



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES  
DE CATALUNYA

**D I C T A M E N 4/2015, de 10 de març,  
sobre la Llei 32/2014, de 22 de desembre, de metrologia**

---

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

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

Sol·licitat pel Govern de la Generalitat, sobre la Llei 32/2014, de 22 de desembre, de metrologia (BOE núm. 309, de 23 de desembre de 2014).

## ANTECEDENTS

1. L'11 de febrer de 2015 va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries un escrit de la vicepresidenta del Govern, de 10 de febrer (Reg. núm. 4612), pel qual, en compliment del que preveuen els articles 16.2.a i 31.1 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 febrer de 2015, de sol·licitud d'emissió de dictamen sobre l'adequació a la Constitució espanyola i a l'Estatut d'autonomia de Catalunya de la disposició final tercera, apartats quatre i cinc; la disposició final quarta, apartat u, i la disposició final cinquena, apartat 3, de la Llei 32/2014, de 22 de desembre, de metrologia, en la mesura que donen nova redacció als articles 15.4 i 16.3 de la Llei 21/1992, de 16 de juliol, d'indústria, i afegixen un nou apartat 6 a l'article 4 de la Llei 24/2013, de 26 de desembre, del sector elèctric.

L'òrgan sol·licitant demana d'aquest Consell el dictamen, que té 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 12 de febrer de 2015, 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 senyor Marc Carrillo.

3. En la mateixa sessió, d'acord amb l'article 25, apartat 5, de la Llei 2/2009, 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 18 de febrer de 2015 es va rebre en el Registre del Consell (Reg. núm. 4628) un escrit de la vicepresidenta del Govern de la Generalitat, que adjuntava com a documentació complementària un informe sobre la possible interposició de recurs d'inconstitucionalitat contra la Llei 32/2014, de 22 de desembre, de metrologia, elaborat per la cap del Servei Jurídic i de Regulació de la Direcció General d'Energia, Mines i Seguretat Industrial del Departament d'Empresa i Ocupació, de 14 de gener de 2015.

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 de març de 2015.

## **FONAMENTS JURÍDICS**

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

Com s'ha indicat en els antecedents, el Govern ha demanat el parer del Consell sobre determinats preceptes de la Llei 32/2014, de 22 de desembre, de metrologia (en endavant, Llei 32/2014), 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 Llei 2/2009, de 12 de febrer).

En aquest fonament jurídic, delimitarem l'objecte del Dictamen, exposant, en primer lloc, el contingut de la Llei 32/2014, així com el context normatiu en el qual s'insereix. Seguidament, descriurem de forma succinta el contingut de les disposicions sol·licitades i els dubtes de constitucionalitat i d'estatutarietat que formula el Govern, així com l'argumentació en la qual es fonamenten. A

l'últim, indicarem l'estructura que adoptarà el Dictamen a fi i efecte de donar complida resposta a aquestes qüestions.

1. La Llei 32/2014, segons disposa el seu article 1, té per objecte «l'establiment i l'aplicació del sistema legal d'unitats de mesura, així com la fixació dels principis i de les normes generals a què s'ha d'ajustar l'organització i el règim jurídic de l'activitat metrològica a Espanya». D'acord amb això, deroga la primera regulació sobre la metrologia duta a terme per la Llei 3/1985, de 18 de març, el contingut de la qual ha estat objecte de modificació en diverses ocasions al llarg dels vint-i-cinc anys transcorreguts. El primer canvi es produí l'any 1986, just després de la incorporació d'Espanya a les llavors anomenades Comunitats Europees, circumstància que donà lloc a la seva ràpida adaptació al dret comunitari mitjançant el Reial decret legislatiu 1296/1986, de 28 de juny, pel qual es modifica la citada Llei 3/1985 i s'estableix el control metrològic CEE. Des d'aleshores ençà, s'han produït diverses reformes del dret europeu que han obligat a les corresponents modificacions de la legislació estatal, que la nova Llei recull i ordena.

En conjunt, consta de vint-i-sis articles, agrupats en sis capítols, una disposició transitòria, una disposició derogatòria i sis disposicions finals.

En allò que és l'objecte de la sol·licitud, la disposició final tercera modifica la Llei 21/1992, de 16 de juliol, d'indústria, atès que dóna una nova redacció a l'article 15, relatiu als organismes de control, i a l'article 16, referit al funcionament d'aquests organismes. En ambdós casos, tal com expressa el preàmbul, la modificació es fa com a conseqüència de les prescripcions de la Llei 20/2013, de 9 de desembre, de garantia de la unitat de mercat (en endavant, LGUM). Quant a l'article 15, declara que l'objectiu principal de la norma és regular l'acreditació dels organismes de control, que es considera un element essencial en la mesura que permetrà que els requisits exigits

siguin únics i vàlids per a tot el territori estatal i davant qualsevol autoritat competent. Respecte de l'article 16, remarca la substitució del terme «autoritzats» pel d'«habilitats», com també el fet que la supervisió dels organismes de control es durà a terme tal com estableix la LGUM.

Per la seva banda, l'apartat u de la disposició final quarta modifica la Llei 24/2013, de 26 de desembre, del sector elèctric, mitjançant l'addició d'un nou apartat 6 a l'article 4, que preveu la possibilitat que la planificació elèctrica estatal pugui incloure un annex amb caràcter no vinculant, en relació amb les instal·lacions de la xarxa de transport que es consideri necessari posar en servei en els anys posteriors a l'horitzó de la planificació. La inclusió en aquest annex servirà solament a l'efecte d'iniciar els tràmits administratius corresponents. Però, abans de dictar les resolucions que pertocui, podrà acordar-se la suspensió dels procediments administratius relatius a les esmentades instal·lacions fins a la seva inclusió en la planificació elèctrica vinculant.

A l'últim, la disposició final cinquena estableix els títols competencials que habiliten l'Estat per aprovar aquesta Llei.

Quant al context normatiu tant en l'àmbit europeu com en l'estatal, cal fer esment, en primer lloc, de la Directiva 2006/123/CE, del Parlament Europeu i del Consell, de 12 de desembre de 2006, relativa als serveis en el mercat interior, i la seva transposició a l'ordenament intern, entre d'altres, per la Llei 17/2009, de 23 de novembre, sobre el lliure accés a les activitats de serveis i el seu exercici i, com a complement de l'anterior, de 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, i, en segon lloc, s'ha de tenir en compte la LGUM, ja esmentada anteriorment, i que cal recordar que fou objecte del nostre Dictamen 5/2014, de 14 de febrer.

En el marc del dret català, quant a les concretes disposicions objecte de sol·licitud, hem de fer esment a la Llei 12/2008, de 31 de juliol, de seguretat industrial, la Llei 18/2008, de 23 de desembre, de garantia i qualitat del subministrament elèctric i la Llei 9/2014, de 31 de juliol, de la seguretat industrial dels establiments, les instal·lacions i els productes.

