que el títol competencial estatal d'aplicació és l'article 149.1.17 CE, pel que fa a la norma estatutària cal que ens referim seguidament a l'abast de l'article 165 EAC. Aquest precepte, en allò que ara interessa a aquest Dictamen, disposa que: «1. Correspon a la Generalitat, en matèria de seguretat social, respectant els principis d'unitat econòmica patrimonial i de solidaritat financera de la seguretat social, la competència compartida, que inclou: a) El desplegament i l'execució de la legislació estatal, llevat de les normes que configuren el règim econòmic. b) La gestió del règim econòmic de la seguretat social [...] 2. La Generalitat pot organitzar i administrar, a aquests efectes i dins del seu territori, tots els serveis relacionats amb les matèries damunt especificades, i exerceix la tutela de les institucions, les entitats i les fundacions en matèria de sanitat i seguretat social, llevat de l'alta inspecció, que queda reservada a l'Estat». El contingut del precepte estatutari en relació amb la matèria de seguretat social comprèn, doncs, un ampli ventall de facultats de les quals s'exceptuen, igual que ho feia l'article 17.2 EAC 1979, «les normes que configuren el règim econòmic» i «[l]a gestió del règim econòmic de la seguretat social», matèria, aquesta darrera, en què les potestats de la Generalitat es limiten a l'esfera executiva (STC 195/1996, de 28 de novembre, FJ 10, i 51/2006, de 16 de febrer, FJ 4).

Precisament, pel que fa a l'abast de les competències executives de l'article 165.1.a i b EAC, podem afirmar que la Generalitat les té atribuïdes amb caràcter general, especialment si es té en compte que, com hem vist, l'apartat 2 del

citat precepte assenyala que la Generalitat podrà organitzar i administrar, dins del seu territori, tots els serveis relacionats amb les matèries exposades en l'apartat 1 (seguretat social), a més d'exercir la tutela de les institucions, entitats i fundacions en matèria de sanitat i seguretat social, i l'Estat es reservarà l'alta inspecció, amb el límit conegut de respectar els «principis d'unitat econòmica patrimonial i de solidaritat financera de la seguretat social».

En aquest sentit, la recent STC 104/2013, de 25 d'abril (FJ 4), amb remissió a la precitada STC 195/1996 (FJ 8), ha declarat una vegada més que correspon a les comunitats autònomes la competència per declarar l'existència d'infraccions i sancions que no guardin relació amb el règim econòmic de la Seguretat Social, i la potestat punitiva sobre els actes instrumentals relatius al naixement i el manteniment de l'obligació de contribuir, com ara la inscripció, l'afiliació, les altes i les baixes.

«[E]xcluyendo, en consecuencia, la del Estado [*es refereix a la competència*], “para declarar la concreta existencia de infracciones y sancionar aquellas que no guarden relación con el régimen económico de la Seguridad Social”, así como para “aquellos supuestos en que la potestad punitiva recae sobre actos instrumentales respecto al nacimiento y mantenimiento de la obligación de contribuir (inscripción, afiliación, altas y bajas, etc.)”, reservando por el contrario al Estado, como propia de su competencia en materia de régimen económico, la potestad sobre “aquellas infracciones que recaen directamente sobre la actividad económica de la Seguridad Social, esto es, las que definen ilícitos que se hallan inmediatamente referidos a la percepción de sus ingresos o a la realización de los gastos correspondientes” (STC 195/1996, de 28 de noviembre, FJ 8).» (FJ 4)

D'aquesta manera, l'Estat, com a titular de la competència normativa i d'execució, ha de disposar de la potestat de declarar infraccions i imposar sancions per «[...] preservar la unidad del sistema español de Seguridad Social y el mantenimiento de un “régimen público”, es decir, único y unitario de Seguridad Social para todos los ciudadanos (art. 41 de la Constitución), que garantice al tiempo la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y deberes en materia de Seguridad Social (art. 149.1.1ª de la Constitución)» (STC 195/1996, FJ 6; i

en el mateix sentit, la 124/1989, de 7 de juliol, de la qual es feu ressò el DCGE 8/2013, de 8 d'agost, FJ 2).

Així mateix, sempre d'acord amb la interpretació donada per les STC 195/1996 (FJ 10) i 51/2006 (FJ 4), hem de deixar constància que la Generalitat disposa, com hem indicat, de competències executives respecte dels aspectes instrumentals vinculats al règim econòmic del sistema de Seguretat Social, com són els actes d'enquadrament, o les facultats d'autorització, de cessament i de control de les mútues d'accidents de treball i malalties professionals de la Seguretat Social o els aspectes instrumentals relacionats amb la col·laboració de les empreses en la gestió del sistema de Seguretat Social, així com l'exercici de la competència sancionadora atès que, en els supòsits anteriors, l'alt tribunal entén que no es veu afectat l'esmentat règim econòmic.

A l'últim, i això és el que ens ocupa preferentment en el present Dictamen, hem de tenir present, a més, que el Tribunal Constitucional ha afirmat reiteradament que l'abast de les competències executives assumides comprèn també la potestat sancionadora en la matèria sobre la qual s'exerceix (STC 87/1985, de 16 de juliol, FJ 1 i 2; 227/1988, de 29 de novembre, FJ 29, i 195/1996, FJ 8). Aquestes funcions executives en matèria sancionadora «inclouen tant la imposició de la sanció en cada cas concret com la iniciació i la instrucció del corresponent procediment, sempre que “se acomoden a las garantías constitucionales dispuestas en este ámbito del derecho sancionador (art. 25.1 CE, básicamente)” (STC 87/1985, de 16 de juliol, FJ 8, entre d'altres), i sense altres límits que els derivats del respecte als criteris substancials propis del procediment administratiu comú» (DCGE 13/2013, de 10 d'octubre, FJ 3.4.A).

D'acord amb l'article 37 bis de l'esmentat Reglament general sobre procediments per a la imposició de sancions per infraccions de l'ordre social, hem de dir que el procediment sancionador en l'àmbit que ens ocupa preveu dues fases: la iniciació del procediment i la resolució que imposa la sanció. En concret, l'inici del procediment comprèn la redacció de l'escrit d'iniciació amb indicació dels fets constatats, la forma de comprovació, la infracció presumptament comesa, amb expressió del precepte que es vulnera, la reincidència, si és el

cas, i la proposta de sanció (apt. 2). Dins de la primera fase, es pot procedir a la suspensió cautelar del gaudi de la prestació. Finalment, es dicta la resolució corresponent (apt. 4) que imposa la sanció.

Tercer. L'examen de l'adequació dels articles 7 i 8.cinc del Reial decret llei 11/2013 a l'ordre de distribució de competències

1. Un cop delimitat el títol competencial prevalent, i fixades les regles que defineixen el règim competencial de la matèria «seguretat social» i, en concret, de la potestat sancionadora en matèria de prestacions i subsidis per desocupació, cal que ens pronunciem sobre la possible taxa d'inconstitucionalitat dels preceptes qüestionats a partir del seu examen detallat.

Com a qüestió prèvia a aquest examen, i per la seva connexió amb els preceptes esmentats perquè recullen supòsits que després són objecte d'examen, posarem en relleu que l'article 6 RDL 11/2013 modifica els articles 207 i 209 TRLGSS, amb l'objecte d'introduir els requisits de la inscripció com a demandant d'ocupació, i del manteniment d'aquesta mateixa circumstància, per causar dret a la prestació o el subsidi per desocupació i conservar-los (art. 6.u i 6.dos). D'altra banda, l'article 8.dos RDL 11/2013 modifica l'apartat 3, i afegeix un nou apartat 4 a l'article 24 TRLISOS. Aquesta modificació suposa, per una banda, la tipificació com a infracció lleu de la no-facilitació de la informació necessària per garantir la recepció de les notificacions i comunicacions, que passa a recollir-se en dos apartats diferents (24.3.d i 24.4.a TRLISOS), segons si es tracta de sol·licitants o beneficiaris o d'altres treballadors o assimilats respecte dels «serveis públics d'ocupació», o bé de sol·licitants o beneficiaris «davant l'entitat gestora de les prestacions». Per una altra banda, la modificació operada incorpora la tipificació de l'incompliment del requisit de mantenir la inscripció com a demandant d'ocupació per conservar la percepció de la prestació (art. 24.4.b).

2. Després d'aquestes consideracions preliminars, per a una major claredat expositiva i per la seva significativa connexió material, iniciarem la nostra anàlisi per l'article 8.cinc RDL 11/2013. Aquest precepte dóna una nova redacció a l'article 48.5 TRLISOS, el qual preveu, en la segona part del primer paràgraf:

«[...] En el cas d'infraccions comeses per sol·licitants o beneficiaris de les prestacions per desocupació de nivell contributiu o assistencial, la competència correspon a l'entitat gestora d'aquestes, excepte en el cas de les infraccions que contenen els articles 24.3 i 25.4 d'aquesta Llei, en què la imposició de la sanció correspon al servei públic d'ocupació competent que ha de comunicar la sanció, en el moment en què s'imposi, a l'entitat gestora de les prestacions per desocupació per a la seva execució per aquesta.»

D'acord amb la literalitat d'aquest precepte, s'exceptuen de la competència de l'entitat gestora de les prestacions per desocupació (SEPE) les infraccions contingudes en els articles 24.3 i 25.4 TRLISOS, sense esmentar tanmateix dins aquesta excepció les infraccions contingudes en l'article 24.4 TRLISOS, precepte aquest últim que, com hem vist, tipifica com a infracció lleu, d'una banda, el fet de no facilitar la informació necessària a l'entitat gestora de les prestacions per garantir la recepció de les notificacions i comunicacions (lletra *a*); i, de l'altra, la circumstància de no complir el requisit, exigít per conservar la percepció de la prestació, d'estar inscrit com a demandant d'ocupació, en els termes previstos als articles 209.1 i 215.4 TRLGSS (lletra *b*). Les sancions que porten aparellades aquestes infraccions són la pèrdua temporal o l'extinció de la prestació (art. 47.1.a TRLISOS). En conseqüència, a partir de l'entrada en vigor del Reial decret llei, correspon al SEPE la potestat sancionadora sobre les infraccions contingudes en l'article 24.4 TRLISOS, i en queda exclosa, per al supòsit que ens ocupa, la Generalitat de Catalunya.

A aquests efectes, com ja ha estat dit en un altre moment, el Tribunal Constitucional va tenir ocasió d'analitzar un supòsit anàleg en la mencionada STC 104/2013 (FJ 4). En concret, la referida resolució es va pronunciar sobre la Llei 62/2003, de 30 de desembre, de mesures fiscals, administratives i de l'or-

dre social, i entre d'altres, sobre l'article 46.17, que modificà l'article 48.4 TRLISOS (actualment, art. 48.5), declarant aquell precepte contrari a l'ordre de distribució competencial per l'atribució que feia al SEPE de la potestat sancionadora respecte de les infraccions dels articles 24.3 i 25.4 TRLISOS, les quals, com ja s'ha dit també, incloïen previsions de contingut material molt similar a les que ara ens ocupen, per la qual cosa sembla indubtable que els és traslladable la doctrina que s'hi conté. No en va l'obligació de facilitar informació es manté inalterada i, pel que fa a la substitució de la infracció relativa a la no-renovació de la demanda d'ocupació per la de manteniment de la inscripció, sembla obvi que ens trobem davant de la tipificació de la mateixa conducta infractora, precisament perquè aquesta última té lloc quan no hi ha la corresponent renovació de la demanda.

Aquesta asseveració no varia, tanmateix, pel fet que el Reial decret llei que dictaminem hagi configurat la inscripció com un requisit formal per a l'atorgament de la prestació, perquè, com acabem de dir, el seu contingut substantiu continua sent l'obligació que recau sobre el beneficiari de la prestació de renovar la demanda d'ocupació. Confirma aquesta afirmació el fet que, precisament, una conducta infractora ha substituït l'altra, per tal de respectar el principi *non bis in idem* que regeix el procediment administratiu sancionador.

En aquest sentit, la STC 104/2013 de referència determinà de forma inequívoca que l'incompliment de l'obligació de facilitar informació per garantir la recepció de les comunicacions i les notificacions, tipificada abans de la reforma introduïda pel Reial decret llei 11/2013, en l'article 24.3.d TRLISOS; i l'incompliment de renovar la demanda de treball en la forma i la data determinades, igualment tipificada abans de la darrera reforma en l'article 24.3.a TRLISOS, no recauen directament sobre l'activitat econòmica de la Seguretat Social, ja que entén que no estan relacionades amb la percepció de la prestació sinó que afecten les facultats de supervisió que el Tribunal Constitucional considera com a funcions pròpies de la comunitat autònoma.

Val a dir, a més, que el referit Text refós de la Llei d'infraccions i sancions en l'ordre social, aprovat pel Reial decret legis-

latiu 5/2000, va tenir com a objectiu, al seu dia, adequar el seu contingut al pronunciament de la STC 195/1996. Aquesta Sentència, si bé va reconèixer la competència estatal per definir les conductes infractores i tipificar les infraccions i les corresponents sancions (d'acord amb la potestat legislativa estatal prevista a l'article 149.1.17 CE), declarà la inconstitucionalitat de diversos preceptes de la Llei 8/1988, de 7 d'abril, per desconèixer les competències sancionadores de les comunitats autònomes.

A més d'això, la resolució esmentada va efectuar una clara delimitació competencial en afirmar, en la matèria que examinem, la potestat sancionadora autonòmica. En concret, segons l'alt tribunal, com ja hem avançat, l'Estat es pot reservar la tipificació de les infraccions i la imposició de sancions només en els casos en què es vegi afectat el règim econòmic de la Seguretat Social, entès com a percepció dels seus ingressos o la realització de despeses, de manera que correspon a les comunitats autònomes la competència exclusiva per declarar l'existència d'infraccions o sancions que no guardin relació amb el règim econòmic de la Seguretat Social.

«[...] Hecha esa primera atribución, es necesario proceder a una delimitación ulterior para aquellos supuestos en que la potestad punitiva recae sobre actos instrumentales respecto al nacimiento y mantenimiento de la obligación de contribuir (inscripción, afiliación, altas y bajas, etc.). En tales supuestos, como acaba de decirse, la potestad ejecutiva para la imposición de las sanciones que procedan pertenece también a la Comunidad Autónoma. Por último, quedan aquellas infracciones que recaen directamente sobre la actividad económica de la Seguridad Social, esto es, las que definen ilícitos que se hallan inmediatamente referidos a la percepción de sus ingresos o a la realización de los gastos correspondientes. En ellas, el objeto inmediato de tutela es la gestión de la caja única de la Seguridad Social que, al hallarse atribuida al Estado, determina que éste, como titular de la ejecución, ostente también la potestad de declarar infracciones e imponer sanciones, que no es sino una técnica específica de control, y que forma parte, por consiguiente, de su competencia en materia de régimen económico.» (STC 195/1996, FJ 8)

La STC 104/2013, mencionada, que, com hem dit, examina, entre d'altres, l'article 46.17 de la Llei 62/2003, de 30 de

desembre, es va expressar en el mateix sentit que el Consell Consultiu, el qual, en el seu Dictamen núm. 253, de 28 de gener de 2004, considerà precisament que la norma, en les atribucions que efectuava al SEPE, vulnerava les competències d'execució de la Generalitat de Catalunya, quant a la potestat sancionadora d'infraccions lleus i greus en matèria de seguretat social.

En conseqüència, l'article 8.cinc RDL 11/2013, en la modificació que efectua de l'article 48.5 TRLISOS, que implica l'atribució al SEPE de la competència per sancionar les infraccions previstes a l'article 24.4 del mateix Text refós, no disposa de cobertura en l'article 149.1.17 CE i vulnera les competències de la Generalitat de l'article 165.1.a EAC.

3. Seguidament, un cop analitzat l'article 8.cinc, com ja hem anunciat, examinarem l'article 7 RDL 11/2013, que modifica l'apartat 4 de l'article 27 LO. Aquest precepte, pel que ara ens interessa, en el seu paràgraf segon disposa que:

«Els serveis públics d'ocupació competents han de verificar, així mateix, el compliment de l'obligació dels beneficiaris de mantenir-se inscrits com a demandants d'ocupació, i han de comunicar els incompliments d'aquesta obligació al Servei Públic d'Ocupació Estatal en el moment en què es produeixin o es coneguin.»

I, tot seguit, el darrer incís, la dicció del qual es manté en els termes de la redacció donada pel Reial decret llei 20/2012, de 13 de juliol, disposa que:

«Aquesta comunicació es pot fer per mitjans electrònics i és document suficient perquè el Servei Públic d'Ocupació Estatal iniciï el procediment sancionador que correspongui.»

D'aquesta manera, tot i que el precepte atribueix als serveis públics d'ocupació autonòmics la verificació o comprovació del compliment de l'obligació per part dels beneficiaris de prestacions i subsidis per desocupació de mantenir-se inscrits com a demandants d'ocupació, una vegada constatat l'incompliment, el que correspon pròpiament a aquests serveis es redueix a la comunicació formal d'aquesta circum-

tància al SEPE, perquè sigui aquest el que «iniciï el procediment sancionador que correspongui». Així, s'atribueix a aquest servei estatal la «iniciació» del procediment sancionador i no només l'execució de la sanció, la qual cosa implicaria exclusivament la facultat de retirar la prestació o el subsidi, en tant que entitat gestora de les prestacions per desocupació (art. 13.j LO).

Com sigui que ja hem analitzat, en examinar l'article 48.5 TRLISOS en l'apartat precedent d'aquest fonament jurídic, l'atribució al SEPE de la competència per sancionar la conducta infractora a la qual es refereix l'article 27.4 LO, segon paràgraf, que ara dictaminem, vagi per endavant que considerem aplicable i fem extensible la fonamentació que hi hem efectuat sobre la competència de la Generalitat, d'acord amb les funcions executives sancionadores en matèria d'infraccions de l'ordre social, i en concret, sobre les prestacions i subsidis de desocupació. Aquestes han d'incloure, com ja hem dit, d'acord amb la doctrina constitucional, no només la competència per imposar la sanció sinó també, com és el cas que ens ocupa, la d'iniciar el procediment sancionador, d'acord amb el que hem vist que estableix l'article 37 bis RGS.

Així les coses, només ens cal reiterar que la competència per iniciar el procediment sancionador, en relació amb l'incompliment de l'obligació de mantenir-se inscrit com a demandant d'ocupació, ha de correspondre, en el cas que ens ocupa, a la Generalitat. Això últim, perquè, com ha sostingut el Tribunal Constitucional en relació amb la no-renovació de la demanda d'ocupació, no comporta *per se* cap tipus de repercussió sobre l'activitat econòmica vinculada directament a la percepció dels ingressos o a l'administració o la disposició dels fons per atendre les despeses corresponents que s'incardini en la matèria «règim econòmic de la seguretat social» permetent la intervenció estatal *ex* article 149.1.17 CE.

En conseqüència, l'article 7 RDL 11/2013, en l'atribució que efectua en el segon paràgraf de l'article 27.4 LO al SEPE de la competència d'iniciar el procediment sancionador en el cas de l'incompliment de l'obligació dels beneficiaris de prestacions i subsidis per desocupació de mantenir-se inscrits com a demandants d'ocupació, no troba empara en l'article

149.1.17 CE i vulnera les competències de la Generalitat de l'article 165.1.a EAC.

4. A l'últim, farem referència al compliment del pressupòsit habilitant previst a l'article 86.1 CE. En aquest sentit, procedirem de forma breu, atès que l'Acord del Govern de la Generalitat hi fa menció expressant dubtes sobre la seva idoneïtat, per bé que no sigui objecte de sol·licitud expressa. A aquests efectes, durem a terme una aproximació formal al contingut del capítol III, en general, i als preceptes dictaminats, en particular, obviant els límits materials del Reial decret llei, en tant que, com se n'ha fet ressò la nostra doctrina consultiva (per tots, DCGE 5/2012, de 3 d'abril, FJ 2), «[...] el Tribunal ha considerat que la tipificació d'il·lícits i sancions administratives mitjançant decret llei no comporta una regulació general del dret (STC 3/1988, de 21 de gener, FJ 8, i 6/1994, de 17 de gener, FJ 3)».

Per tal d'efectuar aquesta anàlisi, caldrà que exposem sintèticament els fonaments de la doctrina constitucional sobre aquesta matèria, a fi de contrastar-los amb els arguments que ha emprat el Govern de l'Estat per justificar la concurrència de l'extraordinària i urgent necessitat de dur a terme les modificacions normatives realitzades en el capítol III. Així, observem que el preàmbul al·ludeix de forma prou vaga al fet que es tracta de mesures en matèria d'ocupació i seguretat social que reforcen la vinculació entre la protecció per desocupació i la inserció laboral de les persones desocupades, i que responen a l'objectiu d'atorgar més seguretat jurídica als empresaris i perceptors de prestacions i subsidis.

Sobre aquest particular, la doctrina constitucional (STC 68/2007, de 28 de març, que reproduïx l'establerta al seu torn per les STC 189/2005, de 7 de juliol, FJ 3; 329/2005, de 15 de desembre, FJ 5; i les més recents 1/2012, de 13 de gener, FJ 6, i 39/2013, de 14 de febrer), determina dues regles interpretatives: la primera es refereix a la necessitat de ponderar el judici purament polític dels òrgans executius i legislatius, la qual cosa comporta l'acceptació d'un cert grau de deferència respecte del judici d'oportunitat del Govern sobre

la procedència de recórrer a la legislació d'urgència; i la segona és la que exigeix que la mesura adoptada mantingui la necessària connexió entre aquesta facultat legislativa excepcional i l'existència del pressupòsit de fet habilitant, és a dir, una situació d'extraordinària i urgent necessitat.

En aquest sentit, examinades les modificacions normatives operades, sembla que aquestes constitueixen principalment una nova definició de les conductes infractores i de les sancions corresponents, ja previstes en la normativa vigent fins al moment de la seva entrada en vigor. A aquests efectes, per tal de justificar la reforma del TRLGSS, de la LO i del TRLISOS introduïda pel capítol III sota la rúbrica «Modificacions en matèria d'ocupació i protecció per desocupació», el legislador argumenta en el proemi de la norma, sense aportar més fonamentació, que les modificacions proposades suposen aparentment un reforçament de «la vinculació entre la protecció per desocupació i la inserció laboral de les persones desocupades», i responen «a l'objectiu d'atorgar més seguretat jurídica als empresaris i als perceptors de les prestacions i subsidis per desocupació». Aquesta és la mateixa posició sostinguda pel Govern en el debat parlamentari sobre la convalidació del Reial decret llei pel Congrés dels Diputats (Corts Generals, *Diari de Sessions del Congrés dels Diputats* núm. 136, de 12 de setembre de 2013).

Per tant, d'acord amb l'anterior, hem d'entendre que ens trobem davant d'un seguit de modificacions normatives que condueixen, principalment, a una nova definició de conductes infractores i de les sancions corresponents, ja previstes en la dinàmica de la protecció per desocupació preexistent, per bé que, a partir de l'entrada en vigor del Reial decret llei, pugui servir per reforçar l'obligació de tots els beneficiaris de prestacions i subsidis per desocupació de cercar activament ocupació i evitar així possibles situacions fraudulentas. Aquesta circumstància no sembla que pugui constituir un supòsit de necessitat extraordinària, ni que, per descomptat, meriti una intervenció legislativa urgent que eludeixi inexorablement el procediment ordinari, amb totes les garanties que hi són inherents (STC 137/2011, de 14 de setembre, FJ 4).

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

CONCLUSIONS

Primera. L'article 7 del Reial decret llei 11/2013, de 2 d'agost, per a la protecció dels treballadors a temps parcial i altres mesures urgents en l'ordre econòmic i social, en la redacció que dona al segon paràgraf *in fine* de l'article 27.4 de la Llei 56/2003, de 16 de desembre, d'ocupació: «i és document suficient perquè el Servei Públic d'Ocupació Estatal iniciï el procediment sancionador que correspongui», en tant que li atribueix la competència per iniciar el procediment sancionador en el cas d'incompliment de l'obligació dels beneficiaris de prestacions i subsidis per desocupació de mantenir-se inscrits com a demandants d'ocupació, vulnera l'article 165.1.a de l'Estatut.

Adoptada per majoria.

Segona. L'article 8.cinc del Reial decret llei 11/2013, de 2 d'agost, que modifica l'apartat 5 de l'article 48 del Text refós de la Llei sobre infraccions i sancions en l'ordre social, aprovat pel Reial decret legislatiu 5/2000, de 4 d'agost, en no excloure la competència del Servei Públic d'Ocupació Estatal per imposar sancions sobre les infraccions previstes a l'article 24.4 del mateix Text refós, vulnera l'article 165.1.a de l'Estatut.

Adoptada per unanimitat.

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

Dictamen 15/2013, de 8 de novembre,
sobre el Reial decret 609/2013, de 2 d'agost, pel qual s'estableixen els llindars de renda i patrimoni familiar i les quanties de les beques i els ajuts a l'estudi per al curs 2013-2014, i es modifica parcialment el Reial decret 1721/2007, de 21 de desembre, pel qual s'estableix el règim de les beques i els ajuts a l'estudi personalitzats, així com sobre la Resolució de 13 d'agost de 2013, de la Secretaria d'Estat d'Educació, Formació Professional i Universitats, per la qual es convoquen beques de caràcter general per al curs acadèmic 2013-2014, per a estudiants que cursin estudis postobligatoris

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

DICTAMEN

Sol·licitat pel Govern de la Generalitat, sobre el Reial decret 609/2013, de 2 d'agost, pel qual s'estableixen els llindars de renda i patrimoni familiar i les quanties de les beques i els ajuts a l'estudi per al curs 2013-2014, i es modifica parcial-

Ponent: Eliseo Aja

ment el Reial decret 1721/2007, de 21 de desembre, pel qual s'estableix el règim de les beques i els ajuts a l'estudi personalitzats, així com sobre la Resolució de 13 d'agost de 2013, de la Secretaria d'Estat d'Educació, Formació Professional i Universitats, per la qual es convoquen beques de caràcter general per al curs acadèmic 2013-2014, per a estudiants que cursin estudis postobligatoris (BOE núm. 185, de 3 d'agost de 2013, i núm. 198, de 19 d'agost de 2013, respectivament).

ANTECEDENTS

1. El dia 23 d'octubre de 2013 va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries (Reg. núm. 3534) un escrit de 22 d'octubre de 2013, de la vicepresidenta del Govern, pel qual, en compliment del que preveuen els articles 16.2.b i 31.2 de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries, es comunicava al Consell l'Acord del Govern de la Generalitat, de 22 d'octubre de 2013, de sol·licitud d'emissió de dictamen sobre l'adequació a la Constitució i a l'Estatut d'autonomia de l'article 5.1 i .2, l'apartat 5 de la disposició addicional tercera, els apartats tres i divuit de la disposició final segona, i la disposició final primera del Reial decret 609/2013, de 2 d'agost, pel qual s'estableixen els llindars de renda i patrimoni familiar i les quanties de les beques i els ajuts a l'estudi per al curs 2013-2014, i es modifica parcialment el Reial decret 1721/2007, de 21 de desembre, pel qual s'estableix el règim de les beques i els ajuts a l'estudi personalitzats, i dels articles 1.1, 2.4, 50.6 i .7 i l'apartat 2 de la disposició transitòria primera de la Resolució de 13 d'agost de 2013, de la Secretaria d'Estat d'Educació, Formació Professional i Universitats, per la qual es convoquen beques de caràcter general per al curs acadèmic 2013-2014, per a estudiants que cursin estudis postobligatoris (BOE núm. 185, de 3 d'agost de 2013, i núm. 198, de 19 d'agost de 2013, respectivament).

Amb anterioritat, el Govern de la Generalitat, en data 1 d'octubre de 2013, havia formulat el requeriment previ d'in-

competència al Govern de l'Estat amb relació al Reial decret i a la Resolució esmentats. El text del requeriment s'adjunta com a annex a la sol·licitud de dictamen.

L'òrgan sol·licitant demana d'aquest Consell el dictamen, atès el seu caràcter preceptiu, per al cas que s'acordés interposar el corresponent conflicte positiu de competència.

2. El Consell de Garanties Estatutàries, en la sessió del dia 24 d'octubre de 2013, després d'examinar la legitimació i el contingut de la sol·licitud, la va admetre a tràmit i es va declarar competent per emetre el dictamen corresponent. Se'n va designar ponent el conseller Eliseo Aja.

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

4. En data 6 de novembre de 2013 es va rebre en el Registre del Consell (Reg. núm. 3660) un escrit del conseller d'Agricultura, Ramaderia, Pesca, Alimentació i Medi Natural, de documentació complementària, en què s'adjuntaven dos informes jurídics elaborats per l'Assessoria Jurídica del Departament d'Ensenyament i l'Àrea d'Assessorament Jurídic de l'Àmbit d'Universitats i Recerca de la Secretaria d'Universitats i Recerca del Departament d'Economia i Coneixement.

5. En data 7 de novembre de 2013 es va rebre en el Registre del Consell (Reg. núm. 3665) un escrit de la directora del Gabinet Jurídic de la Generalitat que adjuntava la contestació del Govern de l'Estat al dit requeriment.

6. Finalment, després de les corresponents sessions de deliberació, es va fixar com a data per a la votació i per a l'aprovació del Dictamen el dia 8 de novembre de 2013.

FONAMENTS JURÍDICS

Primer. L'objecte del Dictamen

1. El Govern de la Generalitat sol·licita del Consell dictamen sobre el Reial decret 609/2013, de 2 d'agost, pel qual s'estableixen els llindars de renda i patrimoni familiar i les quanties de les beques i els ajuts a l'estudi per al curs 2013-2014, i es modifica parcialment el Reial decret 1721/2007, de 21 de desembre, pel qual s'estableix el règim de les beques i els ajuts a l'estudi personalitzats (en endavant, RD 609/2013), així com sobre la Resolució de 13 d'agost de 2013, de la Secretaria d'Estat d'Educació, Formació Professional i Universitats, per la qual es convoquen beques de caràcter general per al curs acadèmic 2013-2014, per a estudiants que cursin estudis postobligatoris (en endavant, la Resolució). El dictamen s'emet amb caràcter preceptiu i previ a l'eventual plantejament pel Govern de la Generalitat d'un conflicte de competència davant del Tribunal Constitucional (art. 76.3 EAC i 16.2.b i 31.2 de la Llei 2/2009, de 12 de febrer).

La sol·licitud presenta la peculiaritat que recau sobre una disposició de caràcter general i una resolució. El vici d'incompetència plantejat pel Govern és substancialment el mateix en relació amb totes dues, atès que la Resolució constitueix l'aplicació per a l'actual curs acadèmic de les previsions normatives contingudes en el Reial decret esmentat. Hem de recordar, d'altra banda, que en matèria de subvencions és habitual que els conflictes positius de competència es plantegin respecte de la norma que regula les bases i de l'acte de convocatòria (per exemple, vegeu, darrerament, la STC 150/2013, de 9 de setembre). En conseqüència, el problema competencial suscitat pel Govern en relació amb la disposició reglamentària i la Resolució el tractarem conjuntament.

Per tal de delimitar l'objecte del present Dictamen, cal, en primer lloc, exposar succintament el contingut del Reial decret 609/2013 i de la Resolució, així com descriure el context normatiu del qual formen part, i, després, identificar els preceptes concrets de la disposició reglamentària i de la Resolució que són objecte de sol·licitud i els motius en què es fona-

menta l'escrit del Govern. Finalment, per acabar aquest fonament jurídic, exposarem l'estructura que adoptarà la resta del Dictamen per donar resposta a la petició.

2. El Reial decret 609/2013 és la norma reglamentària que determina, amb caràcter anual, els paràmetres quantitatius de les beques que es convocaran per al corresponent curs acadèmic. D'aquesta manera, després del capítol I, dedicat a les disposicions generals sobre l'objecte i l'àmbit d'aplicació (art. 1 i 2), el capítol II regula i fixa les quanties de les beques i els ajuts a l'estudi de caràcter general (art. 3 a 6) i el capítol III ho fa respecte dels ajuts per a l'alumnat amb necessitats específiques de suport educatiu (art. 7). Finalment, el capítol IV estableix els llindars de renda i patrimoni familiar per accedir a les beques i els ajuts (art. 8 a 11). D'acord amb la disposició final primera, el Reial decret té caràcter bàsic i es dicta a l'empara dels títols competencials reconeguts en els apartats 1 i 30 de l'article 149.1 CE.

Així mateix, el RD 609/2013 conté en la disposició final segona una reforma important del Reial decret 1721/2007, de 21 de desembre, pel qual s'estableix el règim de les beques i els ajuts a l'estudi personalitzats (en endavant, RD 1721/2007), a la qual es dediquen els vint-i-dos apartats d'aquesta disposició, que modifiquen un gran nombre de preceptes del Reial decret 1721/2007 (norma respecte de la qual el Govern de la Generalitat ha plantejat el conflicte de competència núm. 3321-2008, pendent de sentència). Com exposa el preàmbul del Reial decret 609/2013, aquesta reforma del sistema de beques pretén reforçar l'eficàcia en la consecució dels objectius d'equitat i d'igualtat d'oportunitats, i de l'esforç, la responsabilitat i un millor rendiment acadèmic, així com millorar l'eficiència en l'assignació dels recursos públics, amb especial atenció a situacions de necessitat. En aquest context, una de les novetats que s'introdueix, i que és objecte, com es veurà, de la sol·licitud del Govern, és la regulació d'una nova quantia de les beques i els ajuts, la quantia variable, l'import de la qual es determina a partir d'una fórmula en què es ponderen tant els factors socioeconòmics de renda i patrimoni familiar com el rendiment acadèmic de les persones sol·licitants.

La Resolució de 13 d'agost de 2013 té per objecte la convocatòria de les beques i els ajuts per al curs acadèmic 2013-2014 i el seu contingut, estructurat en 56 articles, cinc disposicions addicionals, tres de transitòries, una de derogatòria i tres de finals, constitueix l'aplicació del marc normatiu que regula el sistema de beques i ajuts a l'estudi, integrat substancialment pels reials decrets 1721/2007 i 609/2013.

3. El legislador orgànic ha previst l'establiment d'un sistema de beques i ajuts en l'ensenyament postobligatori, conduent a un títol oficial amb validesa a tot l'Estat espanyol, com a element per garantir el dret a l'educació (art. 6.3.b LO 8/1985, de 3 de juliol, reguladora del dret d'educació; art. 45 LO 6/2001, de 21 de desembre, d'universitats –en la redacció donada per la LO 4/2007, de 12 d'abril–, i art. 83 LO 2/2006, de 3 de maig, d'educació). El sistema de beques s'estructura a partir d'un doble principi: d'una banda, té per objectiu compensar les condicions socioeconòmiques desfavorables dels seus beneficiaris, i amb aquest motiu es preveuen lindars de renda i patrimoni com a requisits d'accés; i, de l'altra, l'atorgament de les beques i els ajuts està condicionat per la capacitat i el rendiment escolars. A partir d'aquestes previsions legals, el règim de les beques i ajuts a l'estudi es conté en el Reial decret 1721/2007, que va substituir la regulació anterior continguda en el Reial decret 2298/1983, de 28 de juliol, per qual es regula el sistema de beques i altres ajuts a l'estudi de caràcter personalitzat.

En aquest context, el legislador català ha reconegut també el dret dels alumnes a «accedir, en condicions d'igualtat, al sistema públic de beques per a l'estudi en funció de llurs recursos econòmics, aptituds i preferències» (art. 6.2 de la Llei 12/2009, de 10 de juliol, d'educació), i per tal de garantir-ho, l'article 158.2.b de la Llei 12/2009 atribueix a l'Administració educativa de la Generalitat la competència per «[e]stablir, amb fons propis i aliens, un sistema propi de beques i ajuts a l'estudi, i gestionar i determinar els objectius als quals es destinen els fons estatals i comunitaris». Pel que fa a l'ensenyament universitari, l'article 41.1 de la Llei 1/2003, de 19 de febrer, d'universitats de Catalunya, disposa que el departament corresponent de la Generalitat «ha d'articular, en el

marc del sistema general de foment a l'estudi superior establert per l'article 45 de la Llei orgànica 6/2001, de 21 de desembre, d'universitats, una política de crèdits i beques que garanteixi que ningú que compleixi les condicions per a cursar estudis universitaris amb aprofitament no en resti exclòs per raons econòmiques, i que permeti també adaptar el sistema general a les necessitats socioeconòmiques i territorials de Catalunya». En el marc d'aquesta política pròpia de beques i ajuts a l'estudi, cal fer esment de la creació de l'Agència de Gestió d'Ajuts Universitaris i de Recerca, mitjançant la Llei 7/2001, de 31 de maig, amb l'objectiu d'exercir les funcions, entre d'altres, d'execució de programes de beques, de préstecs, de subvencions i d'altres activitats de foment de l'estudi universitari, de la recerca científica i tècnica i de la innovació tecnològica a Catalunya (art. 3.1 de la Llei 7/2001).

4. Un cop situat l'objecte de la sol·licitud en el context normatiu en què s'insereix, procedirem, després de fer una consideració general, a descriure el contingut dels preceptes sol·licitats i els motius que fonamenten la petició de dictamen respecte de cadascun d'aquests.

L'escrit del Govern posa de manifest, en primer lloc, que tot i els pronunciaments de la STC 188/2001, de 20 de setembre, i la STC 212/2005, de 21 de juliol, que van declarar la competència de la Generalitat per gestionar les beques, no s'ha produït el traspàs de serveis corresponent. Mentre continuï aquesta situació, la disposició addicional quarta RD 1721/2007 disposa que l'Estat retengui funcions de gestió que no li corresponen, com ara la convocatòria i les decisions principals de caràcter executiu sobre les beques, i permet a les comunitats autònomes a les quals no s'hagin traspassat els serveis l'exercici de funcions de tramitació, amb signatura prèvia del corresponent conveni amb el Ministeri d'Educació i Ciència. El Reial decret 609/2013 i la Resolució mantenen aquesta situació provisional, fet que, segons el Govern, suposa la vulneració de les competències assumides per la Generalitat sobre la base dels articles 131 i 172 EAC en relació amb les beques i els ajuts a l'estudi en l'ensenyament no universitari i universitari, respectivament.

Quant al Reial decret 609/2013, són objecte de sol·licitud els preceptes següents:

– L'article 5.1, que disposa l'ordre de prelación de les diferents quanties de beques previstes a l'hora d'aplicar els recursos assignats pel Ministeri d'Educació, Cultura i Esports (en endavant, Ministeri d'Educació) per a la convocatòria del curs 2013-2014 de beques i ajuts a l'estudi. El segon paràgraf d'aquest precepte estableix que l'import que quedi després d'haver aplicat els recursos a les diferents quanties fixes de les beques s'ha d'assignar a la cobertura de la quantia variable que es distribueix entre els sol·licitants mitjançant l'aplicació de la fórmula prevista en l'article 9.2 RD 1721/2007, reformat en aquesta part pel mateix Reial decret 609/2013 (disposició final segona, apt. tres). El precepte atribueix al Ministeri la determinació del percentatge de l'import que s'ha de destinar a la quantia variable que correspongui als estudiants universitaris i no universitaris.

El Govern considera que aquesta regulació pot vulnerar les competències de la Generalitat en la mesura que aplica, per al curs 2013-2014, la fórmula de determinació de la quantia variable de les beques «sense possibilitat de ponderació per les comunitats autònomes».

– L'article 5.2, que atribueix al Ministeri d'Educació la distribució provisional del 50% de la quantia variable entre les sol·licituds tramitades en la convocatòria en curs, així com la distribució definitiva del 100% d'aquesta quantia variable entre totes les sol·licituds amb dret a la quantia variable, una vegada rebudes totes les sol·licituds tramitades per les comunitats autònomes i les universitats.

L'escrit de sol·licitud afirma que l'atribució d'aquestes funcions al Ministeri d'Educació pot envair les competències executives de la Generalitat.

– La disposició final segona, apartat tres, que dona nova redacció a l'article 9.2 RD 1721/2007, tot regulant la quantia variable de les beques. D'acord amb aquest precepte, la quantia variable resulta de la ponderació de la nota mitjana de l'expedient de l'estudiant i de la renda familiar que resulta de l'aplicació de la fórmula que s'hi estableix. Es preveu que per a cada curs acadèmic es poden fixar imports mínims i/o màxims per a la quantia variable.

El Govern considera que l'establiment de la fórmula no deixa cap possibilitat de ponderació per les comunitats autònomes i en conseqüència envaeix les competències de la Generalitat.

– La disposició final segona, apartat divuit, que modifica la lletra *c* i afegeix la lletra *d* a l'apartat 2 de l'article 40 RD 1721/2007. A la lletra *c* es regula el procés de liquidació a les comunitats autònomes, per part del Ministeri d'Educació, del finançament de les beques que correspon a l'Estat, i a la lletra *d* es preveu que, si les disponibilitats pressupostàries permeten la concessió de la quantia variable, correspon al Ministeri d'Educació la distribució d'aquesta quantia aplicant la fórmula prevista a l'article 9.2 RD 1721/2007 i el lliurament a les comunitats autònomes de les quantitats resultants perquè les abonin als beneficiaris.

A parer del Govern, aquest precepte atribueix al Ministeri d'Educació funcions en la gestió de les beques i la distribució de la quantia variable que vulneren les competències de la Generalitat.

– La disposició addicional tercera, apartat 5, que disposa l'obligació de les comunitats autònomes de compensar la diferència entre el preu públic de les matrícules universitàries i la quantitat que en concepte de beca de matrícula atorga l'Estat. Aquesta regulació és aplicació reglamentària de la prevista en l'article 7.1 del Reial decret llei 14/2012, de 20 d'abril, de mesures urgents de racionalització de la despesa pública en l'àmbit educatiu, precepte legal que va ser objecte del DCGE 7/2012, de 8 de juny, i ha estat impugnat pel Govern davant el Tribunal Constitucional (Recurs d'inconstitucionalitat núm. 301-2013, pendent de sentència). L'esmentada disposició addicional, segons la sol·licitud, vulnera l'autonomia financera de la Generalitat.

– La disposició final primera, que invoca, juntament amb l'article 149.1.30 CE, el títol competencial reconegut a l'article 149.1.1 CE. La invocació d'aquest darrer precepte no es correspon, segons l'escrit de sol·licitud, amb la doctrina constitucional i no pot donar empara a la disposició reglamentària.

Pel que fa a la Resolució de 13 d'agost de 2013, la sol·licitud especifica els dubtes de constitucionalitat i d'estatutarietat següents en relació amb els preceptes referits a continuació:

– L'article 1.1, que disposa que «[s]e convocan por la presente resolución becas para estudiantes que en el curso académico 2013-2014, cursen enseñanzas postobligatorias con validez en todo el territorio nacional».

– L'article 2.4, que atribueix al Ministeri d'Educació la distribució provisional i definitiva de la quantia variable de les beques.

– L'article 50.6, que preveu que la Secretaria d'Estat d'Educació, Formació Professional i Universitats haurà d'assignar el percentatge de l'import disponible per a la quantia variable de les beques que es destinarà als becaris universitaris i als no universitaris. Així mateix, atribueix a la Subdirecció General de Tecnologies de la Informació i Comunicacions del Ministeri d'Educació la funció de distribuir l'import de la quantia variable entre els sol·licitants que hi tinguin dret mitjançant l'aplicació de la fórmula prevista a l'article 9.2 RD 1721/2007.

– L'article 50.7, que estableix els òrgans del Ministeri d'Educació als quals correspon formular la proposta de concessió de les quanties variables i dictar la resolució definitiva de la convocatòria.

– La disposició transitòria primera, apartat 2, que exceptua de les funcions que, mitjançant conveni, poden exercir les comunitats autònomes les previstes en l'article 50.6 respecte de la distribució de la quantia variable.

D'acord amb l'escrit de sol·licitud, les funcions atribuïdes al Ministeri d'Educació pels preceptes anteriors vulneren les competències de la Generalitat.

5. Havent delimitat els preceptes concrets de les disposicions sol·licitades que seran objecte d'anàlisi, així com els dubtes de constitucionalitat i d'estatutarietat que susciten, indicarem l'estructura que adoptarà el nostre Dictamen per tal de donar resposta a l'escrit del Govern.

En el fonament jurídic segon establirem el cànon constitucional i estatutari de la distribució de competències en matèria de beques i ajuts a l'estudi, i en el fonament jurídic tercer del Dictamen ho aplicarem als preceptes objecte de sol·licitud.

Segon. El cànon de constitucionalitat i d'estatutarietat aplicable a la regulació i la gestió de les beques i els ajuts a l'estudi

1. La disposició general i la resolució que analitzem en el present Dictamen tracten sobre beques d'estudis universitaris i no universitaris i, per tant, d'entrada, s'inscriuen en la competència d'educació. Ho confirma que el Reial decret 609/2013 invoca com a títol competencial el reconegut en l'article 149.1.30 CE (disposició final primera RD 609/2013), si bé afegeix també la menció de l'article 149.1.1 CE, que després tractarem. També la sol·licitud i el requeriment del Govern de la Generalitat coincideixen, de manera expressa, que ens trobem dins l'àmbit material de l'educació.

Tant l'Estat com la Generalitat tenen sengles sistemes de beques, esmentats al fonament jurídic anterior, que pretenen facilitar l'accés als estudis a les persones amb condicions econòmiques desfavorables, i distribueixen prestacions econòmiques segons criteris objectius, que consideren tant la renda econòmica familiar com el rendiment acadèmic. A la Constitució no se citen específicament les beques i els ajuts a l'estudi, però l'article 27.5 CE conté el mandat als poders públics per garantir el dret de tothom a l'educació i més enllà de l'ensenyament obligatori i gratuït, i això implica la previsió d'un sistema de beques. Per tant, les beques formen part de la dimensió prestacional del dret a l'educació, el qual és justament l'objecte de la competència que formula l'article 149.1.30 CE («normes bàsiques per al desenvolupament de l'article 27 de la Constitució, a fi de garantir el compliment de les obligacions dels poders públics en aquesta matèria»). En aquest sentit, les STC 188/2001, de 20 de setembre, i 212/2005, de 21 de juliol, que fixen la doctrina en matèria de beques, han considerat que l'àmbit competencial és l'educació.