2. Com hem avançat, els peticionaris demanen la nostra opinió consultiva respecte de determinats preceptes de la Llei 32/2014. En concret, hem vist que es tracta dels apartats quatre i cinc de la disposició final tercera, que modifiquen els articles 15.4 i 16.3 de la Llei 21/1992, de 16 de juliol, d'indústria; l'apartat u de la disposició final quarta, que afegeix un nou apartat 6 a l'article 4 de la Llei 24/2013, de 26 de desembre, del sector elèctric, i la disposició final cinquena, apartat 3, que invoca l'article 149.1.13 CE, sobre bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica, com a títol competencial que habilita l'Estat per dictar l'abans esmentada disposició final tercera.

Quant als preceptes esmentats, el Govern planteja diversos dubtes de constitucionalitat i d'estatutarietat que ara exposem amb caràcter general, sens perjudici d'una major concreció en el fonament jurídic corresponent.

Primerament, sobre la disposició final tercera, apartats quatre i cinc, el Govern considera que les modificacions introduïdes en els articles 15 i 16 de la Llei 21/1992, de 16 de juliol, d'indústria, podrien constituir un excés competencial respecte de l'article 149.1.13 CE, en desapoderar la Generalitat de les seves competències ex articles 139.1 i 110 EAC, en matèria d'indústria, en relació amb la funció de supervisió dels organismes de control sobre la seguretat industrial que despleguen llur activitat a Catalunya. En aquest sentit, el Govern invoca el DCGE 5/2014, de 14 de febrer, en el qual vàrem concloure que la disposició addicional desena de la LGUM vulnerava les competències relacionades amb activitats econòmiques del capítol II del

títol IV de l'Estatut, entre les quals figura indústria (ex art. 139 EAC), així com també l'article 115.1, relatiu a l'abast territorial i els efectes d'aquestes competències.

Segonament, en relació amb la disposició final quarta (apartat u), el Govern afirma que la modificació introduïda podria suposar una vulneració de la competència compartida en matèria d'energia prevista a l'article 133 EAC, que inclou la potestat per a l'atorgament de les instal·lacions de transport d'energia que transcorrin íntegrament pel territori de Catalunya, així com dels criteris de delimitació que fixa l'article 149.1.22 CE per determinar quina és l'administració competent per acordar l'autorització de les instal·lacions elèctriques.

3. Un cop exposat el contingut de la Llei 32/2014 i dels preceptes qüestionats, així com els dubtes que susciten, indicarem l'estructura que adoptarà el Dictamen per tal de donar resposta a la sol·licitud. En aquest sentit, ens cal precisar que si bé, com hem vist, la petició versa amb caràcter general sobre la dita Llei, reguladora de la metrologia, el seu objecte és molt més específic, ja que es refereix tan sols a alguns aspectes derivats de la reforma que realitza de dues normes sectorials més: la Llei 21/1992, de 16 de juliol, d'indústria, i la Llei 24/2013, de 26 de desembre, del sector elèctric. Per tant, el Dictamen no es referirà a la regulació de la metrologia, tot i que ens cal subratllar la indubtable vinculació que aquesta presenta amb la matèria d'indústria, i en concret amb la seguretat industrial, sinó que centrarem l'atenció en la incidència que puguin tenir les modificacions legislatives d'ambdues lleis sobre les competències de la Generalitat en matèria d'indústria i d'energia.

Així, en el fonament jurídic segon, exposarem el marc competencial de la controvèrsia plantejada i el cànon jurisprudencial i consultiu aplicable i, en el

fonament jurídic tercer, examinarem la seva aplicació als preceptes objecte de la sol·licitud.

***Segon. El marc constitucional i estatutari en matèria d'indústria i d'energia***

En aquest fonament jurídic, a fi de donar resposta a la petició del Govern, en primer lloc delimitarem el marc competencial i el paràmetre jurisprudencial i consultiu aplicable a la matèria d'indústria. A continuació, seguirem el mateix esquema amb relació a la matèria referida a energia.

1. Respecte de l'àmbit material relatiu a indústria, cal precisar que el contingut de les modificacions dutes a terme pels apartats quatre i cinc de la disposició final tercera de la Llei 32/2014 sobre els articles 15 i 16 de la Llei 21/1992, de 16 de juliol, d'indústria, s'inclou dins la submatèria «seguretat industrial», en tant que regulen el règim d'habilitació per a l'accés i l'exercici de l'activitat dels organismes de control, com també la seva supervisió. Així mateix, segons el que estableix l'apartat 3 de la disposició final cinquena, la dita disposició tercera «es dicta a l'empara del que disposa l'article 149.1.13 de la Constitució».

L'enquadrament competencial es concreta, en aquest cas, en els referents del bloc de la constitucionalitat que, d'una banda, atribueixen a l'Estat la competència exclusiva sobre les «[b]ases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica» (art. 149.1.13 CE) i, de l'altra, els apartats 1 i 2 de l'article 139 EAC, que disposen que correspon a la Generalitat la «competència exclusiva en matèria d'indústria, salvant el que estableix l'apartat 2. Aquesta competència inclou, en tot cas, l'ordenació dels sectors i dels processos industrials a Catalunya, la seguretat de les activitats, de les instal·lacions, dels equips, dels processos i dels productes industrials i la



regulació de les activitats industrials que puguin produir impacte en la seguretat o la salut de les persones». L'esmentat apartat 2 prescriu que «[c]orrespon a la Generalitat la competència compartida sobre la planificació de la indústria, en el marc de la planificació general de l'economia».

Un cop fixat el marc competencial aplicable a la matèria afectada, seguidament passem a exposar el cànon interpretatiu que, sobre aquest àmbit de competències, ens aporta la jurisprudència constitucional. En primer lloc, hem d'avançar que amb relació a l'abast de la competència de l'Estat ex article 149.1.13 CE, la STC 175/2003, de 30 de setembre (FJ 16), sintetitzant una reiterada doctrina anterior ha assenyalat que «se traduce en la competencia de dirección económica de los diferentes sectores productivos y, por tanto, del sector industrial (por todas, STC 65/1998, de 18 de marzo, FJ 7.a)».

Però, certament, l'abast que hagi de tenir la competència estatal ex article 149.1.13 CE no pot ser concebut de manera materialment omnímoda. A fi d'establir uns criteris que permetin evitar una *vis* expansiva tal que pogués neutralitzar el contingut efectiu de les competències autonòmiques específiques sobre l'ordenació d'un sector determinat, el Consell, prenent com a referència la pròpia jurisprudència constitucional, ha destacat la necessitat que aquest títol s'interpreti restrictivament. En aquest sentit, hem afirmat 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)» (per tots, DCGE 20/2013, de 19 de desembre, FJ 2.2).

En aquest mateix Dictamen, i també retenint el paràmetre interpretatiu que ofereix la jurisprudència constitucional sobre el significat de l'article 149.1.13 CE, vàrem afirmar que la legitimitat constitucional de la seva utilització resta limitada al fet que amb la cobertura d'aquest títol competencial de naturalesa transversal no es pretengui incloure qualsevol acció de naturalesa econòmica sinó que, ans al contrari, el seu ús solament escaurà si aquesta presenta una incidència directa i significativa sobre la activitat econòmica general, ja que si no fos així la conseqüència seria el buidament de contingut de la matèria i del títol competencial més específic (per totes, STC 124/2003, de 19 de juny, FJ 3).

D'igual manera, recentment, el Tribunal Constitucional ha insistit que les facultats que pot tenir l'Estat en els àmbits sectorials de l'economia, que corresponen en exclusiva a les comunitats autònomes, no poden suposar en cap cas que es desfiguri el repartiment de competències constitucional i estatutari en virtut del qual aquelles han «recibido importantes responsabilidades en materia económica» (STC 11/2015, de 5 de febrer, FJ 6). És a dir, que l'Estat no pot emparar-se en el títol transversal de l'article 149.1.13 CE per establir un punt de connexió atributiu de competències, de tal forma que neutralitzi o impedeixi plenament la competència específica de la comunitat autònoma per a l'ordenació d'un sector concret, reconeguda a l'Estatut.

En segon lloc, i ja entrant en l'examen del títol competencial específic sobre indústria, que suscita el contingut de la sol·licitud formulada pel Govern, cal reiterar que la Generalitat disposa de la competència exclusiva en matèria d'indústria i la competència compartida amb l'Estat sobre la planificació de la indústria, en el marc de la planificació general de l'economia (art. 139.1 i 2 EAC).

Des de la perspectiva material, la jurisprudència constitucional ha delimitat el seu contingut en els termes que segueixen: «[e]n efecto, en el núcleo fundamental de la materia de "industria" se incluyen, entre otras, las actividades destinadas a la ordenación de sectores industriales, a la regulación de los procesos industriales o de fabricación y, más precisamente en la submateria de seguridad industrial, las actividades relacionadas con la seguridad de las instalaciones y establecimientos industriales y la de los procesos industriales y los productos elaborados en las mismas» (STC 203/1992, de 26 de novembre, FJ 2).

I, des de la funcional, el Tribunal Constitucional, en una jurisprudència que és anterior a l'Estatut de 2006, ha mantingut un criteri pel qual el títol competencial de l'article 149.1.13 CE habilitava l'Estat per intervenir en l'àmbit material d'indústria. Concretament, a la STC 175/2003, de 30 de setembre, recollint una doctrina reiterada sobre aquesta qüestió (entre d'altres, les STC 203/1992 i STC 243/1994, de 21 de juliol), amb relació al repartiment de funcions entre l'Estat i les comunitats autònomes en matèria de seguretat industrial, ha arribat a diverses conclusions: «primera, que el Estado tiene atribuida la potestad normativa —podrá dictar normas por razones de seguridad industrial— que sin embargo no excluye la posibilidad de que la Comunidad Autónoma que posea la competencia exclusiva en materia de industria, "sin perjuicio de lo que determinen esas normas del Estado, pueda dictar también disposiciones complementarias de las del Estado, siempre que no violen los mandatos o impidan alcanzar los fines perseguidos por la legislación estatal» (FJ 16).

Així mateix, en allò que es refereix a la funció executiva que correspon a la Generalitat, i que esdevé una qüestió d'especial interès per emetre la nostra opinió consultiva, el Tribunal afegeix en la STC 179/1998, de 19 de setembre que: «la ejecución de esta normativa estatal y de la complementaria que pueda dictar la Comunidad Autónoma corresponde en exclusiva a [ésta] ya

que [...] únicamente [se] excluyen de la competencia autonómica las normas que pueda dictar el Estado, sin referencia alguna a ninguna actividad estricta de ejecución [...]. De manera que el Estado carece de facultades ejecutivas en materia de industria y, en concreto, de seguridad industrial en todo el territorio nacional (STC 243/1994, fundamento jurídico 3º)» (FJ 3).

En tercer lloc, i sense abandonar l'àmbit de la matèria competencial d'indústria i seguretat industrial, ens cal examinar també altres aspectes de rellevància competencial que afecten la modificació dels articles 15 i 16 de la Llei d'indústria, com són: l'abast territorial d'aquestes competències (art. 115 EAC), i la incidència que pugui presentar l'actual regulació de la garantia de la unitat de mercat, prevista a la LGUM com una de les específiques manifestacions de la competència de l'Estat ex article 149.1.13 CE.

En general, sobre l'abast territorial de les competències, la jurisprudència constitucional ha interpretat en mantes ocasions que «el territorio se configura como un elemento definidor de las competencias de cada Comunidad Autónoma en su relación con las demás Comunidades Autónomas y con el Estado» i que, en conseqüència, aquesta regla interpretativa permet localitzar la titularitat de la corresponent competència atenent a l'àmbit en què es desenvolupen les activitats materials específiques. Tanmateix, el límit territorial no impedeix que «el ejercicio de las competencias de una Comunidad Autónoma pueda tener repercusiones [...] fuera de la misma» (entre d'altres, les STC 3/2014, de 16 de gener, FJ 3, i 8/2013, de 17 de gener, FJ 5).

Dit això, als efectes de l'objecte d'aquest Dictamen, cal parar atenció al significat del territori de Catalunya com a àmbit de les competències de la Generalitat, en el qual aquesta projecta les seves polítiques públiques en els més diversos sectors materials. Així, atès el caràcter territorial de les instàncies d'autogovern que són les comunitats autònomes, el territori de

Catalunya definit per l'Estatut (art. 14.1 EAC) estableix els límits dins els quals exerceixen els seus poders les institucions autonòmiques i on les seves actuacions tenen eficàcia. Per tant, el territori es presenta com l'element espacial on s'elabora vàlidament l'ordenament jurídic català, on aquest és vigent i dins el qual, en general, produeix els seus efectes jurídics.

D'aquesta manera, i en particular pel que ara interessa, que és la incidència de la LGUM en l'exercici ordinari de les competències de les comunitats autònomes amb abast econòmic, en el nostre Dictamen 5/2014, de 14 de febrer, vàrem assenyalar, d'acord amb la jurisprudència constitucional, que les dites competències poden tenir efectes supraterritorials.

En efecte, d'acord amb aquesta doctrina sobre el territori com a àmbit de delimitació de l'autonomia política: «l'article 115 EAC regula l'abast territorial i els efectes de les competències, i després de reconèixer la regla general segons la qual "l'àmbit material" d'aquestes és "[...] el territori de Catalunya [...]", tot seguit introdueix com a excepció "[...] els supòsits a què fan referència expressament aquest Estatut i altres disposicions legals que estableixen l'eficàcia jurídica extraterritorial de les disposicions i actes de la Generalitat. Per tant, és una conseqüència lògica que les competències autonòmiques tenen el seu àmbit natural d'exercici en el territori de Catalunya, però això no obsta perquè, si escau, també tinguin efectes extraterritorials» (FJ 2.D).

Però, un cop reiterat aquest criteri, tot seguit vàrem afegir que: «resulta contradictori [...] que, a través d'una llei ordinària, tot i que hagi estat aprovada amb caràcter de norma bàsica, l'Estat pugui establir, com ho ha fet la LGUM, i en sentit contrari al que preveu l'article 115 de l'Estatut, una regla general que atribueix uns efectes extraterritorials generals a totes les actuacions administratives que desplacen les previsions estatutàries sobre el tema. Perquè, certament, aquesta és la conseqüència que es deriva de la

institucionalització del principi de l'eficàcia en tot el territori estatal de les actuacions administratives de les autoritats "del lloc d'origen"».