A Catalunya, l'article 15 de l'Estatut de 1979, dedicat a l'educació, tampoc parlava de beques però el vigent Estatut de 2006, en l'article 21.6 –és a dir, en el títol I de drets, deures i principis rector–, estableix el dret de totes les persones a disposar, en els termes i les condicions fixats per la llei, d'ajuts públics per satisfer els requeriments educatius i accedir als nivells educatius superiors. Això es tradueix en la

previsió d'un sistema de beques tant per a l'ensenyament no universitari com per a l'universitari (art. 131.2.g i 172.1.g EAC), de manera que també la política de beques de la Generalitat s'insereix dins de la seva competència sobre educació.

Per tant, és clar l'enquadrament competencial del Reial decret 609/2013 i la Resolució en la matèria d'educació, tant per la finalitat i el contingut d'ambdós, com pel context normatiu, constitucional i estatutari en el qual s'insereixen.

2. A partir de les consideracions anteriors, cal descartar l'aplicació de l'article 149.1.1 CE com a títol competencial, que pretén el Reial decret 609/2013, perquè aquest és el criteri que ha establert el mateix Tribunal Constitucional. En concret, davant d'un conflicte similar sobre beques, la STC 188/2001 va rebutjar l'aplicació de l'article 149.1.1 CE per tres raons: perquè el legislador orgànic ha considerat les beques com a element central per a l'efectivitat del dret a l'educació i, per tant, forma part d'aquesta competència; perquè la regla de l'article 149.1.1 CE no pot emparar competències de caràcter executiu, i perquè la competència de l'article 149.1.30 CE és clarament més específica que la continguda en l'article 149.1.1 CE, atès que tracta directament de drets educatius (FJ 3, 6, 12 i 13). Aquesta exclusió de l'article 149.1.1 CE va ser ratificada posteriorment de manera contundent per la STC 212/2005:

«[...] en nuestra STC 188/2001 (FJ 12 i 13) ya señalamos que el encuadramiento de estas ayudas no se materializa de manera principal en el art. 149.1.1 CE, sino en el art. 149.1.30 CE (FJ 6), de modo que ahora procede remitirnos a la doctrina allí contenida, que reiteramos en toda su extensión [...].» (FJ 5)

Traslladant aquesta doctrina al cas present, no hi ha raons per no aplicar-la també al sistema de beques després de la incorporació del component de la quantia variable, ja que no afegeix cap element nou que signifiqui un canvi de posició respecte a l'aplicació de l'article 149.1.1 CE. A més, el mateix Tribunal ha subratllat en altres ocasions que les «condicions bàsiques» de l'article 149.1.1 CE no tenen relació amb legislació bàsica ni equivalen al contingut essencial dels drets, tal com ho va definir la STC 11/1981, de 8 d'abril, perquè aques-

tes categories es mouen en plans diferents (STC 61/1997, de 20 de març, FJ 7), i per a la nostra matèria té interès destacar altres exclusions, com la que demana que no s'entengui com una prohibició de divergència autonòmica (STC 228/2003, de 18 de desembre, FJ 10).

Com també es diu en la fonamental STC 61/1997 (FJ 9), la competència de l'article 149.1.1 CE no es pot considerar com una competència horitzontal ni tampoc es pot aplicar a competències sectorials, perquè aleshores buidaria de contingut les competències autonòmiques. En el cas present, caracteritzat perquè la mateixa matèria (beques i ajuts a l'estudi) conté els factors per a la igualtat i la titularitat estatal per fixar les normes bàsiques, protectores de la igualtat, la introducció d'una altra forma d'actuació estatal per la igualtat seria una duplicitat funcional exorbitant.

Per tant, en aquest cas no és aplicable l'article 149.1.1 CE i l'Estat ha de protegir la igualtat en l'accés a l'educació mitjançant les normes bàsiques que permet aprovar l'article 149.1.30 CE.

3. La competència en educació que estableix l'article 149.1.30 CE es compon, en realitat, de dues competències diferenciades: la referida als títols acadèmics i professionals, en què l'Estat té tota la potestat normativa, i la que correspon a les «normes bàsiques per al desenvolupament de l'article 27 de la Constitució», que és competència compartida, en què les bases normatives pertocuen a l'Estat i el desenvolupament legislatiu i l'execució, a les comunitats autònomes.

Tant l'expressió constitucional de «normes bàsiques» a l'article 149.1.30 CE com la sistemàtica dels articles 131 i 172 EAC palesen els trets característics de les competències compartides entre normes bàsiques de l'Estat i normes de desenvolupament de la Generalitat, en els termes de l'article 111 EAC i de la jurisprudència constitucional. Recordem que aquest tipus competencial requereix dos requisits, un de formal i un altre de material, establerts amb claredat a partir de la STC 69/1988, de 19 d'abril. L'element formal exigeix la forma de llei, exigència que solament pot ser substituïda pel reglament quan aquest resulti un «complement indispensable» d'aquella (STC 131/1996, d'11 de juliol) i estigui previst per la llei explícitament o es

derivi de la seva naturalesa sense cap dubte. En aquest sentit, la STC 188/2001 indica que el legislador orgànic, en desenvolupar el dret constitucional a l'educació, ha considerat les beques com un element central per a l'efectivitat del dret i tampoc no ha regulat el règim jurídic sencer de les beques, ja que la seva configuració es complementa amb la normativa de rang reglamentari (FJ 5). A més, la STC 111/2012, de 24 de maig, FJ 5, ha afirmat que la «competencia para dictar las normas básicas para el desarrollo del art. 27 CE, [que] debe entenderse» en el sentit que implica a l'Estat «la función de definir los principios normativos y generales y uniformes de ordenación de las materias enunciadas en tal art. 27 de la CE» (en el mateix sentit, STC 24/2013, de 31 de gener, FJ 3).

4. A banda d'emmarcar-se en la competència d'educació, el Reial decret 609/2013 i la Resolució regulen el sistema de beques i ajuts als estudis, que materialment són una modalitat de subvencions, i com a tals han de respectar la regulació del bloc de la constitucionalitat que els afecta, i que resumim a continuació perquè ja és prou coneguda i es troba analitzada en diversos dictàmens (entre els últims, DCGE 13/2012, de 13 de setembre, FJ 2; DCGE 14/2012, de 18 de setembre, FJ 2, i DCGE 16/2012, de 30 de novembre, FJ 2).

El caràcter subvencional de les normes no modifica la distribució de competències que correspongui en cada cas a l'Estat i a les comunitats autònomes atès que, segons la doctrina constitucional fixada per la STC 13/1992, de 6 de febrer, seguida per moltes d'altres, el foment no és una competència pròpia que permeti a l'Estat entrar en la regulació d'una matèria que no li correspon sinó que és un feix de facultats que segueix a la competència substantiva. El punt de partida és, doncs, que en el nostre ordenament no existeix un *spending power* o poder estatal de despesa lliure o desvinculat de l'ordre competencial. Certament, l'Estat pot aprovar mesures de foment, fins i tot en matèries que són competència de les comunitats autònomes, però això no transforma la competència autonòmica en estatal, i l'Estat ha de respectar les potestats de les comunitats autònomes. A partir d'aquest principi, la doctrina constitucional ha configurat una sèrie de supòsits d'intervenció

estatal (STC 13/1992), un dels quals justament és el relatiu a les competències bàsiques, que és el que aquí ens interessa.

«En estos supuestos el Estado puede consignar subvenciones de fomento en sus Presupuestos Generales, especificando su destino y regulando sus condiciones esenciales de otorgamiento hasta donde le permita su competencia genérica, básica o de coordinación, pero siempre que deje un margen a las Comunidades Autónomas para concretar con mayor detalle la afectación o destino, o, al menos, para desarrollar y complementar la regulación de las condiciones de otorgamiento de las ayudas y su tramitación. Además, la gestión de estos fondos corresponde a las Comunidades Autónomas [...]. Se trata de partidas que deben territorializarse [...] mediante normas que fijen criterios objetivos de reparto o mediante convenios de colaboración ajustados a los principios constitucionales y al orden de distribución de competencias.» (FJ 8.b)

Efectivament, hem dit que l'Estat pot aprovar normes bàsiques en matèria educativa i que a la Generalitat li pertoca el desenvolupament legislatiu i l'execució d'aquestes normes, tant dels estudis no universitaris com dels universitaris. En concret, quant a les beques, la potestat de la Generalitat recollida a l'Estatut inclou, en tot cas, «[e]l règim de foment de l'estudi, de beques i d'ajuts amb fons propis» (art. 131.3.e EAC), i, per a l'ensenyament universitari, l'article 172.1.g EAC reserva a la Generalitat «[l]a regulació i la gestió dels fons estatals en aquesta matèria».

D'acord amb aquest caràcter compartit de la competència, les funcions de la Generalitat pel que fa a subvencions són les reconegudes a 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.»

Així, el Reial decret 609/2013 i la Resolució sotmesos a la nostra consideració regulen i apliquen, respectivament, les beques i els ajuts a l'estudi per al curs 2013-2014, que són una iniciativa possible de l'Estat però que s'ha d'ajustar a la

doctrina constitucional i a la norma estatutària. Per això, hem d'examinar què signifiquen les bases en matèria de beques, recorrent a la doctrina formulada principalment en les STC 188/2001 i 212/2005, esmentades.

La doctrina constitucional establerta per aquestes sentències considera que tenen el caràcter de normes bàsiques «el objeto y los tipos de ayudas y subsidios [...], los requisitos exigidos para su obtención [...], los niveles educativos en que pueden aplicarse [...], las líneas de ayudas y su cuantía [...] y los elementos a valorar para su otorgamiento[...]» (STC 212/2005, FJ 9), perquè aquests elements regulen les condicions bàsiques de distribució de les beques. En canvi, les mateixes sentències consideren que no formen part de les bases els preceptes que disciplinen la tramitació administrativa dels ajuts, com són la presentació i la recepció de les sol·licituds; l'estudi, la selecció i la proposta d'atorgament, i els recursos corresponents (STC 212/2005, FJ 10).

Aquesta Sentència és rotunda quan afirma que la gestió de les beques i els ajuts correspon a les comunitats autònomes, i que les dificultats de gestió descentralitzada s'han de superar mitjançant les tècniques de col·laboració i coordinació. En aquest mateix sentit, la STC 188/2001 deia que «por tanto, debe ser la Generalidad de Cataluña quien establezca el procedimiento de gestión, control y resolución de las solicitudes de beca que se presenten y determine los órganos competentes para ello» (FJ 11). D'aquesta manera, el Tribunal Constitucional exclou en els supòsits examinats en les dues sentències referents a les beques que sigui aplicable en matèria de gestió d'aquestes la doctrina prevista al fonament jurídic 8.*d* de la STC 13/1992, que estableix els supòsits excepcionals en què l'Estat pot centralitzar les funcions executives, és a dir, quan «resulte imprescindible para asegurar la plena efectividad de las medidas dentro de la orientación básica del sector y para garantizar las mismas posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional, evitando al propio tiempo que se sobrepase la cuantía global de los fondos estatales destinados al sector» (STC 13/1992, FJ 8.*d*). Tot i aquesta doctrina del Tribunal Constitucional, les esmentades competències d'execució estan pendents

de traspàs a la Generalitat, i la fórmula transitòria que es conté en la disposició addicional quarta RD 1721/2007 no exclou la necessitat d'una solució definitiva mitjançant el corresponent decret de traspàs. Com ha afirmat el Tribunal Constitucional, l'exercici per part de l'Estat de competències executives no traspasades «debe reputarse anómalo porque es provisional, y lo provisional no puede seguir siéndolo indefinidamente. Por consiguiente cualquier retraso en el cumplimiento de las transferencias implicaría una prolongación indebida de aquella provisionalidad y un obstáculo grave a la plena efectividad del reparto de competencias. La lealtad constitucional obliga a todos, y en el campo que nos ocupa es el Gobierno, máximo responsable de la finalización efectiva del reparto de competencias, quien debe extremar el celo por llegar a acuerdos en la Comisión Mixta» (STC 209/1990, de 20 de desembre, FJ 4).

En definitiva, la doctrina del Tribunal Constitucional ha distingit entre els elements d'ordenació de la subvenció (tipus d'ajut, quantia i requisits) i els aspectes relatius a la tramitació, la supervisió, el control i la resolució de les sol·licituds, i ha determinat que només els primers poden formar part de les normes bàsiques estatals, de manera que els segons corresponen a les comunitats autònomes perquè són competències executives. Aquesta doctrina trasllada parcialment la més general sobre les subvencions quant a les funcions d'execució que atribueix totalment a les comunitats autònomes, però de la jurisprudència consolidada sobre l'abast de les bases i de la regulació de les beques per l'Estatut es deriva la necessitat de participació de la Generalitat. En efecte, tant si es recorre a la STC 13/1992 («concretar con mayor detalle la afectación o destino [...] desarrollar y complementar la regulación»), com si tenim en compte el que estableix l'article 114.3 EAC («precisar normativamente [...] completar la regulación»). En conseqüència, a continuació, cal exposar els criteris de participació de la Generalitat en la normació de les beques.

5. Des de la primera jurisprudència del Tribunal Constitucional es va considerar consubstancial a la idea de bases que l'Estat no pot esgotar la regulació de la matèria en l'exercici de la seva competència, perquè buidaria de contingut la com-

petència autonòmica de desenvolupament legislatiu. Així, a la STC 225/1993, de 8 de juliol, es diu:

«[...] respecto al contenido de la norma básica este Tribunal ha precisado sus límites al señalar, entre otros extremos, que en tales normas el común denominador normativo que encierran, dirigido a asegurar de manera unitaria y en condiciones de igualdad los intereses generales, “no puede llegar a tal grado de desarrollo que deje vacías de contenido las correlativas competencias de la Comunidad” (STC 1/1982, 44/1982 y 13/1989, entre otras muchas).» (FJ 4.b)

Normalment, el compliment de la condició anterior obliga la norma estatal bàsica a evitar les regulacions detallades, com ha estat recollit en moltes sentències. En la mateixa STC 225/1993 el Tribunal suggereix, per exemple, que una norma sobre horaris comercials basada en un mínim de dies i d'hores hagués permès un espai més gran al legislador autonòmic.

Més enllà del cas concret, la línia que es deriva de la doctrina constitucional és el deure estatal de cercar formes d'intervenció de la normativa bàsica que no anul·lin la potestat legislativa de desenvolupament. Aquest criteri l'haurem de tenir en compte a l'hora d'examinar la fórmula continguda en l'article 9.2 RD 1721/2007, per determinar si impedeix la concreció per part de les comunitats autònomes.

Finalment, a partir del tret residual que l'article 5.1 RD 609/2013 atribueix a la quantia variable, i atès que aquesta podria no existir si no queden fons pressupostaris, després de la distribució a les parts fixes de les beques, es dedueix que es tracta d'una norma d'aplicació eventual. De la mateixa manera que el Tribunal ha exclòs que una norma bàsica constitueixi dret supletori (STC 118/2011, de 5 de juliol, FJ 8), podria plantejar-se si és possible que contingui normativa eventual.

Tercer. L'examen de la conformitat dels preceptes sol·licitats del Reial decret 609/2013 i de la Resolució de 13 d'agost de 2013 amb l'ordre competencial

1. En aquest fonament jurídic examinarem, en primer lloc, els preceptes del Reial decret 609/2013 que sol·licita el Go-

vern, referits a la quantia variable; després veurem, en segon lloc, el seu reflex en la Resolució i, finalment, abordarem els altres punts inclosos en la sol·licitud del Govern que versen sobre l'al·legació per part del Govern de l'Estat de l'article 149.1.1 CE, sobre l'obligació que s'imposa a les comunitats autònomes de compensar la diferència del preu públic de les matrícules universitàries i sobre la convocatòria de les beques que efectua la Resolució.

D'acord amb el paràmetre exposat en el fonament jurídic anterior, les competències que corresponen a la Generalitat en matèria de beques tant d'educació no universitària com universitària, en virtut de l'article 114.3 en relació amb els articles 131 i 172 EAC, comprenen la precisió normativa dels objectius de la subvenció, la possibilitat de completar la regulació de les condicions d'atorgament i tota la gestió, incloent-hi la tramitació i la concessió.

La sol·licitud de dictamen del Govern insisteix, a l'hora de valorar el respecte o la vulneració d'aquestes competències, en la novetat que implica la introducció de la «quantia variable» en el sistema de beques, tant pels criteris que incorpora i la fórmula mitjançant la qual s'aplica, com per les facultats de gestió que atribueix a l'Estat. En relació amb aquest doble retret formulat a la regulació de la quantia variable, farem ara l'examen del grau de densitat normativa d'aquesta, determinarem si respecta l'espai de desenvolupament que correspon a les comunitats autònomes, i després analitzarem si troba justificació la reserva de funcions executives en els òrgans estatals.

És cert que el Tribunal Constitucional en les sentències sobre el sistema de beques, esmentades, ha considerat que la quantia dels ajuts és un element bàsic. Ara bé, aquest pronunciament es va fer en relació amb les quanties fixes i no respecte de quanties variables, determinades, a més, amb una fórmula matemàtica que impedeix qualsevol participació de les comunitats autònomes.

2. Efectivament, l'article 9.2 RD 1721/2007, introduït per la disposició final segona, apartat 3, RD 609/2013, modifica la composició de les beques i integra al costat de les quanties fixes, que ja existien, una quantia variable que es distribueix

entre els sol·licitants a partir d'una ponderació de la nota mitjana de l'expedient de l'estudiant amb la renda de la seva família, calculada de tal manera que dona més relleu als resultats acadèmics que a les necessitats econòmiques.

L'article 5.1 RD 609/2013 conté les característiques principals del nou criteri de la quantia variable, a banda de remetre directament a l'article 9.2 RD 1721/2007 per al seu càlcul. Entre els trets definidors de la quantia variable destaca, en primer lloc, la naturalesa residual de l'import, que serà el que quedi de les disponibilitats pressupostàries, després d'assignar els recursos previstos per a beques i ajuts a l'estudi a satisfer les quanties fixes de les beques. En segon lloc, es fixen els criteris per a la distribució entre els sol·licitants a partir de la renda familiar ponderada pel rendiment acadèmic de l'estudiant, de manera que es reforça la funció del rendiment escolar, segons diu el mateix preàmbul. En tercer lloc, destaca la remissió que es fa a la ponderació concreta i tancada mitjançant la fórmula que es conté en l'article 9.2 RD 1721/2007, reformat. En quart lloc, s'atribueix al Ministeri d'Educació la determinació del percentatge de l'import destinat a la quantia variable que anirà als estudis universitaris i el destinat als no universitaris. En cinquè lloc, es posa un límit a la renda del sol·licitant, que no pot superar el llindar 2 de renda familiar, segons les taules que es fixen en el mateix Reial decret.

Com s'ha dit en el fonament jurídic anterior, les normes que pot aprovar l'Estat han de ser bàsiques, és a dir, han de contenir el mínim denominador comú i han de deixar espai perquè les normes autonòmiques el precisin. Però resulta dubtós que els anteriors criteris de l'article 5.1 RD 609/2013, i especialment la fórmula de determinació de la quantia variable, presentin la configuració de les normes bàsiques, perquè no deixen cap espai al desenvolupament per part de les comunitats autònomes i perquè no tenen una naturalesa necessària.

Aquesta condició es pot demanar a les normes bàsiques, atès que el Tribunal Constitucional exigeix a les bases una certa estabilitat i necessitat, de manera que allò que és eventual difícilment pot ser bàsic. Concretament, el caràcter residual que es predica de la quantia variable (en síntesi, el que quedi una vegada distribuïdes les quanties fixes i altres que

s'han de descomptar) pot ser molt, però també pot ser res, de manera que aquesta naturalesa contingent, fins i tot, fa dubtar del seu caràcter bàsic.

Altres elements conjugats per a la fórmula de la quantia variable (renda familiar, rendiment acadèmic, etc.) podrien ser considerats bases a desenvolupar per les comunitats autònomes si això fos possible, és a dir, si el sistema de beques hagués estat territorialitzat. Segons aquesta hipòtesi, l'Estat podria fixar uns paràmetres, o topalls mínims i màxims, i les comunitats autònomes els podrien concretar, tenint en compte «las peculiaridades territoriales», com diu la STC 188/2001 (FJ 11), o, més directament, les polítiques públiques que consideri prioritàries, perquè aquest és el contingut de l'autonomia. També hi hauria la possibilitat que les bases estatals consistissin únicament en la formulació d'aquests criteris, en abstracte, i que la seva concreció s'encarregués a les comunitats autònomes. Per exemple, la proporció d'estudiants universitaris i no universitaris que hi ha en cada comunitat aconsella que sigui aquesta la que decideixi el percentatge de l'import que correspon a cada sector.

L'article 86 de la Llei 47/2003, de 26 de novembre, general pressupostària (en endavant, LGP), marca el procediment per dur a terme la distribució entre les comunitats quan no ho hagi fet directament la llei de pressupostos, mitjançant criteris objectius fixats en la conferència sectorial corresponent (art. 86.2, regla segona, LGP). Per exemple, el criteri podria ser la població, o bé la població estudiantil, o bé un altre criteri equivalent. No és funció nostra fixar els criteris objectius per a la territorialització de les beques, ni les bases concretes del sistema de beques que correspon fixar a l'Estat, però sí que ens correspon valorar si la conformació donada pel Reial decret a la quantia variable rebutja aquest camí i nega la primera funció que l'article 114 EAC reserva a la Generalitat: la precisió normativa dels objectius de la subvenció.

La disposició final segona, apartat tres, RD 609/2013, que dona nova redacció a l'article 9.2 RD 1721/2007, està molt connectada amb la norma anterior, i estableix una fórmula per calcular l'import de la quantia variable, de manera que es concreta al màxim l'aplicació de tots els elements que acabem

d'examinar i no deixa marge a la intervenció de la Generalitat, per la qual cosa no solament es priva la Generalitat de precisar els objectius de la subvenció, com hem dit, sinó que tampoc permet «completar la regulació de les condicions d'atorgament», com estableixen l'article 114.3 EAC i la doctrina constitucional sobre les subvencions.

En conclusió, l'article 5.1 RD 609/2013, en la part que remet a l'aplicació de la fórmula prevista a l'article 9.2 RD 1721/2007, que incorpora la màxima concreció dels diferents criteris aplicables i la ponderació tancada dels elements que es poden considerar en un sistema de beques, constitueix una vulneració de les competències de desenvolupament legislatiu de la Generalitat (art. 114.3, en relació amb els art. 131 i 172 EAC), i és contrària també a la Constitució (art. 149.1.30 CE), tal com ha estat interpretada pel Tribunal Constitucional.

3. L'article 5.2 RD 609/2013 atribueix al Ministeri d'Educació, Cultura i Esports la possibilitat de fer una distribució provisional del 50% de la quantia variable entre les sol·licituds tramitades en la convocatòria en curs, i també l'autoritza a dur a terme la distribució definitiva del 100% entre totes les sol·licituds amb dret a la quantia variable. Com que aquestes operacions de distribució són activitats d'execució típiques de les normes reguladores de les beques, la seva realització correspon íntegrament a les comunitats autònomes i, en concret, vulneren la competència de la Generalitat sobre «tota la gestió, incloent-hi la tramitació i la concessió» que li atribueix l'article 114.3 EAC.

Igualment, la disposició final segona, apartat divuit, RD 609/2013, modifica el paràgraf *c* i afegeix un nou paràgraf *d* a l'article 40.2 RD 1721/2007. El primer paràgraf fixa el calendari de la liquidació que correspon a les comunitats autònomes i dels lliuraments econòmics que l'Estat els ha de fer, així com el termini màxim de l'Estat per liquidar l'import de les beques a les comunitats autònomes, la qual cosa en si mateixa no és contrària a la distribució competencial respecte a la funció executiva.

El nou paràgraf *d* de l'apartat 2 de l'article 40 RD 1721/2007 atribueix al Ministeri d'Educació la funció de distribuir la

quantia variable entre les sol·licituds utilitzant la fórmula prevista a l'article 9.2 RD 1721/2007, i deixa a les comunitats autònomes únicament l'abonament de les quantitats resultants als beneficiaris. Aquesta competència que s'atribueix al Ministeri, com a típica funció de gestió, suposa una vulneració de la competència de la Generalitat. La STC 188/2001 (FJ 11) establí amb rotunditat la gestió descentralitzada de les beques i afirmà que la garantia de la igualtat dels ciutadans s'ha de combinar amb el respecte al principi d'autonomia.

En vista de la doctrina constitucional esmentada i de la mateixa previsió de traspàs de serveis continguda en el Reial decret 1721/2007, disposició addicional quarta, resulta difícil entendre l'increment de competències executives de l'Estat que du a terme el Reial decret. El Govern de l'Estat, en la STC 188/2001, va defensar una gestió centralitzada de les beques i la formació d'una llista única de becaris per a tot Espanya, com a garantia de la igualtat dels sol·licitants. Però cal recordar que la STC 188/2001 (FJ 11) va rebutjar la idea que la igualtat en l'accés als ajuts exigís l'elaboració d'una llista única de possibles beneficiaris de les beques.

Ja l'any 2001 el Tribunal Constitucional va considerar que les possibles disfuncions d'una gestió descentralitzada de les beques es podien superar amb les tècniques de col·laboració autonòmica i, fins i tot, mitjançant la coordinació de l'Estat, si fos procedent. El mateix Tribunal posa l'exemple de deixar sense distribuir entre les comunitats autònomes un percentatge dels fons per destinar-lo al conjunt de becaris que es trobin en perill de ser perjudicats per la distribució territorialitzada i també la Llei pressupostària admet una reserva de crèdits no distribuïts per cobrir les necessitats imprevistes en el procés d'execució (art. 86.2, regla tercera, LGP).

En conclusió, l'atribució de facultats executives en relació amb la gestió de la quantia variable, previstes en l'article 5.2 RD 609/2013 i l'article 40.2.d RD 1721/2007, en la redacció donada per l'apartat divuit de la disposició addicional segona RD 609/2013, són contraris al bloc de la constitucionalitat perquè la competència d'execució sobre la gestió de les beques correspon a la Generalitat, d'acord amb l'article 114.3 EAC, en relació amb els articles 131.3.d i 172.1.g EAC.

4. El Govern demana que ens pronunciem també sobre alguns preceptes de la Resolució de 13 d'agost de 2013 referits a la quantia variable.

En concret, sobre l'article 2.4 de la Resolució, que atribueix al Ministeri d'Educació la distribució provisional del 50% i definitiva del 100% de la quantia variable de les beques, reproduint així el contingut de l'article 5.2 RD 609/2013, que hem considerat que vulnera les competències de la Generalitat sobre la gestió de les beques.

L'article 50.6 de la Resolució preveu que la Secretaria d'Estat d'Educació, Formació Professional i Universitats assigni el percentatge de l'import disponible per a la quantia variable de les beques que es destinarà als becaris universitaris i als no universitaris. Així mateix, atribueix a la Subdirecció General de Tecnologies de la Informació i Comunicacions del Ministeri d'Educació la funció de distribuir l'import de la quantia variable entre els sol·licitants que hi tinguin dret mitjançant l'aplicació de la fórmula prevista a l'article 9.2 RD 1721/2007. Aquest precepte, doncs, especifica els òrgans del Ministeri d'Educació als quals correspon exercir les funcions previstes en l'article 5.1 RD 609/2013, que hem considerat que envaeix les competències de la Generalitat en matèria de gestió de les beques, conclusió que, lògicament, s'ha d'estendre a aquest precepte de la Resolució.

L'article 50.7 de la Resolució estableix els òrgans del Ministeri d'Educació als quals correspon formular la proposta de concessió de les quanties variables i dictar la resolució definitiva de la convocatòria. Aquesta previsió constitueix l'especificació organitzativa de les funcions previstes en l'article 5.2 RD 609/2013 en relació amb la distribució de les quanties variables entre les sol·licituds i, de la mateixa manera que ho hem considerat respecte del precepte reglamentari, vulnera les competències de la Generalitat en matèria de gestió de les beques.

Finalment, la disposició transitòria primera, apartat 2, de la Resolució exceptua de les funcions que, mitjançant conveni, poden exercir les comunitats autònomes les previstes en l'article 50.6 respecte de la distribució de la quantia variable. Aquest precepte, en exclou la possibilitat de descentralització de l'exercici de les funcions executives previstes en l'arti-

cle 50.6 de la Resolució, vulnera, també, les competències de la Generalitat sobre la gestió de les beques.

5. L'article 1.1 de la Resolució efectua la convocatòria de les beques, en els termes següents:

«Se convocan por la presente resolución becas para estudiantes que en el curso académico 2013-2014 cursen enseñanzas postobligatorias con validez en todo el territorio nacional.»

La sol·licitud del Govern demana el nostre parer consultiu sobre aquest precepte, en considerar que és contrari a l'ordre constitucional i estatutari de competències perquè es tracta de l'exercici d'una «funció de caràcter executiu que, a Catalunya, competeix a la Generalitat».

Com hem afirmat, d'acord amb la doctrina establerta per la STC 13/1992 (FJ 8.b), en el supòsit que l'Estat tingui competències sobre les bases de les matèries en les quals es preveu una subvenció, com és ara el cas de les beques i els ajuts a l'estudi, corresponen a les comunitats autònomes les competències de desenvolupament normatiu i execució, atès que la normativa estatal reguladora de la subvenció pot determinar els aspectes centrals o essencials del règim subvencional, com ara l'objecte i la finalitat dels ajuts o els requisits essencials d'accés, però no els pot estendre a la regulació del procediment ni centralitzar en òrgans estatals els actes de gestió, perquè són aspectes que corresponen a les comunitats autònomes.

En vista d'aquesta doctrina, el Tribunal Constitucional ha considerat que l'acte de convocatòria s'integra en el procediment de concessió de la subvenció, que és un aspecte de gestió que correspon a la competència autonòmica (STC 113/2013, de 9 de maig, FJ 8). En aquest sentit, pel que fa a les resolucions de convocatòria de subvencions objecte de conflicte de competències, el Tribunal es mostra rotund en declarar que incorren en un vici d'incompetència. Així, per exemple, la STC 26/2013, de 31 de gener, afirma el següent:

«En lo que se refiere a la resolución de 11 de agosto de 2008, de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, por la que se convoca la concesión de subvenciones de acuer-

do con las bases contenidas en la Orden TIN/2158/2008, lo que procede es la declaración de inconstitucionalidad de la disposición en su totalidad, en cuanto que como acto que originó el conflicto está “viciado de incompetencia” (art. 66 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional) por corresponder a la Comunidad Autónoma la competencia para realizar la convocatoria de las subvenciones.» (FJ 8)

En conseqüència, en vista d'aquesta jurisprudència, l'article 1.1 de la Resolució de 13 d'agost de 2013 envaeix les competències de la Generalitat i és contrari als articles 131.3.d i 172.1.g EAC, amb els efectes que pugui comportar per al conjunt de la Resolució.

6. La disposició addicional tercera, apartat 5, RD 609/2013 estableix el deure de les comunitats autònomes d'assumir la diferència entre el cost del preu públic que s'hagi fixat per a les matrícules universitàries i la quantia de la beca de matrícula aportada pel Ministeri d'Educació, i compensar, així, les universitats, de manera que el beneficiari de la beca quedi efectivament exempt de qualsevol obligació econòmica. Aquesta previsió constitueix l'aplicació reglamentària de la prevista en l'article 7.1 del Reial decret llei 14/2012, de 20 d'abril, de mesures urgents de racionalització de la despesa pública en l'àmbit educatiu, precepte legal que va ser objecte del DCGE 7/2012, de 8 de juny

Aquest precepte estableix un deure de les comunitats autònomes de cofinançar les beques estatals de matrícula que afecta l'autonomia financera de despesa d'aquestes. Com ha establert el Tribunal Constitucional, el principi d'autonomia financera de despesa no només implica la disponibilitat de la despesa pública pel que fa a la fixació de la destinació i l'orientació, sinó també per a la quantificació i distribució d'aquesta despesa dins del marc de les seves competències (STC 13/1992, de 6 de febrer, FJ 7, i 68/1996, de 18 d'abril, FJ 11).

A partir d'aquestes consideracions, en el Dictamen 7/2012 de 8 de juny, vam concloure que el precepte del Reial decret llei objecte de dictamen vulnerava l'autonomia de despesa de la Generalitat garantida per l'article 156.1 CE i reconegu-

da en l'article 211 EAC perquè «[l]a Generalitat ha de poder escollir i realitzar les seves pròpies polítiques, de manera que ha de fixar, amb llibertat, la destinació i l'orientació de la despesa pública, dins de les seves competències», i, a més, la pretensió de l'Estat de condicionar les decisions de despesa de la Generalitat «seria una mesura unilateral poc respectuosa amb el principi de lleialtat institucional mútua de l'article 3.1 EAC, en l'àmbit de l'autonomia financera» (DCGE 7/2012, FJ 4).

Aquestes consideracions són traslladables a la present anàlisi de la disposició esmentada, que, per les mateixes raons, vulnera l'autonomia financera, en el vessant de la despesa, de la Generalitat.

7. L'última part de l'escrit de sol·licitud del Govern exposa que el recurs de l'Estat a l'article 149.1 CE és incorrecte perquè, segons el Tribunal Constitucional, aquest títol competencial no és aplicable a les beques. Al fonament jurídic segon hem exposat les raons del Tribunal per excloure el 149.1.1 CE en matèria de beques i no avala l'al·legació de la disposició final primera del Reial decret en aquest sentit. En conclusió, la disposició final primera RD 609/2013, en la part que fonamenta el caràcter bàsic del Reial decret en l'article 149.1.1 CE, és contrària a l'ordre constitucional de competències.

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

CONCLUSIONS

Primera. L'apartat 1 de l'article 5, en la part que remet a l'aplicació de la fórmula prevista a l'article 9.2 del Reial decret 1721/2007; i l'apartat tres de la disposició final segona, en la part que dóna nova redacció a l'article 9.2 del Reial decret 1721/2007, del Reial decret 609/2013, de 2 d'agost, pel qual s'estableixen els llindars de renda i patrimoni familiar i les quanties de les beques i els ajuts a l'estudi per al curs 2013-

2014, i es modifica parcialment el Reial decret 1721/2007, de 21 de desembre, pel qual s'estableix el règim de les beques i els ajuts a l'estudi personalitzats, vulneren les competències de la Generalitat de l'article 114.3 de l'Estatut, en relació amb els articles 131.3.d i 172.1.g EAC, i són contraris a l'article 149.1.30 de la Constitució.

Adoptada per unanimitat.

Segona. L'apartat 2 de l'article 5 i l'apartat divuit de la disposició addicional segona, que afegeix la lletra *d* a l'apartat 2 de l'article 40 del Reial decret 1721/2007, del Reial decret 609/2013, vulneren les competències executives de la Generalitat de l'article 114.3 de l'Estatut, en relació amb els articles 131.3.d i 172.1.g EAC.

Adoptada per unanimitat.

Tercera. L'apartat 5 de la disposició addicional tercera del Reial decret 609/2013 vulnera l'article 211 de l'Estatut, pel que fa a l'autonomia financera de la Generalitat.

Adoptada per majoria.

Quarta. La disposició final primera del Reial decret 609/2013, en la part que invoca com a títol competencial l'establert en l'article 149.1.1 de la Constitució, és contrària a l'ordre constitucional de competències.

Adoptada per unanimitat.

Cinquena. L'apartat 1 de l'article 1 de la Resolució de 13 d'agost de 2013, de la Secretaria d'Estat d'Educació, Formació Professional i Universitats, per la qual es convoquen beques de caràcter general per al curs acadèmic 2013-2014, per a estudiants que cursin estudis postobligatoris, vulnera les competències executives de la Generalitat de l'article 114.3 de l'Estatut en relació amb els articles 131.3.d i 172.1.g EAC.

Adoptada per unanimitat.

Sisena. L'apartat 4 de l'article 2; els apartats 6 i 7 de l'article 50; i l'apartat 2 de la disposició transitòria primera de la Resolució de 13 d'agost de 2013 vulneren les competències

executives de la Generalitat de l'article 114.3 de l'Estatut en relació amb els articles 131.3.d i 172.1.g EAC.

Adoptada per unanimitat.

Setena. L'apartat divuit de la disposició addicional segona del Reial decret 609/2013, que modifica la lletra c de l'apartat 2 de l'article 40 del Reial decret 1721/2007, no vulnera les competències executives de la Generalitat.

Adoptada per unanimitat.

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

Dictamen 16/2013, de 15 de novembre,
sobre el Decret llei 5/2013, de 22 d'octubre,
de mesures de racionalització i simplificació de
l'estructura del sector públic de la Generalitat
de Catalunya

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

DICTAMEN

Sol·licitat per una desena part dels diputats del Parlament de Catalunya, sobre el Decret llei 5/2013, de 22 d'octubre, de mesures de racionalització i simplificació de l'estructura del sector públic de la Generalitat de Catalunya (DOGC núm. 6487, de 24 d'octubre de 2013, i BOPC núm. 176, de 30 d'octubre de 2013).

ANTECEDENTS

1. El dia 30 d'octubre de 2013 va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries un escrit de la presidenta del Parlament de Catalunya (Reg. núm. 3549) en què es comunicava al Consell la Resolució de 29 d'octubre de 2013 per la qual la Presidència del Parlament, en virtut de la dele-

Ponent: Marc Carrillo

gació de funcions de la Mesa a la presidenta del Parlament per concedir pròrrogues i per qualificar i admetre a tràmit documents en supòsits d'urgència, publicada en el BOPC núm. 2, de 24 de desembre de 2010, va admetre a tràmit la sol·licitud de dictamen presentada el 29 d'octubre de 2013 per una desena part dels diputats, del Grup Parlamentari Socialista, sobre l'adequació del Decret llei 5/2013, de 22 d'octubre, de mesures de racionalització i simplificació de l'estructura del sector públic de la Generalitat de Catalunya, a l'article 64 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya.

2. El Consell de Garanties Estatutàries, en la sessió del dia 5 de novembre de 2013, després d'examinar la legitimació i el contingut de la sol·licitud de dictamen, segons el que preveuen els articles 24 i 25.1 de la seva Llei, la va admetre a tràmit, es va declarar competent per emetre el dictamen corresponent i en va designar ponent el conseller Marc Carrillo.

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

4. En data 12 de novembre de 2013 es va rebre en el Registre del Consell (Reg. núm. 3584) un escrit de la secretària general del Parlament que adjuntava com a documentació complementària els antecedents dels expedients de tramitació parlamentària del Decret llei 5/2013, amb la documentació següent:

- Memòria general relativa al Projecte de decret llei de mesures de racionalització i simplificació de l'estructura del sector públic de la Generalitat de Catalunya.
- Informe sobre diverses propostes presentades pel Departament de Salut per a la seva inclusió en el Projecte de decret llei.
- Informe sobre la proposta de modificació de la Llei 14/2009, de 22 de juliol, d'aeroports, heliports i altres infraestruc-

tures aeroportuàries, presentada pel Departament de Territori i Sostenibilitat per a la seva inclusió en l'Avantprojecte de decret llei.

- Informe sobre la proposta amb número de referència M-293.3, referida a la creació de l'Institut Cartogràfic i Geològic de Catalunya, presentada pel Departament de Territori i Sostenibilitat.
- Informe sobre l'Avantprojecte de llei de mesures fiscals i financeres del 2013 pel que fa a la supressió de l'Agència Catalana d'Inspecció de Treball (M-274).
- Informe de la Direcció General de Planificació i Seguitment d'Inversions Estratègiques.
- Informe de la Direcció General de Pressupostos.
- Informe de la Direcció General de Patrimoni.
- Informe Jurídic de l'Assessoria Jurídica del Departament de Governació i Relacions Institucionals.

5. En data 15 de novembre de 2013, es va rebre en el Registre del Consell (Reg. núm. 3599) un escrit del director general de Relacions Institucionals i amb el Parlament que adjuntava com a documentació complementària un informe elaborat per la Secretaria d'Administració i Funció Pública de la Generalitat de Catalunya.

6. Finalment, després de les corresponents sessions de deliberació, es va fixar com a data per a la votació i per a l'aprovació del Dictamen el dia 15 de novembre de 2013.

FONAMENTS JURÍDICS

Primer. L'objecte del Dictamen

D'acord amb el que s'ha indicat en els antecedents, la sol·licitud de dictamen al Consell, presentada per una desena part dels diputats del Parlament, a l'empara dels articles 16.1.c i 23.c LCGE, té per objecte el Decret llei 5/2013, de 22 d'octubre, de mesures de racionalització i simplificació de l'estructura del sector públic de la Generalitat de Catalunya (en en-

davant, Decret llei 5/2013). Concretament, i com exposarem amb detall més endavant, es demana el nostre parer consultiu, que emetrem amb caràcter previ al debat i la votació sobre la convalidació o la derogació de l'esmentat Decret llei (art. 27.4 LCGE), amb relació a l'adequació d'aquesta norma governamental provisional a les exigències formals derivades de l'article 64.1 EAC.

1. Abans, però, d'efectuar l'anàlisi d'estatutarietat, cal que exposem breument quina és la finalitat del Decret llei 5/2013, els antecedents, el context normatiu en el qual s'insereix i el seu contingut material. Així, la norma que ara es dictamina té com a objectiu continuar amb un procés de simplificació i racionalització del sector públic endegat pel Govern a finals de la legislatura anterior. En aquest sentit, segons manifesta la seva exposició de motius, s'arbitren un seguit de mesures que redueixen «el nombre d'entitats instrumentals de la Generalitat», amb «la convicció que la disminució de la fragmentació del sector no ha de suposar una pèrdua de l'eficiència en la prestació dels serveis i, pel contrari, ha de contribuir de forma essencial a la reducció de la despesa i del dèficit públic». Sobre la celeritat amb què es pretén dur a terme les actuacions subsegüents a l'aprovació de la norma, i sens perjudici que en el proper fonament ens referim amb deteniment a les raons adduïdes per tal de justificar l'ús d'aquest instrument normatiu excepcional, cal avançar que el preàmbul la justifica, principalment en les «circumstàncies actuals, de crisi econòmica i pressupostària de llarga durada», en «motius de consolidació fiscal» i en la necessitat de «disposar d'una certa» en el temps per a la seva entrada en vigor.

De fet, el procés de reorganització del sector públic a què fa referència el Decret llei va rebre impuls arran de la Resolució del Parlament 621/VIII, de 24 de febrer de 2010, sobre la situació econòmica i les mesures per afrontar-la, que va proposar un conjunt d'actuacions de diversa naturalesa i, pel que ara interessa, va instar el Govern a elaborar, amb la col·laboració d'experts de reconegut prestigi, un Pla de simplificació i racionalització de l'estructura del sector públic de la Generalitat. En consonància amb això anterior, el Govern ha anat

adoptant successius acords i iniciatives per dur a terme aquesta reestructuració administrativa. Així, podem citar l'Acord de 2 de març de 2010, pel qual s'encarrega a la Comissió de Coordinació Corporativa els treballs per a l'elaboració de l'esmentat Pla; l'Acord d'1 de juny del mateix any, que l'aprova i anuncia, en el seu marc, la desaparició de seixanta-tres entitats del sector públic, i l'Acord de 29 de juny, que adopta mesures complementàries per a la seva efectivitat i preveu el mecanisme per suprimir quaranta-quatre entitats del sector públic, mitjançant la seva integració, dissolució o fusió amb altres.

Aquest procés de reorganització continua amb el Decret llei 4/2010, de 3 d'agost, de mesures de racionalització i simplificació de l'estructura del sector públic de la Generalitat de Catalunya, dictat just abans de la finalització de l'anterior legislatura, amb l'objectiu d'articular polítiques de reducció del dèficit. Posteriorment, també es poden esmentar altres normes, com el Decret 309/2011, de 12 d'abril, pel qual es regula el Consell per a l'Impuls i l'Ordenació de la Reforma de l'Administració; l'article 59 de la Llei 7/2011, de 27 de juliol, de mesures fiscals i financeres, que disposa que el Govern «ha d'impulsar un procés de racionalització, reducció i simplificació del nombre de les entitats que componen el seu sector públic, especialment el no administratiu, amb l'objectiu de comptar amb un sector públic sostenible, eficaç i eficient, que no comporti un llast per al dèficit públic i per a la qualitat dels serveis públics» (apt. 1) i, a continuació, afegeix quines seran les fases d'aquest procés (apts. 2 i 3), i, finalment, la Llei 11/2011, de 29 de desembre, de reestructuració del sector públic per a agilitar l'activitat administrativa, que suprimeix diversos organismes i entitats i reorganitza diferents sectors de l'Administració pública catalana.

Quant al contingut material del Decret llei 5/2013, conté mesures organitzatives relatives a diferents àmbits del sector públic, estructurades en quatre títols, que integren nou articles, i sis disposicions addicionals, quatre de transitòries, una de derogatòria i sis de finals.

Pel que fa a les mesures organitzatives adoptades amb relació al sector vinculat al territori i la sostenibilitat, les línies estratègiques de la reestructuració plantejada són la concentració

de serveis i la reducció d'estructures. Concretament, es disposa la supressió de l'ens públic Aeroports de Catalunya, que va ser creat per la Llei 14/2009, de 22 de juliol, d'aeroports, heliports i altres infraestructures aeroportuàries (art. 1) i es preveu un procés de fusió de l'Institut Cartogràfic de Catalunya i l'Institut Geològic de Catalunya en una sola entitat, l'Institut Cartogràfic i Geològic de Catalunya, que també integrarà la dissolució de Geocat, Gestió de Projectes, SA, tot afectant la Llei 16/2005, de 27 de desembre, de la informació geogràfica i de l'Institut Cartogràfic de Catalunya i la Llei 19/2005, de 27 de desembre, de l'Institut Geològic de Catalunya (art. 2).

Amb referència al sector del treball, i atès que les funcions d'inspecció són assumides pel departament competent, se suprimeix l'Agència Catalana d'Inspecció de Treball, tal com havia estat creada per la Llei 11/2010, de 19 de maig, que resta derogada (art. 3).