En la mateixa lògica interpretativa sostinguda reiteradament pel Consell en anteriors ocasions respecte de la necessitat de procurar una interpretació restrictiva de l'abast del títol competencial de l'article 149.1.13 CE, vàrem considerar que l'Estat no pot emparar-se en aquesta competència «per dur a terme una regulació destinada a garantir la unitat de mercat en els termes i amb els efectes tan restrictius per a les competències de la Generalitat». Per la seva banda, no en va el mateix Tribunal Constitucional ha insistit en el criteri segons el qual aquest títol competencial no pot ser entès des d'una lògica que condueixi a una aplicació indiscriminada si no és a desgrat de les competències de les comunitats autònomes (STC 124/2003, FJ 3).

2. Seguidament, passarem a exposar el marc competencial i el cànon interpretatiu aplicable a la regulació del sector elèctric, i amb aquesta finalitat centrarem l'atenció en la competència sobre energia i, més específicament, sobre les instal·lacions elèctriques i el transport, tots dos com a elements integrants de la planificació elèctrica.

D'acord amb l'article 149.1.22 CE, l'Estat disposa de la competència exclusiva respecte de l'autorització d'instal·lacions elèctriques quan el seu aprofitament afecti una altra comunitat o el transport d'energia surti del seu àmbit territorial. Així mateix, el títol competencial de l'article 149.1.25 CE atribueix a l'Estat la competència sobre les bases del règim energètic i, a més, li correspon també la competència per determinar les bases i la coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica (art. 149.1.13 CE), en la qual s'inclou l'energia elèctrica, atesa la indubtable incidència econòmica del sector elèctric.

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

Pel que fa a aquest enquadrament competencial, el cànon interpretatiu que ens ofereix la jurisprudència constitucional des de la inicial STC 12/1984, de 2 de febrer, (FJ 1), i també la nostra doctrina consultiva sobre el títol competencial de l'article 149.1.22 CE, permeten afirmar que, tal com vàrem establir en el DCGE 7/2014, de 27 de febrer, relatiu a la Llei 24/2013, de 26 de desembre, del sector elèctric (FJ 2.3), l'Estat pot autoritzar les instal·lacions elèctriques, sempre que es doni una de les dues condicions previstes per la norma constitucional: que ultrapassin el territori propi de la comunitat autònoma o que el seu aprofitament afecti altres comunitats autònomes, a part de Catalunya. Així, a fi de determinar si es produeix una afectació de l'aprofitament a més d'una comunitat autònoma, el Tribunal Constitucional accepta, en principi, que el legislador utilitzi un conjunt de criteris que no poden ser considerats estrictament jurídics, sinó tècnics, en estar vinculats a les pròpies característiques tècniques de la instal·lació, com ara el nivell de tensió, la potència elèctrica instal·lada o la seva interconnexió amb la xarxa elèctrica estatal (STC 181/2013, de 23 d'octubre, FJ 7).

Quant al títol competencial de l'article 149.1.25 CE, cal reiterar el que ja vàrem dir al precitat Dictamen 7/2014 (FJ 2.4) sobre la necessitat de determinar quin és l'abast de les bases del règim energètic, així com també tenir present que, d'acord amb l'article 111 EAC, correspon a la Generalitat,

com a titular de la competència compartida en matèria d'energia, la potestat legislativa, la potestat reglamentària i la funció executiva, en el marc de les bases que fixi l'Estat.

A manera de síntesi d'aquesta doctrina del Consell, en la línia expressada per la jurisprudència constitucional, cal recordar que la noció de bases presenta una doble dimensió, una de formal i una altra de material. La primera requereix «la utilització, com a regla general, de normes amb rang de llei per determinar el que és bàsic». Mentre que la dimensió material «defineix allò que és bàsic com a principis o, segons el que interpreta la jurisprudència constitucional, com un marc normatiu unitari "dirigido a asegurar los intereses generales y dotado de estabilidad [...] a partir del cual pueda cada Comunidad, en defensa de su propio interés, introducir las peculiaridades que estime convenientes dentro de su marco competencial"» (DCGE 6/2013, de 8 de juliol, FJ 2.2).

En relació amb el cas específic de l'àmbit de l'energia elèctrica, la doctrina constitucional accepta que el concepte de bases inclou les normes bàsiques amb rang legal sobre l'ordenació del sector elèctric, i també de manera excepcional admet les normes de caràcter reglamentari, especialment en allò que es refereix al règim econòmic del sector (STC 18/2011, de 3 de març, FJ 8).

A l'últim, cal precisar que, respecte dels diferents àmbits materials que integren la regulació del sector elèctric, i sobre els quals es projecta la competència bàsica estatal, la jurisprudència inclou, entre d'altres: la determinació dels subjectes del sistema elèctric, la fixació de les principals directrius de les activitats destinades al subministrament d'energia o la planificació elèctrica (STC 18/2011, FJ 8, i 4/2013, de 17 de gener, FJ 5). Atès l'objecte de sol·licitud i, per tant, als efectes del nostre Dictamen, centrarem únicament l'atenció en el darrer àmbit esmentat.



En aquest sentit, hem d'assenyalar que el Tribunal Constitucional ha dit que l'Estat, en virtut dels títols competencials establerts a l'article 149.1.13 i .25 CE, està habilitat per dur a terme una activitat planificadora en relació amb el sector elèctric. I ha declarat que l'esmentada activitat té com a finalitat assegurar el correcte funcionament del sistema elèctric, oferint els paràmetres que han d'il·lustrar les administracions públiques, però també els operadors econòmics que han de decidir les seves inversions en el sector. I ha concretat que l'àmbit de la seva obligatorietat «queda circumscribit tan sólo a las instalaciones de transporte, dado el carácter de monopolio natural de este tipo de redes». D'altra part, recorda que la normativa reguladora de l'activitat de planificació estatal reconeix la participació de les comunitats autònomes en el seu procés d'elaboració (STC 18/2011, FJ 7.b).

Finalment, ha afegit que la naturalesa indicativa de la planificació en la majoria dels aspectes (llevat de les instal·lacions de transport) «excluye por principio la idea de una planificación de detalle en la que se marginen las competencias autonómicas en materia de planificación eléctrica, al menos en todo lo relativo a las actividades destinadas a garantizar el suministro eléctrico distintas a la ordenación de las instalaciones de transporte» (STC 18/2011, FJ 7.b). En definitiva, en totes aquelles matèries que els han estat atribuïdes estatutàriament.