Quant als canvis operats en l'àmbit de la salut, que suposaran la derogació de nombrosos preceptes de la Llei 18/2009, de 22 d'octubre, de salut pública, el Decret llei extingeix la personalitat jurídica dels governs territorials de salut, creats pel Decret 38/2006, de 14 de març (art. 4), al mateix temps que estableix l'extinció de la personalitat jurídica de diferents entitats, com ara de l'Institut Català d'Avaluacions Mèdiques i Sanitàries (ICAMS), prevista als articles 41 i 42 de la Llei 31/2002, de 30 de desembre, de mesures fiscals i administratives, i de l'Agència de Salut Pública de Catalunya (ASPACAT), prevista a l'article 15.1 de l'esmentada Llei 18/2009, les funcions dels quals s'internalitzen per tal d'ubicar-les sota la dependència de les unitats directives afins a aquestes funcions (art. 5 i 6). A més, regularitza la ubicació de l'Institut Català de la Salut dins del sistema sanitari, atenent a la seva naturalesa d'empresa pública i modificant, amb aquest objectiu, la seva Llei reguladora 8/2007, de 30 de juliol (art. 7). Per finalitzar, modifica les funcions de l'Agència de Qualitat i Avaluació Sanitàries de Catalunya, que es trobaven recollides en el Decret llei 4/2010, de 3 d'agost, les quals passa a exercir el departament competent en matèria de salut (art. 8).

El darrer article del Decret llei preveu un conjunt de mesures sobre l'endeutament de les entitats del sector públic en

procés de racionalització, reducció i simplificació, d'acord amb el Sistema Europeu de Comptes (art. 9). Les disposicions addicionals, en termes generals, estableixen les equivalències entre els òrgans suprimits, extingits o modificats i els òrgans competents a partir de l'entrada en vigor d'aquesta norma, i en destaca la sisena, que autoritza el Govern per incrementar l'endeutament de la Generalitat derivat del procés d'extinció del Consorci Institut de Geomàtica. Les disposicions transitòries regulen el règim provisional dels òrgans que han d'assumir temporalment i provisional les funcions que resultin de la reestructuració del sector de la salut (primera a tercera) i de la direcció interina d'algun dels òrgans de nova creació mentre no es produeixi el corresponent nomenament del Govern (quarta). La disposició derogatòria deixa sense vigència les normes legals sectorials i els preceptes afectats, que resulten incompatibles amb la reestructuració administrativa propugnada pel Decret llei, que s'ha anat exposant. I la majoria de les disposicions finals tenen en comú l'habilitació al Govern perquè en els terminis màxims de sis o vuit mesos des de l'entrada en vigor del Decret llei desenvolupi algunes de les seves previsions, estableixi les noves estructures previstes en el sector sanitari o dugui a terme les modificacions pressupostàries necessàries per al compliment de la norma.

2. La petició de dictamen no qüestiona específicament cap precepte del Decret llei 5/2013, de 22 d'octubre, sinó que centra la motivació dels dubtes sobre l'estatutarietat de l'esmentada disposició en l'ús del pressupòsit habilitant que ha fet el Govern en allò que es refereix als aspectes formals (art. 64.1 EAC). Concretament, les raons esgrimides es poden resumir com segueix. Primerament, que els sol·licitants «constaten dubtes seriosos sobre la utilització d'aquest l'instrument, quan la normalització de la situació hagués exigít l'aprovació d'un projecte de llei». En segon lloc, que «l'aprovació d'aquest Decret suposa tota una sèrie de canvis legislatius» que priven els parlamentaris i els seus grups del dret fonamental a l'examen, el debat i l'esmena del text legislatiu. I, finalment, que «el dèficit econòmic i la reducció de la despesa ja no són fenòmens de "dos dies"», de forma que no «es creïble que el legislador en-

cara s'empari en motius de crisi econòmica per justificar l'adopció d'instruments, que justifiquen la imprimació de processos de celeritat que els terminis de tramitació parlamentària no garanteixen». Per tant, l'objecte del nostre Dictamen queda delimitat a l'examen de l'acompliment de l'exigència d'una necessitat extraordinària i urgent que justifiqui l'aprovació del Decret llei 5/2013 per part del Govern.

3. Després de descriure els termes de la sol·licitud d'origen parlamentari, i un cop determinat l'objecte del Dictamen, en el fonament jurídic segon exposarem el cànon d'estatutarietat respecte dels límits formals que ha d'observar el Decret llei 5/2013, per tal de poder-se adequar al que disposa l'article 64.1 EAC, i en el fonament jurídic tercer es projectarà aquest cànon sobre l'esmentada norma, tot analitzant de forma exhaustiva les raons al·legades en la seva exposició de motius i en la documentació del Govern que l'acompanya per justificar la utilització d'aquest instrument normatiu excepcional.

Segon. El cànon d'estatutarietat segons l'article 64.1 de l'Estatut del pressupòsit habilitant

1. La institució normativa del decret llei és un instrument de caràcter extraordinari de què disposa el Govern, que inicialment sostreu l'objecte de la disposició a l'exercici de la potestat legislativa del Parlament. Per aquesta raó, el seu ús per part de l'executiu ha de ser sempre entès de manera restrictiva i, en aquest sentit, ha de respectar els límits formals i materials que es contenen en l'article 64.1 EAC. Pel que fa a l'anàlisi del requisit formal consistent a determinar si està justificada la concurrència d'un cas «[...] d'una necessitat extraordinària i urgent», haurem de centrar l'atenció en la jurisprudència constitucional sobre el mateix requisit que exigeix l'article 86.1 CE respecte dels decrets llei que aprova el Govern de l'Estat. Ara bé, tal com vàrem fer avinent en el Dictamen 7/2010, de 22 d'abril, «[...] no hem d'aplicar necessàriament ni mimètica aquesta jurisprudència, atès que caldrà tenir en compte els matisos que derivin de la nostra singula-

ritat institucional» (FJ 3). Per aquesta raó, el paràmetre que ens ofereix la jurisprudència constitucional sobre l'article 86.1 CE, el prendrem com a referent en la mesura que ens pugui permetre interpretar l'abast de l'article 64.1 EAC.

Una manifestació d'aquesta singularitat és la naturalesa unicameral del Parlament de Catalunya, que permet l'aprovació dels projectes de llei que presenti el Govern en un termini més curt que el que exigeix l'*iter* legislatiu ordinari d'un parlament bicameral com són les Corts Generals (art. 90 CE). Atesa aquesta circumstància, cal tenir en compte que, igual que en el Parlament de l'Estat, aquest termini pot ser, àdhuc, escurçat a la meitat si la Mesa acorda la tramitació pel procediment d'urgència, «[...] si ho demanen el Govern, tres grups parlamentaris o una cinquena part dels diputats» (art. 96, apts. 1 a 3, del Reglament del Parlament de Catalunya, RPC); o, encara més, també escau retenir que, en determinats casos, el termini d'aprovació pot ser encara més reduït, també si ho acorda la Mesa del Parlament (art. 96.4 RPC). D'altra banda, «[...] si la naturalesa del projecte ho aconsella o la simplicitat de la formulació ho permet» i ho acorda el Ple del Parlament «a proposta del Govern, de la Mesa del Parlament, un cop escoltada la Junta de Portaveus o a iniciativa d'aquesta», el text presentat pel Govern pot ser tramitat directament mitjançant el procediment de lectura única (art. 126.1 RPC).

Una altra expressió de l'esmentada singularitat és que l'exercici de la nostra funció consultiva sobre els decrets llei aprovats pel Govern comporta que, d'acord amb el que estableix l'article 27.4 de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries, «[...] el procediment per al debat i la votació sobre la convalidació o la derogació del decret llei resta suspès i es reprèn quan el Consell de Garanties Estatutàries emet el dictamen [...]». Per tant, resulta obvi que una conseqüència especialment rellevant de l'especificitat institucional de la nostra posició consultiva és que el Consell no pot conèixer, abans d'emetre el seu parer, el contingut del debat parlamentari sobre la seva convalidació, la qual cosa limita el nostre examen al preàmbul i a la memòria del projecte.

2. El Tribunal Constitucional ha establert des de la seva primera jurisprudència una consolidada doctrina sobre la interpretació del pressupòsit habilitant (STC 29/1982, de 31 de maig), en la qual ha afirmat que la seva apreciació correspon, amb un raonable marge de discrecionalitat, a l'òrgan governamental que té la competència de la direcció política. Així mateix, ha subratllat que la rellevància del marge de decisió política es manifesta de manera més palesa en matèries que formen part de l'ordre social i econòmic. En aquest sentit, cal retenir el que establí, entre d'altres, la Sentència 68/2007, de 28 de març, en la qual s'afirmà que:

«[...] sin perjuicio del peso que en la apreciación de lo que haya de considerarse como caso de extraordinaria y urgente necesidad haya de concederse al juicio puramente político de los órganos a los que incumbe la dirección del Estado, en especial en el caso de las actuaciones desarrolladas en los ámbitos de la política social y económica, es, sin embargo, función propia de este Tribunal Constitucional “el aseguramiento de estos límites” [...].» (FJ 12)

Sobre l'abast que hagi de tenir la necessitat que justificaria la concurrència del pressupòsit habilitant, la jurisdicció constitucional ha subratllat que no cal que es tracti de necessitats extremes o absolutes: n'hi ha prou que siguin necessitats que s'originen en les tasques concretes i habituals del Govern, en determinades circumstàncies. Així, afirma la STC 6/1983, de 4 de febrer, que:

«[L]a necesidad justificadora de los Decretos-leyes no se puede entender como una necesidad absoluta [...] sino que hay que entenderlo con mayor amplitud como necesidad relativa respecto de situaciones concretas de los objetivos gubernamentales, que, por razones difíciles de prever, requieren una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes.» (FJ 5)

Ara bé, tot i que el marge d'apreciació que correspon al Govern per justificar el pressupòsit habilitant és una decisió que li pertoca com a òrgan de direcció política, i que la jurisprudència constitucional ha estat molt deferent respecte

d'aquest marge d'apreciació (STC 11/2002, de 17 de gener, FJ 4, i 137/2003, de 3 de juliol, FJ 3 i 4), cal assenyalar que aquesta mateixa jurisprudència també ha fet avinent que, en cap cas, el Tribunal Constitucional no queda desapoderat per controlar els aspectes formals de la decisió governamental. Així, sobre l'abast que ha de tenir el control jurisdiccional respecte de la concurrència del pressupòsit habilitant, l'alt tribunal, sintetitzant la seva doctrina, ha interpretat en la Sentència 11/2002, de 17 de gener, que:

«[...] “es claro que el ejercicio de la potestad de control que compete a este Tribunal implica que la definición por los órganos políticos de una situación de ‘extraordinaria y urgente necesidad’ sea explícita y razonada, y que exista una conexión de sentido o relación de adecuación entre la situación definida que constituye el presupuesto habilitante y las medidas que en el decreto-ley se adoptan (STC 29/1982, FJ 3), de manera que estas últimas guarden una relación directa o de congruencia con la situación que se trata de afrontar” [...].» (FJ 4)

Quant a la naturalesa extraordinària de la necessitat, que prescriu l'article 64.1 EAC, i la seva definició pels òrgans polítics, cal fer també esment al nostre Dictamen 1/2012, de 10 de gener, que, en una línia argumentativa similar, va interpretar que, respecte de disposicions que s'aproven en circumstàncies d'especial conjuntura econòmica que requereixen una acció normativa urgent, caldrà que aquestes «[...] hagin estat degudament –és a dir, suficientment– exposades i justificades en el text de la norma» (FJ 2).

3. Malgrat la lògica prou deferent amb la decisió política del Govern a què hem fet esment, cal fer notar que un cert punt d'inflexió en aquesta línia interpretativa el constituí la STC 68/2007, relativa al Reial decret llei 5/2002, de 24 de maig, de mesures urgents per a la reforma del sistema de protecció per a la desocupació i millora de l'ocupabilitat, en què el Tribunal considerà que el Govern no aportava cap justificació que permetés apreciar la concurrència del pressupòsit habilitant. I no només la resolució esmentada es pronuncià en aquest sentit més exigent, sinó que, en una línia semblant, cal fer referència també a la STC 137/2011, de 14 de setembre,

relativa al Reial decret llei 4/2000, de 23 de juny, de mesures urgents de liberalització en els sectors immobiliari i de transports, en la qual, després de repassar les nombroses disposicions normatives aprovades anys enrere sobre la mateixa matèria, el Tribunal no avalà la justificació de l'existència d'una situació d'extraordinària i urgent necessitat, tot recordant l'evidència que la disposició del Govern no responia a una situació que hagués esdevingut imprevisible. Concretament, interpretà que: «[E]n esta línea de razonamiento no puede dejar de señalarse que la situación de rigidez del mercado inmobiliario que se pretende afrontar en el precepto recurrido ya había sido apreciada y puesta de manifiesto con anterioridad en otros instrumentos normativos que precedieron al Real Decreto-ley» (FJ 7). Vegeu, igualment, sobre aquesta qüestió, la STC 31/2011, de 17 de març (FJ 7).

En el mateix sentit, cal esmentar també la STC 1/2012, de 13 de gener, en la qual el Tribunal considerà que la transposició d'unes directives comunitàries «[...] por la mera razón de que hubiera transcurrido el plazo de transposición, sin mayores precisiones, no se adecuaría al presupuesto habilitante [...]», tot i la litispèndia davant el Tribunal de Justícia de la Unió Europea d'una demanda contra Espanya per incompliment d'aquesta transposició. Aquestes directives tenien llargs terminis d'incorporació al dret intern, per la qual cosa el retard en el seu compliment no justificava la utilització a darra hora del decret llei. Els arguments del Tribunal foren els següents:

«[...] desatender los límites constitucionales bajo el paraguas de la urgencia normativa no deja de ser una lesión constitucional por mucho que pueda parecer conveniente coyunturalmente. Una buena política legislativa puede evitarlo y cuando excepcionalmente no sea posible debe asumir el coste democrático que pueda tener pero no forzar la Constitución.» (FJ 9)

4. Sobre aquest particular, tampoc no podem deixar de banda que el Consell Consultiu ja havia fet un plantejament més exigent respecte de la justificació que el Govern ha d'acreditar per a la concurrència del pressupòsit habilitant, posant en relleu la conveniència de dur a terme una interpre-

tació restrictiva del cànon de constitucionalitat que requereix l'anàlisi d'aquest pressupòsit (per tots, DCC núm. 292, de 8 d'abril de 2009, F II). Així, sobre la necessitat urgent va introduir criteris interpretatius complementaris en incorporar el requisit de la imprevisibilitat, que, com acabem de veure, també ha tingut en compte darrerament la jurisprudència constitucional, tot considerant que és:

«[...] aquella situació en què es verifica una determinada condició fàctica que expressa la manifestació explícita i categòrica d'una exigència social i imprevista i imprevisible, de la qual es deriva de forma immediata i directa una norma obligatòria a la qual l'ordenament jurídic no es pot sostreure. D'altra banda, la urgent necessitat de proveir de norma reguladora una determinada situació fàctica s'ha d'identificar i concretar en el contingut de les disposicions generals emanades a aquest efecte (DCC 268, FJ II).» (DCC núm. 292, FJ II.2.A)

Per concloure aquesta síntesi de la doctrina constitucional i consultiva sobre els requisits requerits per justificar el pressupòsit habilitant, cal afegir que, en relació amb els decrets llei de contingut autoorganitzatiu, com el que és objecte d'aquest Dictamen, el Tribunal Constitucional ha tornat a insistir en les darreres sentències en els criteris establerts en la seva consolidada jurisprudència, relativa al judici de validesa constitucional sobre el pressupòsit habilitant (STC 39/2013, de 14 de febrer) i, específicament, sobre els requisits que són exigibles per acreditar l'existència de la necessària relació de connexió entre la situació d'urgència definida i la mesura concreta adoptada. Quant a aquesta qüestió, ha recordat el que ja va interpretar des de l'esmentada STC 29/1982 (FJ 3), subratllant la necessitat d'analitzar el contingut i l'estructura de la disposició amb la qual el Govern pretén afrontar la situació d'extraordinària i urgent necessitat:

«[E]xcluimos a este respecto aquellas disposiciones “que, por su contenido y de manera evidente, no guarden relación alguna, directa o indirecta, con la situación que se trata de afrontar ni, muy especialmente, aquellas que, por su estructura misma, independientemente de su contenido, no modifican de manera instantánea la situación jurídica existente”.» (STC 39/2013, FJ 9)

Doncs bé, fixat el paràmetre interpretatiu que ens aporta la jurisprudència constitucional i la doctrina consultiva exposada, estem en condicions d'abordar l'anàlisi sobre l'adequació de la disposició aprovada pel Govern per la via d'urgència a les exigències derivades de l'article 64.1 EAC.

Tercer. L'examen de l'adequació del Decret llei 5/2013, de 22 d'octubre, als requisits del pressupòsit habilitant de l'article 64.1 EAC

1. En el preàmbul del Decret llei 5/2013, com hem anunciat en el fonament jurídic primer del Dictamen, el Govern justifica l'aprovació d'aquesta disposició, pel fet que «[...] ateses les circumstàncies actuals, de crisi econòmica i pressupostària de llarga durada, convé imprimir la màxima celeritat als processos de racionalització del sector públic, ja que la plena efectivitat de les mesures que es recullen en aquest Decret llei requereixen la realització d'una sèrie d'actuacions ineludibles posteriors a l'aprovació de la norma». I així mateix, a fi de justificar en aquestes circumstàncies la concurrència del pressupòsit habilitant que li permet de manera extraordinària aprovar una norma amb rang de llei, el Govern argumenta que «[n]o només motius de consolidació fiscal, sinó també de correcta articulació en el temps de les mesures que es proposen en el Decret llei, fan necessari disposar d'una certesa en el temps per a l'entrada en vigor de la norma, i d'un període mínim preparatori per a l'adopció d'aquestes que els terminis de tramitació parlamentària no garanteixen».

Per la seva banda, els diputats sol·licitants del dictamen discrepen d'aquesta motivació governamental perquè entenen, com ja hem referit abans, que el Decret llei 5/2013 no respecta el que disposa l'article 64.1 EAC quant al pressupòsit habilitant i, amb relació a aquest particular, «[...] constaten dubtes seriosos sobre la utilització d'aquest instrument quan la normalització de la situació hagués exigint l'aprovació d'un projecte de llei que s'hagués tramitat pels canals comuns del procediment legislatiu i no pas pels de convalidació d'un decret llei».

2. D'acord amb el que hem avançat en el fonament jurídic anterior quan hem concretat el cànon interpretatiu de referència que haurem de fer servir, i atenent al contingut de la sol·licitud formulada, l'abast del nostre Dictamen quedarà limitat a l'examen de l'adequació del Decret llei 5/2013 als requisits formals del pressupòsit habilitant prescrits a l'article 64.1 EAC.

Una primera dada objectiva que s'ha de tenir en compte d'immediat és que, com el mateix preàmbul reconeix, amb relació al sector públic de la salut, «[ells compromisos del Govern en matèria de racionalització i simplificació del sector públic vinculat [...]] no han estat una circumstància sobrevinguda o inesperada sinó que tenen el seu origen en «[...] l'anterior legislatura i [...] tenen continuïtat en la present [...]».

En efecte, així és perquè el Decret llei 5/2013, com hem posat de manifest en el fonament jurídic primer, s'insereix en el marc de la iniciativa política que es va formular en diversos acords del Govern de la Generalitat i que s'ha concretat en diferents disposicions normatives destinades a la racionalització de l'Administració i la reducció del dèficit públic.

Concretament, ja ens hem referit a l'Acord de Govern d'1 de juny de 2010, que va aprovar el Pla de simplificació i racionalització de l'estructura del sector públic de la Generalitat, i ara podem esmentar també l'Acord de 3 de maig de 2011, que va aprovar el Pla de Govern 2011-2014, en el qual entre els «10 grans reptes de país» justament es va incloure, en el punt desè, la millora de la situació financera de l'Administració i la reducció del dèficit. I més concretament, en el primer eix que va desenvolupar aquests reptes, el que es refereix a «Economia i sectors productius», es van preveure mesures referides a l'austeritat en l'Administració pública. Reducció del dèficit i endeutament».

Pocs mesos després, la Llei 7/2011, de 27 de juliol, de mesures fiscals i financeres, en el seu article 59, relatiu a la racionalització del nombre d'entitats, va prescriure tota una sèrie de mesures que el Govern havia d'impulsar per a la «[...] racionalització, reducció i simplificació del nombre de les entitats que componen el sector públic, especialment el no administratiu [...]». I tot just després, en els acords de Govern de 2 d'agost de 2011, el Govern aprovà mesures de racionalització i simplificació de l'estructura del sector públic.

La concreció dels acords esmentats es va traduir, entre d'altres, en l'aprovació pel Parlament de diverses lleis: aquest fou el cas, per exemple, de la Llei 10/2011, de 29 de desembre, de simplificació i millorament de la regulació normativa, que, com s'establí en el seu preàmbul, fou abordada «[...] des d'una doble perspectiva: administrativa i normativa. La primera comprèn totes les modificacions legals la finalitat última de les quals és la reducció efectiva de tràmits innecessaris i la simplificació dels procediments considerats en conjunt». Per la seva banda, «la simplificació de caràcter normatiu conté [...] les reformes legislatives que responen a la necessitat d'adaptar l'ordenament jurídic a les finalitats perseguides, i la integració de les iniciatives legislatives que consisteixen en modificacions puntuals de l'articulat de diverses lleis [...]». I també, amb la mateixa finalitat, cal citar la Llei 11/2011, de 29 de desembre, de reestructuració dels sector públic per agilitar l'activitat administrativa, en el preàmbul de la qual es reconeixia que «[e]n coherència amb la voluntat expressada en el Pla de govern 2011-2014, cal una administració pública que respongui amb més eficàcia i agilitat a les necessitats i els requeriments de ciutadans i empreses [...]».

Per tant, sembla evident que les mesures de racionalització i simplificació de l'estructura del sector públic de la Generalitat de Catalunya, operades a través del Decret Llei 5/2013, no constitueixen l'adopció per part del Govern d'una primera mesura adreçada a aquesta finalitat, sinó que la situació que ara es pretén afrontar ja havia estat apreciada i manifestada amb anterioritat a través d'una llei formal. I com ja ha estat posat en relleu abans, tot això es va produir en el context d'un Pla de Govern que s'havia aprovat en la legislatura anterior i que ha prosseguit en l'actual per un període que encara no ha finalitzat, com és el de 2011-2014.

Altrament dit, constatem que no concorre en el Decret Llei 5/2013 una de les notes definitòries de l'acompliment dels requisits del pressupòsit habilitant, com és la naturalesa imprevisible de la situació fàctica, que obliga el Govern a respondre amb immediatesa mitjançant una norma dotada amb rang de llei. Perquè, en efecte, tenint en compte els antecedents normatius que l'han precedida, el Govern ja havia afrontat amb

anterioritat, i en més d'una ocasió, el procés de simplificació i racionalització administrativa. Sobre aquesta circumstància, i d'acord amb la jurisprudència constitucional exposada en el fonament jurídic anterior, ens cal reprendre la STC 137/2011, en la qual de forma implícita ja apareix el criteri de la imprevisibilitat de la situació, quan declarà la vulneració de l'article 86.1 CE comesa per la regulació d'una situació per un precepte d'un decret llei que «[...] ya había sido apreciada y puesta de manifiesto con anterioridad en otros instrumentos normativos que precedieron al Real Decreto-ley» (FJ 7).

En el mateix sentit, cal recuperar també el criteri adoptat per aquest Consell en seu Dictamen 7/2010, de 22 d'abril, que recull la doctrina basada en un escrutini més exigent sobre la justificació del pressupòsit habilitant, expressada en el seu moment pel Consell Consultiu, sobre el requisit de la imprevisibilitat, que era definida com: «[...] aquella situació en què es verifica una determinada condició fàctica que expressa la manifestació explícita i categòrica d'una exigència social imprevista i imprevisible, de la qual es deriva de forma immediata i directa una norma obligatòria [...] (DCC 268, F II i, en el mateix sentit, DCC 292, F II)» (FJ 3).

No obstant l'anterior, d'acord amb la mateixa jurisprudència constitucional, cal ponderar l'abast d'aquest criteri de la «imprevisibilitat», en la mesura que decau en el cas que concorre realment i efectiva la situació d'excepcionalitat, ja que «lo que aquí debe importar no es tanto la causa de las circunstancias que justifican la legislación de urgencia cuanto el hecho de que tales circunstancias efectivamente concurren» (STC 11/2002, de 17 de gener, FJ 6; 68/2007, de 28 de març, FJ 8). Per tant, escau que ens pronunciem sobre si aquestes circumstàncies es produeixen en aquest cas.

En aquest sentit, i sense abandonar encara aquest darrer aspecte temporal que presenta el Decret llei 5/2013, convé parar atenció en la justificació de la urgència exposada pel Govern, però no en el preàmbul de la disposició objecte de dictamen, en el qual no figura cap manifestació respecte d'aquesta qüestió, sinó en la Memòria general presentada que acompanya el Projecte de decret llei, d'acord amb les prescripcions de l'article 38 de la Llei 13/2008, de 5 de novembre, de la presidència

de la Generalitat i el Govern. En aquest document administratiu, sobre el qual necessàriament també hem de centrar el nostre interès per examinar la concurrència dels requisits formals del pressupòsit habilitant de l'article 64.1 EAC, com a argument justificatiu del Decret llei 5/2013 s'afirma el següent: «En aquest sentit, no tan sols la urgència que es deriva de la necessària adopció de les mesures de racionalització i simplificació del sector públic, sinó també en la consideració de què l'horitzó temporal de 31 de desembre de 2013, com a moment en què aquestes mesures, com a molt tard, han de desplegar la seva eficàcia, justifiquen la utilització del decret llei».

Doncs bé, comprovem que no es fa cap esment en el preàmbul del Decret llei 5/2013 a una data preclusiva que justifiqui la urgència de la mesura; però, en tot cas, la incoherència també es manifesta en la determinació de la mateixa data, atès que el Pla de Govern relatiu a les mesures de racionalització i simplificació de l'estructura del sector públic, com ha quedat expressat abans, és fins al 2014. La manca de justificació de la mesura es tradueix en l'absència d'una argumentació dotada de la suficient concreció, no solament sobre el procés que condueix a la supressió d'organismes, la creació de nous o l'extinció de la personalitat jurídica d'entitats diverses, sinó també respecte de les conseqüències que sobre l'estalvi en mitjans personals i materials pugui comportar aquest procés. Ho reiterem: ni el preàmbul del Decret llei 5/2013 ni la Memòria que recull la documentació relativa al projecte de disposició aporten la necessària argumentació i les dades que permetin avalar l'existència d'una situació extraordinària.

Per tant, essent així i per les raons fins ara exposades, interpretem que l'establiment de l'esmentat horitzó temporal del 31 de desembre de 2013 no està suficientment justificat, almenys des de l'òptica de l'exigència del requisit estatutari, en el sentit que realment es dona un «cas d'una necessitat extraordinària [...]» (art. 64.1 EAC) que legítimi l'adopció d'una mesura extraordinària que, com sempre, ha de ser la regulació d'una matèria mitjançant decret llei.

3. Una vegada descartat que el Decret llei 5/2013 respongui a una situació social imprevista com una manifestació del

caràcter extraordinari del decret llei, procedim ara a examinar altres arguments que, a criteri del Govern, n'han justificat l'aprovació. Un d'aquests és el relatiu al fet que, ateses «[...] les circumstàncies actuals, de crisi econòmica i pressupostària de llarga durada, convé imprimir la màxima celeritat als processos de racionalització del sector públic». Com hem assenyalat anteriorment, els diputats sol·licitants també refusen aquesta justificació.

El pressupòsit habilitant fonamentat en un «cas d'una necessitat extraordinària i urgent [...]» (art. 64.1 EAC) és un concepte que, per bé que sigui jurídicament indeterminat, la doctrina i la jurisprudència constitucional més consolidada han reiterat que no pot esdevenir una mena de clàusula oberta que impedeixi limitar la capacitat de decisió del Govern. Certament, la nostra doctrina consultiva, acollint en aquest sentit la que va establir la jurisprudència constitucional, ha subratllat el pes que cal atribuir al judici purament polític, la qual cosa podria avalar un elevat grau de deferència vers el marge de decisió que correspon al Govern (vegeu, entre d'altres, els DCGE 7/2010, de 22 d'abril, FJ 3; 5/2012, de 3 d'abril, FJ 2, i 14/2013, de 15 d'octubre, FJ 3).

Ara bé, cal precisar que la conseqüència sobre el poder de decisió del Govern no arriba a una conclusió tan favorable per a l'executiu. Ni quan el decret llei es projecta sobre matèries de naturalesa econòmica i social, on certament la jurisprudència constitucional s'ha mostrat més laxa respecte del raonable marge de discrecionalitat que correspon als òrgans polítics (STC 29/1982, de 31 de maig, entre d'altres, o la més recent STC 68/2007, de 28 de març, FJ 12), l'òrgan executiu no està mancat de control jurisdiccional o, com és ara el cas, del control consultiu per part d'aquest Consell. Per tant, també en aquests casos el Govern ha de justificar la mesura adoptada, per bé que gaudeixi d'un marge més gran d'apreciació sobre la seva oportunitat. Perquè, en qualsevol cas, com així ho interpreta la STC 11/2002, de 17 de gener, recollint la doctrina que ja havia fixat anteriorment en la STC 182/1997 sobre les obligacions que pertocquen als òrgans polítics: «[...] "es claro que el ejercicio de la potestad de control que compete a este Tribunal implica que la definición por los órganos polí-

ticos de una situación de ‘extraordinaria y urgente necesidad’ sea explícita y razonada [...]» (FJ 4).

El requisit consistent a justificar de forma explícita i raonada la concurrència del pressupòsit habilitant és una exigència que no pot decaure en cap cas. I, òbviament, també s’ha de produir en situacions de crisi econòmica, com la que de forma perllongada afecta actualment el sistema econòmic global i, específicament, els estats de la zona euro, àmbit del qual forma part l’economia catalana. Amb relació a la proliferació de l’ús de l’instrument normatiu del decret llei en els actuals períodes de crisi, aquest Consell, en el seu Dictamen 11/2012, de 22 d’agost, ha alertat sobre els riscos que es poden derivar d’un ús abusiu:

«[...] és clar que la situació de crisi econòmica és excepcional, però la presa de decisions governatives, de manera continuada, amb rang de llei sense debatre cadascuna de les mesures aprovades en el Parlament no deixa de ser preocupant des de la perspectiva constitucional, per molt que es prevegi una sessió de convalidació parlamentària.» (FJ 5.1)

En aquest sentit, seguint el paràmetre exposat en el fonament jurídic anterior, no atendre als límits fixats per l’Estatut en l’ús del decret llei, sota l’aixopluc de la urgència normativa, no deixa de ser una vulneració del precepte estatutari, més enllà del fet que, per raons conjunturals, pugui semblar convenient prendre una decisió normativa per la via d’urgència (STC 1/2012, FJ 9).

Específicament, sobre la invocació de la situació de crisi econòmica com a motiu per recórrer a la legislació material d’urgència, tot seguit el nostre Dictamen va interpretar que:

«La crisi econòmica no pot ser un argument per canviar la distribució de tasques entre els poders constituïts, cosa que altera el sistema de fonts constitucionalment establert [...]» (FJ 5.1)

Doncs bé, amb aquests antecedents, procedim a examinar si la justificació emprada pel Govern en el preàmbul del Decret llei 5/2013, basada en les circumstàncies actuals de crisi econòmica, és explícita i raonada. Amb aquesta finalitat, i davant la manifesta manca de justificació, hem de recórrer a

l'examen de la Memòria general integrada en l'expedient d'elaboració de la disposició esmentada, que fou emesa en data 10 d'octubre de 2013 per la Secretaria General del Departament de Governació i Relacions Institucionals.

A l'apartat I de la Memòria, en què s'exposa el «Marc normatiu en què s'insereix el Decret llei», s'afirma de forma genèrica que la conveniència d'utilitzar la via de la legislació governamental d'urgència respon a «[...] la necessitat de racionalitzar el sector públic per optimitzar la seva eficàcia i eficiència, però alhora ve condicionada per la situació financera actual de les finances públiques, per la necessitat de contenir la despesa de les estructures administratives, per tal de no perjudicar les polítiques que afecten més directament a la ciutadania». Però la concreció d'aquesta argumentació no va gaire més lluny en la determinació de quines són les raons més específiques d'ordre econòmic o financer que puguin permetre acreditar la decisió del Govern de recórrer a la via del decret llei, per afrontar, en aquesta ocasió, les mesures de racionalització i simplificació de l'estructura del sector públic.

Perquè, en efecte, en l'apartat III de la Memòria, relatiu a l'«Informe d'impacte pressupostari», s'afirma expressament que «no s'estima que la proposta tingui cap impacte pressupostari, en no implicar repercussió negativa en els recursos personals ni materials, ni en els pressupostos de la Generalitat o en les seves fonts o procediments de finançament». I tot seguit s'afegeixen de forma categòrica, però sense cap dada que permeti acreditar que l'aprovació del Decret llei 5/2013 no comporta cap despesa per a la Generalitat, una sèrie de consideracions de caràcter apodíctic. Es tracta d'una justificació molt genèrica sobre la incidència pressupostària del seu contingut que, si no hagués estat així, segurament hauria pogut servir per justificar també l'estalvi que eventualment pugui comportar aquest procés de racionalització i simplificació administrativa, dut a terme en els àmbits referits als sectors públics relatius a Territori i Sostenibilitat, Salut i Inspecció de Treball. Tanmateix, de l'examen de la documentació continguda a la Memòria hem de concloure que no ha estat així. Més enllà de referir-se a la perllongada crisi econòmica, el Govern no explicita res sobre aquest futur estalvi econòmic.

Més concretament, sobre aquest aspecte i pel que interessa a aquest Dictamen, l'Informe d'impacte pressupostari es limita a afirmar sense més argumentacions que la supressió de l'entitat de dret públic Aeroports de Catalunya, creada per la Llei 14/2009, de 22 de juliol, d'aeroports, heliports i altres infraestructures aeroportuàries, no té cap incidència en els pressupostos de la Generalitat, perquè a més aquest ens no s'ha arribat a constituir formalment mai. Idèntica circumstància és la que afecta l'Agència Catalana de la Inspecció de Treball, creada per la Llei 11/2010, de 19 de maig.

Així mateix, s'afirma sense més dades que la supressió de l'Institut Cartogràfic de Catalunya (ICC) i de l'Institut Geològic de Catalunya (IGC) «[...] no tindrà efectes significatius per la realitat social i econòmica [...]». Tampoc no tindran impacte econòmic la supressió dels governs territorials de salut, que foren constituïts en execució del Decret 38/2006, de 14 de març, pel qual es regula la creació de governs territorials de salut, atès que ja estaven mancats de pressupost.

Però, a més de l'Informe sobre impacte pressupostari que figura en la Memòria general a la qual hem fet esment fins aquí, també cal parar atenció als tres informes sobre el que llavors era l'Avantprojecte de decret llei de mesures de racionalització i simplificació del sector públic, emesos per la Secretaria d'Administració i Funció Pública del Departament de Governació i Relacions Institucionals. Tots tres tracten sobre el contingut de les propostes presentades, respectivament, pel Departament de Salut i pel Departament de Territori i Sostenibilitat. I en tots s'emet un informe favorable; però en les consideracions que addicionalment s'hi contenen a tall de recomanacions, es conclou amb una fórmula comuna del caire següent: «[...] sempre que es disposi de dotació pressupostària per fer front a la seva aplicació o bé es disposi d'autorització de l'òrgan competent». Doncs bé, d'aquestes conclusions dels informes sectorials sembla que es dedueix que l'aplicació del Decret llei 5/2013 hauria de comportar una incidència pressupostària d'un abast que es desconeix però que, tanmateix, l'Informe d'impacte pressupostari abans esmentat descarta de forma quasi taxativa.

Fetes les consideracions anteriors, cal subratllar, doncs, que, més enllà d'afirmacions genèriques, la documentació de l'expedient examinada no aporta dades objectives sobre el mínim imprescindible per acreditar una reducció efectiva de la despesa i una previsió d'estalvi en el sector públic que contribueixin a pal·liar la «crisi econòmica i pressupostària de llarga durada» a què fa referència, com hem vist, l'exposició de motius del Decret Llei, objecte de dictamen.

Per tant, aquesta manifesta incoherència continguda en la Memòria general, a més de la notòria insuficiència de la justificació aportada, tant de la despesa com, sobretot, de l'estalvi que pugui comportar l'aplicació del Decret Llei en la seva integritat, posen de manifest que, en els termes exigits per la jurisprudència constitucional (vegeu, per totes, les STC 182/1997, de 28 d'octubre, FJ 3, i 11/2002, FJ 4), la definició que el Govern ha fet –sota el genèric aixopluc de la perllongada crisi econòmica– de la necessitat urgent i extraordinària de la situació no ha estat ni explícita ni raonada.

4. D'altra banda, complementàriament, d'acord amb la mateixa jurisprudència que acabem de recordar, la conseqüència de l'incompliment d'aquest últim requisit comporta que tampoc no se n'acompleixi un altre que també prescriu el Tribunal Constitucional i que es concreta en la preceptiva existència d'«[...] una conexión de sentido o relación de adecuación entre la situación definida que constituye el presupuesto habilitante y las medidas que en el decreto-ley se adoptan (STC 29/1982, FJ 3), de manera que estas últimas guarden una relación directa o de congruencia con la situación que se trata de afrontar (FJ 3)» (STC 11/2002, FJ 4).

Efectivament, seguint el criteri que la jurisprudència constitucional ha emprat per definir la connexió de sentit, que remet a la necessitat d'examinar el contingut i l'estructura de la disposició aprovada pel Govern, constatem que, si bé el contingut del Decret Llei 5/2013 podria tenir una certa relació amb la situació que es tracta d'afrontar, la manca de justificació de l'absència de despesa com també de l'estalvi que pugui generar desacredita la connexió de sentit respecte de tot el seu contingut, un requisit exigit per la jurisprudència constitu-

cional. En efecte, en la documentació aportada no s'argumenta res en termes objectius, més enllà de consideracions generals relatives a la crisi econòmica i la reiterada necessitat de racionalitzar i simplificar el sector públic, que permeti justificar la contenció de la despesa en un termini raonable i previsible i la finalitat d'assolir un estalvi en el futur més immediat.

La manca de connexió de sentit entre la urgència i el contingut específic del Decret Llei 5/2013 també es posa de manifest en l'absència de justificació en el procés dut a terme de reordenació del sector públic. Com dèiem en el nostre Dictamen 1/2012, «la urgència es vincula a la impossibilitat d'implementar el contingut de la regulació o, en altres paraules, d'assolir la finalitat desitjada o cercada, mitjançant el procediment parlamentari comú [...]». Doncs bé, l'acompliment d'aquest requisit és absent en la decisió de suprimir o refundre òrgans, així com d'extingir la personalitat jurídica de determinades entitats. És el cas, segons es constata en la Memòria mateixa, d'Aeroports de Catalunya (art. 1) i l'Agència Catalana de la Inspecció de Treball (art. 3), que són formalment suprimides quan materialment encara no havien arribat a existir; o de l'extinció de la personalitat jurídica d'altres entitats, com ara els governs territorials de salut (art. 4) o l'Agència de Salut Pública de Catalunya (art. 5) i les seves respectives funcions, que passen als departaments respectius; o la unificació de l'Institut Cartogràfic de Catalunya i l'Institut Geològic de Catalunya en un nou ens públic, l'Institut Cartogràfic i Geològic de Catalunya, que els aplega tots dos (art. 2), entre altres exemples que es deriven del contingut del Decret Llei 5/2013. En cap d'aquests casos s'argumenten de manera suficient les raons que obliguen a excloure el procediment legislatiu per a la seva aprovació.

A més, cal subratllar que la plena aplicació de les previsions d'aquesta disposició és diferida a un període de temps que no és precisament breu: per exemple, vuit mesos a comptar de l'entrada en vigor d'aquest Decret Llei per aprovar els estatuts del nou Institut Cartogràfic i Geològic de Catalunya (disposició final segona); sis mesos per establir l'estructura del Departament de Salut, a fi d'acollir els objectius i les funcions de l'Agència de Salut Pública de Catalunya (disposició final tercera); o sis mesos per establir l'estructura del Departament de Salut,

per incorporar els objectius i les funcions de l'Institut Català d'Avaluacions Mèdiques i Sanitàries (disposició final quarta). Aquestes circumstàncies relatives a l'aplicació de les previsions materials del Decret Llei 5/2013 contrasten amb una de les característiques definitòries de la legislació material d'urgència posada a disposició del Govern per l'article 64.1 EAC i que la jurisprudència constitucional ha reiterat des dels seus inicis, quan interpreta que la legitimitat constitucional del decret llei exigeix fer front a situacions concretes dels objectius governamentals a través d'«una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia [...]» (STC 6/1983, de 4 de febrer, FJ 5). El contingut de les disposicions finals, segona, tercera i quarta, no respon a les exigències derivades de la jurisprudència constitucional, que reclamen una resposta normativa immediata.

5. Finalment, i una vegada que primer hem rebutjat que el Decret Llei 5/2013 respongui a una situació social extraordinària, que també hem argumentat que la definició que el Govern ha fet de la situació de necessitat extraordinària i urgent no ha estat ni explícita ni raonada i que, a més, hem constatat que tampoc no aconsegueix el requisit de la connexió de sentit entre la situació del pressupòsit habilitant i les mesures previstes en la disposició esmentada, estem en condicions d'afirmar que el Govern no ha justificat l'acompliment del requisit formal del pressupòsit habilitant que legitima la validesa estatutària de l'ús del decret llei *ex* article 64.1 EAC.

En conseqüència, el Decret Llei 5/2013 vulnera l'article 64.1 de l'Estatut en la mesura que no justifica l'existència d'una situació de necessitat extraordinària i urgent.

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

CONCLUSIÓ

Única. El Decret llei 5/2013, de 22 d'octubre, de mesures de racionalització i simplificació de l'estructura del sector pú-

blic de la Generalitat de Catalunya vulnera l'article 64.1 de l'Estatut d'autonomia per incompliment del requisit de la necessitat extraordinària i urgent.

Adoptada per unanimitat.

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

Dictamen 17/2013, de 15 de novembre,
sobre el Decret llei 4/2013, de 22 d'octubre, pel qual
s'autoritza l'Institut Català de Finances a constituir
una societat anònima perquè actuï com a entitat
de crèdit i es modifiquen determinats preceptes del
Text refós de la Llei de l'Institut Català de Finances,
aprovat pel Decret legislatiu 4/2002,
de 24 de desembre

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

DICTAMEN

Sol·licitat per una desena part dels diputats del Parlament de Catalunya, sobre el Decret llei 4/2013, de 22 d'octubre, pel qual s'autoritza l'Institut Català de Finances a constituir una societat anònima perquè actuï com a entitat de crèdit i es modifiquen determinats preceptes del Text refós de la Llei de l'Institut Català de Finances, aprovat pel Decret legislatiu 4/2002, de 24 de desembre (DOGC núm. 6488, de 25 d'octubre de 2013, i BOPC núm. 176, de 30 d'octubre de 2013).

Ponent: Francesc de Paula Caminal Badia

ANTECEDENTS

1. El dia 30 d'octubre de 2013 va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries un escrit de la presidenta del Parlament de Catalunya (Reg. núm. 3550) en què es comunicava al Consell la Resolució de 29 d'octubre de 2013 per la qual la Presidència del Parlament, en virtut de la delegació de funcions de la Mesa a la presidenta del Parlament per concedir pròrrogues i per qualificar i admetre a tràmit documents en supòsits d'urgència, publicada en el BOPC núm. 2, de 24 de desembre de 2010, va admetre a tràmit la sol·licitud de dictamen presentada el 29 d'octubre de 2013 per una desena part dels diputats, del Grup Parlamentari del Partit Popular de Catalunya, sobre l'adequació a l'Estatut d'autonomia i a la Constitució del Decret Llei 4/2013, de 22 d'octubre, pel qual s'autoritza l'Institut Català de Finances a constituir una societat anònima perquè actuï com a entitat de crèdit i es modifiquen determinats preceptes del Text refós de la Llei de l'Institut Català de Finances, aprovat pel Decret legislatiu 4/2002, de 24 de desembre.

2. El Consell de Garanties Estatutàries, en la sessió del dia 5 de novembre de 2013, després d'examinar la legitimació i el contingut de la sol·licitud de dictamen, segons el que preveuen els articles 24 i 25.1 de la seva Llei, la va admetre a tràmit, es va declarar competent per emetre el dictamen corresponent i en va designar ponent el conseller Francesc de Paula Caminal Badia.

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

4. En data 12 de novembre de 2013 es va rebre en el Registre del Consell (Reg. núm. 3584) un escrit de la secretaria general del Parlament que adjuntava com a documentació

complementària els antecedents de l'expedient de tramitació parlamentària del Decret llei 4/2013, amb la documentació següent:

- Informe justificatiu de l'Institut Català de Finances.
- Informe pressupostari, econòmic i social de l'Institut Català de Finances.
- Informe jurídic de l'Assessoria del Departament d'Economia i Coneixement.
- Informe de la Secretaria d'Administració i Funció Pública.
- Informe de la Direcció General de Pressupostos.
- Informe de la Direcció General del Patrimoni.

5. En data 15 de novembre de 2013, es va rebre en el Registre del Consell (Reg. núm. 3607) un escrit del director general de Relacions Institucionals i amb el Parlament, que adjuntava com a documentació complementària un informe elaborat per l'Assessoria Jurídica de l'Institut Català de Finances.

6. Finalment, després de les corresponents sessions de deliberació, es va fixar com a data per a la votació i per a l'aprovació del Dictamen el dia 15 de novembre de 2013.

FONAMENTS JURÍDICS

Primer. L'objecte del Dictamen

Tal com s'ha exposat en els antecedents, la sol·licitud de dictamen recau sobre el Decret llei 4/2013, de 22 d'octubre, pel qual s'autoritza l'Institut Català de Finances a constituir una societat anònima perquè actuï com a entitat de crèdit i es modifiquen determinats preceptes del Text refós de la Llei de l'Institut Català de Finances, aprovat pel Decret legislatiu 4/2002, de 24 de desembre (en endavant, Decret llei 4/2013), de manera que correspon a aquest Consell, d'acord amb els articles 16.1.c, 23 i 27 de la nostra Llei constitutiva, examinar la seva adequació a la Constitució i a l'Estatut.

1. Abans de concretar l'objecte del Dictamen, cal exposar breument el context normatiu, econòmic i financer en el qual s'insereix aquesta disposició legislativa provisional dictada pel Govern de la Generalitat (art. 64.1 EAC), així com el seu contingut específic. El Decret llei 4/2013 té com a finalitat habilitar l'Institut Català de Finances per dur a terme els tràmits administratius necessaris que possibilitin la creació d'un instrument de titularitat pública per operar en el mercat financer. D'acord amb això anterior, incorpora un seguit de modificacions en el règim jurídic de l'esmentat Institut, per tal d'adaptar-lo a la nova situació.

Com a antecedent d'aquesta qüestió concreta, és adient esmentar que la disposició addicional sisena, apartat 1, de la Llei 7/2011, de 27 de juliol, de mesures fiscals i financeres, que no ha estat derogada expressament, de manera semblant, autoritza el Govern «a dictar les disposicions i prendre els acords que legalment siguin necessaris perquè l'Institut Català de Finances constitueixi una societat mercantil perquè actuï com a entitat de crèdit».

Segons l'exposició de motius de la norma dictaminada, «[l]a creació de l'entitat de crèdit es planteja en un moment en què assistim a un procés profund de modificació i redefinició del sistema financer, tant en un àmbit global com especialment europeu, i que ja ha comportat nombroses reestructuracions que afecten les entitats de crèdit actualment existents, procés que, així mateix, donarà lloc a diverses modificacions, tant de caire normatiu com en relació amb els òrgans reguladors». Sobre aquesta situació no s'especifica res més però, atesa la naturalesa de la mesura, podem deduir que el procés de modificació i redefinició a què fa referència és conseqüència de la creació, durant els darrers decennis, d'un mercat interior europeu de serveis bancaris. Així, amb caràcter més allunyat del tema que ara ens ocupa, i a escala global, podem fer esment dels Acords de Basilea, núm. I (1988), II (2004) i III (2012), mitjançant els quals es van elaborar un conjunt de recomanacions sobre la regulació bancària del sistema financer internacional, i que han estat precedent de la reordenació normativa bancària, estatal i europea.

A escala europea, amb motiu de la profunda crisi econò-

mica esdevinguda, han estat diverses les iniciatives per garantir l'estabilitat d'un mercat financer integrat, com ara, entre d'altres, la creació d'una Junta Europea de Risc Sistèmic (Reglament [UE] núm. 1092/2010 del Parlament Europeu i del Consell, de 24 de novembre de 2010); d'una Autoritat Europea de Supervisió, denominada Autoritat Bancària Europea (Reglament [UE] núm. 1093/2010 del Parlament Europeu i del Consell, de 24 de novembre de 2010) o, el març de 2011 i per part del Consell Europeu, del Mecanisme Europeu d'Estabilitat (MEDE), que va entrar en vigor l'1 de juliol de 2012, com a organisme intergovernamental per a la gestió permanent de crisi i la salvaguarda de l'estabilitat financera de la zona euro en conjunt.

Més recentment, i pel que ara interessa, podem fer esment, molt breument, a la intensificació de la integració de les responsabilitats de la supervisió del sector bancari europeu. Així, el 12 de setembre de 2012, la Comissió Europea va presentar les seves propostes per establir un sistema únic de supervisió de les entitats de crèdit de la zona euro (MSU), que s'han concretat, entre d'altres, en l'aprovació de la Directiva 2013/36/UE del Parlament Europeu i del Consell, de 26 de juny de 2013, relativa a l'accés a l'activitat de les entitats de crèdit i a la supervisió prudencial de les entitats de crèdit i les empreses d'inversió, per la qual es modifica la Directiva 2002/87/CE i es deroguen les directives 2006/48/CE i 2006/49/CE, que en el seu article 126, relatiu a la transposició, disposa amb caràcter general que els estats membres hauran d'adoptar i publicar les disposicions normatives que siguin necessàries per donar-li compliment, com a molt tard, el 31 de desembre de 2013; el Reglament (UE) núm. 1024/2013 del Consell, de 15 d'octubre de 2013, que encomana al Banc Central Europeu tasques específiques respecte de polítiques relacionades amb la supervisió prudencial de les entitats de crèdit, i el Reglament (UE) núm. 1022 del Parlament Europeu i del Consell, de 22 d'octubre de 2013, que modifica el Reglament (UE) núm. 1093/2010, pel qual es crea una Autoritat Europea de Supervisió (Autoritat Bancària Europea), en allò que es refereix a l'atribució de funcions específiques al Banc Central Europeu en virtut del Reglament (UE) núm. 1024/2013. Ambdós reglaments, segons el que disposaven, van entrar en vigor al cap de cinc dies i l'en-

demà de la seva publicació en el *Diari Oficial de la Unió Europea* (29 d'octubre de 2013), respectivament.

Com a conseqüència de la posada en marxa d'aquest primer pilar de la Unió Bancària, segons declara el Reglament (UE) 1024/2013 (considerant núm. 15), el Banc Central Europeu (BCE) tindrà atribuïdes les tasques de supervisió específiques que siguin fonamentals per garantir una aplicació coherent i eficaç de les polítiques de la Unió en matèria de supervisió prudencial de les entitats de crèdit, sens perjudici de les que, a més, puguin correspondre a les autoritats nacionals, amb les quals s'haurà de coordinar. D'acord amb això, i amb vista a l'assumpció de la competència plena de supervisió en el marc del MSU i per tal d'assolir els objectius de transparència, correcció i reforçament de la confiança, el BCE, el novembre de 2013, ha iniciat una tasca d'avaluació global, en col·laboració amb les autoritats nacionals competents, que durarà dotze mesos, i que afectarà les entitats de crèdit incloses en una llista ja publicada institucionalment per aquesta mateixa entitat bancària europea, en el seu lloc web.

En l'àmbit estatal, hom coneix el procés de reestructuració que en els darrers anys ha experimentat el sector bancari i que comporta un precedent que es desenvolupa, pel que ara interessa, a partir del Reial decret llei 1245/1995, de 14 de juliol, sobre creació de bancs, activitat transfronterera i altres qüestions relatives al règim jurídic de les entitats de crèdit i, més endavant, del Reial decret llei 9/2009, de 26 de juny, sobre reestructuració bancària i reforçament dels recursos propis de les entitats de crèdit, derogat per la Llei 9/2012, de 14 de novembre, de reestructuració i resolució d'entitats de crèdit, normativa modificada successivament pels reials decrets llei 11/2010, de 9 de juliol; 2/2011, de 18 de febrer; 2/2012, de 3 de febrer, i 18/2012, d'11 de maig, més una prèvia derogació mitjançant el Reial decret llei 24/2012, de 31 d'agost, que, com diu la recent Sentència del Tribunal Constitucional, de 23 d'octubre de 2013, està «directamente ligado a una crisis financiera internacional caracterizada por su extraordinaria gravedad y su potencial riesgo sistémico» (FJ 6.º).

Per excedir l'objecte d'aquest Dictamen, no entrarem, però, en les diverses reformes legislatives que, entre d'altres, han

variat l'abast de la normativa bàsica, principalment mitjançant l'increment de les facultats dels òrgans reguladors de l'Estat i de la seva capacitat d'intervenció en aquest sector, com és el cas del Banc d'Espanya, que és considerat «el garante del buen funcionamiento y estabilidad del conjunto del sistema financiero» (FJ 11.a).

2. Quant a la part dispositiva concreta del Decret Llei, conté dos articles, una disposició addicional, una de derogatòria i una de final. L'article 1, «Autorització a l'Institut Català de Finances», com hem avançat, autoritza l'Institut a constituir una societat anònima perquè actuï com a entitat financera de crèdit i estableix alguns paràmetres per dur a terme aquesta constitució (apt. 1). Així mateix, el faculta per tramitar les autoritzacions administratives preceptives (presumiblement, davant dels òrgans estatals i europeus competents: el Banc d'Espanya, segons el que disposa la Llei 9/2012, de 14 de novembre, de reestructuració i resolució d'entitats de crèdit, i el Banc Central Europeu, com hem vist), per tal que aquesta societat pugui actuar com a entitat financera de crèdit (apt. 2); i disposa quina serà la normativa a què se sotmetrà la nova societat, és a dir, l'específica de les entitats de crèdit (apt. 3). Finalment, el precepte exposat estableix l'exempció de qualsevol tribut propi de la Generalitat per als actes i les operacions que derivin i es formalitzin en ocasió del Decret llei objecte de dictamen (apt. 4).

L'article 2 del Decret llei 4/2013 incorpora un seguit de modificacions als articles 1.2, 2, 3 i 25 del Decret legislatiu 4/2002, de 24 de desembre, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei de l'Institut Català de Finances. L'article 1 del Text refós defineix l'Institut com a entitat de dret públic amb personalitat jurídica pròpia, sotmesa a la seva Llei, al Decret legislatiu 2/2002, de 24 de desembre, que aprova el Text refós de la Llei de l'Estatut de l'empresa pública catalana, i a les normes de dret privat que siguin aplicables a la seva activitat, i li atribueix com a activitats principals atorgar i formalitzar crèdits, operacions de finançament, avals i altres garanties a favor de persones físiques, autònoms i professionals –en l'exercici de llur activitat econòmica i professional–, i de per-

sones jurídiques, públiques i privades. De la modificació del seu apartat 2, que declara que l'Institut gaudeix de patrimoni i tresoreria pròpia, d'autonomia, amb plena independència de les administracions públiques, destaca la supressió de l'atribució de la funció com a «instrument principal de la política de crèdit públic de la Generalitat», en la mesura que aquesta està assignada expressament a la nova societat anònima que es pretén crear segons l'article 1 del Decret llei.

Pel que fa a la modificació de l'article 2 del Text refós, habilita l'Institut per a determinades operacions, com són la constitució de societats mercantils i fons, la participació en qualsevol tipus d'entitat i l'autorització a les seves filials perquè duguin a terme aquestes operacions. La nova redacció de l'article 3 disposa que l'Institut haurà de dur a terme les seves actuacions comptables d'acord amb les normes establertes per a les entitats de crèdit en aquesta matèria. I l'article 25 estableix que els membres de la Junta de Govern, als quals afegeix els de les comissions executives, tenen dret a percebre dietes per assistència, i aclareix que aquestes tenen, a l'efecte de la tributació de l'entitat, la consideració de retribució.

La disposició addicional del Decret llei 4/2013 autoritza el Govern per al desplaçament del que preveu la norma governamental que es dictamina, així com als òrgans de govern de l'Institut per adoptar qualsevol acord que sigui necessari per a la constitució de la nova entitat de crèdit, incloent-hi l'aprovació dels estatuts o del reglament de règim interior.

La derogatòria enumera els articles del Text refós de la Llei de l'Institut afectats i derogats per la regulació del Decret llei (art. 11, 12, 13 i 22.2.e; capítols 4 i 7, i disposició addicional primera).

Cal indicar, a més, que la disposició final del Decret llei 4/2013 no especifica el *dies a quo* a partir del qual s'han d'entendre derogats tots aquests articles, ja que deixaran de tenir vigència quan la nova societat es constitueixi i iniciï les seves activitats. També resten derogats el capítol 7 (impuls del crèdit català agrari) i la disposició addicional primera (integració del patrimoni de l'Institut Català de Crèdit Agrari en el patrimoni de l'ICF), afegits per l'article 61 de la Llei 7/2011, de 27 de juliol, de mesures fiscals i financeres.

A l'últim, la disposició final declara l'entrada en vigor immediata de la norma, llevat de la part de la derogació abans esmentada.

3. La sol·licitud de dictamen d'origen parlamentari planteja dubtes sobre l'adequació a la Constitució i a l'Estatut del Decret Llei 4/2013. En concret, entén necessari que aquest Consell es pronunciï sobre el seu «ajust [...] a l'article 86 de la Constitució espanyola i a l'article 64 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya i a la doctrina constitucional i de l'Alt òrgan consultiu de la Generalitat».

Amb caràcter previ a l'exposició dels motius al·legats, cal, però, que efectuem alguna precisió addicional. Primerament, que no es qüestionen els límits materials que l'esmentada norma governamental provisional ha de respectar, en el sentit d'àmbits materials que no pot regular, sinó únicament el requisit formal de la necessitat «extraordinària i urgent» que legitima la seva elaboració. En aquest sentit, els sol·licitants es qüestionen si veritablement concorre en el Decret Llei 4/2013 «el pressupòsit de fet habilitant de la norma i les seves dues variables justificatives [...]: per una banda, el seu caràcter extraordinari, en el sentit de si la situació de necessitat només admet el decret llei com a forma de regular el supòsit de fet i de si realment aquest supòsit de fet és necessari que surti de l'òrbita del poder de normació que ostenta el Parlament; i per l'altra, la urgència, en el sentit temporal del terme, és a dir, de rapidesa, agilitat i prescindint del procediment legislatiu ordinari». Quant a la «necessitat extraordinària», la petició considera que la creació d'una societat anònima perquè actuï com a entitat de crèdit, que «és el que realment persegueix el Decret Llei 4/2013, de 22 d'octubre, no és en cap cas una situació en la que hi hagi una exigència social i imprevisible que s'hagi de regular a través d'un decret llei per tal que l'ordenament jurídic hi pugui donar resposta». Així mateix, afegeix que no «és una necessitat originada en la tasca concreta i habitual del Govern», com tampoc «la reestructuració bancària europea i espanyola no comporta en cap cas la necessitat de constituir una entitat de crèdit públic, més aviat al contrari».

En relació amb la urgència, entén que respon «al moment inicial» de l'expedient administratiu de creació de l'entitat de crèdit per part de l'organisme regulador, que ha de concloure amb l'autorització del Banc d'Espanya, de manera que els efectes del Decret llei «no són immediats sinó que queden diferits al resultat del corresponent expedient administratiu davant l'organisme regulador». A l'últim, argumenta que «donada la simplicitat del text i el contingut del Decret llei [...]. L'executiu té al seu abast la possibilitat de plantejar la tramitació de projectes de llei a través del procediment de lectura única o urgència».

4. Després del que s'ha indicat, i per tal de donar adequada resposta a la sol·licitud, podem concloure que aquest Dictamen tindrà per objecte l'anàlisi del compliment, per part del Decret llei 4/2013, del pressupòsit formal habilitant de la «necessitat extraordinària i urgent» que exigeix l'article 64 EAC, la qual cosa efectuarem en el fonament jurídic següent.

Segon. L'examen de l'adequació del Decret llei 4/2013, de 22 d'octubre, als requisits del pressupòsit habilitant de l'article 64.1 EAC

1. Abans d'entrar a examinar si el Decret llei 4/2013 respecta el pressupòsit de fet que habilita el Govern per dictar-lo, cal precisar que, tot i que la sol·licitud al·lega la vulneració de l'article 86.1 CE, en tractar-se d'un decret llei dictat pel Govern de la Generalitat, el paràmetre que utilitzarem per a l'emissió de la nostra opinió consultiva és només l'article 64 EAC, ja que, com vàrem dir en el DCGE 7/2010, de 22 d'abril, es tracta de «dos instruments normatius, estatal i autonòmic, s'inserixen en marcs institucionals distints, la qual cosa pot comportar que presentin singularitats pròpies i derivin en un funcionament i una aplicació parcialment diferents» (FJ 2), de manera que «havent-hi una regulació pròpia i completa dels decrets llei a l'Estatut d'autonomia de Catalunya s'ha de descartar, [...] que hi pugui haver-hi una infracció de l'article 86 CE» (FJ 4). No obstant això, com ja hem fet en anteriors dictàmens, utilitzarem, com a criteri de referència, en allò que per-

toqui, l'abundant jurisprudència constitucional elaborada sobre el mateix requisit, exigít per l'esmentat precepte constitucional.

Així mateix, per dur a terme aquest examen, ens remetem a la nostra doctrina consultiva sobre la naturalesa i les singularitats del decret llei autonòmic i la seva regulació per l'article 64.1 EAC, sintetitzada recentment en el DCGE 16/2013 (FJ 2), l'emissió del qual és coincident en el temps amb la d'aquest, i ja exposada a bastament en els DCGE 7/2010 (FJ 2 i 3) i 1/2012, de 10 de gener (FJ 2).

Als efectes que ara interessin, a tall de síntesi, com a avantsala del nostre examen, cal recordar, respecte del pressupòsit habilitant del decret llei, que aquest consisteix en la imprescindible concurrència d'una necessitat extraordinària i urgent, en la qual es poden distingir dos elements: el caràcter extraordinari i la urgència. Així, en el DCGE 1/2012, considerem que, generalment, «el caràcter extraordinari ha estat acceptat quan està connectat a situacions fàctiques amb una especial transcendència o repercussió en l'àmbit econòmic o social» i que la urgència «es vincula a la impossibilitat d'implementar el contingut de la regulació o, en altres paraules d'assolir la finalitat desitjada o cercada mitjançant el procediment parlamentari comú previst per a la resta d'iniciatives legislatives» (DCGE 1/2012, FJ 2).

2. Per dur a terme el control dels requisits del pressupòsit habilitant del Decret llei 4/2013, a fi de determinar si s'adequa a l'article 64.1 EAC, cal identificar, en primer lloc, les mesures concretes que estableix el Decret llei i, en segon lloc, efectuar una valoració conjunta d'una pluralitat d'elements, que ens permeti determinar els motius que ha tingut en compte el Govern per dictar aquesta norma provisional. Aquests elements són, bàsicament, les raons que al·lega el preàmbul de la norma objecte de dictamen, així com la documentació que integra l'expedient de tramitació i elaboració del Projecte de decret llei, tal com exigeix l'article 38.2 i .3 de la Llei 13/2008, de 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern.

Fet això, ens haurem de pronunciar, si escau, sobre si hi ha o no una connexió de sentit entre la situació de necessitat

i les mesures que adopta el Decret llei per tal d'afrontar-la i, a l'últim, amb relació a l'eventual possibilitat que tenia el Parlament de Catalunya de fer ús dels articles 96 o 126 del seu Reglament.

A) Pel que fa a les mesures contingudes en el Decret llei 4/2013, podem dir que n'articula dues de principals, relacionades entre si, tot i que amb naturalesa i finalitats diferents. La primera, com ja hem vist, prevista a l'article 1, autoritza l'Institut Català de Finances a constituir una societat anònima perquè pugui actuar en el mercat com a entitat financera de crèdit, en les condicions i en els termes que hem descrit en el fonament jurídic primer. Val a dir que aquesta autorització no comporta la constitució immediata de la nova entitat de crèdit, que s'ha de sotmetre a un procés administratiu que requerirà l'obtenció de les pertinents autoritzacions dels organismes reguladors estatal i europeu (com hem avançat, presumiblement, el Banc d'Espanya i el Banc Central Europeu). Es tracta, doncs, d'una mesura que constitueix una primera actuació per posar en marxa el procés de constitució de la nova societat anònima, la qual es vol que actuï com a entitat financera de crèdit.

La segona, continguda a l'article 2 (i, per connexió, a les disposicions addicional i derogatòria), porta causa directa de l'article 1 i té per objectiu modificar diversos aspectes del règim jurídic de l'Institut Català de Finances, i adaptar la seva estructura i funcionament, que resultaran alterats com a conseqüència de la constitució de la nova societat anònima.

B) Un cop identificades les mesures que incorpora el Decret llei 4/2013, cal que analitzem els motius que, a parer de l'executiu, justifiquen l'ús de la facultat legislativa excepcional i urgent.

En aquest sentit, el preàmbul de la norma, que ara es dicamina, comença amb l'afirmació següent: «una de les aspiracions històriques de la Generalitat de Catalunya ha estat gaudir d'un instrument de titularitat pública per operar al mercat financer», i ho corrobora en el moment present justificant-ho per l'actual procés de «modificació i redefinició del sistema financer, tant en un àmbit global com especialment europeu»,

les «nombroses reestructuracions que afecten les entitats de crèdit actualment existents» i les «diverses modificacions, tant de caire normatiu com en relació amb els òrgans reguladors».

D'altra banda, al·lega que el termini de tramitació d'un expedient administratiu per constituir una entitat de crèdit és llarg i complex, i requereix l'acompliment de diversos tràmits, «entre els quals hi ha el que ens ocupa –*la constitució de la nova societat anònima per l'Institut*–, que resulta cabdal i sense el qual no es pot iniciar la tramitació». Per aquestes raons, i per tal que «la finalització de l'expedient administratiu pugui produir-se coordinadament amb la consolidació del nou sistema financer europeu, resulta necessari accelerar els tràmits per a la constitució de la nova entitat de crèdit».

Explica igualment el preàmbul que la nova entitat ha d'actuar sotmesa a les regles pròpies de les entitats de crèdit, i que se n'ha de garantir la plena independència respecte de l'Administració de la Generalitat de Catalunya i les seves entitats. Per això, «la mesura que es proposa autoritza la constitució d'una societat anònima perquè actuï com a entitat de crèdit i estigui constituïda mitjançant la segregació de la branca d'activitat financera de l'actual Institut Català de Finances». Conseqüentment, aquest esdevindrà simple titular de les accions de la nova entitat, que haurà d'actuar amb plena independència, sotmesa únicament i exclusivament a la normativa pròpia de les entitats de crèdit, a la de caràcter bàsic, a la de la Unió Europea, i al control dels òrgans reguladors estatals i europeus.

Conclou observant que cal garantir la inexistència de normes de qualsevol tipus que puguin afectar la independència de la nova entitat de crèdit, de manera immediata, i, en tot cas, des del moment d'inici de l'activitat creditícia. En funció d'això, hom preveu les modificacions legislatives que afectin l'Institut a la vegada que se'n reformulen les funcions.

Per tant, recapitulant i a tall de síntesi, al marge que la motivació que faci el preàmbul sigui prou justificada o no, podem dir que fonamenta la urgència, principalment, en la triple necessitat de gaudir d'un instrument de titularitat pública per operar en el mercat financer; d'accelerar el tràmit d'autorització per part del Banc d'Espanya de la nova societat

anònima/entitat financera de crèdit per segregació de branca d'activitat financera de l'Institut, a efectes que la finalització de l'expedient administratiu pugui produir-se coordinadament amb la consolidació del nou sistema financer europeu, i d'adaptar el règim jurídic de l'Institut a aquesta nova situació.

Una vegada exposat l'anterior, en una primera aproximació podem dir que el preàmbul es limita a adduir unes raons genèriques: «aspiració històrica», «procés profund de modificació i redefinició del sistema financer», «nombroses reestructuracions» bancàries, però no especifica en cap moment en què consisteixen aquestes modificacions i reestructuracions ni tampoc quines serien les conseqüències de no constituir per la via d'urgència la nova entitat de crèdit a partir de la segregació de l'Institut.

Poc o res afegeix l'argument de la necessària acceleració que s'ha d'imprimir als tràmits de l'expedient per a la constitució de la nova entitat, ja que el Govern tampoc no explica per quines raons s'ha de fer coordinadament amb la consolidació del nou sistema financer ni introdueix cap element temporal concret que permeti esbrinar quan es produirà aquesta o quins efectes es poden derivar de no crear la nova entitat dintre d'aquest procés de consolidació.

Arribats a aquest punt, remetent-nos a la nostra doctrina consultiva, cal que recordem que, tot i que «la jurisprudència constitucional ha estat molt deferent respecte d'aquest marge d'apreciació» (DCGE 16/2013, FJ 2), les circumstàncies d'especial conjuntura econòmica que requereixen una acció normativa urgent sempre hauran d'estar «degudament –és a dir, suficientment– exposades i justificades en el text de la norma» (DCGE 1/2012, FJ 2).

I és clar que les justificacions que hem vist que addueix el preàmbul del Decret llei són excessivament vagues per poder precisar les raons que donen suport a la necessitat extraordinària i urgent. Com vàrem posar de manifest en el DCGE 7/2010, «[a]ixí ho ha entès també el Tribunal Constitucional en relació amb fórmules semblants com ara la “cambiant situació de la economia internacional” o les “nuevas oportunidades más variadas que en etapas anteriores”, respecte de les quals ha resolt que “[...] supone la utilización de fórmulas ri-

tuales de marcada abstracción y por ello de prácticamente imposible control constitucional” (STC 68/2007, FJ 10)» (FJ 4).

C) A continuació, amb referència als documents que integren l'expedient administratiu, que s'ha confegit de conformitat amb el que disposa l'article 38.3 de la Llei 13/2008, de 5 de novembre, i per tal de valorar la concurrència d'altres elements que puguin justificar el pressupòsit de fet habilitant, es descriu el contingut essencial dels informes que l'integren pel mateix ordre amb què hi han estat inclosos.

L'Informe justificatiu del conseller delegat de l'Institut és coincident amb l'exposició de motius del Decret llei que examinem i, davant d'un nou escenari del sistema financer, reclama que l'expedient administratiu, d'obligada gestió davant del Banc d'Espanya, es pugui finalitzar coordinadament amb el nou sistema financer europeu. Afegeix que, amb efectes 1 de gener de 2010, l'Institut Català de Finances va ser classificat pel Banc d'Espanya com a «Institución Financiera a los efectos de la sectorialización de la contabilidad nacional», la qual cosa significa el reconeixement del caràcter estrictament financer de la seva activitat. Però el més destacable ho trobem en aquest paràgraf de l'escrit, que hem de transcriure parcialment i textual:

«És per tant voluntat de l'Institut Català de Finances regularitzar aquesta situació alineant la situació fàctica existent amb el marc jurídic raonablement aplicable, amb la qual cosa és necessari procedir a obtenir una llicència per part del Banc d'Espanya que permeti l'equiparació fàctica i legal d'aquell amb la resta d'entitats operants en el mercat financer.

Això suposa la necessitat de procedir a la constitució d'un nou vehicle jurídic que permeti donar efectiu compliment a tots els requeriments que legalment i reglada demanen les autoritats competents, intentant, ja des d'un punt de vista estrictament operatiu i legal, facilitar, agilitar i abaratir un procediment ja per se llarg i costós.»

I conclou l'Informe tot afegint que, amb el Decret llei reiteradament esmentat, es pretén donar cobertura legal àmplia i expressa als principals aspectes essencials del procés constituent de la societat anònima / entitat financera de crèdit.

L'Informe pressupostari econòmic i social no parla concretament, detallada i específica del capital de la nova societat anònima i, per contra, precisa que no serà necessària cap aportació per part de la Generalitat de Catalunya per fer front a les despeses del procés. I, pel que fa a l'impacte econòmic i social, manifesta que la nova entitat permetrà el finançament del teixit econòmic del país, així com prendre participacions en altres entitats. Matisa, a més, que com sigui que l'activitat i el patrimoni de la nova societat anònima/entitat financera de crèdit neixen de l'Institut actual, els diferents capítols pressupostaris no es veuen afectats a nivell consolidat, sense aportar més dades comptables que ho especifiquin ja que, podent-ho fer, aquest Informe de l'Institut no va acompanyat d'altres estudis, memòries, informes i dictàmens sobre l'adequació de la mesura proposada als fins que es persegueixen.

L'Informe jurídic justifica la urgència en el fet que la conjuntura actual del sistema financer «fa propici el moment per poder tramitar formalment la sol·licitud de creació d'una nova entitat de crèdit davant les autoritats reguladores de l'Estat» i que «un cop exhaurit aquest període de transició i reordenació del sector, podria resultar certament complicat el tenir accés a una autorització com la que ara es pretén presentar davant el Banc d'Espanya».

L'Informe de la Secretaria d'Administració i Funció Pública manifesta no tenir coneixement de la urgència. Textualment, en valorar l'autorització als òrgans de govern de l'ICF per aprovar disposicions com els estatuts socials o els reglaments de règim interior, diu: «[n]o obstant això, entenem que també haurien de concórrer determinades circumstàncies (urgència...), de les que no tenim coneixement, per tal de justificar aquesta previsió». I detalla que, abans de crear una nova entitat instrumental, caldria pensar en altres fórmules, com per exemple els convenis, i conclou sense oposar-se al Decret llei. Però aquí difereix de l'Informe del conseller delegat de l'Institut ja que, mentre que aquest es posiciona dient que no hi ha alternatives a la constitució d'una societat anònima perquè actuï com a entitat de crèdit, a l'Informe signat pel cap de l'Àrea d'Organització de l'Administració i del Sector Públic es diu textualment que «abans de crear una nova entitat instru-

mental o de participar en aquesta s'han de buscar fórmules alternatives (convenis...) de manera que la creació o constitució d'una nova entitat ha d'estar molt justificada i no hi ha d'haver cap altra fórmula alternativa».

Finalment, l'Informe de la Direcció General de Pressupostos manifesta que els canvis que caldrà adoptar no generen cap tipus d'impacte en els pressupostos de la Generalitat de Catalunya, i l'Informe de la Direcció General de Patrimoni de la Generalitat, de 21 d'octubre de 2013, informa favorablement sobre el Projecte de decret llei.

Amb referència a altres possibles motivacions, diferents de les al·legades en la norma que és objecte del Dictamen, els documents examinats no afegeixen cap element nou que permeti avalar el caràcter extraordinari i urgent de la situació que ens ocupa. Així succeeix, per exemple, amb la genèrica referència a «la situació fàctica existent amb el marc jurídic raonablement aplicable, amb la qual cosa és necessari procedir a obtenir una llicència per part del Banc d'Espanya que permeti l'equiparació fàctica i legal d'aquell amb la resta d'entitats operants en el mercat financer», o amb la simple menció que podria ser «complicat» obtenir l'autorització per a la creació de l'entitat de crèdit una vegada reordenat el sector, que tampoc no esclareix per quines raons podria ser així o quins impediments podria tenir l'entitat per a la seva creació.

D) Més enllà de l'estudi que hem efectuat del preàmbul del Decret llei i de la documentació de l'expedient de tramitació, i malgrat que ni un ni l'altra ho expliciten, cal fer alguna referència al context normatiu europeu en el qual, presumiblement, s'emmarca el «nou escenari» que suposa el procés de «modificació i redefinició del sistema financer» a què alludeix el Decret llei.

Abans, però, seguint la doctrina constitucional, hem d'assenyalar que, si bé les exigències derivades del dret de la Unió «no pueden ser irrelevantes a la hora de establecer los márgenes constitucionalmente admisibles de libertad de apreciación política de que gozan los órganos constitucionales», també ho és que això «no implica necesariamente que el medio utilizado para alcanzar el fin sea adecuado al mismo, en

el sentido de razonable y proporcionado» (STC 96/2002, de 25 d'abril, FJ 10, i igualment, STC 1/2012, FJ 9).

De les dades exposades en el fonament jurídic primer hom pot dir que, efectivament, s'està duent a terme un procés de reestructuració del sector bancari i de les entitats de crèdit, però també que aquest procés, conformat per successives etapes, té el seu origen allunyadament en el temps i que, en aquest sentit, no es tracta d'una situació que es pugui qualificar com a «imprevista i imprevisible».

Sobre l'exigència de la nota d'imprevisibilitat que hauria de formar part de la situació extraordinària i urgent, ens remetem al que sobre aquesta qüestió hem dit en el tot just precedent DCGE 16/2013 (FJ 2) i també al que vàrem afirmar en el DCGE 7/2010, en el sentit que:

«[T]ot i que s'ha de descartar que la utilització d'aquesta norma d'origen governamental s'hagi de circumscriure a les situacions de força major o d'emergència, sí que s'exigeix que concorrin certes notes d'excepcionalitat, gravetat, rellevància i imprevisibilitat que determinin la necessitat d'una acció normativa immediata (STC 68/2007, FJ 10), que comportin que l'efectivitat de la mesura adoptada no es pugui demorar durant el temps necessari per a tramitar-la pel procediment legislatiu que hom consideri més adequat.» (FJ 4)

Així, en el cas que ara ens ocupa, per les raons exposades, difícilment es pot sostenir l'existència d'una situació concreta imprevisible, però tampoc no es constata que hi concorri cap argument que justifiqui, suficientment, que es tracta de donar resposta a una situació fàctica que constitueixi una necessitat extraordinària i urgent.

D'altra banda, pel que fa al termini de transposició que disposa l'article 162 de la Directiva 2013/36/UE del Parlament Europeu i del Consell, de 26 de juny de 2013, relativa a l'accés a l'activitat de les entitats de crèdit i a la supervisió prudencial de les entitats de crèdit i les empreses d'inversió, ja hem vist que disposa que els estats membres hauran d'adoptar i publicar, com a molt tard el 31 de desembre de 2013, les disposicions legals, reglamentàries i administratives necessàries per donar compliment al que estableix aquesta Directiva.

I, així mateix, que els estats membres hauran d'aplicar aquestes disposicions a partir de l'1 de gener de 2014. Això significa que, una vegada transposada la Directiva mitjançant la consegüent modificació de les normes dels estats membres per adaptar-s'hi, els requisits per crear una entitat de crèdit seran els que exigeixi aquesta nova regulació. Tanmateix, els efectes d'aquesta Directiva, en el sentit del caràcter més o menys exigent dels nous requisits que prescriu per crear una entitat de crèdit, o de la seva conveniència, és quelcom que no explicita el Govern i que, per tant, el Consell no es troba en condicions de valorar. De fet, el preàmbul del Decret llei i els informes de l'expedient d'elaboració del Projecte de decret llei ni tan sols esmenten aquesta Directiva, i encara menys fan cap referència a la seva transposició, als canvis normatius que aquesta pot comportar o a altres normes comunitàries com ara el Reglament (UE) 1024/2013 del Consell, de 15 d'octubre de 2013.

E) Finalment, en relació amb la urgència, com hem indicat en el DCGE 6/2012, d'1 de juny, recordem que:

«[...] la necessitat d'intervenció per raó de la situació extraordinària cal exigir-hi també el requisit de la impossibilitat d'obtenir el mateix resultat mitjançant l'aprovació d'una disposició que segueixi la tramitació ordinària o urgent en les cambres legislatives. És a dir, l'excepcionalitat de la necessitat ha d'anar acompanyada de la constatació, motivada i expressa, que el procediment en seu parlamentària afectaria decisivament, per raons de temps excessiu, l'obtenció de l'efecte o els resultats cercats per les mesures exigides per tal de fer-hi front.» (FJ 2)

I, també, en el reiterat DCGE 7/2010, que:

«[...] en el nostre sistema institucional d'assemblea legislativa unicameral, la previsió de procediments legislatius específics, com el de lectura única, faciliten enormement la celeritat en la tramitació d'iniciatives legislatives d'origen governamental i són una via molt escaient per a tramitar projectes de llei de formulació simple. [...] respecte del procediment d'urgència, regulat, com ja hem dit, a l'article 96 del Reglament del Parlament de Catalunya, mereix una menció espe-

cífica la singularitat d'allò que disposa el seu apartat 4. Així, aquesta previsió permet encara més celeritat en aquest tipus de tramitació parlamentària, ja que, a la regla general que la declaració d'urgència comporta que els terminis fixats amb caràcter ordinari es redueixin a la meitat, afegeix la possibilitat de reduir-los tant com es vulgui, si ho acorda la Mesa del Parlament.» (FJ 4)

Precisament, en aquesta qüestió, ni el Decret Llei 4/2013 ni l'altra documentació aportada que forma part de l'expedient de tramitació del Projecte de decret Llei, tampoc no expliciten ni fonamenten de manera raonada els motius que haguessin impedit en primera instància l'aprovació de les mesures que conté pel procediment ordinari o, fins i tot, pel procediment legislatiu d'urgència (art. 96 del Reglament del Parlament de Catalunya).

D'altra banda, de les diferents etapes de la «consolidació del nou sistema financer», que s'han anat exposant al llarg d'aquest Dictamen, tampoc no es desprèn que hi hagi una data límit que fonamenti suficientment que el Govern hagi d'adoptar les mesures analitzades mitjançant decret llei. En concret, quant al termini final de transposició de la Directiva comunitària, a què hem fet referència abans, hem de dir que no tindria tampoc una relació directa amb la urgència, en la mesura que l'expedient de creació de la nova entitat, com el mateix preàmbul de la norma reconeix, «és llarg i complex i requereix l'acompliment de diversos tràmits», a banda que la seva finalització efectiva dependrà dels organismes reguladors competents. En efecte, la societat anònima/entitat de crèdit que es vulgui crear *ex novo* s'haurà de sotmetre igualment, per obtenir les autoritzacions corresponents, al procediment establert per les disposicions legals estatals que regulin aquesta qüestió i resultin de la nova normativa comunitària, entre d'altres, com hem anunciat en el fonament jurídic primer, al Reial decret 1245/1995, de 14 de juliol, sobre creació de bancs, activitat transfronterera i altres qüestions relatives al règim jurídic de les entitats de crèdit.

Sobre aquesta qüestió, és adient recordar que la disposició addicional sisena de la Llei de mesures 7/2011, citada en el fonament jurídic primer, ja conté una habilitació al Govern

per dictar les disposicions i prendre els acords que legalment siguin necessaris perquè l'Institut Català de Finances constitueixi una societat mercantil que actuï com a entitat de crèdit, al mateix temps que estableix algunes indicacions relatives a aquesta futura constitució, i faculta el Govern, el departament competent en matèria d'economia i finances i l'Institut Català de Finances, entre d'altres, per sol·licitar les corresponents autoritzacions administratives i efectuar qualsevol altra actuació que calgui per al compliment del que establia aquesta disposició (apt. 1).

Paral·lelament, ja hem vist que altres normes d'aplicació directa relacionades amb aquest procés de consolidació del sistema financer europeu ja han entrat en vigor (reglaments [UE] núm. 1024/2013 del Consell, de 15 d'octubre de 2013, i núm. 1022/2013 del Parlament Europeu i del Consell, de 22 d'octubre de 2013), de manera que el Banc Central Europeu ja ha posat en marxa el procés d'avaluacions globals de risc, qualitat dels actius i prova de resistència de les entitats de crèdit europees, prèviament al seu funcionament definitiu com a entitat europea de supervisió.

En conseqüència, podem dir que la finalitat perseguida per la norma objecte de dictamen (la constitució de la societat anònima/entitat financera de crèdit i la modificació del règim jurídic de l'Institut), per la seva naturalesa, s'hauria pogut dur a terme, amb plena eficàcia, mitjançant el tràmit legislatiu d'urgència, que, com sabem, permet l'adopció de terminis molt reduïts (la meitat o encara menys, si ho acorda la Mesa del Parlament).

Per finalitzar, cal indicar que el fet que els motius explicats no justifiquin prou raonadament la situació extraordinària i urgent fa innecessari que duguem a terme l'examen de la connexió de sentit entre les mesures que adopta el Decret llei i l'esmentada situació.

En conclusió, després d'examinar les raons al·legades en el preàmbul del Decret llei i la documentació que forma part de l'expedient de la seva tramitació, que l'acompanya, considerem que no s'exposen suficientment les circumstàncies d'especial conjuntura econòmica que justificarien una acció normativa urgent i, per tant, que contradiu l'article 64.1 EAC.

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

CONCLUSIÓ

Única. El Decret llei 4/2013, de 22 d'octubre, pel qual s'autoritza l'Institut Català de Finances a constituir una societat anònima perquè actuï com a entitat financera de crèdit i es modifiquen determinats preceptes del Text refós de la Llei de l'Institut Català de Finances, aprovat pel Decret legislatiu 4/2002, de 24 de desembre, vulnera l'article 64.1 de l'Estatut d'autonomia per incompliment del requisit de la necessitat extraordinària i urgent.

Adoptada per unanimitat.

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

Dictamen 18/2013, de 21 de novembre,
sobre el Reial decret 635/2013, de 2 d'agost, pel
qual, en desplegament del «Pla d'impuls al medi
ambient en el sector hotelier PIMA Sol», per
a la rehabilitació energètica de les seves
instal·lacions, es regula l'adquisició de crèdits
futurs de carboni pel Fons de carboni
per a una economia sostenible

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

DICTAMEN

Sol·licitat pel Govern de la Generalitat, sobre el Reial decret 635/2013, de 2 d'agost, pel qual, en desplegament del «Pla d'impuls al medi ambient en el sector hotelier PIMA Sol», per a la rehabilitació energètica de les seves instal·lacions, es regula l'adquisició de crèdits futurs de carboni pel Fons de carboni per a una economia sostenible (BOE núm. 209, de 31 d'agost de 2013).

Ponent: Carles Jaume Fernández

ANTECEDENTS

1. El dia 7 de novembre de 2013 va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries (Reg. núm. 3564) un escrit de 5 de novembre de 2013, de la vicepresidenta del Govern, pel qual, en compliment del que preveuen els articles 16.2.b i 31.2 de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries, es comunicava al Consell l'Acord del Govern de la Generalitat, de 5 de novembre de 2013, de sol·licitud d'emissió de dictamen sobre l'adequació a la Constitució i a l'Estatut d'autonomia dels articles 2.1; 5.1 i .3, .4, .5 i .6; 6; 7.2 i .3; 8.1, i 10 del Reial decret 635/2013, de 2 d'agost, pel qual, en desplegament del «Pla d'impuls al medi ambient en el sector hoteler PIMA Sol», per a la rehabilitació energètica de les seves instal·lacions, es regula l'adquisició de crèdits futurs de carboni pel Fons de carboni per a una economia sostenible (BOE núm. 209, de 31 d'agost de 2013).

Amb anterioritat, el Govern de la Generalitat, en data 15 d'octubre de 2013, havia formulat el requeriment previ d'incompetència al Govern de l'Estat amb relació al Reial decret esmentat. El text del requeriment s'adjunta com a annex a la sol·licitud de dictamen.

L'òrgan sol·licitant demana d'aquest Consell el referit dictamen, atès el seu caràcter preceptiu, per al cas que s'acordés interposar el corresponent conflicte positiu de competència.

2. El Consell de Garanties Estatutàries, en la sessió del dia 7 de novembre de 2013, després d'examinar la legitimació i el contingut de la sol·licitud, la va admetre a tràmit i es va declarar competent per emetre el dictamen corresponent. Se'n va designar ponent el conseller Carles Jaume Fernández.

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

4. En data 19 de novembre de 2013 es va rebre en el Registre del Consell (Reg. núm. 3617) un escrit de documentació

complementària tramès pel Gabinet Jurídic de la Generalitat de Catalunya, amb la resposta donada pel Govern de l'Estat al requeriment d'incompetència.

5. Finalment, després de les corresponents sessions de deliberació, es va fixar com a data per a la votació i per a l'aprovació del Dictamen el dia 21 de novembre de 2013.

FONAMENTS JURÍDICS

Primer. L'objecte del Dictamen

Com ha quedat exposat en els antecedents, el Govern de la Generalitat sol·licita l'emissió de dictamen sobre l'adequació a la Constitució i a l'Estatut d'autonomia dels articles 2.1; 5.1, .3, .4, .5 i .6; 7.2 i .3; 8.1, i 10 del Reial decret 635/2013, de 2 d'agost, pel qual, en desplegament del «Pla d'impuls al medi ambient en el sector hotelier PIMA Sol», per a la rehabilitació energètica de les seves instal·lacions, es regula l'adquisició de crèdits futurs de carboni pel Fons de carboni per a una economia sostenible (en endavant, Reial decret 635/2013).

Prèviament a l'anàlisi de la constitucionalitat i l'estatutarietat dels articles esmentats, exposarem breument la finalitat i el contingut de la norma dictaminada, així com el context normatiu en el qual s'insereix. A continuació ens referirem succintament als dubtes que expressa el Govern de la Generalitat en la seva petició respecte dels preceptes concrets sol·licitats, la qual és coincident, com així es diu expressament, amb el requeriment d'incompetència presentat en el seu moment al Govern de l'Estat.

1. El Reial decret objecte de dictamen, estructurat en onze articles, dues disposicions addicionals i dues de finals, ha estat precedit pel Pla d'impuls al medi ambient PIMA SOL, aprovat pel Consell de Ministres el 21 de juny de 2013, i, en consonància amb aquest, com diu el paràgraf setè de l'exposició de motius, pretén impulsar la regeneració de les infraestructures energètiques hoteleres del país amb una orientació cap a l'efi-

ciència en l'ús de l'energia i dels recursos que permeti generar activitat econòmica i ocupació en un sector especialment deprimat. En desenvolupament d'aquest Pla, el Fons de carboni per a una economia sostenible (en endavant, FES-CO₂) actua en un dels anomenats sectors difusos per tal de contribuir a una reducció substantiva de les emissions de gasos d'efecte d'hivernacle (GEH), adquirint crèdits de sectors no subjectes al comerç de drets d'emissió, generats per reducció d'emissions de projectes d'inversió. Dins dels sectors difusos esmentats (transport; residencial, comercial i institucional; agrari, residus i gasos fluorats), en el Reial decret que examinem es preveu la intervenció del FES-CO₂ en el sector de l'edificació, i en concret en l'hoteler, «[p]ieza clave de la actividad turística», atès que es considera un moment oportú per estimular la seva rehabilitació, incloent com a aspecte fonamental la millora de la seva eficiència energètica i la reducció dels seus gasos d'efecte d'hivernacle (paràgraf quart de l'exposició de motius).

Amb aquesta finalitat, el Reial decret regula el procediment específic de compra, per part del Fons, als titulars d'allotjaments turístics (grups 681 a 684 de l'annex I del Reial decret legislatiu 1175/1990, de 28 de setembre), de crèdits futurs de carboni que es generin per la reducció d'emissions directes de CO₂ com a conseqüència de l'execució de projectes que millorin l'eficiència energètica d'aquests allotjaments (art. 1 i 2). A aquest efecte, un crèdit de carboni equival a la reducció d'una tona mètrica de CO₂ (art. 2.4), essent el preu d'adquisició de 7 euros per unitat (art. 3), en un horitzó que es fixa en quinze anys. La quantia total dels recursos del FES-CO₂ destinats per l'Estat a l'adquisició és de cinc milions dos-cents deu mil euros (art. 4).