### ***Tercer. L'examen de la constitucionalitat i l'estatutarietat dels preceptes objecte de la sol·licitud***

De conformitat amb l'estructura del Dictamen anunciada anteriorment, aplicarem ara el paràmetre de constitucionalitat i d'estatutarietat exposat en el fonament jurídic anterior a les disposicions que han estat objecte de la sol·licitud formulada pel Govern. En primer lloc, examinarem els apartats

quatre i cinc de la disposició final tercera, que modifiquen respectivament els articles 15 i 16 de la Llei 21/1992, de 16 de juliol, d'indústria, referits tots dos als organismes de control i el seu funcionament. Així mateix, per connexió, analitzarem la disposició final cinquena, que prescriu que l'anterior previsió normativa es dicta a l'empara del que disposa l'article 149.1.13 CE. En segon lloc, abordarem el contingut de la disposició final quarta, per la qual s'afegeix un nou apartat 6 a l'article 4 de la Llei 24/2013, de 26 de desembre, del sector elèctric, relatiu a la planificació elèctrica.

1. La nova redacció donada a l'article 15 de la Llei 21/1992, d'indústria, versa sobre la regulació dels «organismes de control» encarregats de «verificar el compliment de les condicions i els requisits de seguretat que estableixen els reglaments de seguretat per als productes i les instal·lacions industrials» (apt. 1). En allò que ara interessa, l'apartat 4 d'aquest mateix precepte, estableix que:

«4. El règim d'habilitació per a l'accés i l'exercici de l'activitat dels organismes de control consisteix en una declaració responsable davant l'autoritat competent, amb l'acreditació prèvia de la competència tècnica de l'organisme de control per part d'una entitat nacional d'acreditació.

L'habilitació correspon a l'autoritat competent en matèria d'indústria on l'organisme de control accedeixi a l'activitat per a la qual vol ser acreditat, sense perjudici, si s'escau, de l'aplicació del que disposa en matèria d'autoritat d'origen la disposició addicional desena de la Llei 20/2013, de 9 de desembre, de garantia de la unitat de mercat.

La declaració responsable habilita l'organisme de control per exercir l'activitat per a la qual ha estat acreditat en tot el territori espanyol durant un temps indefinit, sens perjudici, si escau, del que disposi la normativa comunitària als efectes del seu reconeixement a la Unió Europea».

A) En el primer fonament jurídic hem avançat que els dubtes formulats pel Govern assenyalen que la regulació d'aquest article i de l'article 16.3, que

examinarem després, podria significar un excés competencial, per l'ús que la Llei 32/2014 fa del títol recollit a l'article 149.1.13 CE, que comporta un desapoderament de les competències de la Generalitat, amb relació a la funció de la supervisió dels organismes de control en matèria de seguretat industrial (art. 139.1 i 110 EAC). En ambdós preceptes la petició es remet al que vàrem concloure en el nostre Dictamen 5/2014 i, en aquest sentit, el Govern considera que la disposició addicional desena de la Llei 20/2013 vulnera les competències relacionades amb activitats econòmiques del capítol II del títol IV EAC, entre les quals figura la indústria, assumida en l'article 139 EAC, i així mateix, afegeix que també vulnera l'article 115.1 EAC, relatiu a l'abast territorial i els efectes d'aquestes competències.

Quant al nou apartat 4 de l'article 15 de la Llei 21/1992, el Govern, a fi d'argumentar el desapoderament competencial que comporta el contingut d'aquest precepte, centra l'atenció de forma específica en el seu segon paràgraf, considerant que «les normes de conflicte per a la determinació de l'autoritat d'origen de la disposició addicional desena, assumides en la nova redacció de l'art. 15.4 [...], podrien constituir també una extralimitació del principi d'eficàcia territorial, en particular un sistema que permet a l'organisme de control triar l'autoritat d'origen a la qual correspon la seva habilitació, només pel fet que s'hagi establert en diverses comunitats autònomes, desplaçant i desactivant la territorialitat pròpia de les disposicions i actes de la Generalitat de Catalunya, pel que fa a la supervisió d'aquests organismes».

B) Dit això, cal indicar que l'esmentat segon paràgraf de l'apartat 4 en el qual el Govern, com hem vist, focalitza els seus principals dubtes d'inconstitucionalitat i d'antiestatutarietat té per objecte adaptar la Llei 21/1992 a les prescripcions de la LGUM. Amb aquesta finalitat, fa una remissió a la disposició addicional desena de la Llei esmentada, que regula la «determinació de l'autoritat d'origen» en els termes següents:

«Quan en aplicació de la definició que preveu la lletra d) de l'annex d'aquesta Llei [referida al concepte autoritat d'origen] hi hagi conflicte per determinar quina és l'autoritat d'origen o l'operador s'hagi establert en més d'un lloc, ha d'elegir com a autoritat d'origen la de qualsevol dels llocs en què s'hagi establert i ha de comunicar la seva elecció a les autoritats afectades. La comunicació produeix efectes a partir de la seva presentació, i no afecta els procediments administratius iniciats amb anterioritat» (paràgraf primer).

Doncs bé, d'acord amb aquesta nova redacció de l'article 15.4, podem constatar la concurrència de dues regles per a la determinació de l'autoritat competent, configurades per possibilitar l'actuació dels organismes de control en matèria d'indústria. D'una banda, al paràgraf segon s'estableix que, en efecte, «[l]habilitació correspon a l'autoritat competent en matèria d'indústria on l'organisme de control accedeixi a l'activitat», però, tot seguit i sense solució de continuïtat, s'introdueix una excepció a través d'una remissió, «si s'escau», a una altra regla sobre la determinació de l'autoritat d'origen establerta per la dita disposició addicional desena de la LGUM, que respon a un criteri diferent i que és aplicable en dos supòsits: quan es produeixi un conflicte en la determinació de l'autoritat d'origen o quan l'operador operi en més d'un lloc, aquest últim «ha d'elegir com a autoritat d'origen la de qualsevol dels llocs en què s'hagi establert i ha de comunicar la seva elecció a les autoritats afectades».

La primera regla o punt de connexió que s'estableix per determinar l'autoritat competent establerta pel paràgraf segon de la nova redacció donada a l'apartat 4 de l'article 15 resulta respectuosa amb les competències de la Generalitat com a autoritat competent del lloc d'origen en matèria d'indústria i, més específicament, en matèria de seguretat industrial ex article 139.1 EAC. En efecte, el precepte estatutari prescriu que la seva competència exclusiva «inclou, en tot cas, [...] la seguretat de les activitats, de les

instal·lacions, dels equips, dels processos i dels productes industrials i la regulació de les activitats industrials que puguin produir impacte en la seguretat o la salut de les persones».

Per contra, la segona regla que incorpora *ex novo* el mateix paràgraf segon, que consisteix a fer una remissió a la disposició addicional desena de la LGUM, no constitueix pròpiament un punt de connexió sinó que, per a determinades situacions, deixa a l'arbitri de l'operador la determinació de l'autoritat competent o d'origen, que pot ser la de qualsevol dels llocs en què aquell s'hagi establert.