Les reduccions de CO₂ que poden donar lloc als crèdits que s'adquireixin han de complir una sèrie de condicions, com ara que no siguin exigides per la normativa sectorial aplicable, que contribueixin al compliment dels compromisos quantificats de limitació i reducció d'emissions assumits per Espanya, que s'assoleixi almenys una lletra B o una millora mínima de dues lletres entre la certificació energètica inicial (anterior al projecte) i final, així com que no procedeixin d'instal·lacions subjectes al règim de comerç de drets d'emissió (art. 2.3).

A aquests efectes, el Reial decret 635/2013 articula un procediment d'avaluació i reconeixement dels crèdits de carboni (art. 5) que s'inicia amb la sol·licitud prèvia de l'interessat (amb un termini màxim de presentació: l'1 de desembre de 2014) adreçada al secretari d'Estat de Medi Ambient, i que, després de la intervenció de l'Oficina Espanyola del Canvi Climàtic (en endavant, OECC) i de la Comissió d'Avaluació del Pla PIMA SOL (creada per l'article 10 de la mateixa norma), finalitza amb el reconeixement, si escau, dels crèdits mitjançant resolució del mateix secretari d'Estat (art. 2.1 i 5.6).

Una vegada reconeguts els crèdits, el titular pot instar-ne l'adquisició, que es formalitza mitjançant la subscripció d'un contracte en què, entre d'altres, s'inclou el compromís ferm d'execució del projecte (art. 6). L'adquisició i l'abonament dels crèdits queden supeditats a la realització efectiva de les obres (que, en cap cas, pot superar el 31 de desembre de 2016) i a la verificació per part de l'OECC del compliment de les obligacions nascudes del contracte d'adquisició (art. 7). L'incompliment de les esmentades obligacions genera l'obligació de devolució dels imports percebuts (art. 8). Així mateix, els sol·licitants han de declarar que no han superat durant l'exercici fiscal en curs i els dos anteriors els topalls d'ajuts amb caràcter *de minimis* establerts en el Reglament (CE) núm. 1998/2006 de la Comissió, de 15 de desembre de 2006, relatiu a l'aplicació dels articles 87 i 88 del Tractat als ajuts *de minimis* (art. 11).

Amb l'objectiu de contextualitzar normativament el Reial decret objecte d'examen, i deixant de banda l'abundant regulació relativa al comerç d'emissió de gasos d'efecte d'hivernacle perquè no és aplicable al supòsit que ens ocupa, cal dir que en el marc de l'estratègia espanyola de canvi climàtic i energia neta, horitzó 2007-2012-2020, el FES-CO₂ va ser creat per l'article 91 de la Llei 2/2011, de 4 de març, d'economia sostenible, amb l'objectiu de generar activitat econòmica baixa en carboni i contribuir al compliment dels objectius sobre reducció d'emissions de gasos d'efecte d'hivernacle assumits per Espanya mitjançant actuacions d'àmbit nacional (apt. 1), i que la seva dotació prové de les aportacions que anualment es consignin en els pressupostos generals de l'Estat (apt. 9).

El règim de l'activitat i l'organització del FES-CO₂ es conté en el Reial decret 1494/2011, de 24 d'octubre, pel qual es regula el Fons de carboni per a una economia sostenible, que, pel que ara interessa a efectes del Dictamen, preveu l'adquisició de crèdits en forma de reduccions verificades d'emissions de projectes desenvolupats a Espanya i fixa el procediment d'aquesta adquisició (art. 7). El Reial decret 1494/2011 s'aplica de manera supletòria en tot allò no previst en el Reial decret objecte de dictamen (art. 6 RD 635/2013). Aquest Reial decret va ser objecte del Dictamen 3/2012, de 8 de febrer, d'aquest Consell, al qual es farà referència posteriorment en aquest pronunciament i es troba pendent de pronunciament per part del Tribunal Constitucional arran del plantejament del conflicte positiu de competència núm. 1245/2012, sobre qüestions similars a la que ara es planteja.

Pel que fa a l'organització administrativa en l'àmbit estatal, cal que ens referim a l'OECC, que exerceix diverses funcions en matèria de gasos d'efecte d'hivernacle i, en concret, en relació amb el FES-CO₂ (art. 3 del Reial decret 401/2012, de 17 de febrer, pel qual es desenvolupa l'estructura orgànica bàsica del Ministeri d'Agricultura, Alimentació i Medi Ambient). Així mateix, la Comissió Interministerial per al Canvi Climàtic és l'òrgan encarregat del seguiment i la proposta de les diferents polítiques relacionades amb el canvi climàtic (disposició addicional segona del Reial decret 1886/2011, de 30 de desembre).

Per la seva banda, en l'àmbit de Catalunya podem esmentar els acords de Govern 115/2012, de 13 de novembre, que va aprovar l'Estratègia Catalana d'Adaptació al Canvi Climàtic, horitzó 2013-2020 (ESCACC), i 97/2012, de 9 d'octubre, referit al Pla de l'energia i canvi climàtic de Catalunya 2012-2020. Aquest últim, amb l'objectiu, entre d'altres, de «contribuir en la part proporcional que li correspongui [a la Generalitat] a l'assoliment dels objectius europeus i espanyols de reducció d'emissions de GEH, molt especialment en els sectors difusos (transport, residus, la indústria no coberta per la Directiva de comerç de drets d'emissió, [...]) que és on Catalunya disposa de capacitat i d'espai competencial per actuar». Al marc anterior s'afegeix la previsió d'elaboració del Pla de mitigació del

canvi climàtic de Catalunya 2013-2020, que substituirà el corresponent al període 2008-2012.

Quant a l'organització administrativa, destaca la Comissió Interdepartamental del Canvi Climàtic, que té, entre altres funcions, promoure accions de caràcter transversal entre els diferents departaments per disminuir les emissions de gasos d'efecte d'hivernacle, responsables del canvi climàtic (punt 2.c de l'Acord de Govern 145/2011, de 18 d'octubre, sobre la composició i les funcions de la Comissió Interdepartamental del Canvi Climàtic), com també l'Oficina Catalana del Canvi Climàtic, que té com una de les seves múltiples funcions la de donar suport a la participació d'empreses, administracions i altres institucions i organitzacions en projectes i programes voluntaris de reducció d'emissions de GEH, i incentivar-la, potenciant la innovació, el desenvolupament i l'aplicació de tecnologies baixes en carboni, especialment als sectors no inclosos en el comerç de drets d'emissió de la Unió Europea (art. 129, lletra l, del Decret 342/2011, de 17 de maig, de reestructuració del Departament de Territori i Sostenibilitat).

Finalment, com a òrgan de coordinació i col·laboració entre l'Administració general de l'Estat i les comunitats autònomes, la Llei 1/2005, de 9 de març, per la qual es regula el règim de comerç de drets d'emissió de gasos d'efecte d'hivernacle, va crear la Comissió de Coordinació de Polítiques del Canvi Climàtic, la qual té, entre les seves funcions, pel que ara interessa, l'impuls de programes i actuacions que fomentin la reducció d'emissions en els sectors i les activitats no inclosos en l'àmbit de la Llei 1/2005 (art. 3.e).

2. Una vegada exposat el context normatiu en què s'inserixen els preceptes objecte de dictamen, a continuació indicarem els motius que fonamenten els dubtes d'inconstitucionalitat i d'antiestatutarietat d'acord amb la petició del Govern.

En la sol·licitud de dictamen, el Govern de la Generalitat parteix de la constatació que l'adquisició de crèdits futurs de carboni pel FES-CO₂ a què es refereix el Reial decret 635/2013 és una mesura de foment per a la millora del medi ambient, equiparable a una subvenció o ajut públic, la qual cosa es fa palesa, segons el seu criteri, per la previsió reiterada que

aquest fa a l'aplicació de la normativa sobre subvencions. Quant a la perspectiva competencial material dels títols allegats per la norma continguts en l'article 149.1, subapartats 13 i 23 CE, el Govern considera que, sense negar la incidència genèrica del primer, atesa la previsible afectació del sector hotel·ler, en aquest cas resulta més específica, i per això prevalent, l'aplicació de la competència sobre medi ambient continguda en el segon precepte.

Pel que fa a les competències de la Generalitat que es veurien afectades per la regulació del Reial decret, el Govern considera que serien les compartides en matèria de medi ambient de l'article 144.1 EAC (especialment, les lletres *b* i *k*), com també les de turisme recollides en l'article 171.f EAC. A parer seu, «aquest enteniment queda confirmat pel que preveu l'art. 114.3 de l'EAC sobre l'activitat de foment».

Quant a aquesta qüestió, el sol·licitant reitera la doctrina constitucional relativa al fet que no hi ha una competència subvencional diferenciada que resulti de la potestat financera de l'Estat i, en aquest cas, la potestat de foment de l'Estat es fa patent en un àmbit material (el medi ambient) en el qual té competència sobre la normativa bàsica, de manera que la seva aplicació ha de seguir l'ordre competencial i respectar que la gestió correspon a les instàncies autonòmiques. Conseqüentment, considera que, en aquest cas, no és procedent ni justificada la gestió centralitzada estatal ja que no hi ha raons de supraterritorialitat ni d'igualtat en el tracte dels beneficiaris que l'exigeixin sinó que l'adquisició dels crèdits de carboni pel FES-CO₂ es pot fer a través de la gestió de les administracions autonòmiques competents del territori respectiu.

En concret, el Govern mostra disconformitat amb les funcions atribuïdes al secretari d'Estat de Medi Ambient en relació amb el reconeixement dels crèdits futurs de carboni (art. 2.1) i amb la recepció de sol·licituds i l'elaboració de la resolució de reconeixement (art. 5.3 i .6). Així mateix, qüestiona l'assignació a l'OECC de diverses funcions pel que fa al procediment d'avaluació i reconeixement dels crèdits (art. 5.1, .4, .5 i .6), les relatives als tràmits administratius per adquirir-los (art. 6), les referents a la recepció i verificació de les reduccions aconseguides i la comprovació del compliment de les

obligacions dels beneficiaris (art. 7.2 i .3), i les adreçades a exigir la devolució de les quantitats indegudament percebudes (art. 8.1). Finalment, considera contrària a les competències de la Generalitat l'assignació a la Comissió d'Avaluació del Pla PIMA SOL la funció d'informar preceptivament sobre les sol·licituds de compra dels drets d'emissió (art. 10).

En aquest sentit, el Govern de la Generalitat considera que s'ha establert «un sistema de gestió directa centralitzada en el qual es reserva l'exercici de totes les funcions executives als òrgans ministerials, impeding la intervenció de les comunitats autònomes en la gestió d'aquests ajuts». En conseqüència, segons el seu criteri, el Reial decret dictaminat no té en compte l'assumpció de competències per les comunitats autònomes en aquesta matèria, singularment de les relatives a la realització de les funcions executives quant a les actuacions del Fons envers els titulars d'establiments turístics hotelers del seu territori respectiu. Per tant, «en ignorar el caràcter compartit de la competència en matèria econòmica i de medi ambient, la regulació establerta excedeix la competència estatal sobre allò que és bàsic i envaeix la competència d'execució autonòmica».

En concret, en l'escrit de resposta al requeriment, l'Estat posa de manifest que les activitats regulades pel Reial decret 635/2013, en relació amb l'adquisició de crèdits de carboni, tenen relació directa amb les obligacions assumides per l'Estat com a subjecte responsable internacionalment, per la qual cosa és obligatori que sigui aquest qui les planifiqui i les coordini. Així mateix, a la vegada que nega la naturalesa subvencional de la regulació, invoca la necessitat d'una gestió centralitzada per tal d'assegurar els principis d'unitat de mercat i d'eficàcia i al·lega que la participació autonòmica és possible a través de la participació en el si del Consell Rector del Fons (art. 14.1.6 o 15.1 RD 1494/2011) o de la Comissió de Coordinació de Polítiques de Canvi Climàtic.

3. Per donar resposta adequada als dubtes plantejats en la petició, en el fonament jurídic segon durement a terme l'enquadrament competencial de la matèria objecte de dictamen i en definirem el règim, per procedir, en el fonament jurídic tercer

i últim, a l'examen de l'adequació a la Constitució i a l'Estatut d'autonomia dels preceptes sol·licitats.

Segon. El marc constitucional i estatutari de l'activitat de foment en matèria de medi ambient

1. Una vegada s'ha delimitat en el fonament jurídic primer l'objecte del Dictamen, el context normatiu en què s'insereix el Reial decret 635/2013, de 2 d'agost, i un cop exposats els motius en els quals es fonamenta la sol·licitud, ens correspon en el present fonament jurídic determinar quin és l'àmbit material sobre el qual es projecta la disposició esmentada i el seu respectiu règim constitucional i estatutari.

2. Com a punt de partida, cal dir que la disposició final primera del Reial decret 635/2013 preveu expressament que la norma es dicti a l'empara del que disposa l'article 149.1.13 CE («Bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica») i 149.1.23 CE («Legislació bàsica sobre protecció del medi ambient, sens perjudici de les facultats de les Comunitats Autònomes per a l'establiment de normes addicionals de protecció [...]»). Per la seva banda, el Govern de la Generalitat, en el seu escrit de sol·licitud de dictamen, invoca com a títols competencials afectats els relatius a la competència compartida sobre medi ambient (art. 144.1 EAC) i la competència exclusiva sobre turisme (art. 171 EAC). Per tant, en primer terme cal determinar quin és el títol competencial aplicable en el present cas. Per efectuar el corresponent enquadrament competencial, i d'acord amb la jurisprudència constitucional, és determinant atendre al contingut i la finalitat de la regulació i, si és el cas, dels preceptes concrets que es qüestionen (per totes, STC 33/2005, de 17 de febrer, FJ 5).

El preàmbul del Reial decret objecte de dictamen incideix en el fet que la seva finalitat és impulsar la regeneració de les infraestructures energètiques hoteleres amb una orientació cap a l'eficiència en l'ús de l'energia i dels recursos que permeti generar activitat econòmica en un sector especialment deprimat, referint-se en aquest cas al sector de l'edificació i,

en concret, de l'edificació hotelera. Però també posa l'èmfasi en el fet que el Reial decret s'insereix en el context de l'aprovació per part del Govern de l'Estat, mitjançant l'Acord del Consell de Ministres de 21 de juny de 2013, del «Plan de impulso al Medio Ambiente en el sector hotelero PIMA SOL», que té com a objectiu principal la reducció de les emissions de gasos d'efecte d'hivernacle del sector turístic espanyol, promovent la reducció d'emissions directes en les instal·lacions hoteleres mitjançant la rehabilitació energètica d'aquestes. I per tal d'assolir aquest objectiu, la norma que es dictamina «[...] contempla el procedimiento específico para que el referido Fondo adquiera, como créditos futuros de carbono, las reducciones de emisiones de CO₂ de alojamientos turísticos que se logren como consecuencia de obras de rehabilitación que conlleven mejora energética [...]». Aquest mateix objecte queda fixat en l'article 1 del Reial decret i en la resta del seu articulat que es dedica a detallar l'*iter* i el contingut del procediment esmentat.

Sembla, doncs, evident, que del contingut i de la finalitat de la regulació expressats en l'articulat i l'exposició de motius de la disposició es deriva que ens trobem davant d'una norma que, tot i que, com veurem seguidament, pot tenir una certa repercussió sobre l'activitat econòmica, atès l'incentiu a la rehabilitació que pot suposar per a un sector afectat especialment per l'actual conjuntura econòmica (el de la construcció i, concretament, el de l'edificació hotelera), té per objecte i finalitat principal el foment d'una determinada política de medi ambient destinada a la reducció d'emissions de gasos d'efecte d'hivernacle. I és en aquest àmbit, per tant, en el qual entenem que cal abordar l'anàlisi de l'enquadrament competencial.

Així, enquadrada la norma que es dictamina en l'àmbit material de medi ambient, és procedent fer una breu referència a la distribució constitucional de competències en aquesta matèria per tal de delimitar el cànon de constitucionalitat aplicable.

En aquest sentit cal dir que la competència sobre protecció del medi ambient es configura com una competència compartida, en la qual correspon a l'Estat la determinació de la normativa bàsica (art. 149.1.23 CE) i, d'acord amb aquesta, la Generalitat pot dictar la legislació de desplegament i la normativa

reglamentària, a més d'incloure l'exercici de les funcions executives i dictar normes addicionals de protecció (art. 144.1 EAC).

L'abast d'aquesta competència ha estat tractat en diverses ocasions per aquest Consell (entre d'altres, DCGE 2/2011, de 21 de març, FJ 4; 4/2011, de 14 d'abril, FJ 2; 6/2013, de 8 de juliol, FJ 2) i també en la jurisprudència constitucional (per totes, STC 102/1995, de 26 de juny, FJ 2 i seg.), doctrina a la qual ens remetem. Només cal posar de manifest que, en els seus pronunciaments, i quant a la competència de l'Estat, la doctrina constitucional i consultiva ha incidit en el fet que la fixació de la legislació bàsica per part de l'Estat en matèria de medi ambient no pot tenir una extensió tal que impedeixi a la Generalitat l'establiment de polítiques pròpies en aquest àmbit material a través dels corresponents instruments normatius. I pel que ara interessa a efectes del Dictamen, quant a la competència executiva autonòmica, que és la qüestió funcionalment controvertida a la qual ens hem de referir, la STC 102/1995 (FJ 18) és taxativa quan afirma que «[...] el juego recíproco de las normas constitucionales [...] y de las estatutarias pone de manifiesto sin lugar a dudas, que las facultades ejecutivas o de gestión en materia de medio ambiente, en general [...] corresponden a las Comunidades Autónomas y no al Estado».

Així doncs, hem d'afirmar, com ja vàrem posar de manifest en el nostre Dictamen 4/2011, de 14 d'abril, fent menció de la jurisprudència constitucional, que les competències executives de la Generalitat en matèria de medi ambient tenen caràcter exclusiu i no concurrent i que la intervenció executiva o de gestió estatal a l'empara de la normativa bàsica ha de tenir caràcter puntual i concret i ha de ser excepcional. Aquesta excepcionalitat es podria donar quan sigui necessària per evitar danys irreparables, per poderoses raons de seguretat i greu i urgent necessitat, així com quan la intervenció separada de les comunitats autònomes no garanteixi l'efectiu compliment de la norma bàsica de què es tracti. Així mateix, també podria tenir lloc quan, a més del caràcter supraautonòmic del fenomen objecte de la competència, no sigui possible el fraccionament de l'activitat pública i, en aquest últim cas, aquesta no es pugui exercir mitjançant mecanismes de cooperació o coordinació (FJ 2.3). Pel que fa a aquest darrer supòsit, cal remarcar

que la supraterritorialitat per si mateixa no comporta automàticament la centralització per part de l'Estat.

En el supòsit que dictaminem, aquestes asseveracions s'han de posar en relació amb les competències que sobre gestió de l'activitat de foment corresponen a la Generalitat en aquest àmbit material, en els termes que exposarem en el punt 4 d'aquest fonament jurídic.

3. Un cop hem conclòs que ens trobem davant de l'àmbit material de medi ambient, i hem examinat el seu règim competencial, analitzarem si l'Estat pot incidir en la regulació examinada mitjançant el títol competencial de l'article 149.1.13 CE, referit a competència exclusiva sobre «bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica», atès que també és invocat en la disposició final primera de la norma objecte de dictamen.

Aquest Consell s'ha pronunciat repetidament sobre l'abast d'aquest títol competencial i n'ha destacat la necessitat que s'interpreti restrictivament per tal d'evitar-ne la *vis* expansiva (entre d'altres, DCGE 2/2009, de 3 de desembre, FJ 4; 16/2010, de 13 de juliol, FJ 3; 18/2010, de 19 de juliol, FJ 3; 2/2011, de 21 de març, FJ 2; 4/2013, de 7 de maig, FJ 2; 6/2013, de 8 de juliol, FJ 2.3, i 9/2013, de 8 d'agost, FJ 2.3.A).

Amb aquesta finalitat, en el Dictamen 9/2013, de 8 d'agost (FJ 2.3.A), vàrem recordar l'exigència que «la intervenció de l'Estat a l'empara d'aquest títol se sotmeti a un test o regla d'incidència directa i significativa sobre l'activitat econòmica general, de manera que només la normativa que reguli o ordeni l'activitat econòmica general pugui ser legítimament aprovada emparant-s'hi». Per tant, «s'ha de mantenir la regla que en els supòsits de concurrència entre aquest títol i un altre de més específic, normalment autonòmic, aquest últim ha de prevaldre sobre aquell, tret que l'objecte de la controvèrsia presenti l'exposada incidència directa i significativa sobre l'activitat econòmica general (DCGE 4/2013, FJ 2.1.B, fent referència al DCGE 2/2011, FJ 2.1)». La jurisprudència constitucional ha considerat també la procedència de l'article 149.1.13 CE en cas que la regulació que s'hi empara contingui un conjunt de mesures rellevants amb vista a establir el règim

d'ordenació d'un sector econòmic concret (DCGE 4/2013, de 7 de maig, FJ 2; i, en relació amb la matèria de medi ambient, DCGE 2/2011, de 21 de març, FJ 2).

Partint de les consideracions anteriors, podem concloure que el Reial decret 635/2013, malgrat que com hem exposat en aquest fonament jurídic pugui tenir una certa incidència econòmica, atès que potencialment pot generar activitat en el sector de l'edificació hotelera, no es pot considerar que tingui un impacte significatiu sobre l'activitat econòmica general, en el sentit que hem exposat anteriorment. D'una banda, no té com a objecte regular o ordenar l'activitat econòmica, ja que és una norma de naturalesa procedimental i d'atribució de competències administratives a determinats òrgans de l'Administració de l'Estat a fi i efecte de gestionar una determinada política de foment en matèria de medi ambient, tal com analitzarem en el fonament jurídic tercer d'aquest Dictamen. De l'altra, del contingut dels seus articles no es desprèn tampoc que l'Estat impulsi un conjunt de mesures tendents a l'ordenació d'un sector econòmic concret. En aquest sentit, cal portar a col·lació el fet que la quantia mateixa dels recursos destinats al Fons de carboni per a una economia sostenible vinculats a l'adquisició de crèdits futurs, que es destina en l'article 4 del Reial decret i que es xifra en 5.210.000 euros, no té una magnitud suficient perquè es consideri que pot tenir un impacte rellevant sobre l'economia en general ni sobre l'activitat econòmica del sector turístic i de l'hoteleria en particular, essent simplement un estímul o incentiu tendent a coadjuvar amb els destinataris de la norma a sufragar una part del cost dels projectes d'obra que presentin davant l'Administració.

En conseqüència, d'acord amb el que hem exposat, hem de descartar en el cas que ens ocupa l'habilitació competencial de l'Estat *ex* article 149.1.13 CE per dur a terme la regulació esmentada.

Finalment, pel que fa a la possible incidència de la competència exclusiva sobre turisme, atribuïda a la Generalitat per l'article 171 EAC, i que invoca també el Govern en el seu escrit de sol·licitud de dictamen, cal dir que la seva menció entenem que pot venir donada pel fet que els beneficiaris o destinataris del Reial decret són els titulars dels allotjaments

o establiments hotelers, tal com es troben definits en el seu article 1.2, en la mesura que es poden adherir al Pla PIMA SOL aprovat en el seu moment pel Govern de l'Estat. Això anterior, però, en cap cas desvirtua el fet que ens trobem substancialment en l'àmbit material del medi ambient, tal com hem dit en l'apartat 2 d'aquest fonament jurídic, atesos el contingut i la finalitat de la norma, que no pot ser considerada com una regulació del sector turístic, sinó que la seva aprovació constitueix un complement del Reial decret 1494/2011, que al seu torn va desenvolupar l'article 91 de la Llei 2/2011, de 4 de març, d'economia sostenible. En conseqüència, considerem que l'enquadrament competencial s'ha de situar en l'article 144.1 EAC.

4. A continuació, cal examinar la projecció de l'activitat de foment en tant que instrument de la potestat de despesa de l'Estat en matèria de medi ambient.

La doctrina consultiva en relació amb la qüestió que ens ocupa ha quedat clarament definida en el Dictamen 3/2012, de 8 de febrer (FJ 2), relatiu, com s'ha dit, al Reial decret 1494/2011, de 24 d'octubre, pel qual es regula el Fons de carboni per a una economia sostenible, disposició de la qual el Reial decret 635/2013 és complementari.

L'article 114 EAC regula l'activitat de foment de la Generalitat en el marc de les seves competències i, de manera especial, l'apartat 3 es refereix a les matèries de competència compartida. El precepte es refereix a les «subvencions estatals i comunitàries europees», però «[...] aquesta expressió s'ha d'interpretar en un sentit més ampli, com a qualsevol activitat de foment que comporti despesa pública i que sigui susceptible de territorialització, i no únicament com a subvencions en el sentit més estricte del terme» (DCGE 3/2012, FJ 2.3.B).

En aquest context, cal dir que, segons la doctrina jurisprudencial, el poder de despesa és un poder merament instrumental que s'ha d'exercir en tot cas respectant el marc de la competència material a la qual afecta, i això perquè no existeix una competència subvencional diferenciada que resulti de la potestat financera de l'Estat (per totes, STC 113/2013, de 9 de maig, FJ 3, amb citació de la STC 138/2009, de 15 de juny,

FJ 3). Dit amb altres termes, tot i que l'Estat pot assignar fons a determinades finalitats, no existeix un títol competencial transversal sobre subvencions o altres mesures de foment, cosa que fa que necessàriament la potestat de despesa de l'Estat hagi de respectar la distribució de competències en la matèria sobre la qual es projecta, en el nostre cas el medi ambient, considerada com a competència compartida. De la mateixa manera, el poder de despesa de l'Estat no és expressió de títols competencials de naturalesa horitzontal com el de l'article 149.1.13 CE («Ordenació de l'economia»).

Precisament, el cas que ens ocupa s'emmarca plenament en el supòsit segon del fonament jurídic 8 de la STC 13/1992, de 6 de febrer, que declara que:

«[...] cuando el Estado ostenta un título competencial genérico de intervención que se superpone a la competencia de las Comunidades Autónomas sobre una materia, aun si esta se califica de exclusiva (v. gr., la ordenación general de la economía), o bien tiene competencia sobre las bases y la coordinación de un sector o materia, correspondiendo a las Comunidades Autónomas las competencias de desarrollo normativo y de ejecución [...] puede consignar subvenciones de fomento en sus Presupuestos Generales, especificando su destino y regulando sus condiciones esenciales de otorgamiento hasta donde lo permita su competencia genérica, básica o de coordinación, pero siempre que deje un margen a las Comunidades Autónomas para concretar con mayor detalle la afectación o destino, o, al menos, para desarrollar y complementar la regulación de las condiciones de otorgamiento de las ayudas y su tramitación.» (FJ 8.b)

En estreta relació amb aquest aspecte, cal incidir en la interpretació que fa la doctrina jurisprudencial sobre la centralització de funcions executives en l'àmbit de l'activitat de foment. Així, la STC 38/2012, de 26 de març, declara que «la centralización de las funciones de ejecución sólo puede tener lugar en supuestos excepcionales que aparezcan plenamente justificados, pues la regla general ha de ser la de que las Comunidades Autónomas competentes desarrollen y gestionen las ayudas [...]» (FJ 8).

Per tant, la centralització dels ajuts i la seva gestió en aquest àmbit per part d'òrgans de l'Estat és excepcional, ha

d'estar degudament motivada i s'ha de mostrar imprescindible per assegurar la plena efectivitat de les mesures impulsades i per garantir les mateixes possibilitats d'obtenció i gaudi dels seus potencials destinataris (entre d'altres, DCGE 5/2012, de 3 d'abril, FJ 2).

En aquest sentit, l'article 2.1 RD 635/2013 determina que el FES-CO₂ podrà adquirir crèdits futurs de carboni que es generin per la reducció d'emissions de CO₂ directes, produïdes per l'execució de projectes que millorin l'eficiència energètica dels allotjaments turístics situats a Espanya, reconeguts per la Secretaria d'Estat de Medi Ambient. Quant al fet que el FES-CO₂ pugui adquirir crèdits futurs i la tècnica utilitzada per fer-ho, cal remetre's al DCGE 3/2012, en el qual, després d'exposar de forma succinta la naturalesa del Fons i els seus objectius, en virtut de la regulació establerta en el Reial decret 1494/2011, de 24 d'octubre, pel qual es regula el Fons de carboni per a una economia sostenible, es conclou que:

«Al nostre parer, doncs, d'entrada no hi ha excessives dificultats per qualificar aquests objectius com plenament integrables en les definicions de foment que hem exposat [...], molt particularment respecte d'expressions com “eina de suport” i “impuls a l'activitat de les empreses”, així com la clara referència a l'interès general i a la finalitat social que implica “la transformació del sistema productiu espanyol en un model baix en emissions de gasos d'efecte d'hivernacle”.» (FJ 3)

El mateix DCGE 3/2012, tot seguit, detalla com es duen a terme les operacions destinades a assolir les finalitats de l'esmentat Fons, i conclou que «[...] consegüentment, es tracta d'una activitat que, en sentit propi, pot ser qualificada com de foment, tal com l'havíem definit [...], ja que presenta totes i cadascuna de les seves característiques: és una activitat d'estímul, encaminada a promoure que els particulars realitzin finalitats d'interès social, i que s'executa sense crear un servei públic i sense emprar la coacció».

Per la seva banda, els articles 3 i 4 del Reial decret dictaminat quantifiquen de forma concreta el preu d'adquisició dels crèdits de carboni, que és de 7 euros per unitat, consti-

tuint cada unitat la reducció d'una tona de CO₂, i el global dels recursos que l'Estat destina al Fons de carboni per a una economia sostenible per adquirir aquests crèdits futurs en aplicació del que estableix el Reial decret, que és de 5.210.000 euros, i que per tant han d'estar degudament consignats en els pressupostos generals de l'Estat.

Si bé en aquest supòsit l'instrument que utilitza l'Estat no és una subvenció, entesa en el sentit clàssic i formal del terme, referit al compliment d'una sèrie de tràmits ordinaris per al reconeixement de l'assignació de fons públics als beneficiaris, sí que en el Reial decret es contenen una sèrie d'elements que, materialment, tenen naturalesa subvencional. Així, hi ha una disposició dinerària, existeix un compromís d'activitat del beneficiari, el qual està subjecte a una sèrie d'obligacions, i hi ha una finalitat d'interès públic, com és la protecció mediambiental. A més a més, hi trobem una contínua i expressa remissió a la Llei de subvencions (Llei 38/2003, de 17 de novembre, general de subvencions), que té caràcter supletori en aquest àmbit. Per tant, queda clar que ens trobem davant d'un supòsit d'activitat de foment per part dels poders públics.

En conseqüència, no hi ha dubte que l'Estat, en el Reial decret 635/2013, examinat, utilitza la seva potestat de despesa sobre una competència compartida (medi ambient), i en aquest sentit ha de tenir en compte el que diu l'article 114.3 EAC, que permet a la Generalitat «[...] precisar normativament els objectius als quals es destinen les subvencions estatals [...] territorialitzables, i també completar la regulació de les condicions d'atorgament i tota la gestió, incloent-hi la tramitació i concessió».

Tant l'article 114.3 EAC com la mateixa doctrina jurisprudencial (STC 13/1992, 138/2009 i 38/2012) exigeixen que, quan l'activitat de foment es dugui a terme sobre una matèria de competència compartida, com és el nostre cas, els fons destinats s'han de territorialitzar obligatòriament, de manera que només en circumstàncies excepcionals es pot justificar la no-territorialització i la previsió d'una gestió centralitzada en els òrgans de l'Estat.

Tercer. L'examen de l'adequació a la Constitució i a l'Estatut d'autonomia dels preceptes del Reial decret 635/2013, objecte de dictamen

En aquest fonament jurídic aplicarem el marc constitucional i estatutari que hem exposat en el fonament jurídic anterior als articles del Reial decret 635/2013, objecte de dictamen, per tal de concloure si aquests preceptes s'ajusten a l'ordre de distribució de competències.

1. Els articles objecte de la sol·licitud, com veurem més endavant, regulen un conjunt d'aspectes relacionats amb l'ordenació, la instrucció i la resolució del procediment administratiu descrit per la mateixa norma. En aquest sentit, podem ja avançar que són una manifestació de la funció executiva encaminada, en el cas que ens ocupa, que els interessats obtinguin dels òrgans de l'Administració una resolució que els habiliti jurídicament per poder exercir un dret o obtenir un benefici econòmic establert per la mateixa norma reguladora del procediment. El Reial decret 635/2013 només atribueix aquesta funció executiva a dos òrgans de l'Administració de l'Estat: la Secretaria d'Estat de Medi Ambient i l'OECC, ambdós vinculats al Ministeri d'Agricultura, Alimentació i Medi Ambient, sense fer cap menció ni reconèixer expressament la competència de les comunitats autònomes en aquest àmbit.

El Reial decret regula el procediment per a l'avaluació i el reconeixement dels crèdits futurs de carboni i, posteriorment, els tràmits per adquirir-los, de manera que es tracta de dos processos successius o consecutius: el segon procediment (adquisició) no es pot produir si amb caràcter previ no s'han avaluat i reconegut els crèdits respectius.

El procediment d'avaluació i reconeixement es desenvolupa en sis fases: 1) presentació de la sol·licitud per part dels titulars d'establiments hotelers davant la Secretaria d'Estat de Medi Ambient; 2) instrucció del procediment, en què l'OECC efectua una valoració de la documentació presentada i la qualifica, amb la possibilitat d'obertura d'un tràmit de resolució de mancances o defectes en la sol·licitud presentada o documentació aportada; 3) informe preceptiu de la Comissió d'Avaluació del

Pla PIMA SOL, previst a l'article 10 del Reial decret; 4) audiència dels interessats; 5) proposta de Resolució per part de l'OECC, i 6) resolució del secretari d'Estat de Medi Ambient.

Per la seva banda, l'adquisició dels crèdits exigeix la sol·licitud prèvia dels titulars dels crèdits reconeguts i, un cop signat el contracte d'adquisició previst a l'article 6, paràgraf tercer, del Reial decret, permet a l'OECC verificar els treballs executats, la reducció del consum d'energia i el compliment dels compromisos assumits en el contracte. Finalment, la mateixa OECC expedeix el document de reconeixement de participació del titular en el Pla i les millores assolides i es procedeix a l'adquisició i l'abonament dels crèdits. Només en cas que l'OECC comprovi que el titular no ha complert amb les obligacions del contracte pot exigir la devolució de les quantitats percebudes indegudament.

Cal afegir que, com hem fet palès anteriorment, en la seva sol·licitud de dictamen el Govern no qüestiona ni posa en dubte els aspectes relatius a la regulació de caràcter substantiu que conté el Reial decret, sinó que es limita a qüestionar l'atribució de funcions executives als dos òrgans estatals abans esmentats.

2. Un cop descrit el procediment previst pel Reial decret, entès com una manifestació de la funció executiva adreçada a l'aplicació de la regulació en matèria de medi ambient, cal dur a terme a continuació l'anàlisi concreta dels diferents preceptes. En primer lloc, examinarem el seu contingut i, després, els conclourem de manera conjunta, atès que tots són qüestionats per la mateixa raó, consistent en l'atribució a òrgans de l'Estat de determinades funcions executives.

L'article 2 atribueix la funció de reconeixement dels crèdits futurs de carboni que pot adquirir el FES-CO₂ a la Secretaria d'Estat de Medi Ambient (apt. 1); determina què s'entén per *emissions de CO₂* a efectes del Reial decret (apt. 2), i fixa les condicions que han de reunir les reduccions d'emissions directes de CO₂, com, per exemple, que no les exigeixi la normativa sectorial que els sigui aplicable o que no procedeixin d'instal·lacions subjectes al règim de comerç de drets d'emissió amb l'objecte d'evitar casos de doble comptabilitat (apt. 3).

Doncs bé, el Govern només qüestiona la mera atribució a la Secretaria d'Estat de la funció de reconeixement dels crèdits futurs de carboni que pot adquirir el FES-CO₂. Aquest reconeixement es fa, d'acord amb el que preveu l'article 5.6 del Reial decret, mitjançant una resolució. En aquest sentit, la resolució, com a finalització del corresponent procediment d'avaluació i reconeixement de crèdits de carboni, és un tràmit administratiu i, com a tal, entra plenament en l'esfera de la funció executiva.

L'article 5 s'inicia amb l'atribució a l'OECC i a la Secretaria d'Estat de Medi Ambient de les competències per ordenar, instruir i resoldre el procediment d'avaluació i reconeixement de crèdits (apt. 1), per regular tot seguit els diferents tràmits del dit procediment en què intervenen exclusivament els òrgans esmentats, des de la presentació de la corresponent sol·licitud per part dels interessats (apt. 3); l'avaluació de la documentació i l'estimació de les reduccions d'energia i emissions de CO₂ i del valor d'adquisició continguts a les sol·licituds i el posterior sotmetiment a informe de la Comissió d'Avaluació (apts. 4 i 5) fins a la proposta de resolució i la resolució (apt. 6). Doncs bé, en aquest aspecte, el Govern només qüestiona, també, la mera atribució de competències administratives per dur a terme els diferents tràmits del procediment als dos òrgans estatals, sense qüestionar l'apartat 2, referent al termini de presentació de sol·licituds i a la relació de la documentació que cal annexar-hi.

Per tant, es pot concloure que cada tràmit dels previstos (recepció de la sol·licitud, avaluació de la sol·licitud i documentació presentades, proposta de resolució, tràmit d'audiència als interessats i resolució) correspon als dos òrgans administratius esmentats i que, en tot cas, l'impuls del procediment recau sota la seva responsabilitat. En aquest sentit, no hi ha cap obstacle perquè aquests tràmits i el mer impuls d'ofici del procediment els puguin dur a terme els òrgans de l'Administració de la Generalitat, atès que tots aquests són una materialització concreta d'un procediment dissenyat per la norma amb un únic objectiu, que és el de reconèixer els crèdits, si escau.

Amb referència als articles 6 i 7.2 i .3 RD 635/2013, l'article 6 atribueix a l'OECC la competència per a l'adquisició dels crè-

dits futurs de carboni, prèviament reconeguts (par. 1); determina el règim d'exclusió de la condició de beneficiaris de determinades categories d'hipotètics sol·licitants (par. 2) i regula el contingut de l'anomenat «contracte d'adquisició» (par. 3). Doncs bé, el Govern no qüestiona aquests dos darrers aspectes, de naturalesa substantiva, sinó només la mera atribució formal a l'OECC de l'impuls i el compliment dels diferents tràmits per a l'adquisició dels crèdits futurs de carboni, tots els quals tràmits de naturalesa administrativa que es concreten en el si del procediment d'adquisició que regula l'article 7.2 i .3 RD 635/2013.

L'article 7.2 i .3 regula les obligacions dels titulars de crèdits futurs de carboni. En aquest sentit, atribueix a l'OECC la competència administrativa per verificar la informació sobre les diferents actuacions dutes a terme a la data de finalització de les obres, i l'expedició del document de reconeixement per participar en el Pla i de compliment de les obligacions per part dels titulars dels establiments. En aquest cas, el Govern tampoc no qüestiona els aspectes substantius referits al règim d'obligacions que s'imposa als titulars (principi de responsabilitat per l'adequació de les obres executades a l'objectiu de reducció d'emissions presentat al projecte, comunicació de la finalització de les obres, responsabilitat en el compliment de les obligacions assumides en el contracte d'adquisició) i només manifesta disconformitat amb l'atribució a l'OECC de les funcions referents a la recepció i verificació de la informació facilitada pels interessats sobre les reduccions d'emissions assolides i la comprovació del compliment de les obligacions per part dels titulars dels crèdits, tots els quals aspectes de naturalesa purament administrativa. L'expedició del document de reconeixement sobre la participació en el Pla i les millores assolides és, igualment, un tràmit administratiu que encaixa en l'exercici de la funció executiva.

L'article 8, en l'apartat 1, atribueix a l'OECC la facultat per exigir la devolució de les quantitats percebudes de forma indeguda. Sobre aquest article no es qüestiona ni la mesura adoptada en cas d'incompliment d'obligacions (el retorn de les quantitats percebudes indegudament) ni la mateixa naturalesa jurídica que s'atribueix a aquests ingressos (apt. 2), sinó no-

més l'atribució a l'OECC de la facultat d'exigir o reclamar la devolució, aspecte que s'incardina en la funció executiva.

L'article 10 assigna a la Comissió d'Avaluació del Pla PIMA SOL la competència per emetre l'informe preceptiu sobre les sol·licituds de compra de drets d'emissió. En aquest sentit, no es qüestiona la necessitat i procedència de l'emissió d'un informe previ a la proposta de resolució, sinó el fet que s'atribueixi amb caràcter exclusiu a la Comissió d'Avaluació l'emissió d'aquest informe. No hi ha dubte que l'emissió d'informes és un dels tràmits que integren la fase d'instrucció de qualsevol procediment administratiu, tal com es desprèn dels articles 82 i 83 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, i, en conseqüència, entra en l'esfera de l'exercici de la funció executiva.

3. La regulació descrita anteriorment cal situar-la, doncs, en l'àmbit de l'activitat de foment (art. 114.3 EAC) projectada sobre la competència executiva en matèria de medi ambient (art. 144.1 EAC). En conseqüència, els fons als quals s'aplica l'activitat de foment que ens ocupa s'haurien d'haver territorialitzat i s'hagués hagut de permetre gestionar-los a les comunitats autònomes. Tal com ha destacat profusament la doctrina constitucional i la nostra doctrina consultiva, la no-territorialització i la gestió centralitzada només són admissibles en circumstàncies excepcionalíssimes i han d'estar oportunament justificades.

Per contra, en el supòsit que examinem, els fons dedicats a l'acció de foment no han estat territorialitzats i la regulació continguda en els articles qüestionats no deixa cap possibilitat a la Generalitat perquè pugui completar el que s'hi estableix sobre les condicions d'atorgament, i preveu una centralització completa tant de la tramitació (entengui's en el Reial decret objecte de dictamen: avaluació i reconeixement) com de la concessió (adquisició dels crèdits de carboni). I això anterior sense que s'hagi aportat cap justificació en la norma dictaminada, tal com ho exigeix la doctrina constitucional, perquè aquesta centralització sigui imprescindible per assegurar la plena efectivitat de la regulació dins de l'ordenació bàsica del sector o bé per garantir les mateixes possibilitats d'obtenció i

gaudi de l'incentiu econòmic als potencials destinataris en tot el territori de l'Estat, essent un mitjà necessari per evitar que se sobrepassi la quantia global dels fons estatals dedicats a aquesta activitat (STC 38/2012, de 26 de març, FJ 6, i STC 200/2009, de 28 de setembre, FJ 4). Amb relació a aquest punt, cal remarcar que, en el supòsit que ens ocupa, no s'aprecia tampoc un cas de supraterritorialitat que justifiqui la sotstracció de les funcions executives a la Generalitat, amb el benentès que la seva concurrència, per si sola, no esdevindria suficient per emparar l'esmentat desapoderament i la seva conseqüent centralització.

Així, i tenint en compte que els recursos dedicats a l'adquisició dels crèdits de carboni tenen un import fix establert en el Reial decret, n'hi hagués hagut prou amb l'establiment de criteris objectius, com ara la quantificació de l'oferta hotelera en els diferents territoris autonòmics, per tal de distribuir l'import del fons dedicat a l'adquisició de crèdits proporcionalment entre les comunitats autònomes, i evitar d'aquesta manera que se sobrepassés la quantia global dels fons estatals. Per la seva banda, l'establiment que fa la regulació mateixa d'una sèrie d'aspectes centrals, que no es qüestionen, assegura la igualtat en l'obtenció i el gaudi de l'incentiu econòmic als potencials destinataris, i fa innecessària la gestió centralitzada en òrgans de l'Estat, que podria ser assumida pels òrgans autonòmics corresponents.

En conseqüència, i d'acord amb el que hem exposat, considerem que els articles 2.1, en la referència que s'efectua a la Secretaria d'Estat de Medi Ambient; 5. 1, .3, .4, .5 i .6, pel que fa a l'atribució a la Secretaria d'Estat de Medi Ambient i a l'OECC de la competència sobre els diferents tràmits administratius per avaluar i reconèixer els crèdits reconeguts; 6 i 7.2 i .3, quant a l'atribució de la competència a l'OECC sobre els tràmits per a l'adquisició de crèdits de carboni; 8.1, sobre l'atribució que s'efectua a l'OECC per reclamar la devolució d'importos percebuts indegudament, i 10, en relació amb la funció de la Comissió d'Avaluació del Pla PIMA SOL d'informar preceptivament, vulneren les competències de la Generalitat de Catalunya de l'article 144.1 de l'Estatut en relació amb l'article 114.3 EAC.

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

CONCLUSIÓ

Única. Els articles 2.1; 5. 1, .3, .4, .5 i .6; 6; 7.2 i .3; 8.1, i 10 del Reial decret 635/2013, de 2 d'agost, pel qual, en desplegament del «Pla d'impuls al medi ambient en el sector hoteler PIMA Sol», per a la rehabilitació energètica de les seves instal·lacions, es regula l'adquisició de crèdits futurs de carboni pel Fons de carboni per a una economia sostenible, en l'atribució de funcions executives que efectuen, en cada cas, a la Secretaria d'Estat de Medi Ambient, a l'Oficina Espanyola del Canvi Climàtic i a la Comissió d'Avaluació del Pla PIMA SOL, vulneren les competències de la Generalitat de l'article 144.1 de l'Estatut en relació amb l'article 114.3 EAC.

Adoptada per unanimitat.

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

Dictamen 19/2013, de 16 de desembre,
sobre l'article 39.dos de la Llei 14/2013, de 27
de setembre, de suport als emprenedors i la seva
internacionalització, pel qual s'afegeix una nova
disposició addicional dissetena a la Llei 31/1995,
de 8 de novembre, de prevenció de
riscos laborals

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

DICTAMEN

Sol·licitat pel Govern de la Generalitat, sobre l'article 39.dos de la Llei 14/2013, de 27 de setembre, de suport als emprenedors i la seva internacionalització, pel qual s'afegeix una nova disposició addicional dissetena a la Llei 31/1995, de 8 de novembre, de prevenció de riscos laborals (BOE núm. 233, de 28 de setembre de 2013).

ANTECEDENTS

1. El dia 20 de novembre de 2013 va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries un escrit de la

Ponent: Joan Egea Fernández

vicepresidenta del Govern, de 19 de novembre de 2013 (Reg. núm. 3626), pel qual, en compliment del que preveuen els articles 16.2.a i 31 de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries, es comunicava al Consell l'Acord del Govern de la Generalitat, de 19 de novembre de 2013, de sol·licitud d'emissió de dictamen sobre l'adequació a l'ordre de distribució competencial de l'article 39.dos de la Llei 14/2013, de 27 de setembre, de suport als emprenedors i la seva internacionalització, pel qual s'afegeix una nova disposició addicional dissetena a la Llei 31/1995, de 8 de novembre, de prevenció de riscos laborals (BOE núm. 233, de 28 de setembre de 2013).

L'òrgan sol·licitant demana d'aquest Consell el dictamen, atès el seu caràcter preceptiu segons l'article 76.3 EAC, per al cas que s'acordés interposar un recurs d'inconstitucionalitat.

2. El Consell de Garanties Estatutàries, en la sessió del dia 21 de novembre de 2013, després d'examinar la legitimació i el contingut de la sol·licitud, la va admetre a tràmit i es va declarar competent per emetre el dictamen corresponent, d'acord amb l'article 24.2 de la seva Llei reguladora. Se'n va designar ponent el president Joan Egea Fernández.

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

4. En data 28 de novembre de 2013 es va rebre en el Registre del Consell (Reg. núm. 3659) un escrit de la vicepresidenta del Govern de la Generalitat que adjuntava com a documentació complementària, del subdirector general de Seguretat i Salut Laboral, un comunicat intern adreçat a l'Àrea Jurídica de la Secretaria d'Ocupació i Relacions Laborals i un informe argumentari d'una probable invasió competencial de la Llei 14/2013, de 27 de setembre, de suport als emprenedors i la seva internacionalització, de data 14 de novembre de 2013.

5. Finalment, després de les corresponents sessions de deliberació, es va fixar com a data per a la votació i per a l'aprovació del Dictamen el dia 16 de desembre de 2013.

FONAMENTS JURÍDICS

Primer. L'objecte del Dictamen

Com hem indicat en els antecedents, el Govern de la Generalitat sol·licita el pronunciament del Consell sobre l'article 39.dos de la Llei 14/2013, de 27 de setembre, de suport als emprenedors i la seva internacionalització, prèviament, i amb caràcter preceptiu, a l'eventual interposició d'un recurs d'inconstitucionalitat davant del Tribunal Constitucional (art. 76.3 EAC i 16.2.a i 31.1 de la Llei 2/2009, de 12 de febrer).

En aquest primer fonament jurídic, delimitarem l'objecte del Dictamen, exposant, en primer lloc, el contingut de l'únic precepte qüestionat de la Llei 14/2013 i el context normatiu en el qual s'insereix, per tal de, seguidament, assenyalar els motius que fonamenten els dubtes de constitucionalitat i d'estatutarietat plantejats per la sol·licitud. Finalment, indicarem l'estructura que adoptarà el Dictamen a fi i efecte de donar resposta a la petició del Govern.

1. La Llei 14/2013, de 27 de setembre, de suport als emprenedors i la seva internacionalització (en endavant, Llei 14/2013) té per objecte donar suport a les persones, físiques o jurídiques, que exerceixen una activitat econòmica empresarial o professional, per tal d'afavorir el desenvolupament, el creixement i la internacionalització de la seva activitat, així com per fomentar una cultura emprenedora i un entorn favorable a l'activitat econòmica. Amb aquesta finalitat, incorpora un seguit de mesures que incideixen en àmbits molt diversos, com ara el de la prevenció de la seguretat i la higiene en el treball, que és el que interessa als efectes d'aquest Dictamen.

D'acord amb això, l'article 39 de la Llei 14/2013, intitulat «Prevenció de riscos laborals a les PIME» i inserit en el títol IV, conté un conjunt de previsions destinades a donar suport

al creixement i desenvolupament de projectes empresarials. Més en concret, aquest precepte forma part del primer capítol d'aquest títol, que es dedica a la simplificació de les càrregues administratives amb què s'enfronten els petits i mitjans empresaris en el desenvolupament de la seva activitat.

De fet, a escala europea i per a l'àmbit específic de la prevenció de riscos laborals, ja es preveu la necessitat d'adaptar la normativa a les necessitats de les petites i mitjanes empreses. Concretament, el Tractat de funcionament de la Unió Europea (art. 153.2.b, que deriva dels antics art. 137 TCE i 118.A TCEE) disposa que les directives que s'elaborin en l'àmbit dels drets socials dels treballadors i, específicament, en el de la salut i la seguretat d'aquests, «eviten imposar restriccions de caràcter administratiu, financer i jurídic que siguin obstacle per a la creació i el desenvolupament de petites i mitjanes empreses». Coherentment amb això, la Directiva 89/391/CEE del Consell, de 12 de juny de 1989, relativa a l'aplicació de mesures per promoure la millora de la seguretat i de la salut dels treballadors en el treball, ja havia tingut en compte expressament aquest mandat en el seu considerant quart, permetent que en determinades empreses (la categoria de les quals correspon definir als estats membres), segons les seves dimensions i activitats, l'empresari pugui assumir personalment, si té la capacitat suficient, les activitats de protecció i de prevenció de riscos professionals (art. 7.7).

Aquesta mateixa idea es troba recollida en la Llei 31/1995, de 8 de novembre, de prevenció de riscos laborals, que implementa la citada Directiva 89/391/CEE, i que estableix que la política en matèria de seguretat i salut en el treball ha de tenir en compte les dificultats i necessitats específiques de les petites i mitjanes empreses, i que, a aquests efectes, preveu que l'elaboració de les disposicions generals en la matèria incorpori un informe sobre la seva aplicació a aquesta tipologia d'empresaris, el qual haurà d'incloure les mesures particulars que s'adoptin (art. 5.5 i 6.1.e LPRL).

D'aquesta manera, amb la pretensió última de fomentar i facilitar el funcionament de les PIME, l'apartat u de l'esmentat article 39 de la Llei 14/2013 modifica l'article 30.5 de la Llei 31/1995, com diu el preàmbul de la norma, per tal d'ampliar

els supòsits en què aquestes empreses «poden assumir directament la prevenció de riscos laborals». Segons la regulació anterior, el petit empresari únicament podia assumir personalment les funcions de protecció i prevenció de riscos laborals si ocupava fins a deu treballadors, desenvolupava de forma habitual la seva activitat en el centre de treball i tenia la capacitat necessària per fer-ho. Però, després de l'actual reforma, aquesta possibilitat d'autoorganització de l'activitat preventiva es reconeix també a l'empresa que, complint els mateixos requisits, disposi de fins a vint-i-cinc treballadors, sempre que tingui només un centre de treball.

En consonància amb l'anterior mesura legal de simplificació de les obligacions de prevenció per a aquest tipus d'empresari, l'apartat dos del mateix article 39, que és el precepte que ara es dictamina, afegeix una nova disposició addicional dissetena a la Llei 31/1995, que atribueix conjuntament a dos òrgans estatals, el Ministeri d'Ocupació i Seguretat Social i l'Institut Nacional de Seguretat i Higiene en el Treball (en endavant, INSHT), la prestació d'un assessorament tècnic específic en matèria de seguretat i salut en el treball. Es tracta d'una actuació que pretén impulsar el compliment efectiu de les obligacions preventives del petit empresari d'una manera més simple, que es durà a terme en col·laboració amb les comunitats autònomes i els agents socials, i que consisteix a dissenyar i posar en marxa un sistema que tingui com a finalitat facilitar-li l'assessorament que necessiti per organitzar personalment les seves activitats preventives.

Aquest precepte, segons declara el darrer incís de la disposició final novena de la Llei 14/2013, relativa al títol competencial, en la mesura que constitueix una modificació d'una altra norma vigent, que és la Llei 31/1995, de 8 de novembre, de prevenció de riscos laborals, es considera dictat a l'empara del títol competencial que figuri en les normes objecte de modificació. Per tant, d'acord amb la disposició addicional tercera d'aquesta última Llei, el de l'article 149.1.7 CE, que atribueix a l'Estat la competència exclusiva sobre «legislació laboral».

2. La sol·licitud de dictamen, com hem avançat, qüestiona únicament l'article 39.dos de la Llei 14/2013, que considera

que «podria incórrer en excés competencial, amb afectació de la competència executiva de la Generalitat en matèria de treball i relacions laborals en la mesura en què atribueix a òrgans estatals la realització d'activitats executives».

En aquest sentit, entén que no es tracta «d'una activitat normativa d'innovació de l'ordenament jurídic que es situï en l'esfera de la competència estatal exclusiva sobre la legislació laboral, sinó que constitueix una actuació aplicativa de la legislació laboral, destinada a dur a la pràctica les regles de prevenció laboral establertes per la legislació laboral, que forma part de la competència d'execució autonòmica» i que, per tant, vulnera l'article 170.1.g EAC. Així mateix, afegeix que aquesta lesió competencial «no es pot considerar enervada per la crida a la col·laboració amb les comunitats autònomes [...]» ja que aquesta «pressuposa el concurs voluntari de diversos titulars competencials per dur a terme una determinada actuació conjunta i en el present cas no hi ha diverses sinó una única competència autonòmica d'execució de la legislació laboral».

A continuació, la petició conté un altre tipus de consideració, basada en l'al·legació del Departament d'Empresa i Ocupació, al qual fa referència expressa, que podem dir que s'avança als efectes que podria comportar la regulació dels apartats u i dos de l'article 39 de la Llei 14/2013. Així, es creu que l'ampliació que fa l'apartat u d'aquest precepte de les empreses que podran establir el seu propi servei de prevenció o concertar-lo amb una entitat especialitzada (que ocupin fins a vint-i-cinc treballadors), suposarà que el Servei estatal «prevención10.es», previst fins ara per a les empreses de fins a deu treballadors i desenvolupat a la Resolució de la Secretaria d'Estat de la Seguretat Social de 13 de maig de 2013, per la qual s'estableix el Pla general d'activitats preventives de la Seguretat Social, que han d'aplicar les mútues d'accidents de treball i malalties professionals de la Seguretat Social en la planificació de les seves activitats per a l'any 2013, «s'estendrà a les empreses de fins a 25 treballadors».

Aquesta qüestió, però, no pot ser objecte del present Dictamen en la mesura que el nostre pronunciament tindria caràcter preventiu, pel fet que l'esmentada ampliació del Servei «prevención10.es» (i els consegüents efectes competencials

que pot produir), que es denuncia, no està prevista expressament en la Llei 14/2013.

3. En vista del que s'ha exposat, l'objecte del Dictamen se centrarà a examinar, en el fonament jurídic segon, l'ordre de distribució competencial en matèria de riscos laborals, amb especial referència a l'abast de les competències executives de la Generalitat en aquesta matèria i, en el tercer, l'adequació a aquest paràmetre de l'article 39.dos de la Llei 14/2013, que afegeix una disposició addicional dissetena a la Llei 31/1995, de riscos laborals, mitjançant la qual s'atribueix al Ministeri d'Ocupació i Seguretat Social i a l'Institut Nacional de Seguretat i Higiene en el Treball, en col·laboració amb les comunitats autònomes i els agents socials, la funció de prestar assessorament tècnic específic a les empreses, en matèria de seguretat i salut en el treball.

Segon. El marc constitucional i estatutari de distribució de competències en matèria de prevenció de riscos laborals

1. Per tal de donar adequada resposta als dubtes de constitucionalitat i d'estatutarietat suscitats pel Govern de la Generalitat, haurem de procedir, en primer lloc, a l'enquadrament de l'article 39.dos de la Llei 14/2013 en la matèria corresponent del sistema constitucional i estatutari de distribució de competències.

En aquest punt, com ja hem assenyalat, segons la disposició final novena de la Llei 14/2013, el precepte objecte de la sol·licitud, en tant que conté una modificació de la Llei 31/1995, de 8 de novembre, de prevenció de riscos laborals, s'ha de considerar dictat a l'empara del títol competencial que figura en la disposició addicional tercera d'aquesta darrera Llei, que és el corresponent a la «legislació laboral» (art. 149.1.7 CE).

Per la seva banda, la petició de dictamen entén, igualment, que l'àmbit material en què s'ha d'ubicar el precepte qüestionat és el corresponent a l'esmentat article 149.1.7 CE, que assigna a l'Estat la competència per dictar la legislació laboral, sens perjudici que sigui executada pels òrgans de les comuni-

tats autònomes. Afegeix, però, que, seguint allò que preveu aquesta mateixa norma constitucional, l'article 170.1.g EAC atribueix a la Generalitat de Catalunya la competència executiva en matèria de treball i relacions laborals, que inclou, en tot cas, «[l]a prevenció dels riscos laborals i la seguretat i la salut en el treball». Així, doncs, tant la Llei 14/2013 com la sol·licitud del Govern de la Generalitat són coincidents que la matèria competencial afectada és la «laboral». A la mateixa conclusió s'arriba després de l'examen del contingut de l'article 39.dos, objecte d'aquest Dictamen (la previsió d'un assessorament tècnic específic a les petites empreses en matèria de seguretat i salut en el treball, mitjançant el disseny i la posada en marxa d'un sistema adreçat a l'empresari per tal que pugui organitzar les activitats preventives), així com de la seva finalitat, que la rúbrica del capítol I, del títol IV, com hem avançat en el fonament jurídic anterior, lliga amb la simplificació de les càrregues administratives que, en aquest cas per raó de la normativa sobre riscos laborals, s'imposen a les empreses.

Quant a l'ordenació d'aquest àmbit d'actuació, té com a precedent constitucional el mandat contingut a l'article 40.2 CE, que encomana als poders públics vetllar per la seguretat i la higiene en el treball i, legalment, s'empara en l'article 4.2.d ET (dret a una adequada política en matèria de seguretat i higiene en la relació de treball), desenvolupat per l'article 19 (drets i deures del treballador derivats del contracte). Per tant, incideix en el dret del treballador a la protecció de la seva salut en el si de la relació laboral, i en el consegüent deure de l'empresari per garantir-lo, que és el principal subjecte obligat.

En síntesi, el precepte analitzat se situa en l'àmbit de la protecció de la salut i la seguretat dels treballadors davant els riscos derivats de les condicions de treball, una matèria de naturalesa palesament laboral. Així ho ha avalat el Tribunal Constitucional en la STC 195/1996, de 28 de novembre (FJ 11), reiterant-ho, entre d'altres, en la més recent STC 211/2012, de 14 de novembre, en què afirma que «[...] refiriéndonos específicament al ámbito de la seguridad e higiene en el trabajo, en el que se enmarca la regulación controvertida, ya hemos tenido ocasión de declarar que “en materia de legislación laboral, a la que indudablemente pertenece el subsector de

seguridad e higiene y salud en el trabajo [...] la competencia normativa del Estado es completa» (FJ 5).

Dit això anterior, hem d'assenyalar que la promoció de la «prevenció de riscos laborals» podria tenir relació amb un altre títol competencial, com ara el contingut en l'article 149.1.17 CE, en la mesura que els accidents laborals o les malalties professionals en què pot derivar una manca o deficient prevenció d'aquests riscos de l'entorn laboral genera les corresponents prestacions de la Seguretat Social. D'aquí que les activitats de prevenció de la Seguretat Social, que tenen com a finalitat controlar i reduir les contingències professionals, s'emmarquin en l'acció protectora d'aquesta entitat. Per la seva naturalesa, es tracta, però, de prestacions de la Seguretat Social destinades a orientar, informar, assessorar i assistir tècnicament els empresaris i els treballadors per compte d'altri o els autònoms, per tal d'ajudar-los a solucionar les deficiències que presenten les seves organitzacions, i que, per tant, no es poden identificar amb les activitats de prevenció regulades en la Llei 31/1995 (art. 68.2.b LGSS).

En aquest sentit, entre d'altres, la Seguretat Social també articula programes d'assessorament tècnic a les PIME i empreses de sectors preferents (Resolució de 13 de maig de 2013, de la Secretaria d'Estat de la Seguretat Social, en desenvolupament de l'Ordre TAS/3623/2006, de 28 de novembre) i, amb caràcter general, preveu l'afectació del resultat econòmic de la gestió de les mútues a la prevenció d'accidents de treball i de malalties professionals (art. 73 LGSS). Sobre l'abast de les competències compartides en matèria de seguretat social i, més concretament, sobre la competència executiva de la Generalitat per coordinar les activitats de prevenció de riscos laborals per part de les mútues d'accidents de treball i malalties professionals, ens remetem al que vàrem dir, a bastament, en el DCGE 8/2013, de 8 d'agost (FJ 2).

Però en el cas que ara ens ocupa, per la seva naturalesa jurídica i el seu contingut i finalitat, les previsions de l'article 39.dos de la Llei 14/2013 no formen part d'aquesta acció protectora de la Seguretat Social, sinó de l'àmbit de la prevenció de la salut i la higiene dels treballadors en el seu entorn laboral, des de la perspectiva del compliment i l'organització

dels deures de l'empresari sobre riscos laborals que, com hem vist, s'inclou en la matèria «competencial laboral».

2. Determinada, doncs, la inclusió de la norma objecte de la sol·licitud de dictamen en l'àmbit competencial relatiu a la «legislació laboral», correspon avançar ara en l'examen del règim de distribució competencial entre l'Estat i la Generalitat de Catalunya.

El repartiment competencial en matèria «laboral» és establert pel que preveuen els articles 149.1.7 CE i 170.1 EAC. El primer, com ja s'ha dit, atribueix a l'Estat competència exclusiva sobre «[l]legislació laboral; sens perjudici que sigui executada pels òrgans de les Comunitats Autònomes», i el segon atribueix a la Generalitat «la competència executiva en matèria de treball i relacions laborals», en la qual s'inclou, segons també ha quedat exposat, «[l]a prevenció de riscos laborals i la seguretat i la salut en el treball» (lletra g). En aquest context, cal recordar que l'article 25.3 EAC, entre els drets en l'àmbit laboral, recull el dret de tots els treballadors a complir les tasques en «condicions de garantia per a la salut, la seguretat i la dignitat de les persones». I, també, en el mateix sentit, l'article 45.3 EAC, que incorpora el mandat socioeconòmic, adreçat als poders públics de Catalunya, de garantir els drets laborals, entre d'altres, mitjançant mesures destinades a l'impuls i la promoció de la prevenció dels riscos laborals i de seguretat i d'higiene en el treball.

La matèria laboral va ser objecte d'un acurat examen en els nostres dictàmens 5/2012, de 3 d'abril (FJ 3), i 17/2012, de 20 de desembre (FJ 2), en què recollíem una abundant i consolidada jurisprudència constitucional, que ha estat sintetitzada per la STC 244/2012, de 18 de desembre. Concretament, l'alt tribunal ha assenyalat que l'expressió «legislació», que correspon en exclusiva a l'Estat, s'ha d'entendre en sentit material, amb independència de quin sigui el rang normatiu formal emprat, és a dir, que comprèn tant les lleis com els reglaments, mentre que la competència autonòmica inclou la emanació de reglaments interns d'organització dels serveis necessaris i de regulació de la pròpia competència funcional d'execució, així com, «[...] en general, “el desarrollo del con-

junto de actuaciones preciso para la puesta en práctica de la normativa reguladora del conjunto del sistema de relaciones laborales” (STC 194/1994, de 23 de junio, FJ 3), así como el ejercicio de la potestad sancionadora en la materia [...]» (FJ 4).

En relació amb la seguretat i higiene en el treball, la STC 211/2012, a la qual hem fet referència a l'inici d'aquest fonament jurídic (seguint pronunciaments anteriors, entre d'altres, les STC 360/1993, de 3 de desembre, FJ 4; i 195/1996, de 28 de novembre, FJ 11), ha assenyalat que «[...] la competencia normativa del Estado es completa [...] siendo susceptible de ejercerse a través de las potestades legislativa y reglamentaria [...], de modo que ningún espacio de regulación externa les resta a las Comunidades Autónomas, las cuales únicamente pueden disponer de una competencia de mera ejecución de la normación estatal. Quiere ello decir que, garantizada en tan alto grado la unidad de acción, [...] la excepcionalidad justificadora de la permanencia en el acervo estatal de facultades ejecutivas, admitida para supuestos tasados por la doctrina de este Tribunal [...] tiene que apreciarse forzosamente de forma mucho más restrictiva» (FJ 5).

L'anterior significa que l'Estat disposa de tota la capacitat normativa reguladora de la prevenció de riscos laborals, mentre que les comunitats autònomes poden desenvolupar les actuacions que siguin necessàries per tal de fer-la efectiva, incloent-hi l'aprovació de reglaments interns d'organització dels serveis i la regulació de la pròpia competència executiva. A més, aquesta capacitat d'intervenció tan àmplia significa que l'assumpció per l'Estat de facultats executives ha de ser quelcom molt excepcional.

3. Amb referència a la definició de les competències executives, en el nostre Dictamen 11/2013, de 13 de setembre (FJ 2.2), ja vàrem tenir ocasió d'assenyalar que la jurisprudència constitucional no ha avançat gaire en la determinació de l'abast funcional d'aquest tipus competencial, ja que, d'una banda, les assimila, genèricament, al «[...] conjunto de actos concretos de ejecución relativos a una determinada materia (STC 18/1982, de 4 de maig, FJ 3)» i, de l'altra, per la via merament negativa, sovint es limita a contraposar-les a la noció de «legislació».

En el mateix Dictamen i fonament jurídic, i prenent com a base la jurisprudència constitucional segons la qual les competències executives «[...] son por regla general aplicativas, llevando a la práctica lo establecido por disposiciones normativas» (STC 35/2013, de 14 de febrer, FJ 5, per a l'àmbit laboral, recollint la doctrina de la STC 196/1997, de 13 de novembre, FJ 7), vàrem precisar que «[...] més enllà que es tracta d'activitats d'aplicació de l'ordenament jurídic, que inclouen la potestat d'administració, així com la de dictar reglaments interns d'organització dels serveis corresponents (STC 35/1982, de 14 de juny, FJ 2), podem integrar en el concepte de competències executives un feix divers de facultats». Entre aquestes potestats executives esmentàvem les d'autoorganització, les d'autorització, les de gestió, les de certificació i homologació, i les de control i sanció. Ara bé, a part d'aquesta classificació de les funcions executives, que obeeix a criteris tradicionalment assumits, no hi ha dubte que podem trobar tot un ventall d'actuacions instrumentals que pot fer servir l'Administració per a la seva organització i funcionament, i que mereixen també aquesta consideració.

En aquest sentit, l'Estatut de 2006 ha incorporat un concepte ampli de les competències executives de la Generalitat de Catalunya, atès el caràcter obert amb què es formula. Concretament, segons l'article 112 EAC, aquestes comprenen, a banda de la potestat reglamentària que calgui per executar la normativa de l'Estat i la d'autoorganització de la seva administració «en general, totes les funcions i activitats que l'ordenament atribueix a l'Administració pública».

Pel que ara interessa, sobre l'abast funcional de les competències executives en l'àmbit de la prevenció de riscos laborals i, més concretament, quant a la seva distribució entre les administracions laborals competents, el Tribunal Constitucional mateix, en relació amb el sistema de declaració electrònica d'accidents de treball previst en l'Ordre TAS/2926/2002, de 19 de novembre, ha qualificat com a competències de naturalesa executiva un conjunt de funcions previstes a l'article 7 de la Llei 31/1995, com són les de promoció de la prevenció i l'assessorament, que es complementen i responen a l'objectiu final de vigilància i control del compli-

ment de la normativa sobre prevenció de riscos laborals (STC 211/2012, FJ 4).

D'altra banda, però, en altres pronunciaments, ha considerat que les funcions de mer assessorament no tenen virtualitat per interferir en l'exercici de les competències d'execució que corresponen a les comunitats autònomes i que, per tant, no tenen caràcter exclouent de les que amb semblant naturalesa puguin correspondre a les administracions autonòmiques. Dit amb altres paraules, no són pròpiament competències executives.

En concret, l'alt tribunal s'ha pronunciat en aquest sentit en la STC 16/2013, de 31 de gener (FJ 9), referida específicament a les funcions de mer assessorament a les empreses sobre el nombre de centres i institucions formatius existents, dutes a terme per la Fundació Estatal per a la Formació en l'Ocupació (art. 11 RD 1046/2003, d'1 d'agost, pel qual es regula el subsistema de formació professional contínua). I també, poc després, la STC 95/2013, de 23 d'abril (FJ 5), amb relació a l'atribució a la Fundació esmentada d'un grup de funcions d'assessorament, suport i assistència tècnica necessària a les empreses per satisfer les necessitats de formació (en relació amb l'art. 24 de l'Ordre TAS/500/2004, de 13 de febrer, que desenvolupa l'esmentat art. 11), ha dit que no envaïen les competències executives de les comunitats autònomes, en la mesura que no eren capaces de traduir-se en actes de gestió ni comportaven un menyscapse d'aquestes competències.

Finalment, cal recordar que només excepcionalment és possible l'assumpció de competències executives per part de l'Estat. Concretament, la jurisprudència limita la possibilitat de la seva centralització al fet que no es pugui establir cap punt de connexió que permeti l'exercici de les competències autonòmiques o quan, a més del caràcter supraautonòmic del fenomen objecte de la competència, no sigui possible el fraccionament de l'activitat pública exercida sobre el dit objecte. Fins i tot, en aquest cas, exigeix que l'actuació tampoc no es pugui exercir mitjançant mecanismes de cooperació o de coordinació, pel fet que requereixi un grau d'homogeneïtat que només pot garantir la seva atribució a un únic titular, forçosament l'Estat, de manera que sigui necessari recórrer a un

ens supraordenat amb capacitat d'integrar interessos contraposats dels seus components parcials (STC 194/2011, de 13 de desembre, FJ 5; 102/1995, de 26 de juny, FJ 8, i 194/2004, de 4 de novembre, FJ 7). Sobre això, tan sols resta afegir que, d'acord amb una consolidada doctrina constitucional, tampoc no resulta adient atribuir, de forma genèrica i indistinta, determinades potestats executives tant a l'Estat com a les comunitats autònomes perquè, a banda d'alterar el sentit que la Constitució dóna a les competències compartides, «[...] comporta la indeseada consecuencia de duplicar actuaciones administrativas similares, lo que contradice nuestra doctrina, que ha afirmado “la necesidad de evitar duplicidades burocráticas o el mantenimiento de Administraciones paralelas”» (per totes, STC 1/2011, de 14 de febrer, FJ 9).

4. Per acabar d'exposar el cànon de constitucionalitat i d'estatutarietat amb el qual haurem d'examinar el precepte qüestionat pel Govern de la Generalitat, ens referirem a les tècniques de cooperació i col·laboració entre les instàncies estatals i autonòmiques, que el mateix Tribunal Constitucional ha definit, reiteradament, com a consubstancials al model d'Estat que estableix la Constitució. En aquest sentit, com ja hem indicat, correspon a l'Estat la competència exclusiva en matèria de «legislació laboral», la qual cosa significa que està habilitat també per preveure òrgans de deliberació, consulta o proposta, sempre que amb això no es pretengui substituir l'exercici de les competències executives, que són indisponibles i irrenunciables i han de ser exercides precisament per les comunitats autònomes (STC 244/2012, de 18 de desembre, FJ 8).

És a dir, la utilització de tècniques de cooperació o de coordinació, per molt que, sovint, siguin imprescindibles per al funcionament de l'Estat autonòmic, no permet alterar el principi de competència. D'aquesta manera, l'establiment d'òrgans de deliberació i consulta respon adequadament a la finalitat del principi de cooperació sempre que les seves funcions es limitin a la mera proposta i, per contra, no s'adiu amb l'ordre constitucional de distribució de competències si aquests òrgans exerceixen funcions administratives que estan

atribuïdes estatutàriament i amb caràcter exclusiu a la comunitat autònoma (STC 331/2005, de 15 de desembre, FJ 10.b).

Tercer. L'examen de constitucionalitat i d'estatutarietat de l'article 39.dos de la Llei 14/2013, de 27 de setembre

Un cop ha quedat exposat el règim competencial aplicable a la matèria «legislació laboral», hem d'examinar com es projecta sobre l'article 39.dos de la Llei dictaminada, el qual afegeix una disposició addicional dissetena a la Llei 31/1995, de 8 de novembre, de prevenció de riscos laborals, amb la redacció següent:

«Disposició addicional dissetena. *Assessorament tècnic a les empreses de fins a vint-i-cinc treballadors.*

En compliment de l'apartat 5 de l'article 5 i dels articles 7 i 8 d'aquesta Llei, el Ministeri d'Ocupació i Seguretat Social i l'Institut Nacional de Seguretat i Higiene en el Treball, en col·laboració amb les comunitats autònomes i els agents socials, han de prestar un assessorament tècnic específic en matèria de seguretat i salut en el treball a les empreses de fins a vint-i-cinc treballadors.

Aquesta actuació consisteix en el disseny i la posada en marxa d'un sistema adreçat a facilitar a l'empresari l'assessorament necessari per a l'organització de les seves activitats preventives, impulsant el compliment efectiu de les obligacions preventives de manera simplificada.»

1. Com hem avançat en el fonament jurídic anterior, el Govern considera que la norma transcrita «[...] podria incórrer en excés competencial, amb afectació de la competència executiva de la Generalitat en matèria de treball i relacions laborals en la mesura en què atribueix a òrgans estatals la realització d'activitats executives». Ho fonamenta en el fet que l'establiment d'un servei d'assessorament tècnic a les empreses de fins a vint-i-cinc treballadors per tal que organitzin activitats preventives i compleixin les seves obligacions en aquesta matèria, així com el disseny de l'instrument informàtic que ha de permetre la prestació d'aquest servei i facilitar l'activitat preventiva dels empresaris, constitueixen actes d'exe-

ció de la legislació estatal que, com a tals, corresponen a la competència d'execució en matèria de treball i relacions laborals, que l'article 170.1.g EAC atribueix a la Generalitat de Catalunya, el qual inclou la prevenció dels riscos laborals. En resum, l'òrgan sol·licitant entén que aquesta previsió es correspon amb una aplicació de la legislació sobre prevenció de riscos laborals.

Afegeix, també, que la lesió competencial no es pot considerar enervada per la crida a la col·laboració a les comunitats autònomes que fa el mateix precepte qüestionat, en la mesura que no es tracta d'una actuació conjunta de diversos titulars competencials sinó «d'una única competència autonòmica d'execució de la legislació laboral».

2. Per bé que els dubtes del Govern de la Generalitat se centren en l'apartat dos de l'article 39 de la Llei 14/2013, el correcte enteniment d'aquest precepte requereix que el posem en relació amb l'apartat u, atès que, com ja hem assenyalat abans, en deriva. En efecte, mentre que l'esmentat apartat u modifica l'apartat 5 de l'article 30 LPRL en el sentit que amplia, a les empreses que tenen fins a vint-i-cinc treballadors, la possibilitat que l'empresari assumeixi personalment les funcions de prevenció, l'apartat dos, en correlació amb l'anterior, s'ocupa de la intervenció de l'Administració en l'organització dels serveis de prevenció amb l'objectiu de facilitar que aquests empresaris puguin adoptar la modalitat organitzativa a la qual es refereix l'esmentat article 30.5 LPRL. Tot això, com indica la rúbrica del capítol I del títol IV de la Llei que s'analitza, amb la declarada finalitat de «[s]implificació de les càrregues administratives» en aquestes empreses.

Es tracta d'una actuació que s'atribueix a l'Estat, consistent, com hem vist, en la prestació d'un «assessorament tècnic específic en matèria de seguretat i salut en el treball», que, segons precisa el paràgraf segon de la tantes vegades citada disposició addicional dissetena, es concreta en el disseny i la posada en marxa d'un sistema que faciliti l'organització de les activitats preventives de l'empresari, alhora –això és important retenir-ho– que s'ha de fer «impulsant el compliment efectiu de les obligacions preventives de manera simplifica-

da»; és a dir, les que es deriven de l'aplicació de la legislació sobre riscos laborals. I diem que és important perquè aquesta actuació de l'Administració, com veurem més endavant, presenta una relació directa amb la gestió de les polítiques de prevenció que fonamenten la millora de les condicions de treball amb una clara vinculació amb els drets de la persona treballadora (art. 25.3 i art. 4.2.d i 19 ET).

Cal observar que la funció prestacional que s'analitza s'atribueix a dos òrgans de l'Administració general de l'Estat: el Ministeri d'Ocupació i Seguretat Social i l'Institut Nacional de Seguretat i Higiene en el Treball, que és un organisme autònom, dotat de personalitat jurídica, adscrit a l'esmentat Ministeri i dependent orgànicament de la Sotssecretaria d'Ocupació i Relacions Laborals (RD 577/1982, de 17 de març). Tot i que el text de la norma no ho precisa, hom pot entendre que aquesta dualitat reproduïx l'esquema que, per al servei públic «Prevenció.10», estableix la Resolució de 22 de febrer de 2013, de la Secretaria d'Estat de la Seguretat Social, segons la qual la titularitat del servei li correspon a aquesta, mentre que la seva gestió s'encarrega a l'Institut. Sigui com sigui, això no ha de resultar rellevant als efectes del nostre examen, ja que, com hem dit, aquest se centrarà en la determinació de la naturalesa de l'actuació que s'hi regula.

Com ha quedat exposat en el fonament jurídic primer, tant el dret europeu com l'estatal s'han fet ressò del fet que la implantació de sistemes preventius eficaços no és una tasca fàcil per a les petites empreses, sobretot a causa de la limitació dels mitjans de què disposen, motiu pel qual han de recórrer sovint a l'ajuda que proporcionen els serveis de prevenció aliens. En aquest sentit, precisament, la nova disposició addicional dissetena de la LPRL constitueix la concreció normativa que ha de permetre l'assoliment dels objectius que, de forma genèrica, ja havia fixat l'article 5.5 LPRL, en el seu apartat final, el qual, alhora, es fa ressò de les exigències contingudes en els tractats originaris (actual art. 153 TFUE) i en la Directiva 89/391/CEE, de 12 de juny de 1989, implementada per la Llei de riscos laborals.

En síntesi, el precepte dictaminat pretén que les petites empreses puguin conformar sistemes preventius més sim-

ples amb els quals assolir resultats satisfactoris en l'àmbit de la seguretat i salut en el treball. És a dir, a la pràctica, l'articulació d'aquesta actuació pública esdevindrà una opció per a les PIME que els facilitarà el desenvolupament de les activitats preventives mitjançant l'assumpció personal o l'autoorganització d'aquestes. I, per tant, l'Administració està assumint, en certa manera, part de les funcions que, sovint, el petit empresari es veu obligat a externalitzar a través de les entitats especialitzades i, en darrer terme, garantint que durà a terme correctament les seves obligacions en aquest àmbit.

Tot l'anterior explica que la disposició addicional dissetena es contingui en una llei formal i que –i això és important destacar-ho– la seva formulació comenci, precisament, per justificar que es dicta en compliment del que disposen l'abans al·ludit apartat 5 de l'article 5 i els articles 7 i 8 LPRL. És a dir, com hem avançat, d'una banda, persegueix fer efectius els objectius legalment fixats en matèria de prevenció de riscos pel que fa a l'atenció de les necessitats i les dificultats específiques que tenen les PIME (art. 5.5 LPRL); i, de l'altra, determina els òrgans competents per a l'assumpció de les funcions d'assessorament tècnic, vigilància i control amb les quals s'han d'assolir els objectius esmentats (art. 7 LPRL). I, això últim, decidint una forma centralitzada d'organització que, en principi, no encaixa amb la distribució de funcions entre les diferents administracions laborals competents que estableix l'esmentat article 7 LPRL, al qual diu donar compliment. Pel que fa a l'article 8 LPRL, cal recordar que, a banda d'atribuir a l'INSHT l'establiment de la cooperació necessària amb els òrgans de les comunitats autònomes amb competències sobre la matèria, enumera les funcions que li corresponen, entre les quals s'inclou l'assessorament tècnic en l'elaboració de les normes sectorials, però no l'assessorament específic a les empreses, que és al que fa referència el precepte dictaminat. En definitiva, una interpretació integrada de la disposició dictaminada amb els articles en el compliment dels quals s'ha dictat ens permet afirmar que estem davant d'una norma amb rang legal que habilita competencialment el Ministeri d'Ocupació i Seguretat Social i l'INSHT per dur a

terme actuacions que es projecten sobre l'aplicació de la normativa estatal en matèria de riscos laborals.

En efecte, la seva finalitat és desenvolupar una política de prevenció concreta, que deriva, com hem vist, del deure d'evitar l'establiment de traves de caràcter administratiu, financer i jurídic que obstaculitzin la creació i el desenvolupament de petites i mitjanes empreses. En aquest cas, això es fa mitjançant la creació d'un sistema per a l'assessorament en l'organització de les activitats preventives de l'empresari que s'haurà de basar necessàriament en les directrius i exigències de la Llei 31/1995 i el Reial decret 39/1997, de 17 de gener, pel qual s'aprova el reglament dels serveis de prevenció, així com en els reglaments específics en matèria de prevenció de riscos laborals. Ara bé, per al desenvolupament d'aquestes polítiques, l'Estat disposa de tota la capacitat normativa (legislativa i reglamentària), que, segons ha reconegut la jurisprudència constitucional, li proporciona un altíssim grau d'unitat d'acció, mentre que correspon a les comunitats autònomes l'exercici de les competències de gestió o de mera execució de la dita normació estatal (STC 211/2012, FJ 5).

Després de les consideracions efectuades, podem afirmar que la prestació d'un assessorament tècnic i específic prevista en la nova disposició addicional dissetena de la Llei 31/1995, en tant que es concreta en el disseny i la posada en marxa d'un sistema adreçat a facilitar al petit empresari l'organització de les seves activitats preventives, consisteix en un conjunt de directrius i d'actuacions aplicatives necessàries per a la posada en pràctica de la normativa laboral reguladora del sistema de prevenció de riscos laborals (STC 194/1994, de 23 de juny, FJ 3).

No estem davant, doncs, del mer subministrament d'informació sobre mitjans, difusió d'iniciatives o de dades tècniques al qual es referia la jurisprudència constitucional anteriorment citada, en particular la STC 95/2013 (FJ 5). Ans al contrari, es tracta de la creació i organització d'un servei, resultat d'un mandat legal, que es relaciona amb el compliment per part del petit empresari de les seves activitats preventives. Per tant, les instruccions que aquest servei proporcioni s'han d'entendre associades a l'obligatorietat de l'observança que deriva de la

normativa que l'empresari ha d'aplicar i que integra el marc de les seves responsabilitats (art. 14.2 i 42 LRPL). És en aquest sentit que hom pot afirmar que l'actuació pública que ara ens ocupa s'insereix en el deure dels poders públics de vetllar per la millora de les condicions de treball i, en conseqüència, forma un tot indestriable amb les funcions de vigilància i control que, per la seva naturalesa executiva (STC 211/2012, FJ 4), l'article 7 LPRL atribueix a l'Administració laboral competent.

El caràcter executiu d'aquestes actuacions es confirmaria també pel fet que la mateixa Llei de prevenció de riscos laborals, en el paràgraf segon del seu article 9.2, regula com a funcions executives (que, com a tals, s'atribueixen a les administracions laborals competents) unes actuacions gairebé idèntiques i referides igualment a les petites i mitjanes empreses i a les de sectors d'activitat amb un nivell de risc o sinistralitat més elevat.

D'altra banda, cal indicar que no és procedent la seva gestió centralitzada per l'Estat, ja que no concorren els supòsits excepcionals que la jurisprudència constitucional exigeix. En efecte, no es tracta d'una actuació administrativa que sigui imprescindible per garantir l'acompliment de la finalitat perseguida (simplificar l'organització de l'activitat de prevenció del petit empresari) ni d'assegurar l'exercici d'un dret constitucional en condicions d'igualtat. A més, la naturalesa mateixa de l'objecte d'aquesta actuació de l'Administració admet fàcilment l'establiment de punts de connexió que respectin les competències executives autonòmiques.

3. Arribats a aquest punt, i tot i que, com ja ha quedat determinat, no es justifica la centralització de les funcions executives que ens ocupen, hem d'afegir que la invocació que la disposició addicional dissetena fa a la col·laboració amb les comunitats autònomes, al mateix nivell que la dels agents socials, tampoc no empararia el legislador per traslladar aquesta competència executiva autonòmica a l'Administració de l'Estat. Efectivament, quant a la col·laboració que s'hi preveu, el Tribunal Constitucional ha insistit que la participació dels agents socials en l'àmbit laboral no pot consistir en l'exercici de funcions de gestió o d'execució sinó que s'ha de circumscriure a

actuacions de naturalesa consultiva, de proposta o de deliberació (STC 95/2002, de 25 d'abril, FJ 16; 244/2012, de 18 de desembre, FJ 8.b, i 35/2013, de 14 de febrer, FJ 8).

D'acord amb això, doncs, no es tracta d'una col·laboració en l'exercici de les competències respectives, estatals i autonòmiques, sinó de l'absorció i atribució a l'Estat d'una competència executiva de la Generalitat en la qual aquesta passa a tenir una simple participació. Sobre això, ja en el citat Dictamen 8/2013 recordàvem que «[...] és doctrina constitucional reiterada que la previsió de mecanismes de cooperació o col·laboració ha de ser compatible amb l'exercici de les competències reconegudes pel bloc de la constitucionalitat i, per tant, indisponibles, sense que aquells mecanismes puguin desplaçar o absorbir les competències de les administracions que en formen part» (FJ 3.3).

En conseqüència, l'article 39.dos de la Llei 14/2013, que afegeix la disposició addicional dissetena a la Llei 31/1995, de 8 de novembre, de prevenció de riscos laborals, vulnera les competències executives de la Generalitat que estableix l'article 170.1.g EAC i no troba empara en l'article 149.1.7 CE.

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

CONCLUSIÓ

Única. L'article 39.dos de la Llei 14/2013, de 27 de setembre, de suport als emprenedors i la seva internacionalització, pel qual s'afegeix una nova disposició addicional dissetena a la Llei 31/1995, de 8 de novembre, de prevenció de riscos laborals, vulnera les competències executives de la Generalitat que estableix l'article 170.1.g EAC i no troba empara en l'article 149.1.7 CE.

Adoptada per unanimitat.

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

Dictamen 20/2013, de 19 de desembre,
sobre la Proposició de llei d'horaris comercials i
determinades activitats de promoció

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

DICTAMEN

Sol·licitat per més d'una desena part dels diputats del Parlament de Catalunya, respecte al Dictamen de la Comissió d'Empresa i Ocupació sobre la Proposició de llei d'horaris comercials i determinades activitats de promoció (BOPC núm. 195, de 20 de novembre de 2013).

ANTECEDENTS

1. El dia 26 de novembre de 2013 va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries un escrit de la presidenta del Parlament de Catalunya (Reg. núm. 3657) en què es comunicava al Consell l'Acord de la Mesa del Parlament del dia 26 de novembre de 2013, en el qual, segons el que preveuen els articles 16.1.b i 23.b de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries, es va admetre a tràmit la sol·licitud de dictamen presentada el 25 de novembre de 2013

Ponent: Jaume Vernet Llobet

per més d'una desena part dels diputats, del Grup Parlamentari del Partit Popular de Catalunya, en relació amb l'adequació a l'Estatut d'autonomia i a la Constitució del Dictamen de la Comissió d'Empresa i Ocupació sobre la Proposició de Llei d'horaris comercials i determinades activitats de promoció.

2. El Consell de Garanties Estatutàries, en la sessió del dia 28 de novembre de 2013, després d'examinar la legitimació i el contingut de la sol·licitud de dictamen, segons el que preveuen els articles 24 i 25.1 de la seva Llei, la va admetre a tràmit, es va declarar competent per emetre el dictamen corresponent i en va designar ponent el conseller Jaume Vernet Llobet.

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

4. En data 12 de desembre de 2013 es va rebre en el Registre del Consell (Reg. núm. 3698) un escrit de la vicepresidenta del Govern de la Generalitat que adjuntava com a documentació complementària tres informes elaborats pel Departament d'Empresa i Ocupació, que porten per títol i data, respectivament, «Informe económico y social sobre los efectos de la liberalización de horarios comerciales (argumentación, estadísticas y referencias de estudios)», d'11 de març de 2013; «Consideracions puntuals en relació a determinats aspectes de la petició de dictamen formulada pel Grup Parlamentari del Partit Popular», de 2 de desembre de 2013, i «Cronologia del conflicte competencial sorgit arrel de l'entrada en vigor del "Real Decreto Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad"», de 3 de desembre de 2013.

5. Finalment, després de les corresponents sessions de deliberació, es va fixar com a data per a la votació i per a l'aprovació del Dictamen el dia 19 de desembre de 2013.

FONAMENTS JURÍDICS

Primer. L'objecte del Dictamen

1. En aquest Dictamen hem de donar resposta a una sol·licitud sobre diversos preceptes de la Proposició de Llei d'horaris comercials i determinades activitats de promoció (en endavant, Proposició o PLHC), tal com ha quedat configurada pel dictamen que la Comissió d'Empresa i Ocupació del Parlament de Catalunya ha aprovat en data 13 de novembre de 2013.

En el primer fonament jurídic, descriurem el contingut de la Proposició, en particular dels preceptes sol·licitats, exposarem breument el seu context normatiu i els arguments generals dels diputats que han presentat la petició, i finalment indicarem l'objecte i l'estructura que tindrà el Dictamen.

2. La Proposició que hem d'examinar consta de disset articles, una disposició addicional, una disposició transitòria, una disposició derogatòria i cinc disposicions finals.