Doncs bé, aquesta explícita remissió a la LGUM ens obliga necessàriament a tenir en compte el parer que vàrem emetre en el nostre Dictamen 5/2014 amb motiu de l'examen de la seva disposició addicional desena, d'aplicació general a les activitats econòmiques del mercat estatal. I això perquè, atès el caràcter diferent d'ambdues regles en la nova redacció de l'article 15.4 de la Llei 21/1992, paràgraf segon, destinades a la determinació de l'autoritat competent, ens caldrà verificar si, un cop examinada en un àmbit específic com és el relatiu a les competències sectorials sobre indústria, la concreta aplicació de la legislació sobre la garantia de la unitat de mercat incideix de manera lesiva sobre les competències de la Generalitat en aquest àmbit material específic.

D'acord amb el que vàrem raonar en el Dictamen 5/2014, el contingut de la precitada disposició ha de ser posat en relació sistemàtica amb els articles 19 i 20, que formen part del capítol V de la LGUM, relatiu a la regulació de l'anomenat «Principi d'eficàcia en tot el territori nacional».

En nom de la brevetat, exposarem una síntesi de l'argumentació general que llavors va sustentar el nostre parer d'inconstitucionalitat i d'antiestatutarietat dels tres preceptes esmentats, i tot seguit examinarem la incidència que

pugui tenir la seva aplicació concreta en les competències de la Generalitat en matèria d'indústria (art. 139.1 i 2 EAC).

A fi d'examinar la transcendència que presentava l'esmentat principi legal, relatiu a la lliure iniciativa econòmica dels operadors en tot el territori de l'Estat, vàrem subratllar que la jurisprudència constitucional ha reconegut de forma reiterada, des de les seves primeres sentències, que les competències autonòmiques poden tenir efectes supraterritorials (STC 37/1981, de 16 de novembre, FJ 1). D'acord amb aquesta interpretació jurisprudencial, l'article 115 EAC sobre l'abast territorial de les competències declara que «és una conseqüència lògica que les competències autonòmiques tenen el seu àmbit natural d'exercici en el territori de Catalunya, però això no obsta perquè, si escau, també tinguin efectes extraterritorials» (FJ 2.D).

La LGUM ha introduït una regla general que atribueix efectes extraterritorials generals a la regulació establerta per l'autoritat d'origen, sense distinció material ni funcional de les competències relacionades amb l'activitat econòmica que puguin resultar específicament afectades. Aquesta raó va justificar que afirmessin que resultava contrari a l'Estatut que l'Estat incorporés «una regla general que atribueix uns efectes extraterritorials generals a totes les actuacions administratives, que desplacen les previsions estatutàries sobre el tema». En el mateix sentit vàrem subratllar que: «la disposició general o l'acte administratiu aprovat des de "l'autoritat d'origen" té un efecte extraterritorial que produeix plens efectes jurídics, perquè "l'autoritat de destinació" està obligada a assumir la seva validesa (art. 19.3 LGUM)» (FJ 2.D).

Seguidament, quant a la invocació genèrica que la LGUM feia del títol competencial de l'article 149.1.13 CE per tal de fonamentar l'habilitació competencial de l'Estat per garantir la unitat de mercat, a través del dit «principi d'eficàcia en tot el territori nacional», vàrem interpretar que

«desactiva de forma parcial però indiscriminada la territorialitat ex article 115.1 EAC respecte de totes les competències de la Generalitat que directament o indirecta tinguin relació amb activitats econòmiques» (FJ 2.D).

Doncs bé, un cop exposats els trets essencials del nostre parer consultiu que va ser formulat amb caràcter general sobre les prescripcions de la LGUM, ens cal ara determinar si la seva aplicació concreta a la matèria d'indústria i, més concretament, a la submatèria relativa a la seguretat industrial, que ha estat objecte de la nova regulació prevista a l'apartat quatre de la disposició final tercera de la Llei 32/2014, resulta o no lesiva d'aquestes competències de la Generalitat.

Segons els criteris jurisprudencials i la nostra doctrina consultiva exposats, hem d'excloure que la modificació de l'article 15.4 de la Llei 21/1992 pugui trobar habilitació en el títol competencial de l'article 149.1.13 CE que, com hem vist, és el fonament constitucional en què s'empara la Llei 32/2014, tal com prescriu l'apartat tercer de la seva disposició final cinquena.

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

En segon lloc, per bé que la indústria com a tal activitat és un dels sectors essencials de l'economia i de la seva planificació general (STC 203/1992, FJ 2), aquesta circumstància no comporta que qualsevol activitat que hi estigui

vinculada tingui la rellevància suficient en els termes que estableix la jurisprudència constitucional, de forma que empari l'Estat per regular una matèria invocant automàticament el títol competencial de l'article 149.1.13 CE. Ans al contrari, hem d'afirmar que l'estricta i específica regulació del règim d'habilitació per a l'accés i l'exercici de l'activitat dels organismes de control industrial i de les regles per determinar-ne l'autoritat competent, d'acord amb el seu contingut i objectiu predominant, no presenta una incidència econòmica significativa que permeti a l'Estat fer ús de l'esmentat títol competencial transversal.

Efectivament, en aquest supòsit concret no es justifica que les regles contingudes a l'article 15.4 de la Llei 21/1992, sobre l'habilitació que correspon a l'autoritat competent en matèria d'indústria i la seva determinació legal, en cas de conflicte o de diversitat dels llocs d'establiment de l'operador, responguin als requisits que permeten a l'Estat emparar-se en l'article 149.1.13 CE.

Cal recordar en aquest sentit que, segons el paràmetre exposat en el fonament jurídic anterior, la validesa de la intervenció de l'Estat en l'àmbit de competència exclusiva de les comunitats autònomes ex article 149.1.13 CE, com és el cas de la seguretat industrial (art. 139.1 EAC), «està subjecta almenys a dos requisits: un, "que es tracti d'una mesura objectivament de caràcter econòmic" i no només per la seva finalitat; i l'altre, "que l'esmentada mesura tingui rellevància per a l'economia general" (STC 225/1993, FJ 4)», o bé que tingui per objecte la regulació d'un sector estratègic per a aquesta darrera. Així, en sentit contrari, una utilització expansiva de l'article 149.1.13 CE, que inclogui qualsevol acció de naturalesa econòmica, per indirecta que pugui ser, «"[...] vaciaría de contenido una materia y un título competencial más específico (STC 112/1995)" [STC 124/2003, FJ 3]» (DCGE 20/2013, de 19 de desembre, FJ 2.2).



Aquest és el cas de la norma examinada, en la mesura que no incideix en l'economia general en els termes exposats abans ni tampoc no ordena cap sector econòmic, sinó que, com hem vist, es refereix simplement a l'establiment d'unes regles per a la determinació de l'autoritat administrativa competent que ha de dur a terme unes concretes actuacions en l'àmbit de la seguretat industrial (art. 139.1 EAC).

En definitiva, hem de concloure que aquest buidament de competències, que es deriva de la utilització expansiva de l'article 149.1.13 CE, es confirma en el supòsit específic que és objecte d'aquest Dictamen relatiu a les competències de la Generalitat sobre seguretat industrial. I que, per tant, la invocació que fa la disposició final cinquena de la Llei 32/2014 a aquest títol competencial de caràcter horitzontal per emparar la nova redacció donada a l'article 15.4 de la Llei 21/1992, d'indústria, incideix de forma lesiva sobre la competència específica ex article 139.1 EAC, per les raons que s'exposen seguidament.