Els articles 1 a 14, agrupats en el títol I, estan dedicats als «[h]oraris comercials», i regulen l'horari general (art. 1); les exclusions d'aquest horari (art. 2); la determinació dels municipis turístics, als efectes d'aquesta llei (art. 3); la visibilitat de l'horari comercial (art. 4); les infraccions en aquesta matèria (art. 5 a 9); les sancions aplicables (art. 10) i altres aspectes relatius al règim sancionador: la reincidència (art. 11), la cancel·lació d'antecedents (art. 12), la inspecció, el procediment i els òrgans sancionadors (art. 13), i les multes coercitives (art. 14).

El títol II conté dos articles dedicats a «[m]esures en matèria d'activitats de promoció»: el 15, sobre els *outlets* (establiments especialitzats en la venda d'excedents) i el 16, que tracta de la venda en rebaixes.

El títol III té per contingut la modificació del Decret legislatiu 1/1993, de 9 de març, sobre comerç interior, pel qual s'aprova la refosa en un text únic dels preceptes de la Llei 1/1983, de 18 de febrer, i la Llei 23/1991, de 29 de novembre. Del text refós es modifica l'article 45, en l'article 17 de la Proposició.

La disposició addicional, sobre el «[c]alendarí de diumenges i festius amb obertura comercial autoritzada», habilita el depar-

tament competent en matèria de comerç per establir-lo, i conté regles relatives als festius consecutius i a la possible adaptació d'aquest calendari a nivell local. Per la seva banda, l'apartat 4 fa referència a una possible taxa municipal relacionada amb l'obertura d'establiments comercials en dies festius.

La disposició transitòria precisa el moment d'extinció de les excepcions en matèria d'horaris comercials derivades de la qualificació de municipis turístics.

La disposició derogatòria conté dues clàusules específiques, que afecten el Decret llei 4/2012, de 30 d'octubre, de mesures en matèria d'horaris comercials i determinades activitats de promoció (en endavant, DL 4/2012), i la disposició addicional de la Llei 9/2011, de 29 de desembre, de promoció de l'activitat econòmica, i una clàusula genèrica.

De les disposicions finals, cal destacar que la segona conté dues autoritzacions: al Govern perquè dicti les disposicions necessàries per aplicar i desplegar aquesta llei (apt. 1), i a la persona responsable del departament competent en matèria de comerç per modificar les dates que s'inclouen dins els períodes de venda en rebaixes (apt. 2).

En el context normatiu en què s'inscriu la Proposició hem de considerar, d'una banda, les normes estatals que regulen els horaris comercials i els períodes de venda en rebaixes: la Llei 1/2004, de 21 de desembre, d'horaris comercials (en endavant, Llei 1/2004), i l'article 25 de la Llei 7/1996, de 15 de gener, d'ordenació del comerç detallista (en endavant, Llei 7/1996), en la redacció donada pels articles 27 i 28, respectivament, del Reial decret llei 20/2012, de 13 de juliol, de mesures per garantir l'estabilitat pressupostària i de foment de la competitivitat (en endavant, RDL 20/2012). Sobre aquests i altres preceptes del Reial decret llei 20/2012 vam emetre el DCGE 11/2012, de 22 d'agost, i el Govern de la Generalitat va interposar el Recurs d'inconstitucionalitat núm. 1983-2013, que va ser admès a tràmit pel Tribunal Constitucional (BOE núm. 114, de 13 de maig de 2013) i que en l'actualitat està pendent de resolució.

D'altra banda, en l'àmbit de Catalunya, es va dictar el Decret llei 4/2012, que regulava els períodes de venda en rebaixes i reformava la Llei 8/2004, de 23 de desembre, d'horaris

comercials (en endavant, Llei 8/2004). La Diputació Permanent del Parlament de Catalunya, en data 3 de desembre de 2012, va convalidar aquest Decret llei (DOGC núm. 6270, de 10 de desembre de 2012) i va acordar tramitar-lo com a projecte de llei pel procediment d'urgència (*Diari de Sessions del Parlament de Catalunya*, Sèrie D, núm. 6, de 3 desembre de 2012), però aquest últim tràmit va caducar per la dissolució del Parlament.

Posteriorment, el president del Govern de l'Estat va presentar el Recurs d'inconstitucionalitat núm. 630-2013, amb invocació de l'article 161.2 CE, contra determinats preceptes del Decret llei 4/2012; recurs que va ser admès a tràmit pel Tribunal Constitucional, amb la consegüent suspensió dels preceptes recorreguts (BOE núm. 54, de 4 de març de 2013), i que està també pendent de resolució. La suspensió d'aquests preceptes ha estat mantinguda per la Interlocutòria de 5 de juny de 2013 del mateix Tribunal (BOE núm. 144, de 17 de juny de 2013).

Immediatament després de la suspensió d'aquests preceptes del Decret llei 4/2012 per part del Tribunal Constitucional, la Mesa del Parlament de Catalunya va admetre a tràmit la Proposició objecte de dictamen (BOPC núm. 39, d'11 de març de 2013), que deroga aquest Decret llei i torna a regular, entre altres matèries, els horaris comercials i els períodes de venda en rebaixes, mantenint a grans trets la mateixa formulació que figura en el Decret llei 4/2012.

El context normatiu anterior al Reial decret llei 20/2012 es va exposar en el fonament jurídic quart del DCGE 11/2012, al qual ens remetem íntegrament, i que descriu la constant evolució de la legislació estatal sobre els horaris comercials i el comerç en general, amb dos períodes amb més liberalització i conflictivitat competencial (de 1985 a 1993 i de 2000 a 2004) i dos períodes de més limitació comercial i estabilitat (de 1993 a 2000 i de 2004 a 2012).

3. La sol·licitud de dictamen demana que estudiem l'adequació a l'Estatut i a la Constitució de set preceptes de la Proposició: l'article 1.2.c, que limita a vuit els diumenges i festius en què poden romandre oberts els establiments comer-

cials; l'article 1.4, que habilita el departament competent en matèria de comerç per autoritzar les sol·licituds municipals de modificació de la franja horària d'obertura dels comerços; l'article 2.1.i, que dóna llibertat d'obertura als petits comerços d'alimentació que no pertanyin a cadenes o a grans empreses; l'article 2.1.j, que fa el mateix respecte dels petits establiments el titular dels quals sigui una PIME, si estan situats en municipis de menys de 5.000 habitants i el seu ajuntament ho autoritza; el segon paràgraf de l'article 2.1.l, segons el qual el departament competent en matèria de comerç ha d'establir la relació d'activitats comercials que cal considerar «venda de productes culturals o de lleure», i els requisits perquè els petits o mitjans establiments dedicats essencialment a aquestes activitats tinguin llibertat d'obertura, si no pertanyen a grans empreses; l'apartat 4 de la disposició addicional, que preveu que els ajuntaments puguin establir una taxa per cobrir les despeses addicionals en serveis municipals derivades de l'obertura d'establiments comercials en dies festius, i l'apartat 2 de la disposició final segona, que permet al departament competent en matèria de comerç modificar les dates que s'inclouen dins els períodes de venda en rebaixes.

Aquests preceptes, amb una regulació quasi idèntica, figuren també en el Decret Llei 4/2012, però no tots han estat recorreguts davant del Tribunal Constitucional. Entre aquests, només han estat suspesos, pendents de sentència, els articles 1.2.c, 2.1.i i 2.1.l, que tenen la mateixa numeració a la Llei 8/2004, en la redacció donada pel Decret Llei 4/2012, i a la Proposició objecte de dictamen.

Segons la sol·licitud, aquests preceptes «contravenen les previsions constitucionals i estatutàries», per diversos motius que el fonament jurídic tercer d'aquest Dictamen anirà exposant en abordar cadascun d'aquests preceptes. Però abans d'entrar en el seu examen detallat, la petició avança l'argument següent: que distintes disposicions de la Proposició no són conformes amb el Reial decret Llei 20/2012, que, segons els sol·licitants, no va ser considerat contrari a l'ordre constitucional de distribució de competències, en allò que fa referència a la regulació comercial que ha de gaudir de caràcter bàsic, pel DCGE 11/2012. Aquest plantejament inicial de la

petició, això és, el respecte de determinats preceptes de la Proposició a les bases estatals, determinarà l'objecte del Dictamen, juntament amb les altres consideracions dels sol·licitants respecte d'altres preceptes concrets pel que fa a les habilitacions en favor del departament competent en matèria de comerç i a la previsió d'una taxa municipal.

4. Un cop exposat el contingut de la Proposició i de la petició, assenyalarem l'estructura que adoptarà aquest Dictamen per resoldre els dubtes plantejats. Així, en el fonament jurídic segon exposarem el marc constitucional i estatutari de distribució de competències en l'àmbit d'horaris comercials, per poder dur a terme després, en el fonament jurídic tercer, l'examen de constitucionalitat i d'estatutarietat de cadascun dels preceptes sol·licitats.

Segon. El marc constitucional i estatutari de distribució de competències en l'àmbit d'horaris comercials

1. Per tal de donar adequada resposta als dubtes de constitucionalitat i d'estatutarietat suscitats pels diputats sol·licitants d'aquest Dictamen, en aquest fonament jurídic, com hem dit, haurem d'efectuar l'enquadrament competencial de la Proposició de Llei d'horaris comercials i determinades activitats de promoció (Proposició o PLHC). Per això, examinarem el marc constitucional i estatutari de repartiment competencial entre l'Estat i les comunitats autònomes en l'àmbit dels horaris comercials, tal com vam fer en el DCGE 11/2012, tot i que en aquell Dictamen l'enquadrament ens interessava des de la perspectiva d'avaluar la compatibilitat d'una norma estatal pretesament bàsica amb la Constitució i l'Estatut, mentre que en aquest Dictamen el nostre escrutini se centra a determinar si els preceptes sol·licitats de la Proposició de Llei objecte de dictamen s'adeqüen a les bases estatals, alhora que cal comprovar que aquestes siguin conformes amb el bloc de la constitucionalitat. Consegüentment, haurem d'examinar quina és la jurisprudència constitucional i la doctrina consultiva sobre l'esmentat àmbit material, que sintetitzem a conti-

nuació, tenint en compte que la nostra anàlisi es projecta sobre una norma catalana, pendent d'aprovació, que ha de respectar la normativa bàsica corresponent.

Aquesta Proposició troba el seu encaix competencial, per la seva finalitat i pel seu contingut, sense cap mena de dubte, en la submatèria del mateix nom –horaris comercials–, assumida com a competència exclusiva per l'article 121.1.c EAC, tot i que algun precepte pot tenir empara en alguna altra submatèria del mateix títol competencial de l'article 121 («Comerç i fires»), com ara la lletra *b* del mateix apartat –que inclou les vendes promocionals, entre d'altres.

Així, la regulació dels horaris comercials constitueix un àmbit de la matèria de comerç, denominada «comerç interior» en l'anterior Estatut d'autonomia, per contraposició a la competència exclusiva de l'Estat en «comerç exterior» (art. 149.1.10 CE). Així ho ha afirmat repetidament el Tribunal Constitucional (per totes, STC 225/1993, de 8 de juliol, FJ 2), que defineix aquesta matèria com «la ordenación administrativa de la actividad comercial» (STC 143/2012, de 2 de juliol, FJ 3), la mateixa expressió que fa servir l'article 121.1 EAC, per a tots els seus subapartats.

La doctrina consultiva, iniciada amb el Consell Consultiu i continuada per aquest Consell, quan ha tractat l'ordenació dels horaris comercials en els dictàmens emanats sobre aquest sector (DCC núm. 216, de 13 de juliol de 2000, F III.4; DCC núm. 219, de 14 de juliol de 2000, F IV.4; DCC núm. 267, de 7 de febrer de 2005, F III.4; DCGE 11/2012, de 22 d'agost, FJ 4.3), l'ha subsumida en la matèria de comerç.

A aquest darrer pronunciament, el DCGE 11/2012, que analitza, entre altres qüestions, el caràcter bàsic dels preceptes estatals recollits pel Reial decret llei 20/2012 en matèria de comerç, ens remetem pel que fa a la distribució de competències entre l'Estat i la Generalitat en la submatèria d'horaris comercials (art. 121.1.c EAC), en la qual s'inscriu majoritàriament, com hem assenyalat, la Proposició de llei esmentada.

2. En matèria de comerç, el Tribunal Constitucional no exclou la intervenció normativa estatal fonamentada en l'article 149.1.13 CE. Per exemple, en la STC 124/2003, de 19 de

juny (FJ 3), va dir: «resulta clar que la competència autonòmica en “comercio interior”, tal como ha sido asumida [...], encuentra sus límites, entre otros títulos estatales, en el art. 149.1.13 CE». Aquesta incidència del títol genèric estatal sobre els horaris comercials ha estat també apreciada per aquest Consell, en el DCGE 11/2012 (FJ 4.4).

La jurisprudència i la doctrina consultiva sobre l'aplicació de l'article 149.1.13 CE la resumim seguidament, a fi d'establir el paràmetre del nostre enjudiciament.

Com hem recordat recentment, en el DCGE 18/2013, de 21 de novembre, «[a]quest Consell s'ha pronunciat repetidament sobre l'abast d'aquest títol competencial i n'ha destacat la necessitat que s'interpreti restrictivament per tal d'evitar-ne la *vis expansiva*» (FJ 2.3). Així, hem declarat, en el DCGE 10/2010, de 22 de juny (FJ 2.2), que la validesa de la intervenció de l'Estat en l'àmbit de la competència exclusiva de les comunitats autònomes *ex* article 149.1.13 CE 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» o, en altres paraules, sigui rellevant per a la protecció dels interessos econòmics generals (STC 225/1993, FJ 4). Aquests interessos, a més, han de requerir una actuació unitària en el conjunt de l'Estat (STC 225/1993, FJ 3.d, i STC 143/2012, de 2 de juliol, FJ 3).

Així mateix, la incidència de l'article 149.1.13 CE no es predica estrictament en matèria d'ordenació general de la economia, sinó que pot incloure tant la fixació de les línies directives i els criteris globals d'ordenació d'un sector concret com les previsions necessàries d'accions o mesures singulars per assolir els fins proposats dins de cada sector (STC 21/1999, de 25 de febrer, FJ 5), en el nostre supòsit, el de comerç.

Això anterior resta limitat al fet que «el referido título competencial no alcance a “incluir cualquier acción de naturaleza económica, si no posee una incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general (SSTC 186/1988 y 133/1997), pues, de no ser así, ‘se vaciaría de contenido una materia y un título competencial más específico’ (STC 112/1995)”» (STC 124/2003, FJ 3).

En aquest sentit, hem afirmat que l'objecte de la controvèrsia ha de presentar «l'exposada incidència directa i significativa sobre l'activitat econòmica general» (per tots, DCGE 4/2013, FJ 2.1.B), i el Consell Consultiu va rebutjar l'admissibilitat d'una contradictòria «planificació de detall» (DCC núm. 267, F IV.4), que suposaria *de facto* el buidament competencial i la impossibilitat de desplegar una política pròpia, en aquest cas, d'horaris comercials.

Per tant, malgrat el caràcter aparentment obert de la clàusula que habilita l'Estat per regular les bases de l'ordenació general de l'economia, de la jurisprudència esmentada del Tribunal Constitucional, que alerta del risc de buidament de les competències autonòmiques, i en relació amb el tema que ara ens ocupa, no es pot extreure la conseqüència que l'Estat pugui dictar sempre, i amb qualsevol contingut o finalitat, qualssevol bases sobre horaris comercials, sinó que l'article 149.1.13 CE només l'autoritza a entrar en aquesta submatèria en tant que ho faci com una mesura d'ordenació general de l'economia i així pugui justificar-se. D'aquesta manera, l'Estat haurà de respectar aquells aspectes, fruit de la manifestació d'una política autonòmica en aquest sector de l'activitat econòmica comercial, que no afectin la política econòmica global.

3. Pel que fa a la regulació del comerç, hi pot haver, fonamentalment, dos models. D'una banda, el de la liberalització plena i, de l'altra, el que consisteix en una regulació limitativa que, en graus molt diferents d'intensitat, estableix determinades restriccions per als establiments del sector, tot preveient una liberalització en determinats supòsits. En el primer cas, l'opció liberalitzadora del sector comercial ha estat considerada excepcionalment com a base emparada per l'article 149.1.13 CE, malgrat que no permet *per se* cap mena de normació ni d'actuació administrativa autonòmica.

El model actualment adoptat per l'Estat és el segon, és a dir aquell en què la intervenció d'aquest *ex* article 149.1.13 CE ha de seguir amb caràcter general l'esquema competencial de bases i desenvolupament i, per tant, respectar la capacitat d'actuació de les comunitats autònomes en l'exercici de les competències que els corresponen.

Així, la política liberalitzadora ha estat matisada de manera que «les mesures estatals [...] han establert la plena llibertat per a alguns establiments [...] i han fixat uns mínims d'obertura autoritzada per a la generalitat d'establiments [...]» (DCGE 11/2012, FJ 4.4.A).

Igualment, de forma expressa, el Tribunal Constitucional, entre d'altres, en la STC 26/2012, d'1 de març, recollint doctrina anterior (principalment, la STC 88/2010, de 15 de novembre, i la STC 225/1993), accepta la intervenció estatal a l'empara del títol competencial esmentat, tot recordant que aquesta ha de consistir en l'establiment d'«unas directrices o criterios globales que, cumplen, dado su carácter de condiciones mínimas y comunes, los parámetros constitucionales para su consideración material de norma básica», directrius que, pel seu caràcter de «común denominador normativo», no poden ser tan «minuciosas o exhaustivas que no dejen espacio alguno a las competencias autonómicas en esta materia». Per tant, en cap cas es poden esgotar les possibilitats del legislador autonòmic en aquest àmbit, que ha de poder establir «sistemas singularizados en la materia de horario de apertura de los establecimientos comerciales» (FJ 5).

D'aquesta forma, pel que fa a aquest àmbit dels horaris comercials situat en la matèria de comerç interior, com hem vist, la mateixa Sentència reitera que la regla general és que l'articulació de les bases i el seu desenvolupament han de permetre, dins del marge establert per aquestes, que les comunitats autònomes puguin adoptar les seves pròpies decisions i una política pròpia (FJ 8).

Així mateix, el Tribunal Constitucional ha interpretat, en determinats supòsits, que l'eliminació de la capacitat de desenvolupament autonòmic és admissible quan aquella està limitada a aspectes «parcials» de la matèria, mentre que en la resta ha sostingut que és possible el desplegament autonòmic (STC 140/2011, de 14 de setembre, FJ 4).

També, en la STC 88/2010, referint-se als horaris comercials en les zones turístiques, ha admès que la competència autonòmica «se haya reducido en este concreto punto [*els horaris comercials*], [*però*] posee un ámbito mucho más extenso [*el comerç interior*] que el estrictamente referido a él» (FJ 5).

D'aquesta manera, en el cas examinat, admetia que la limitació operava després de reconèixer l'exercici de la competència autonòmica, ja que l'existència de la limitació «se vincula a las decisiones autonómicas relativas a la determinación de las zonas» (FJ 5). Aquest abast extraordinari de les bases, quan reconeix l'ordenació autonòmica de la submatèria, només pot establir «un régimen mínimo de libertad horaria dentro del cual cabe legítimamente cualquier opción de regulación autonómica» (STC 26/2012, FJ 7).

Finalment, quant a la liberalització parcial d'alguns dels components de l'esmentada submatèria, la qual cosa és una excepció al règim general, aquesta tampoc no ha de buidar el contingut del títol competencial autonòmic, ja que en la mesura que es tracta d'una base no pot esgotar tota la normació ni monopolitzar l'actuació pública en aquell component. Per tant, en aquest cas, l'Estat pot dictar unes bases perquè siguin desenvolupades per les comunitats autònomes, però de manera que se'ls permeti un mínim marge de regulació. En aquest sentit, en el DCGE 11/2012 vam considerar la inconstitucionalitat de l'article 27.u RDL 20/2012, que incrementà de 72 a 90 el mínim d'hores en què els establiments comercials poden obrir durant els dies feiners d'una setmana, perquè la pretesa base impedia un «sistema singularitzat», en no deixar «marge per a una opció pròpia en aquest àmbit» (FJ 4.5.A, amb citació de la STC 26/2012, FJ 7).

Tercer. L'examen de constitucionalitat i d'estatutarietat dels preceptes sol·licitats

1. Un cop enquadrada la qüestió, en el supòsit que estem dictaminant, els sol·licitants ens demanen, quant a alguns preceptes de la Proposició de llei, que analitzem en concret si aquests vulneren la normativa bàsica estatal dictada en virtut de l'article 149.1.13 CE. Per aquest motiu, tal com hem avançat en el fonament jurídic 2.1, per resoldre els dubtes que planteja la sol·licitud primerament constatarem si hi ha una contradicció manifesta i irresoluble entre un precepte de la Proposició i un precepte de la normativa estatal, considerada

bàsica per si mateixa; i segonament, en el cas que els dos preceptes siguin irreconciliables, comprovarem, d'acord amb el cànon establert en el fonament jurídic anterior, si el precepte estatal concernit gaudeix realment de naturalesa bàsica, la qual cosa comportarà, en el supòsit que tingui aquest caràcter, la inconstitucionalitat indirecta del precepte de la Proposició que contravé aquell precepte bàsic.

En el cas que dictaminem, ens demanen si determinats preceptes de la Proposició de llei poden entrar en contradicció amb la normativa estatal sobre comerç, en la redacció donada pel Reial decret llei 20/2012. Concretament, la disposició final quarta d'aquest Decret llei determina que el títol V de la mateixa norma estableix unes bases en virtut de l'article 149.1.13 CE, cosa que ha estat discutida pel Govern de la Generalitat a través de la interposició d'un recurs d'inconstitucionalitat, pendent de resolució, com hem esmentat en el fonament jurídic primer d'aquest Dictamen.

L'esmentat Decret llei ha introduït en la legislació estatal precedent noves regles bàsiques, que afecten la regulació autònoma. Algunes d'aquestes bases havien estat avalades per resolucions del Tribunal Constitucional. Tanmateix, no hi ha encara un pronunciament del Tribunal sobre les novetats d'aquesta norma, segons el qual totes les noves prescripcions del Decret llei estatal en matèria de comerç puguin ser considerades com a bases.

En canvi, el Consell, en el DCGE 11/2012, sobre aquesta norma estatal, ha afirmat expressament i raonada que alguns dels preceptes qüestionats disposaven de caràcter materialment bàsic i d'altres no. Per tant, cal veure, cas per cas, d'una banda, si la norma catalana contradiu o no el Decret llei estatal dictat amb caràcter bàsic. I, de l'altra, si el precepte estatal de contrast gaudeix realment del caràcter de base en sentit material, tot permetent l'exercici de la competència autònoma.

Finalment, aplicarem el règim competencial de la matèria de comerç interior, relatiu als horaris comercials, que hem resumit en el fonament jurídic anterior, sobre cadascun dels preceptes que se'ns hagi sol·licitat per raó competencial, a banda d'escatir la compatibilitat d'altres preceptes demanats

amb la Constitució i l'Estatut per raó d'algun altre motiu que s'hagi al·legat expressament en la petició de dictamen.

2. La lletra *c* de l'apartat segon de l'article primer de la Proposició de llei d'horaris comercials i determinades activitats de promoció és el primer precepte respecte del qual se sol·licita el nostre parer consultiu.

L'article primer, amb la rúbrica «Horari general», després de fer, en l'apartat primer, una previsió de caràcter liberalitzador: «[e]ls establiments comercials poden establir lliurement l'horari de llur activitat», fixa, en l'apartat segon, una llista de condicions que regulen l'horari, entre les quals hi ha la lletra *c*, que disposa que:

«El nombre de diumenges i festius en què poden romandre oberts els establiments comercials és de vuit l'any.»

Els diputats sol·licitants entenen que aquesta prescripció contravé l'article 27.dos RDL 20/2012, el qual va modificar l'article 4.2 de la Llei 1/2004, de 21 de desembre, d'horaris comercials. El precepte estableix ara un nombre determinat de diumenges i festius (setze), el qual és susceptible de ser canviat per les comunitats autònomes, tant a l'alça com a la baixa, d'acord amb les seves necessitats comercials, però adverteix que «en cap cas [la dita xifra] es pugui limitar per sota de deu». D'acord amb aquesta prescripció, el nombre total de deu diumenges i festius és ara el mínim garantit, que opera com a base. A més, els sol·licitants indiquen la doctrina precitada d'aquest Consell en el DCGE 11/2012.

D'acord amb la metodologia d'anàlisi expressada en l'anterior apartat, valorarem si la contradicció entre el precepte de la Proposició de llei i el considerat bàsic és del tot incompatible. Constatem que l'esmentada Proposició de llei, en limitar a vuit dies de forma conjunta i expressa els diumenges i festius, restringeix per sota del límit mínim infranquejable de deu establert com a base, i que qualsevol nombre de diumenges i festius, susceptibles de ser oberts al públic, inferior al nombre fixat, constitueix una contravenció clara, o en paraules del Tribunal Constitucional, «efectiva i insalvable» (STC 4/2012, de 17 de gener, FJ 3).

Seguidament, comprovat el desajust entre els preceptes esmentats de la Proposició i del Decret Llei, cal determinar si l'article 27.dos RDL 20/2012, considerat bàsic per la disposició final quarta del mateix Decret Llei, gaudeix efectivament d'aquest caràcter. En el DCGE 11/2012 (FJ 4.5.A), vam entendre que el nombre mínim de diumenges o festius fixat en la norma estatal bàsica, aproximadament una cinquena part del total, permetia un desenvolupament normatiu per part de la Generalitat, ja que solament havia incrementat en dos el nombre de vuit inicialment previstos. Per tant, l'apartat dos de l'article 27 RDL 20/2012, en la nova redacció que donava als apartats 1 a 4 de l'article 4 de la Llei 1/2004, no era contrari a l'ordre constitucional de distribució de competències. Tanmateix, el Govern de la Generalitat va entendre que el precitat article estatal no constituïa una base i va interposar un recurs d'inconstitucionalitat contra aquest precepte, entre altres articles del Reial decret Llei 20/2012, com ha estat dit.

En conseqüència, seguint la nostra doctrina, hem d'apreciar com a base, d'acord amb l'article 149.1.13 CE, la limitació, continguda en l'apartat dos de l'article 27 RDL 20/2012, en la nova redacció que dóna al segon apartat de l'article 4 de la Llei 1/2004, sobre el nombre de diumenges i festius de venda autoritzada i, per tant, hem de considerar inconstitucional la lletra c de l'apartat segon de l'article primer de la Proposició de llei.

3. L'article primer de la Proposició de llei, dins de les limitacions a la llibertat horària, també preveu una autorització al departament competent en la matèria, qüestionada per la sol·licitud.

Concretament, l'article 1.4 PLHC diu:

«El departament competent en matèria de comerç pot autoritzar la modificació de la franja horària establerta per la lletra a de l'apartat 2 per als establiments situats en una zona determinada o per a tot un terme municipal, amb la sol·licitud motivada prèvia de l'ajuntament corresponent, que ha d'aportar la delimitació de la zona afectada, si s'escau, i l'informe del consell comarcal, sempre que la modificació no comporti l'increment del temps setmanal autoritzat d'obertura en dies feiners.»

Aquest precepte no ha estat impugnat en la redacció similar que conté el Decret llei 4/2012.

La petició de dictamen entén que el departament gaudeix «d'un marge de discrecionalitat totalment incoherent amb el caràcter restrictiu de la norma», a partir de la consideració que el temps setmanal autoritzat en dies feiners no està definit en cap precepte de la Proposició i que és «un concepte jurídic indeterminat». Darrere d'aquestes observacions crítiques hi ha la presumpció que el precepte legal de la Proposició sol·licitat permet que una ulterior norma reglamentària disposi lliurement i en contra d'allò expressament contingut en la mateixa Proposició. Això és, que el departament, mitjançant el precepte qüestionat, vulneri la franja horària establerta en la Proposició.

Aquest dubte relatiu a la potestat reglamentària és l'únic que formulen els sol·licitants, sense qüestionar el seu ajustament a la normativa bàsica estatal, raó per la qual cenyirem la nostra tasca consultiva al problema exclusivament plantejat.

Sobre la qüestió presentada davant del Consell, això és, l'autorització legal al departament, hem de dir que l'article 1.4 PLHC exceptua el mateix article i fa una remissió infralegal a un àmbit predeterminat expressament per la mateixa llei: «la franja horària establerta per la lletra a de l'apartat 2». Aquesta lletra *a* indica, de manera general, que els establiments comercials han d'estar tancats entre les 22 hores i les 7 de l'endemà, la qual cosa cal posar-la en relació amb el fet que poden romandre oberts, com a màxim, dotze hores diàries de les quinze possibles (art. 1.2.*b* PLHC).

A més a més, l'incís final de l'article 1.4 estableix clarament un límit a la discrecionalitat del departament competent de la Generalitat, ja que prescriu que la modificació permesa de la franja horària «no comporti l'increment del temps setmanal autoritzat d'obertura en dies feiners», quan aquest temps permès està indirectament establert en la lletra *b* del mateix article 1.2, el qual diu que «[e]l nombre d'hores diàries en què els establiments comercials poden romandre oberts és de dotze, com a màxim, tant els dies feiners com els festius autoritzats». Només cal multiplicar les dotze hores autoritzades pels sis dies feiners a la setmana, a fi de concretar el

màxim d'hores setmanal, tot adaptant-ho a la circumstància que un festiu caigui dins de la setmana laboral.

Consegüentment, una interpretació sistemàtica de les lletres *a* i *b* de l'article 1.2 PLHC amb el qüestionat article 1.4 PLHC ens indica que l'òrgan governamental pot alterar la franja horària, però no pot superar, en cap cas, el llimit setmanal autoritzat d'obertura en dies feiners.

D'aquesta manera, un augment d'hores en uns determinats dies pot afectar la franja horària de tancament preestablerta dins del màxim diari permès, cosa que haurà de ser compensada per una disminució en uns altres dies de la setmana per evitar superar el límit setmanal permès, que la Proposició de llei entén com a límit infranquejable.

Ultra això, l'article 1.4 PLHC condiona encara més la discrecionalitat del departament competent en fixar que aquesta modificació de la franja horària ha de ser demanada a instància d'un ajuntament, de forma motivada i prèvia a l'autorització departamental, i s'ha de referir als establiments comercials situats al seu terme municipal o en una zona determinada d'aquest. Igualment, a la mateixa Proposició de llei, es prevenen altres criteris restrictius de l'autorització governamental, com ara que els ajuntaments poden sol·licitar modificacions de l'horari comercial amb un màxim de dos dies feiners consecutius i de quatre vegades a l'any (art. 1.5), i que caldrà l'informe del consell comarcal (art. 1.4).

Finalment, considerem que no és qüestionable la constitucionalitat dels reenviaments legals a reglament o de les excepcions legals a autoritzacions departamentals, si la llei estableix uns criteris mínims per ser concretats, com és el cas, on hi ha una pauta legal diària que la Proposició de llei permet alterar, sempre que no se superi un llimit setmanal igualment previst a la Proposició, entre altres criteris d'acord amb els quals es pot donar flexibilitat als comerços.

Per tant, no es tracta, com pretenen els peticionaris de dictamen, d'una deslegalització vetada constitucionalment, sinó que, per contra, consisteix en una remissió de la llei al reglament, reenviament que respecta els criteris que la mateixa llei estableix i no conculca el principi constitucional de jerarquia normativa entre llei i reglament que al·leguen els

sol·licitants, sens perjudici que es puguin qüestionar ulteriorment les autoritzacions quan se'n faci ús.

En conclusió, l'article 1.4 PLHC, pel que fa a l'autorització departamental, no és contrari a la Constitució ni a l'Estatut d'autonomia.

4. Les lletres *i* i *j* de l'apartat 1 de l'article 2 PLHC també són objecte de la sol·licitud de dictamen. L'article 2 estableix, segons la seva intitulació, les exclusions de l'horari comercial general, el qual ha estat descrit en l'article precedent. Així, el conjunt de les limitacions relatives a l'horari i al calendari de l'article 1 PLHC no afecten els establiments enumerats en l'article 2.1 de la mateixa Proposició.

Ambdues lletres qüestionades afecten establiments comercials de venda personalitzada o en règim d'autoservei, dels quals són titulars PIME «sempre que la superfície de venda no superi els 150 m²». Però, mentre la lletra *i* preveu que aquests establiments han de tenir «una oferta orientada essencialment a productes de compra quotidiana d'alimentació», la lletra *j* no exigeix que ofereixin cap tipus concret de producte en especial sinó que estiguin «situats en municipis de menys de 5.000 habitants», que hagin obtingut una autorització prèvia del ple municipal i que l'ajuntament l'hagi comunicada al departament competent en matèria de comerç. Aquesta lletra *j*, en la redacció continguda en el Decret llei 4/2012, no ha estat impugnada davant del Tribunal Constitucional.

Per la seva banda, la norma estatal de contrast, l'actual article 5 de la Llei 1/2004 (en la redacció introduïda per l'art. 27.tres RDL 20/2012), estableix una llista més àmplia d'establiments «amb règim especial d'horaris» (és a dir, liberalitzats), els quals no es troben sotmesos a les limitacions que fixa la legislació autonòmica. En aquest sentit, l'apartat 1 del modificat article 5 enumera un seguit d'establiments, pels productes que venen o perquè s'ubiquen en determinats indrets (punts transfronterers, estacions de transport i zones de gran afluència turística), que tindran plena llibertat horària.

A continuació, pel que ara interessa, l'apartat 2 del mateix precepte estén aquest règim especial de liberalització, sense possibilitat de graduació ni d'intervenció autonòmica, basant-se

principalment en la dimensió reduïda de l'establiment. Així, amb independència del producte que es comercialitzi i del lloc d'ubicació del comerç, que són els criteris de caràcter més tradicional, que hem vist que preveu l'article 5.1 de la Llei esmentada, s'indica que, quan la «superfície útil d'exposició i venda al públic [sigui] inferior a 300 metres quadrats», si es tracta de PIME, els establiments tindran plena llibertat horària. Per tant, queden exclosos de la política d'horaris de la Generalitat, tot i que, segons l'article 5.3 de la Llei 1/2004, en la redacció vigent amb anterioritat al Reial decret llei 20/2012, es donava la possibilitat que el legislador autonòmic pogués reduir aquesta superfície d'exposició i de venda al públic fins a la meitat (150 m²), en funció de les polítiques autonòmiques de comerç, com sí que havia estat establert a Catalunya fins a l'actualitat.

D'acord amb això, si posem en relació, per als establiments comparables, els dos preceptes, l'estatal (art. 5.2 de la Llei 1/2004), que es formula amb caràcter bàsic, i l'autonòmic (art. 2.1.i i j PLHC), la contradicció és manifesta i no permet una interpretació favorable a l'efectivitat d'ambdós, ja que la normativa catalana, que ara es dictamina, exceptua de la llibertat plena d'horaris un determinat grup d'establiments, de superfície compresa entre 150 i 300 m², sempre que compleixin determinats requisits.

Per tant, resta examinar si la norma estatal amb la qual col·lideixen els preceptes de la Proposició de llei respecta la jurisprudència constitucional sobre la relació bases-desenvolupament, més enllà del proclamat caràcter bàsic que apareix a la disposició final quarta, anteriorment esmentada, del Decret llei estatal.

El nou apartat 2 de l'article 5 de la Llei 1/2004 no ha obtingut encara un pronunciament del Tribunal Constitucional amb relació a si té caràcter materialment bàsic o no.

Amb la finalitat d'aportar arguments en relació amb el seu caràcter bàsic, podem fer les consideracions següents. En la seva redacció original, l'article 5.2 establia plena llibertat per als establiments que tinguessin una superfície útil per a l'exposició i venda al públic inferior a 300 m², tot i que en l'apartat següent es matisava aquesta opció, tot afegint que, per raons de política comercial, les comunitats autònomes podien

modificar, per dalt o per baix, aquesta superfície, respecte dels establiments d'alimentació i de consum quotidià. Tanmateix, establia també una restricció addicional, segons la qual la dita superfície no podia ser inferior a 150 m². Es permetia, doncs, que les comunitats autònomes abaixessin el llindar de 300 m² a 150 m², en una determinada tipologia d'establiments. Per limitar la conflictivitat sobre aquesta qüestió, es va acordar, en la Comissió Bilateral de Cooperació Administració General de l'Estat-Generalitat de Catalunya, en la reunió del dia 14 de setembre de 2005, entre altres temes, que, d'una banda, es redactaria l'article 5.3 de forma més respectuosa amb les competències autonòmiques i que, d'altra banda, es modificaria una ordre, a la qual remetien les lletres *i* i *j* de l'article 2.1 de la Llei 8/2004, de 23 de desembre, per ampliar de 120 a 150 m² la superfície de venda màxima dels establiments del format de l'autoservei als quals es donava llibertat horària. En aquest sentit, la disposició final novena de la Llei 44/2006, de 29 de novembre, de millora de la protecció dels consumidors i usuaris, va modificar l'article 5.3, de manera que les comunitats autònomes podien abaixar de 300 a 150 m² el llindar de llibertat horària per a altres tipus de productes a part dels de consum quotidià i d'alimentació. Aquesta possibilitat es mantingué fins a la reforma introduïda pel Reial decret llei 20/2012, en què, sense explicitar cap justificació, es va suprimir.

Pel que fa a les prescripcions de l'àmbit comercial d'aquest Decret llei, ens vam referir a bastament, en el DCGE 11/2012, a la regulació dels diumenges i festius, que vam considerar constitucional, mentre que respecte del règim especial dels establiments de dimensió reduïda vam ser especialment parcós. Així, vam entendre com a constitucional l'article 5.2 de la Llei 1/2004, redactat pel Reial decret llei 20/2012 en la conclusió onzena del Dictamen, en la qual fèiem una referència al conjunt dels preceptes que no estaven citats com a inconstitucionals en les conclusions anteriors. No obstant això, en el fonament 4, l'article 27.tres RDL 20/2012, on es contenia aquesta norma que disposa l'augment de la superfície de venda a 300 m², no va ser objecte d'anàlisi específica, per la qual cosa ara cal fer-ne un examen més aprofundit.

En el punt 3 del fonament jurídic anterior, hem assenyalat que l'Estat ha optat per un model d'horaris comercials en què, com a regla general, s'ha triat un règim limitatiu parcial dels horaris comercials que obeeix a l'esquema bases-desenvolupament i que, per tant, l'Estat, amb la seva legislació bàsica, no pot monopolitzar ni esgotar tota l'actuació pública sobre aquesta matèria. I això anterior, fins i tot en els casos en els quals, com a especialitat i excepció d'aquest règim general, l'Estat ha proclamat la llibertat horària per a determinats establiments comercials, ja que aquesta liberalització ha d'estar limitada a submatèries o aspectes parcials de la matèria, per preservar un espai normatiu d'intervenció autonòmica, sense eliminar-lo del tot o deixar un marge de regulació massa estret.

Efectivament, el Tribunal Constitucional mateix, en ocasió de l'anàlisi de la base estatal de llibertat horària per a determinats establiments ubicats en zones de gran aflluència turística (art. 5.1 i .5 de la Llei 1/2004, segons la versió vigent l'any 2010), admet la constitucionalitat de la mesura implementada perquè, tot i que constitueix una decisió homogènia per al conjunt de l'Estat, estava formulada amb caràcter obert i la seva plasmació concreta requeria les decisions posteriors adoptades per la comunitat autònoma com a titular de les competències sobre comerç interior «por cuanto es a la propia Comunidad Autónoma a la que corresponde precisar las zonas en las que, por ser calificadas de gran afluencia turística, es aplicable la libertad horaria» (STC 88/2010, FJ 5).

En el Dictamen 11/2012 fèiem un seguit de consideracions de constitucionalitat en relació amb l'abast de les bases estatals, que ara resumim: si aquestes permeten o no establir «sistemes singularitzats», desenvolupar una «política pròpia» i regular la «majoria» dels establiments, tot admetent la liberalització d'alguns, «atesa la naturalesa dels productes que venen» o perquè estan situats en «zones de gran aflluència turística» (FJ 4.5.A).

Per tant, com hem assenyalat en el fonament jurídic anterior, si la base estatal no és de liberalització, sinó d'autorització d'una certa regulació, la comunitat autònoma ha de tenir prou espai d'actuació per desplegar la seva política legislativa en cada submatèria. En matèria de comerç, consegüentment,

aquestes bases han de permetre el desenvolupament d'una política pròpia en l'àmbit de la regulació dels horaris comercials, d'acord amb l'article 121.1.c EAC.

A banda d'això, en el moment del nostre pronunciament sobre el Reial decret llei 20/2012 no disposàvem de dades empíriques sobre quants establiments del total podien estar afectats per la nova base estatal, ni l'Estat tampoc no havia acreditat una justificació del canvi legal. Actualment tenim unes dades que permeten reconsiderar el parer anterior i qüestionar-nos si la base deixa marge suficient a fi que la Generalitat exerceixi les seves competències.

En aquest sentit, amb posterioritat a l'emissió del DCGE 11/2012, l'11 de març de 2013, la Direcció General de Comerç del Departament d'Empresa i Ocupació ha fet un estudi intítulat «Informe económico y social sobre los efectos de la liberalización de horarios comerciales», en el qual s'afirma, d'acord amb les dades que s'aporten, elaborades per l'Institut d'Estadística de Catalunya a partir de l'*Encuesta Anual de Servicios* de l'Institut Nacional d'Estadística per al 2010, que l'adopció de la llibertat horària per als establiments comercials de menys de 300 m² de superfície de venda «deja por debajo a nueve de cada diez establecimientos comerciales de Catalunya» (p. 3, amb càlculs detallats a la p. 4).

Entre les conclusions, hi figura que l'ampliació a 300 m² significa l'afectació de quasi la totalitat del comerç, cosa que deixa un marge d'actuació a la Generalitat irrisori en aquest aspecte, ja que disposarien de llibertat horària el 90% dels establiments comercials detallistes (p. 13), per la qual cosa hem de concloure, com també ho feu el Consell Consultiu en dos supòsits semblants (DCC núm. 219, de 14 de juliol de 2000, F IV.4.E, i DCC núm. 267, de 7 de febrer de 2005, F V.4), que a aquesta prescripció no se li pot atribuir el caràcter de base, no perquè formalment i aparent no doni marge al legislador autonòmic (marca un llindar màxim de superfície), sinó perquè materialment no permet desenvolupar una política pròpia i singularitzada en matèria d'horaris comercials (art. 121.1.c EAC), ja que la pretesa base afecta quasi la totalitat de comerços detallistes. Ara bé, mentre el Tribunal Constitucional no s'hi pronuncii expressament, caldria que el legislador català,

en el preàmbul de la Proposició, aportés les raons que justifiquen separar-se d'una norma declarada bàsica.

De tot això, hem de concloure que la Proposició de Llei no hauria de quedar afectada en aquest punt per la normativa estatal, ja que aquesta no compleix, segons la nostra opinió, els requisits per ser bàsica, tot i que, mentre a aquesta normativa no li sigui negat aquest caràcter pel Tribunal Constitucional, és la norma preceptivament aplicable per la Generalitat i per la resta de comunitats autònomes. Tanmateix, el fet que el Tribunal no s'hagi pronunciat encara sobre l'adequació a l'ordre constitucional i estatutari de competències d'aquesta prescripció continguda en el Reial decret Llei 20/2012, ens permet, d'acord amb la nostra funció consultiva, desvincular-nos de la simple declaració com a bàsica feta per aquesta norma estatal, la qual en si mateixa no és cànnon de constitucionalitat.

En conseqüència, d'acord amb el raonament que acabem d'exposar en aquest fonament jurídic, les lletres *i* i *j* de l'article 2.1 PLHC no són contràries a la Constitució ni a l'Estatut d'autonomia.

5. Del mateix article 2.1 PLHC es demana també el nostre parer consultiu sobre el segon paràgraf de la lletra *l*. En aquest cas, els establiments comercials exclosos de les limitacions horàries són, d'acord amb el primer paràgraf de la lletra *l*, aquells que estiguin «dedicats essencialment a la venda de productes culturals o de lleure, amb una superfície de venda que no superi els 300 m²» i que pertanyin a PIME. En particular, el segon paràgraf sol·licitat estableix que:

«Mitjançant una ordre del conseller del departament competent en matèria de comerç s'ha d'establir la relació d'activitats comercials i els requisits per a l'aplicació de l'excepció que estableix aquesta lletra *l*.»

Els diputats peticionaris de dictamen consideren que aquest precepte «contravé de forma explícita» el que estableix l'article 5.7 de la Llei 1/2004, en la redacció donada pel Reial decret Llei 20/2012, i d'acord amb la interpretació del reiteradament citat DCGE 11/2012, que avalava la constitucionalitat

de la darrera norma estatal. L'observació que fa la sol·licitud és que el precitat precepte del Decret Llei es refereix exclusivament als productes culturals i, en canvi, la Proposició de llei amplia el seu àmbit als productes de lleure, no inclosos dins dels culturals. D'això dedueix que la potestat reglamentària, prevista a la Proposició, «ultrapassa els límits legals autoritzats per la norma estatal», en atenció a la literalitat de l'article 5.7 de la Llei 1/2004, en la redacció donada per l'article 27.tres RDL 20/2012. Aquest precepte prescriu:

«Dins dels límits marcats per la present Llei, les comunitats autònomes poden regular específicament els horaris comercials dels establiments dedicats exclusivament a la venda de productes culturals, així com els que prestin serveis d'aquesta naturalesa.»

Hem de convenir amb els sol·licitants que els productes culturals i els de lleure no són una mateixa cosa. Certament, hi ha productes de lleure que poden tenir la consideració de culturals i a la inversa, per la qual cosa comparteixen un àmbit comú, però no són productes que versin sobre el mateix objecte. Tanmateix, la definició de quin és el significat de *cultura*, per tal d'arribar a la noció de productes culturals, tampoc no és una tasca gens fàcil de la qual es derivi una resposta unívoca i taxativa. En l'àmbit del comerç, una diversitat de normes reglamentàries autonòmiques han descrit els productes culturals de forma distinta i al seu si s'han inclòs productes de variada naturalesa. D'aquí el fet que la Proposició de llei es remeti a un reglament a fi d'enumerar la relació d'activitats comercials que tenen caràcter cultural.

En primer lloc, i pel que fa a la possible incompatibilitat entre la lletra l de l'article 2.1 PLHC i l'article 5.7 de la Llei 1/2004, en la redacció donada pel Reial decret Llei 20/2012, hem de dir que el precepte estatal només preveu la possibilitat que les comunitats autònomes regulin específicament els horaris comercials dels establiments dedicats exclusivament a la venda de productes culturals o a la prestació de serveis d'aquesta naturalesa.

Per tant, el fet que la Proposició no reguli específicament els horaris de tots els establiments d'aquest tipus, sinó només

els dels dedicats a la venda de productes culturals, que tinguin unes determinades dimensions i tinguin uns determinats propietaris, deixant fora els pertanyents a grans empreses o grups empresarials i els de superfície de venda superior a 300 m², no provoca cap contradicció amb l'article 5.7 de la Llei estatal ja que, dins els límits legals, el Parlament té llibertat per regular els establiments de productes culturals.

I tampoc contravé aquest precepte estatal que la regulació prevista a l'article 2.1./ PLHC s'apliqui també als establiments que es dediquin a la venda de productes de lleure, perquè aquests productes no s'inclouen dins dels establiments liberalitzats en la legislació estatal.

Per escatir si hi ha o no contradicció del precepte que estem examinant amb la normativa declarada bàsica, haurem de tenir en compte els articles 2, 3.1 i 4.2 de la mateixa Llei, que indiquen les limitacions que afecten tots els establiments comercials, un cop establerta la possibilitat de regulació autonòmica. D'aquests preceptes es pot inferir que el Parlament de Catalunya pot desenvolupar les bases susdites, les quals fixen uns mínims, però admeten que s'ampliï la llibertat d'horary i de calendari comercial dels establiments en general o dels establiments d'algun sector que compleixin uns determinats requisits, com és el cas.

A l'últim, i en relació amb el fet que en el segon paràgraf de l'article 2.1./ PLHC hi hagi, quant a la relació d'activitats comercials i els requisits per a l'aplicació d'aquesta excepció, una remissió reglamentària, hem de dir que les remissions al desplegament reglamentari són acceptades mentre no es vulneri el principi de reserva de llei (DCC núm. 272, de 19 de maig de 2006, F V.3). La remissió reglamentària s'ha de produir dins dels límits fixats pel legislador, tot i que mitjançant un reglament es pot desenvolupar o completar un tema regulat per llei (STC 83/1984, de 24 de juliol, FJ 4, i DCGE 8/2010, de 14 de juny, FJ 4.1).

En el cas que dictaminem, es pot afirmar que la remissió reglamentària és constitucionalment adequada si es poden trobar criteris consistents en la Proposició de Llei que condicionin raonablement l'activitat normativa del Govern. A parer nostre, la relació d'activitats comercials culturals i de lleure i

els requisits per a l'aplicació d'aquesta excepció no requereixen ser fixats en la llei.

D'altra banda, una qüestió que ara mateix queda remesa al reglament, però que es podria precisar en la Proposició de llei, és si la prestació de serveis culturals, a què es refereix l'esmentat article 5.7 de la Llei 1/2004, es pot entendre inclosa dintre de la «venta de productes culturals» prevista en la PLHC.

Segons la nostra opinió, per tant, el segon paràgraf de l'article 2.1.1 PLHC no contravé cap norma estatal declarada bàsica, motiu pel qual no és necessari que entrem a considerar si aquesta normativa, d'acord amb el paràmetre que hem utilitzat, s'ajusta o no als requisits perquè efectivament pugui ser considerada bàsica.

En conseqüència, la lletra 1 de l'article 2.1 PLHC no és contrària a la Constitució ni a l'Estatut d'autonomia.

6. La disposició addicional de la Proposició de llei està dedicada a aspectes diversos relatius a l'obertura autoritzada de diumenges i festius. Concretament, l'apartat 4 de l'única disposició addicional PLHC preveu la possibilitat que:

«Els ajuntaments poden establir una taxa per a cobrir les despeses addicionals en serveis municipals derivades de l'obertura d'establiments comercials en dies festius.»

Un precepte idèntic va ser afegit a la Llei 8/2004, com a apartat 3 de la seva disposició addicional segona, pel Decret llei 4/2012, i no va ser impugnat pel president del Govern en el seu recurs contra l'esmentat Decret llei.

Els diputats sol·licitants plantegen la incompatibilitat del precepte qüestionat amb l'article 1.2 del Decret legislatiu 3/2008, de 25 de juny, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei de taxes i preus públics de la Generalitat de Catalunya.

Aquest Decret legislatiu ordena les taxes de la Generalitat, en sentit estricte, i, per tant, no s'aplica a les taxes locals; tal com es diu en el mateix article citat per la petició de dictamen, però a l'apartat anterior, en dues ocasions: una, en relació amb l'objecte de la Llei (art. 1.1-1), i l'altra, respecte al seu àmbit d'aplicació (art. 1.1-2).

Per tant, haurem d'examinar si el precepte sol·licitat de la Proposició de llei contravé la creació i l'ordenació de les taxes locals fixada constitucionalment. Els tributs locals estan regulats pel Reial decret legislatiu 2/2004, de 5 de març, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals. En particular, ens hem de referir als articles 2 (sobre els recursos de les entitats locals), 20 (sobre el fet imposable de les taxes locals) i 21 (sobre els supòsits de no-subjecció i exempció), que no ofereixen cap contradicció directa amb la norma que dictaminem.

El precepte en qüestió és una previsió legal totalment innòcua des de la perspectiva competencial, com ho demostra el fet que diu «poden establir una taxa». Això és així després que la STC 31/2010, de 28 de juny (FJ 140), declarés inconstitucional l'incís «[a]questa competència [en matèria de finançament local] pot incloure la capacitat legislativa per a establir i regular els tributs propis dels governs locals» de l'article 218.2 EAC. Tanmateix, no han estat declarats inconstitucionals ni l'article 106 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local, que preveu que les entitats locals tinguin autonomia per establir tributs d'acord amb la legislació de l'Estat reguladora de les hisendes locals i «amb les lleis autonòmiques», ni l'article 196 del Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya, aprovat pel Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, segons el qual la Generalitat ha de regular «[e]ls tributs locals».

Per tant, l'apartat 4 de la disposició addicional PLHC només pot operar com un recordatori per als municipis, els quals podrien efectuar el cobrament íntegre d'una taxa pels serveis que es veuen obligats a prestar i que legalment poden recaptar, ja que els dits serveis no es troben entre els vetats pel citat article 21 del Reial decret legislatiu 2/2004 (particularment, fa esment de: «c) Vigilància pública en general» i «e) Neteja de la via pública»), i, en canvi, es poden incloure en les previsions de l'article 20.4 del mateix Text refós (els subapartats «f) Vigilància especial dels establiments que ho sol·licitin» i «s) [...] recollida de residus sòlids»). Es tracta d'una competència municipal emparada per la legislació competent estatal, en virtut de la interpretació que s'ha fet dels articles 31.3 i 133.1 i .2 CE en la Sentència esmentada.

Arribats a aquest punt, convé fer la consideració següent: aquest tipus de dictamen del Consell, sobre l'adequació a la Constitució i a l'Estatut d'autonomia dels projectes i proposicions de Llei sotmesos a l'aprovació del Parlament, està previst als articles 76.2.b EAC i 16.1.b de la nostra Llei reguladora, i té per objecte textos que encara no constitueixen normes jurídiques, motiu pel qual, excepcionalment, pot incloure recomanacions al legislador, per si aquest considera, en el tràmit d'esmenes subsegüents al Dictamen (art. 111 del Reglament del Parlament de Catalunya), introduir algun canvi de millora. Aquests suggeriments, en cap cas, poden arribar a expressar criteris d'oportunitat o de conveniència, que són vedats al Consell en la seva funció dictaminadora (art. 2.2 de la Llei 2/2009).

En conseqüència, entenem que el precepte sol·licitat, per la seva manca de contingut efectiu, tot i que no ofereix dubtes de constitucionalitat ni d'estatutarietat, és sobrer i pot generar una certa confusió. Per tant, per donar més claredat a la Proposició de Llei, aconsellem la supressió d'aquest apartat 4 de la disposició addicional de la Proposició, ja que és del tot innecessari.

7. A l'últim, es demana la nostra opinió sobre l'apartat 2 de la disposició final segona PLHC, que inclou noves autoritzacions al Govern, emmarcades en l'article 121.1.b EAC.

Així, mitjançant l'esmentat apartat de la Proposició, s'autoritza:

«[...] el conseller o consellera del departament competent en matèria de comerç perquè, si escau, modifiqui les dates que s'inclouen dins els períodes estacionals establerts per l'article 16.8 per a la venda en rebaixes.»

En l'actualitat, el Decret Llei 4/2012 conté un precepte idèntic, també a l'apartat segon de la seva disposició final segona, que no ha estat impugnat davant del Tribunal Constitucional.

A l'article 16.8 de la Proposició s'indica que:

«La venda en rebaixes es pot dur a terme, a criteri de cada comerciant i durant el termini que aquest consideri convenient, en els períodes estacionals següents:

- a) Període estacional d'hivern: del 7 de gener al 6 de març, ambdós inclosos.
- b) Període estacional d'estiu: de l'1 de juliol al 31 d'agost, ambdós inclosos.»

A parer dels sol·licitants, els períodes estacionals previstos per la Proposició de llei estan determinats «taxativament» en aquesta, de manera que la seva modificació per via reglamentària suposa una infracció del principi constitucional de jerarquia normativa (art. 9.3 CE).

La petició demana un pronunciament sobre el tema exposat, sense qüestionar el seu ajustament amb la normativa bàsica estatal, per la qual cosa el nostre Dictamen se centrarà en els termes estrictes de la sol·licitud.

La deslegalització es considera una infracció constitucional quan hi ha reserva de llei, en tant que produeix una degradació del rang normatiu (per totes, STC 18/2011, de 3 de març, FJ 9). Per contra, les remissions al desplegament reglamentari són acceptades mentre no es vulneri el principi de reserva de llei (DCC núm. 272, de 19 de maig de 2006, F V.3). La remissió reglamentària s'ha de produir dins dels límits fixats pel legislador, tot i que mitjançant un reglament es pot desenvolupar o completar un tema regulat per llei (STC 83/1984, de 24 de juliol, FJ 4, i DCGE 8/2010, de 14 de juny, FJ 4.1).

En canvi, la deslegalització obre una matèria a la regulació reglamentària, sense cap límit o condicionament fixat prèviament per la llei, la qual fins aleshores estava exclosa del seu abast. A partir d'aquest moment, la matèria resta a la disponibilitat de la potestat reglamentària de l'Administració. En el cas que dictaminem cal determinar si hi ha reserva de llei i, consegüentment, esbrinar fins a quin punt estem davant d'una «autodeslegalització», ja que la futura llei podria ser precisament la que permetés que una ordre d'un conseller modifiqués les prescripcions de la pròpia norma legal en contra del text o de la seva finalitat. Naturalment, si això fos així, aquesta regulació seria inconstitucional.

A parer nostre, els períodes estacionals de la venda en rebaixes no requereixen ser fixats a la llei, ja que aquest és un tema de detall que no afecta el nucli de la llibertat d'em-

presa i, per tant, podria ser regulat per reglament. De fet, anteriorment, fins al 2012, les vendes en rebaixes d'hivern i d'estiu estaven regulades pel Decret 150/1996, pel qual s'establien els períodes de rebaixes. El d'hivern va ser modificat una sola vegada, per l'Ordre IUE/595/2006, de 20 de desembre, per la qual cosa començava i acabava un dia més tard, perquè l'inici de les rebaixes no tingués lloc en diumenge.

La Proposició reserva ara a la llei l'establiment de les dates d'inici i de fi dels esmentats períodes (art. 16.8 PLHC) i, al mateix temps, preveu que el conseller les pugui modificar (disposició addicional 2a.2 PLHC), qüestió formulada pels diputats sol·licitants.

La pretesa contradicció no és tal: si ens atenim a la norma objecte de dictamen, trobarem una interpretació favorable a l'efectivitat dels dos preceptes. Això és així si es fa pivotar el precepte que dictaminem sobre el mot «dins», que figura en la disposició final segona, apartat 2, PLHC. L'actuació de modificació de les dates permessa al conseller ha de ser «dins els períodes estacionals establerts». De manera que aquests períodes es podrien reduir, però no ampliar, perquè la mateixa Proposició de llei preveu la regulació reglamentària i no hi ha motius d'inconstitucionalitat, en no tractar-se d'una qüestió reservada a la llei. El conseller està limitat per la dicció de la mateixa norma, i ha de fixar les dates «dins» dels períodes, i d'acord amb la finalitat de la Proposició. L'escurçament podria ser de dies, però no de setmanes, ja que en aquest cas es capgiraria el sentit de fixar uns períodes estacionals amplis.

Segurament no seria contrari a l'esperit de la norma ampliar un dia o un parell de dies, per davant o per darrere, en raó de criteris comercials diàfans, si les dates establertes fossin, en un determinat any, festives, com va succeir, segons hem exposat abans. Nogensmenys, aquesta darrera solució xocaria ara amb la literalitat de la disposició final segona, apartat 2, PLHC, atès que indica «dins els períodes». D'aquesta manera, el legislador podria preveure la modificació puntual de les dates d'inici i de final. Aquesta revisió de la Proposició es podria efectuar, com es feia en el Decret esmentat, escoltant el sector o bé afegint algun criteri de flexibilització atenent les circumstàncies i preservant la finalitat de la norma.

Per tant, com que l'autorització de modificar els períodes establerts és a la mateixa llei, i que en el moment d'emetre aquest Dictamen encara es tracta d'una Proposició de llei, entenem que aquesta circumstància permet al Consell, a partir de la consideració que és possible determinar més els motius i l'abast dels canvis, recomanar al legislador autonòmic que precisi més la remissió reglamentària que es fa al Govern, tot establint els criteris que estimi més convenients, però que, en tot cas, limitin la discrecionalitat del conseller competent.

Per això, en el sentit que hem indicat en l'apartat anterior, aquí també fem una recomanació al legislador.

En conclusió, respecte de l'autorització al conseller del departament competent en matèria de comerç, la disposició final segona, apartat 2, PLHC no és contrària a la Constitució ni a l'Estatut d'autonomia.

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

CONCLUSIONS

Primera. La lletra *c* de l'apartat 2 de l'article 1 de la Proposició de llei d'horaris comercials i determinades activitats de promoció és inconstitucional, perquè vulnera l'article 149.1.13 CE.

Adoptada per unanimitat.

Segona. L'apartat 4 de l'article 1 i la disposició final segona, apartat 2, de la Proposició de llei, pel que fa a l'autorització al Govern, no són contraris a la Constitució ni a l'Estatut d'autonomia.

Adoptada per unanimitat.

Tercera. La lletra *i* i la lletra *j* de l'apartat 1 de l'article 2 de la Proposició de llei no són contràries a la Constitució ni a l'Estatut d'autonomia, en els termes expressats en el fonament jurídic 3.4.

Adoptada per majoria.

Quarta. La lletra *l* de l'apartat 1 de l'article 2 de la Proposició de llei no és contrària a la Constitució ni a l'Estatut d'autonomia.

Adoptada per unanimitat.

Cinquena. L'apartat 4 de la disposició addicional de la Proposició de llei no és contrari a la Constitució ni a l'Estatut d'autonomia. No obstant això, es recomana la seva supressió d'acord amb el raonament del fonament jurídic 3.6.

Adoptada per unanimitat.

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

ÍNDEXS

Aquests índexs han estat elaborats per Lluís Medir Tejado.

Índex de preceptes estatutaris i constitucionals

Estatut d'autonomia de Catalunya

- Article 25.3 EAC (D 19/2013, FJ 2)
- Article 45.3 EAC (D 19/2013, FJ 2)
- Article 64 EAC (D 17/2013, FJ 2)
- Article 64.1 EAC (D 16/2013, FJ 2, 3; D 17/2013, FJ 2)
- Article 76.2.b EAC (D 20/2013, FJ 3)
- Article 103 EAC (D 1/2013, FJ 2; D 11/2013, FJ 2)
- Article 104 EAC (D 1/2013, FJ 2; D 10/2013, FJ 2; D 11/2013, FJ 2)
- Article 104.c EAC (D 10/2013, FJ 2, 3; D 11/2013, FJ 2)
- Article 104.f EAC (D 1/2013, FJ 2)
- Article 105 EAC (D 1/2013, FJ 2; D 11/2013, FJ 2)
- Article 109 EAC (D 10/2013, FJ 2)
- Article 110 EAC (D 13/2013, FJ 3)
- Article 111 EAC (D 15/2013, FJ 2)
- Article 112 EAC (D 5/2013, FJ 2; D 19/2013, FJ 2)
- Article 114 EAC (D 15/2013, FJ 3; D 18/2013, FJ 2)
- Article 114.2 EAC (D 12/2013, FJ 3)
- Article 114.3 EAC (D 15/2013, FJ 2, 3; D 18/2013, FJ 2, 3)
- Article 114.4 EAC (D 3/2013, FJ 3)
- Article 114.5 EAC (D 3/2013, FJ 3)
- Article 115.2 EAC (D 3/2013, FJ 3)
- Article 116 EAC (D 12/2013, FJ 3; D 13/2013, FJ 2)
- Article 116.1 EAC (D 12/2013, FJ 3; D 13/2013, FJ 3)
- Article 116.1.a EAC (D 13/2013, FJ 3)
- Article 116.1.b EAC (D 13/2013, FJ 2, 3)
- Article 121 EAC (D 4/2013, FJ 3)
- Article 121.1 EAC (D 4/2013, FJ 2; D 20/2013, FJ 2)
- Article 121.1.c EAC (D 20/2013, FJ 2, 3)
- Article 121.1.d EAC (D 4/2013, FJ 3)
- Article 124 EAC (D 12/2013, FJ 3)
- Article 124.3 EAC (D 12/2013, FJ 3)
- Article 125.4.a EAC (D 9/2013, FJ 3)

- Article 129 EAC (D 9/2013, FJ 4)
- Article 131 EAC (D 15/2013, FJ 3)
- Article 131.3.d EAC (D 15/2013, FJ 3)
- Article 131.3.e EAC (D 15/2013, FJ 2)
- Article 133 EAC (D 4/2013, FJ 2)
- Article 133.1 EAC (D 4/2013, FJ 2)
- Article 137.1 EAC (D 9/2013, FJ 2, 3, 4)
- Article 137.1.a EAC (D 9/2013, FJ 3)
- Article 140 EAC (D 7/2013, FJ 2, 7)
- Article 140.1 EAC (D 7/2013, FJ 2, 4)
- Article 140.1.a EAC (D 7/2013, FJ 9)
- Article 140.1.b EAC (D 7/2013, FJ 4, 9)
- Article 140.1.c EAC (D 7/2013, FJ 8)
- Article 140.1.d EAC (D 7/2013, FJ 6)
- Article 144 EAC (D 6/2013, FJ 2)
- Article 144.1 EAC (D 6/2013, FJ 2, 3; D 7/2013, FJ 3; D 18/2013, FJ 2, 3)
- Article 149 EAC (D 4/2013, FJ 2)
- Article 149.1 EAC (D 4/2013, FJ 2; D 7/2013, FJ 2, 3)
- Article 149.3 EAC (D 7/2013, FJ 3)
- Article 149.3.a EAC (D 7/2013, FJ 3)
- Article 149.5 EAC (D 4/2013, FJ 2; D 9/2013, FJ 2, 4)
- Article 149.5.c EAC (D 9/2013, FJ 5)
- Article 149.5.d EAC (D 9/2013, FJ 3)
- Article 149.5.e EAC (D 9/2013, FJ 5)
- Article 154 EAC (D 13/2013, FJ 2, 3)
- Article 154.2 EAC (D 13/2013, FJ 3)
- Article 154.3 EAC (D 13/2013, FJ 2)
- Article 159.1.c EAC (D 9/2013, FJ 5)
- Article 162.3.b EAC (D 8/2013, FJ 3)
- Article 165 EAC (D 8/2013, FJ 2)
- Article 165.1 EAC (D 8/2013, FJ 2)
- Article 165.1.a EAC (D 14/2013, FJ 2)
- Article 165.1.b EAC (D 14/2013, FJ 2)
- Article 165.1.d EAC (D 8/2013, FJ 2, 3)
- Article 166.1 EAC (D 3/2013, FJ 2)
- Article 170 EAC (D 3/2013, FJ 3)
- Article 170.1 EAC (D 5/2013, FJ 2; D 19/2013, FJ 2)
- Article 170.1.b EAC (D 3/2013, FJ 3; D 5/2013, FJ 3)

- Article 170.1.g EAC (D 8/2013, FJ 3; D 19/2013, FJ 2, 3)
- Article 171 EAC (D 18/2013, FJ 2)
- Article 172 EAC (D 15/2013, FJ 3)
- Article 172.1.g EAC (D 15/2013, FJ 3)
- Article 176 EAC (D 11/2013, FJ 2)
- Article 201 EAC (D 2/2013, FJ 2)
- Article 201.2 EAC (D 2/2013, FJ 2; D 7/2013, FJ 5)
- Article 202.2 EAC (D 3/2013, FJ 2)
- Article 203.5 EAC (D 2/2013, FJ 2, 3)
- Article 209.1 EAC (D 2/2013, FJ 2; D 7/2013, FJ 5)
- Article 211 EAC (D 15/2013, FJ 3)
- Article 218.2 EAC (D 20/2013, FJ 3)

Constitució espanyola

- Article 14 CE (D 1/2013, FJ 3; D 12/2013, FJ 2)
- Article 24.1 CE (D 1/2013, FJ 3)
- Article 27.5 CE (D 15/2013, FJ 2)
- Article 31.1 CE (D 1/2013, FJ 3; D 2/2013, FJ 2)
- Article 40.2 CE (D 19/2013, FJ 2)
- Article 53.2 CE (D 1/2013, FJ 3)
- Article 86 CE (D 17/2013, FJ 2)
- Article 86.1 CE (D 14/2013, FJ 3; D 16/2013, FJ 2, 3; D 17/2013, FJ 2)
- Article 90 CE (D 16/2013, FJ 2)
- Article 103.1 CE (D 1/2013, FJ 3)
- Article 106.1 CE (D 1/2013, FJ 3)
- Article 119 CE (D 1/2013, FJ 3)
- Article 122 CE (D 10/2013, FJ 2)
- Article 122.2 CE (D 10/2013, FJ 2, 3)
- Article 132 CE (D 7/2013, FJ 2)
- Article 132.2 CE (D 7/2013, FJ 2, 3, 6, 7, 9)
- Article 133 CE (D 2/2013, FJ 2)
- Article 135 CE (D 2/2013, FJ 2)
- Article 140 CE (D 7/2013, FJ 8)
- Article 148.1.3 CE (D 4/2013, FJ 2)
- Article 149.1 CE (D 7/2013, FJ 2; D 15/2013, FJ 2, 3)
- Article 149.1.1 CE (D 7/2013, FJ 9; D 9/2013, FJ 2; D 15/2013, FJ 2, 3)

- Article 149.1.2 CE (D 3/2013, FJ 3)
- Article 149.1.5 CE (D 1/2013, FJ 2; D 10/2013, FJ 2; D 11/2013, FJ 2)
- Article 149.1.6 CE (D 1/2013, FJ 2; D 10/2013, FJ 2; D 13/2013, FJ 2; D 14/2013, FJ 2)
- Article 149.1.7 CE (D 3/2013, FJ 3; D 5/2013, FJ 3; D 14/2013, FJ 2; D 19/2013, FJ 2)
- Article 149.1.8 CE (D 9/2013, FJ 4; D 13/2013, FJ 2)
- Article 149.1.10 CE (D 20/2013, FJ 2)
- Article 149.1.13 CE (D 3/2013, FJ 3; D 4/2013, FJ 2, 3; D 6/2013, FJ 2, 3; D 9/2013, FJ 2, 3, 4, 5; D 12/2013, FJ 3; D 13/2013, FJ 2, 3; D 18/2013, FJ 2; D 20/2013, FJ 2, 3)
- Article 149.1.14 CE (D 1/2013, FJ 2; D 2/2013, FJ 2; D 7/2013, FJ 5)
- Article 149.1.16 CE (D 9/2013, FJ 2, 3)
- Article 149.1.17 CE (D 8/2013, FJ 2, 3; D 14/2013, FJ 2)
- Article 149.1.18 CE (D 7/2013, FJ 4, 5, 6, 7; D 9/2013, FJ 2, 3, 4, 5)
- Article 149.1.23 CE (D 6/2013, FJ 2; D 7/2013, FJ 2, 3, 9, 10, 11; D 9/2013, FJ 2, 5; D 18/2013, FJ 3)
- Article 149.1.25 CE (D 4/2013, FJ 2, 3; D 9/2013, FJ 2, 3)
- Article 149.1.30 CE (D 9/2013, FJ 3; D 15/2013, FJ 2, 3)
- Article 156.1 CE (D 2/2013, FJ 2; D 15/2013, FJ 3)
- Article 157.1.b CE (D 2/2013, FJ 3)
- Article 157.3 CE (D 2/2013, FJ 2, 3)

Índex de matèries

ACTIVITAT DE FOMENT

- Article 149.1.13 CE (D 18/2013, FJ 2)
- Centralització excepcional de funcions executives (D 18/2013, FJ 2, 3)
- Generalitat *ex* article 114 EAC (D 18/2013, FJ 2)
- No és un títol competencial (D 18/2013, FJ 2)

AGRICULTURA

- Competència exclusiva de la Generalitat (D 12/2013, FJ 3)
- Intervenció estatal *ex* article 149.1.13 i .18 CE (D 12/2013, FJ 3)

AGROALIMENTARI, SECTOR

- Agència d'Informació i Control Alimentaris: centralització (D 13/2013, FJ 3)
- Competència estatal *ex* article 149.1.13 CE (D 12/2013, FJ 2)
- Competències de la Generalitat (D 12/2013, FJ 2; D 13/2013, FJ 2, 3):
 - Control, inspecció i traçabilitat dels productes (D 13/2013, FJ 3)
 - Seguretat alimentària i lluita contra el frau (D 13/2013, FJ 2)
- Traçabilitat dels productes:
 - Concepte i abast de «cadena alimentària» (D 13/2013, FJ 2)
 - Incidència del dret comunitari (D 13/2013, FJ 2)

AUTONOMIA FINANCERA

- Autonomia d'ingressos:
 - Concepte (D 2/2013, FJ 2)
- Autonomia de despesa:
 - Articles 156.1 CE i 201 i 211 EAC (D 15/2013, FJ 3)
 - Doctrina CC* (D 15/2013, FJ 3)

* Consell Consultiu de la Generalitat.

- Lesió per restriccions contràries al sistema de distribució de competències (D 15/2013, FJ 3)

BEQUES I AJUTS A L'ESTUDI (*Vid.* EDUCACIÓ)

COMERÇ I FIRES

- Comerç interior (D 20/2013, FJ 2, 3):
 - Competència de la Generalitat (D 4/2013, FJ 2, 3; D 20/2013, FJ 2, 3)
 - Càlcul de la superfície de venda i exposició al públic (D 4/2013, FJ 3)
 - Concepte (D 20/2013, FJ 2)
 - Horaris comercials (D 20/2013, FJ 2)
 - Períodes de rebaixes (D 20/2013, FJ 3)
- Liberalització d'activitats comercials (D 20/2013, FJ 2)

COMPETÈNCIES

- Concurrencia:
 - Criteris per determinar el títol competencial (D 1/2013, FJ 2; D 7/2013, FJ 3; D 9/2013, FJ 2, 3, 4; D 14/2013, FJ 2; D 18/2013, FJ 2)
- Criteris de delimitació:
 - Abast territorial (D 10/2013, FJ 2; D 12/2013, FJ 3; D 19/2013, FJ 2, 3)
 - Declaració d'interès general (D 7/2013, FJ 3; D 10/2013, FJ 2; D 19/2013, FJ 2, 3)
 - Incidència material (D 14/2013, FJ 3)
- Executives:
 - Centralització excepcional (D 8/2013, FJ 3; D 12/2013, FJ 3; D 13/2013, FJ 3; D 18/2013, FJ 2; D 19/2013, FJ 2)
 - Concepte (D 11/2013, FJ 2; D 19/2013, FJ 2)
 - Contingut funcional (D 11/2013, FJ 2; D 18/2013, FJ 3; D 19/2013, FJ 2)
 - Coordinació i col·laboració Estat-comunitats autònomes (D 7/2013, FJ 10; D 8/2013, FJ 2; D 10/2013, FJ 2; D 13/2013, FJ 3; D 15/2013, FJ 3; D 19/2013, FJ 2)
 - Corresponen a les comunitats autònomes amb caràcter general (D 7/2013, FJ 6)
 - Doctrina CGE (D 19/2013, FJ 2)

- Doctrina TC (D 19/2013, FJ 2)
- No es poden substituir per participació (D 8/2013, FJ 3)
- Requisits per al seu caràcter bàsic (D 12/2013, FJ 3; D 15/2013, FJ 2)
- Fórmules de col·laboració:
 - Convenis de col·laboració (D 13/2013, FJ 3)
 - En general (D 7/2013, FJ 2, 3, 10; D 8/2013, FJ 3; D 10/2013, FJ 2; D 13/2013, FJ 3)
- Funcions instrumentals pel que fa a l'exercici de les competències (D 7/2013, FJ 11; D 19/2013, FJ 3):
 - Noves tecnologies: no-desplaçament competencial (D 5/2013, FJ 2; D 10/2013, FJ 2; D 11/2013, FJ 2)
- Invocació per part del legislador del títol competencial (D 9/2013, FJ 2; D 15/2013, FJ 2)
- Lesió per menyscabament (D 2/2013, FJ 2; D 7/2013, FJ 7; D 15/2013, FJ 3)

CONCESSIONS ADMINISTRATIVES

- Abast de la competència bàsica estatal (D 7/2013, FJ 4, 6)
- Naturalesa jurídica (D 7/2013, FJ 4)

CONDICIONS BÀSIQUES DELS DRETS I DEURES CONSTITUCIONALS, IGUALTAT (art. 149.1.1 CE)

- Abast de la competència de l'Estat (D 9/2013, FJ 2)
- Àmbits específics:
 - Urbanisme (D 9/2013, FJ 2)
- Competència exclusivament normativa (D 9/2013, FJ 3)
- No comprèn la regulació de les situacions jurídiques de les administracions públiques (D 9/2013, FJ 4)

CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES

- Declaració del caràcter bàsic feta per norma *sub iudice* no vincula la funció consultiva (D 20/2013, FJ 3)
- Naturalesa de la funció dictaminadora:
 - No pot ser preventiva (D 19/2013, FJ 1)
 - Recomanacions al legislador (D 20/2013, FJ 3)
- Sol·licitud de dictamen:
 - Ampliació de l'objecte per identitat de supòsits (D 13/2013, FJ 1)

COOPERATIVES

- Competències de la Generalitat (D 12/2013, FJ 3)

COSTES (*vid.* DOMINI PÚBLIC)**CULTURA**

- Diferència amb lleure (D 20/2013, FJ 3)
- Horaris comercials (D 20/2013, FJ 3)

DECRET LLEI

- Article 64 EAC (D 16/2013, FJ 2; D 17/2013, FJ 2):
 - Singularitat de la tasca del CGE (D 16/2013, FJ 2)
 - Singularitat dels decrets llei de la Generalitat (D 16/2013, FJ 2; D 17/2013, FJ 2)
- Connexió de sentit (D 16/2013, FJ 3)
- Definició i naturalesa (D 16/2013, FJ 2; D 17/2013, FJ 2)
- Distribució de competències (D 16/2013, FJ 2)
- Doctrina CGE: interpretació restrictiva (D 14/2013, FJ 2, 3)
- Doctrina TC *ex* article 86.1 CE (D 16/2013, FJ 2; D 17/2013, FJ 2)
- Informes de l'expedient (D 17/2013, FJ 2)
- Límits materials (D 16/2013, FJ 2)
- Naturalesa del control consultiu (D 16/2013, FJ 2)
- Pressupòsit formal habilitant (D 16/2013, FJ 2; D 17/2013, FJ 2):
 - Crisi econòmica i impacte pressupostari (D 16/2013, FJ 3)
 - Doctrina CC (D 16/2013, FJ 2, 3)
 - Doctrina CGE (D 16/2013, FJ 3; D 17/2013, FJ 2)
 - Doctrina TC (D 16/2013, FJ 2, 3; D 17/2013, FJ 2)
 - Existència d'actes normatius previs en la matèria (D 16/2013, FJ 3)
 - Paràmetres d'imprevisibilitat (D 16/2013, FJ 3; D 17/2013, FJ 3)
- Procediment de control i validació parlamentària (D 16/2013, FJ 2)
- Procediments legislatius d'urgència (D 16/2013, FJ 2)
- Valoració de les raons i motivacions del preàmbul (D 16/2013, FJ 3; D 17/2013, FJ 2)

DEPENDÈNCIA

- Doctrina CGE (D 3/2013, FJ 2)

- Nivell de protecció acordat del SAAD:
 - Suspensió del finançament estatal (D 3/2013, FJ 2)

DESPESES PÚBLICA

- Àmbits específics:
 - Beques i ajuts a l'estudi (D 15/2013, FJ 2)
- Caràcter supraterritorial (D 12/2013, FJ 3)
- Gestió centralitzada: excepcional i imprescindible (D 12/2013, FJ 3)
- Matèria de competència compartida: article 114.3 EAC (D 15/2013, FJ 2, 3)
- Matèria de competència exclusiva: article 114.2 EAC (D 12/2013, FJ 3; D 15/2013, FJ 2, 3)
- Potestat de despesa pública: no és un títol competencial (D 15/2013, FJ 2)
- Subvencions i distribució de competències:
 - No altera la distribució competencial (D 9/2013, FJ 4)
- Territorialització de les partides: regla general (D 3/2013, FJ 3)

DOMINI PÚBLIC

- Maritimoterrestre:
 - Col·laboració de totes les administracions (D 7/2013, FJ 2)
 - Concepte constitucional (D 7/2013, FJ 2)
 - Platges (D 7/2013, FJ 3)
 - Potestats de la intervenció estatal (D 7/2013, FJ 2)
 - Règim financer i cànon a favor de l'Estat (D 7/2013, FJ 7)
 - Ús públic i article 149.1.1 CE (D 7/2013, FJ 9)
- Titularitat: no confereix competències (D 7/2013, FJ 2)

DRET ADMINISTRATIU SANCIONADOR

- Potestat sancionadora de l'Administració pública:
 - Lligada a la competència sobre la matèria substantiva (D 13/2013, FJ 3; D 14/2013, FJ 2)

DRET COMUNITARI

- Execució i sistema intern de distribució de competències (D 6/2013, FJ 2; D 7/2013, FJ 10)

EDUCACIÓ

- Distribució de competències (D 15/2013, FJ 2)

- Ensenyament no universitari:
 - Beques i ajuts a l'estudi: finançament (D 15/2013, FJ 2)
- Ensenyament universitari:
 - Beques i ajuts a l'estudi: finançament (D 15/2013, FJ 2)
 - Distribució de competències (D 15/2013, FJ 3)

ENERGIA

- Hidrocarburs (D 4/2013, FJ 2, 3)

FORMACIÓ PROFESSIONAL

- Formació professional ocupacional (D 5/2013, FJ 2):
 - Acreditació de centres públics i privats (D 5/2013, FJ 2)
 - No-desplaçament de la competència per ús de les TIC (D 5/2013, FJ 2)
- Qualificació competencial (D 5/2013, FJ 2)

HABITATGE

- Competències de la Generalitat (D 9/2013, FJ 2, 3)
- Delimitació amb l'urbanisme (D 9/2013, FJ 2, 3)
- Inspecció tècnica d'edificis (D 9/2013, FJ 3)

HIDROCARBURS (*Vid.* ENERGIA)

IMPOSTOS

- Impost sobre béns immobles:
 - Característiques (D 7/2013, FJ 5)
 - Substitut del contribuent (D 7/2013, FJ 5)
- Impost sobre la renda de les persones físiques:
 - Assignació tributària per a la realització de programes de cooperació i voluntariat socials: subvencions (D 14/2012, FJ 2, 3)

LEGISLACIÓ BÀSICA

- Àmbits específics:
 - Comerç interior (D 20/2013, FJ 2)
 - Desenvolupament de normes bàsiques liberalitzadores (D 20/2013, FJ 2)
 - Educació (D 15/2013, FJ 2)
- Impediment pràctic de desenvolupament autonòmic (D 20/2013, FJ 3)
- No equival a regulació prolixa i detallada (D 15/2013, FJ 3)

- No-buidament de la competència normativa autonòmica (D 15/2013, FJ 2; D 20/2013, FJ 2)
- Noció material de les bases (D 20/2013, FJ 3)
- Remissió al reglament (D 20/2013, FJ 3)

LITORAL (*Vid.* DOMINI PÚBLIC)

MEDI AMBIENT

- Activitat de foment de l'Estat (D 6/2013, FJ 2)
- Avaluació ambiental estratègica (D 7/2013, FJ 10)
- Competències de la Generalitat (D 6/2013, FJ 2, 3; D 18/2013, FJ 2)
- Competències executives bàsiques: excepcionalitat (D 6/2013, FJ 3; D 18/2013, FJ 2)
- Potestat sancionadora (D 5/2013, FJ 3)
- Sistema comunitari de gestió i auditoria mediambientals:
 - Acreditació i autorització dels verificadors mediambientals (D 6/2013, FJ 3)
 - Antecedents i marc normatiu (D 6/2013, FJ 2)
 - Doctrina CGE (D 6/2013, FJ 3)

MÚTUES (*Vid.* SEGURETAT SOCIAL)

PLANIFICACIÓ DE L'ACTIVITAT ECONÒMICA (art. 152 EAC i 149.1.13 CE)

- Article 149.1.13 CE:
 - Abast de la competència estatal (D 3/2013, FJ 2; D 9/2013, FJ 3; D 12/2013, FJ 3; D 13/2013, FJ 2)
 - Àmbits específics:
 - Agricultura (D 12/2013, FJ 3)
 - Habitatge i urbanisme (D 9/2013, FJ 2, 3, 4)
 - Hidrocarburs (D 4/2013, FJ 3)
 - Horaris comercials (D 20/2013, FJ 2)
 - Medi ambient (D 18/2013, FJ 3)
 - Sector agroalimentari (D 13/2013, FJ 2, 3)
 - Crisi econòmica (D 9/2013, FJ 2)
 - Dimensió negativa i dimensió positiva: com a límit a l'exercici de competències autonòmiques i com a habilitació competencial per a l'Estat (D 3/2013, FJ 2)
 - Doctrina CGE (D 4/2013, FJ 2; D 9/2013, FJ 2, 3)

- Doctrina TC (D 4/2013, FJ 2; D 13/2013, FJ 2)
- Necessitat d'una interpretació restrictiva (D 13/2013, FJ 2; D 18/2013, FJ 2; D 20/2013, FJ 2)
- Potestat de coordinació (D 9/2013, FJ 3; D 20/2013, FJ 2)
- Test de la incidència directa i significativa sobre l'activitat econòmica general (D 4/2013, FJ 2; D 6/2013, FJ 2; D 9/2013, FJ 4; D 13/2013, FJ 2; D 18/2013, FJ 2)

PODER JUDICIAL

- Administració de l'Administració de justícia:
 - Competències de la Generalitat (D 1/2013, FJ 2; D 10/2013, FJ 2; D 11/2013, FJ 2)
- Administració judicial electrònica (D 10/2013, FJ 2):
 - Comitè tècnic estatal de l'Administració judicial electrònica (D 10/2013, FJ 3; D 11/2013, FJ 2)
 - Doctrina CGE (D 11/2013, FJ 2)
 - Establiment de criteris de compatibilitat i interoperabilitat entre sistemes (D 10/2013, FJ 2; D 11/2013, FJ 2)
- Consell General del Poder Judicial (D 10/2013, FJ 2)

PORTS

- Titularitat estatal però gestió autonòmica mitjançant l'adscripció (D 7/2013, FJ 5):
 - Competències de gestió portuària: doctrina TC (D 7/2013, FJ 6)
- Urbanitzacions maritimoterrestres (D 7/2013, FJ 9)

PRINCIPI D'IGUALTAT

- Àmbits específics:
 - Ajuts públics (D 12/2013, FJ 2)
- Test de constitucionalitat (D 12/2013, FJ 2)

PRINCIPI DE COL·LABORACIÓ EN LES RELACIONS ENTRE L'ESTAT I LES COMUNITATS AUTÒNOMES

- Conferències sectorials (D 12/2013, FJ 3)
- Convenis de col·laboració (D 13/2013, FJ 3)
- Fórmules de col·laboració (D 7/2013, FJ 2, 3, 10; D 8/2013, FJ 3; D 10/2013, FJ 2; D 13/2013, FJ 3)

PRINCIPI DE LLEIALTAT INSTITUCIONAL

- Cooperació com a base (D 2/2013, FJ 2)

- Doctrina CC (D 2/2013, FJ 2)
- Finançament de la Generalitat (D 2/2013, FJ 2; D 7/2013, FJ 5)

PRINCIPI DE PROPORCIONALITAT

- Test constitucional (D 1/2013, FJ 3)

PRINCIPI DE RESERVA DE LLEI

- Deslegalització i remissió reglamentària (D 20/2013, FJ 3)

PRINCIPI DE SEGURETAT JURÍDICA

- Tècnica legislativa:
 - Certesa del dret i previsibilitat (D 12/2013, FJ 2, 3)

PROCEDIMENT ADMINISTRATIU

- Abast de la matèria «procediment administratiu comú» (D 9/2013, FJ 4, 5)
- Procediments administratius especials (D 9/2013, FJ 5)
- Regulació lligada a la competència substantiva (D 6/2013, FJ 2)
- Silenci administratiu (D 9/2013, FJ 5)

PROMOCIÓ I DEFENSA DE LA COMPETÈNCIA

- Competència de la Generalitat (D 13/2013, FJ 2)
- Conductes prohibides (D 13/2013, FJ 2)
- Tribunal Català de Defensa de la Competència (D 13/2013, FJ 2)

RÈGIM LOCAL

- Autonomia local:
 - Concepte (D 7/2013, FJ 8)
 - Control i suspensió dels actes o resolucions dels ajuntaments (D 7/2013, FJ 8)

REGISTRES

- Competències (D 12/2013, FJ 3)

REGLAMENTS

- Remissió reglamentària *in totum* (D 7/2013, FJ 3, 6)

SEGURETAT SOCIAL

- Distribució de competències (D 8/2013, FJ 2; D 14/2013, FJ 2; D 19/2013, FJ 2)

- Mútues d'accidents de treball i malalties professionals:
 - Competència executiva de la Generalitat: coordinació (D 8/2013, FJ 2)
- Règim econòmic: infraccions i sancions (D 14/2013, FJ 2, 3)

TAXES I PREUS PÚBLICS

- Diferència entre «matèria imposable» i «fet imposable» (D 1/2013, FJ 2)
- Taxa sobre l'exercici de la potestat jurisdiccional en els ordres civil i contenciós administratiu (D 1/2013, FJ 2)
- Taxa sobre l'exercici de la potestat jurisdiccional en l'ordre social (D 1/2014, FJ 2)
- Taxes en l'àmbit de l'administració de l'Administració de justícia:
 - Competència de la Generalitat per establir-les (D 1/2013, FJ 2)
 - Configuració legal i afectació a l'exercici de la jurisdicció (D 1/2013, FJ 2)
 - Doble imposició (D 1/2013, FJ 2)
 - Exempcions a la taxa (D 1/2013, FJ 2)
 - Moments processals (D 1/2013, FJ 3)
 - Principi de gratuïtat de la justícia i tutela judicial efectiva (D 1/2013, FJ 3)

TREBALL

- Distribució de competències (D 3/2013, FJ 3; D 5/2013, FJ 2; D 19/2013, FJ 2):
 - Doctrina CGE (D 3/2013, FJ 3; D 5/2013, FJ 2)
 - Doctrina TC (D 5/2013, FJ 2)
 - Fluxos migratoris (D 3/2013, FJ 3)
 - Gestió centralitzada: inadequació (D 3/2013, FJ 3)
 - Matèria laboral: definició (D 19/2013, FJ 2)
 - Repartiment de funcions: legislació/execució (D 3/2013, FJ 3; D 5/2013, FJ 2, 3; D 19/2013, FJ 2)
- Doctrina CGE (D 19/2013, FJ 2)
- Doctrina TC (D 19/2013, FJ 2)
- Formació professional ocupacional (D 5/2013, FJ 2)
- Polítiques actives d'ocupació:
 - Potestat subvencional (D 3/2013, FJ 3)

- Reserves de gestió de les polítiques actives d'ocupació (D 3/2013, FJ 3)
- Prevenció de riscos laborals:
 - Competències (D 19/2013, FJ 2, 3)
 - Concepte (D 19/2013, FJ 2)
 - Dret del treballador i deure de l'empresari (D 19/2013, FJ 2)
 - Relació amb la Seguretat Social (D 19/2013, FJ 2)

TRIBUTS

- Elements definidors del concepte constitucional (D 2/2013, FJ 2)
- Harmonització tributària d'acord amb la LOFCA (D 2/2013, FJ 3)
- Poder tributari autonòmic (D 2/2013, FJ 2):
 - Afectació per tribut estatal no recaptatori (D 2/2013, FJ 2)
 - Límits derivats de la LOFCA (D 2/2013, FJ 2)
- Reserva de llei tributària (D 2/2013, FJ 2)
- Substitut del contribuent (D 7/2013, FJ 5)
- Tributs locals (D 20/2013, FJ 3)

TRIBUTS LOCALS (*Vid.* TRIBUTS)

URBANISME

- Autorització de l'edificació (D 9/2013, FJ 5)
- *Causa expropriandi* (D 9/2013, FJ 4)
- Competència exclusiva de la Generalitat (D 4/2013, FJ 2, 3; D 9/2013, FJ 2, 4)
- Delimitació de la matèria (D 9/2013, FJ 2, 3)
- Incidència de títols estatals (D 4/2013, FJ 2, 3)