Un cop hem exclòs que l'article 149.1.13 CE pugui donar cobertura a la nova regulació sobre seguretat industrial, cal posar en relleu els efectes que comporta sobre les competències de la Generalitat la seva aplicació extensiva. D'acord amb el paràmetre interpretatiu fixat anteriorment, cal subratllar que, segons ha reiterat la jurisprudència constitucional, el territori és l'element definidor de les competències de les comunitats autònomes en les seves relacions amb l'Estat i amb les altres comunitats i que aquesta regla interpretativa permet localitzar la titularitat de la corresponent competència (per totes, la STC 3/2014, FJ 3). El límit espacial que configura el territori és, per tant, l'àmbit natural d'exercici de les competències de la Generalitat, com així ho estableix l'article 115 EAC.

Per contra, la remissió que el segon paràgraf de l'article 15.4 de la Llei 2/1992, d'indústria, fa a la disposició adicional desena de la LGUM,

comporta uns efectes que, amb caràcter general, ja vàrem exposar en el nostre Dictamen 5/2014 i que hem sintetitzat en el fonament jurídic segon, en tant que suposen que: «la disposició general o l'acte administratiu aprovat des de "l'autoritat d'origen" té un efecte extraterritorial que produeix plens efectes jurídics, perquè "l'autoritat de destinació" està obligada a assumir la seva validesa (art. 19.3 LGUM)» (FJ 2.4.D).

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

En conseqüència, d'acord amb els arguments abans exposats, concloem que l'apartat quatre de la disposició final tercera de la Llei 32/2014, de 22 de desembre, de metrologia, en la nova redacció que dóna al segon paràgraf de l'apartat 4 de l'article 15 de la Llei 21/1992, de 16 de juliol, d'indústria (en la frase, «sense perjudici, si s'escau, de l'aplicació del que disposa en matèria d'autoritat d'origen la disposició addicional desena de la Llei 20/2013, de 9 de desembre, de garantia de la unitat de mercat») és contrari a l'article 149.1.13 CE i vulnera les competències de la Generalitat en matèria d'indústria de l'article 139.1 EAC.

2. Passem ara a examinar el segon precepte que és objecte de la sol·licitud, referit a la nova redacció de l'article 16.3 de la Llei 21/1992. El seu contingut prescriu el següent:

«La supervisió dels organismes de control s'ha de dur a terme tal com estableix la Llei 20/2013, de 9 de desembre, de garantia de la unitat de mercat, al capítol VI.»

A la seva petició, el Govern afirma que el dit desapoderament competencial també «es palesa en els efectes que pot determinar [...], en impedir, d'acord amb l'art. 21.3 de la Llei 20/2013, que els òrgans competents en matèria d'indústria de la Generalitat puguin adoptar resolucions i mesures cautelars de manera immediata, malgrat constatar que un organisme que exerceix a Catalunya no compleix amb tots els requisits d'accés per exercir la seva activitat».

A fi de delimitar l'abast del nostre parer, ens cal precisar que el capítol VI de la LGUM, que regula la «[s]upervisió dels operadors econòmics», comprèn els articles 21 a 25, als quals es remet íntegrament ara la Llei 32/2104, que ja fou objecte del nostre reiterat pronunciament consultiu contingut en el Dictamen 5/2014.

En la seva argumentació, que ara cal reiterar en tots els seus aspectes, vàrem concloure que els articles 21, 22 i 24 LGUM no vulneren la Constitució ni l'Estatut d'autonomia. Per contra, respecte a l'apartat 2 de l'article 23 relatiu al sistema d'intercanvi electrònic d'informació, la conclusió fou diferent. El contingut de l'esmentada previsió és el següent:

«2. En cas que no s'acordi un format comú de comunicació entre autoritats competents, el Ministeri d'Hisenda i d'Administracions Públiques l'ha de determinar de conformitat amb el principi d'eficiència en l'assignació i la utilització dels recursos públics que estableix l'article 7 de la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera.»

En aquest supòsit, vàrem considerar que l'apartat 2 del precitat article 23, per la connexió que presenta amb l'apartat 2 de l'article 14 LGUM, que regula la «[c]ooperació en l'elaboració de projectes normatius», vulnera, igual que ho fa l'article 14, la potestat reglamentària del Govern de la Generalitat reconeguda en l'article 68.1 EAC, pel que fa a les competències relacionades amb activitats econòmiques incloses en el capítol II del títol IV de l'Estatut.

Doncs bé, ara, amb ocasió de la projecció de l'apartat 2 de l'article 23 LGUM sobre la matèria referida a indústria i, més específicament, respecte de la seguretat industrial, el sistema d'informació a través del qual les autoritats que operen en aquest àmbit, que ha de disposar d'un mecanisme d'intercanvi electrònic de dades, es veu condicionat per un nou requisit en cas que les administracions implicades no acordin un format comú de comunicació. Aquesta circumstància comporta que haguem de sostenir la mateixa conclusió d'inconstitucionalitat i d'antiestatutarietat que la formulada amb motiu del Dictamen 5/2014.

En efecte, conformement amb l'argumentació que va donar suport al Dictamen, hem de tornar a afirmar que «atès el contingut imperatiu d'aquest apartat, que es projecta sobre una qüestió tan essencialment vinculada a l'autonomia institucional, derivada de l'autonomia política, com és la seva potestat sobre l'iter d'aprovació de les seves disposicions generals, la Generalitat es veu obligada a alterar els tràmits amb la incorporació d'un de nou que ha prescrit la LGUM. Aquest caràcter preceptiu del tràmit prescrit per la llei estatal incorpora un element de cautela o tutela que no es correspon amb el principi d'autonomia política de l'article 2 CE» (FJ 2.3.d).

En conseqüència, l'apartat cinc de la disposició final tercera de la Llei 32/2014, en la nova redacció que dóna a l'apartat 3 de l'article 16 de la Llei 21/1992, d'indústria, exclusivament respecte a la remissió que fa a l'article 23.2 del capítol VI de la LGUM, vulnera l'article 68.1 EAC.

Així mateix, la conclusió a què anteriorment hem arribat respecte dels apartats quatre i cinc de la disposició final tercera de la Llei 32/2014 s'estén, per connexió, a l'apartat 3 de la disposició final cinquena, que empara la regulació de l'Estat en el títol competencial ex article 149.1.13 CE.

3. A l'últim, passem a examinar la modificació introduïda per l'apartat u de la disposició final quarta en la Llei 24/2013, de 26 de desembre, del sector elèctric, que consisteix en afegir un nou apartat a l'article 4, referit a la regulació de la planificació elèctrica, en els termes següents:

«6. La planificació elèctrica pot incloure un annex, de caràcter no vinculant amb les instal·lacions de la xarxa de transport que es consideri necessari posar en servei durant els anys posteriors a l'horitzó de la planificació. La inclusió d'una instal·lació en aquest annex només serveix als efectes d'iniciar els tràmits administratius pertinents de la instal·lació esmentada. Abans de dictar les resolucions que correspongui es pot acordar la suspensió en els procediments administratius relatius a les instal·lacions objecte d'aquest apartat fins a la inclusió d'aquestes en la planificació elèctrica vinculant. El contingut de l'annex esmentat es pot modificar sota els mateixos supòsits que estableix l'apartat 4 d'aquest article i atenent els procediments que preveu.»

El Govern entén que en aquest cas es podria produir la vulneració de la competència compartida en matèria d'energia prevista a l'article 133 EAC, que inclou la competència per a l'atorgament de les autoritzacions de les instal·lacions de transport d'energia que transcorrin íntegrament pel territori de Catalunya, així com també dels criteris de delimitació competencials que fixa l'article 149.1.22 CE per determinar quina és l'administració competent per autoritzar les instal·lacions elèctriques. En la seva justificació argumenta que: «en base a una planificació que no és vinculant i que, per tant, el resultat de les seves determinacions és totalment incert, s'obliga a la Generalitat de Catalunya, d'una banda, a iniciar la tramitació per atorgar

l'autorització d'una línia elèctrica que no és segur que veritablement s'implanti; i, d'altra banda, pot comportar la suspensió dels diversos procediments administratius en tràmit, pendents d'autoritzacions d'instal·lacions de transport d'energia elèctrica, emplaçades a Catalunya i que són competència de la Generalitat».

Com acabem de precisar, l'addició d'un nou apartat 6 incorporat a l'article 4 de la Llei 24/2013, del sector elèctric, s'insereix en la regulació de les disposicions generals (títol I) i, específicament, en allò que concerneix a la planificació elèctrica.

Aquesta Llei regula un sector que està condicionat per la pertinença a la Unió Europea, en el qual el primer objectiu de la política energètica ha estat la construcció del mercat intern energètic (art. 194 TFUE). Es tracta d'una norma que estableix un model de liberalització energètica, fonamentat en el lliure funcionament dels mercats en competència que, no obstant això, no és incompatible amb l'establiment d'instruments de planificació que, sense distorsionar aquells mercats, permeten als poders públics competents orientar i fixar les premisses essencials d'aquest funcionament. Així ho estableix la mateixa Constitució, quan habilita l'Estat perquè, mitjançant la llei, pugui planificar l'activitat econòmica general (art. 131.1 CE) de la qual, cal subratllar-ho, l'ordenació i la planificació del sector de l'energia elèctrica en forma part per la seva evident dimensió econòmica (STC 18/2011, de 3 de març, FJ 6.a).

Així mateix, cal subratllar que segons el que exposa l'apartat 1 del seu article 4, «[l]a planificació elèctrica té per objecte preveure les necessitats del sistema elèctric per garantir el subministrament d'energia a llarg termini, així com definir les necessitats d'inversió en noves instal·lacions de transport d'energia elèctrica». I tot seguit afegeix que: «[ú]nicament té caràcter vinculant la planificació de la xarxa de transport amb les característiques

tècniques que en aquesta es defineixen». D'altra banda, a l'apartat 2 s'estableix que aquest instrument que la llei posa a disposició dels poders públics, l'ha de dur a terme «l'Administració general de l'Estat amb la participació de les comunitats autònomes» en l'àmbit de les seves respectives competències.

Doncs bé, malgrat que la Llei objecte d'aquest Dictamen no invoca cap títol competencial per dictar aquesta previsió normativa sectorial, podem dir que, de conformitat amb l'enquadrament competencial i el cànon interpretatiu, tant jurisprudencial com consultiu, que hem exposat anteriorment i que resulta aplicable a la regulació del sistema elèctric, la planificació elèctrica s'integra dins les competències de l'Estat ex article 149.1.13 i .25 CE, que habiliten l'aprovació de la Llei 24/2013, del sistema elèctric (disposició final segona). En virtut d'aquests títols competencials, l'Estat pot dur a terme una activitat planificadora en relació amb el sector elèctric, amb el benentès que no pot menystenir la corresponent activitat planificadora de les comunitats autònomes «al menos en todo lo relativo a las actividades destinadas a garantizar el suministro eléctrico distintas a la ordenación de las instalaciones de transporte». Així mateix, segons la interpretació que aporta la jurisprudència constitucional, a l'Estat li correspon la determinació del procediment per a l'elaboració i l'aprovació d'aquesta planificació elèctrica sobre el conjunt del territori (STC 18/2011, FJ 7.b).

En vista d'aquests referents normatius i jurisprudencials, la lectura que correspon fer del contingut prescrit pel nou apartat 6, introduït ara per la disposició final quarta de la Llei 32/2014 a l'article 4 de la Llei 24/2013, del sector elèctric, i que es refereix a la incorporació d'un annex «de caràcter no vinculant» que «pot incloure» la planificació elèctrica, s'ha d'entendre estrictament limitada al marc de les competències de l'Estat en aquest àmbit. En aquest sentit, resulta il·lustratiu esmentar la proposta del Pla de desenvolupament de la xarxa de transport d'energia elèctrica 2015-2020,

elaborat per la Secretaria d'Estat d'Energia, del Ministeri d'Indústria, Turisme i Comerç que, en la planificació d'infraestructures de transport d'electricitat, conté una part vinculant, que incorpora les necessitats d'inversió de noves instal·lacions, referides a les grans infraestructures del sistema elèctric i que permeten la seva vertebració (annex I), i una d'indicativa, que recull algunes de les infraestructures de la xarxa que caldria posar en servei durant els anys posteriors a l'horitzó de la planificació (annex II).

D'acord amb el que hem exposat fins ara, hem de descartar el plantejament que formula la sol·licitud del Govern, en el sentit que la regulació establerta, pel fet que es basa en una planificació no vinculant, obligui la Generalitat a suspendre els diversos procediments administratius en tràmit, pendents d'autoritzacions d'instal·lacions de transport d'energia elèctrica, situades a Catalunya i que són competència de la Generalitat.

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



En conseqüència, hem de concloure que l'apartat u de la disposició final quarta de la Llei 32/2014, en el nou apartat 6 que afegeix a l'article 4 de la Llei 24/2013, del sector elèctric, no vulnera la Constitució ni l'Estatut.

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

### CONCLUSIONS

**Primera.** L'apartat quatre de la disposició final tercera de la Llei 32/2014, de 22 de desembre, de metrologia, en la nova redacció que dóna al segon paràgraf de l'apartat 4 de l'article 15 de la Llei 21/1992, de 16 de juliol, d'indústria, pel que fa a l'incís «sense perjudici, si s'escau, de l'aplicació del que disposa en matèria d'autoritat d'origen la disposició addicional desena de la Llei 20/2013, de 9 de desembre, de garantia de la unitat de mercat», vulnera les competències de la Generalitat previstes a l'article 139.1 EAC i no troba empara en l'article 149.1.13 CE.

*Adoptada per unanimitat.*

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

*Adoptada per unanimitat.*

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

*Adoptada per unanimitat.*

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

*Adoptada per unanimitat*

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