



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES
DE CATALUNYA

**D I C T A M E N 3/2015, de 26 de febrero,
sobre el Proyecto de ley de medidas fiscales, financieras y
administrativas**

El Consell de Garanties Estatutàries, con la asistencia del presidente Joan Egea Fernández, del vicepresidente Pere Jover Presa, de los consejeros Eliseo Aja, Marc Carrillo y Jaume Vernet Llobet, del consejero secretario Àlex Bas Vilafranca, y de los consejeros Francesc de Paula Caminal Badia, Joan Ridao Martín y Carles Jaume Fernández, ha acordado emitir el siguiente

D I C T A M E N

Solicitado por más de una décima parte de los diputados del Parlamento de Cataluña, con respecto al Dictamen de la Comisión de Economía, Finanzas y Presupuesto sobre el Proyecto de ley de medidas fiscales, financieras y administrativas (BOPC núm. 486, de 28 de enero de 2015).

ANTECEDENTES

1. El día 3 de febrero de 2015 tuvo entrada en el Consell de Garanties Estatutàries (Reg. núm. 4597) un escrito de la presidenta del Parlamento de Cataluña en que se comunicaba al Consell la Resolución de la Mesa del Parlamento, del día 3 de febrero, en la que, según lo que prevén los artículos 16.1.b y 23.b de la Ley 2/2009, de 12 de febrero, del Consell de Garanties Estatutàries, se admitió a trámite la solicitud de dictamen presentada el mismo día por más de una décima parte de los diputados, del Grupo Parlamentario del Partido Popular de Cataluña, sobre la adecuación al Estatuto y a la Constitución del artículo 36 del Proyecto de ley de medidas fiscales financieras y administrativas «y de una manera, especial de las enmiendas reservadas del GP de ERC al dictamen del Proyecto de ley de medidas fiscales, financieras y administrativas, siguientes:

- Enmiendas números 426, 427, 428, 429, 431 y 433 [...]».

2. El Consell de Garanties Estatutàries, en la sesión del día 5 de febrero de 2015, tras examinar la legitimación y el contenido de la solicitud, la admitió a trámite y se declaró competente para emitir el dictamen correspondiente, de acuerdo con el artículo 24.2 de su Ley reguladora. Se designó ponente al consejero señor Joan Ridaó Martín.

3. En la misma sesión, en aplicación del artículo 25, apartados 4 y 5, de su Ley reguladora, acordó dirigirse a los solicitantes, al Parlamento, a todos los grupos parlamentarios y también al Gobierno, con el fin de solicitarles la información y la documentación complementarias de que dispusieran con relación a la norma sometida a dictamen.

4. En fecha 11 de febrero de 2015 se recibió en el Registro del Consell (Reg. núm. 4611) un escrito de documentación complementaria enviado por la vicepresidenta del Gobierno de la Generalitat de Catalunya, con un «Informe jurídico sobre la tasa por la expedición de la autorización de captura en vivo de pájaros fringílicos para la actividad tradicional de concursos de canto», elaborado por la Asesoría Jurídica del Departamento de Agricultura, Ganadería, Pesca, Alimentación y Medio Natural, en fecha 4 de febrero de 2015.

5. Finalmente, tras las correspondientes sesiones de deliberación, se fijó como fecha para la votación y para la aprobación del Dictamen el día 26 de febrero de 2015.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Primero. El objeto del Dictamen

Como hemos indicado en los antecedentes, los diputados solicitantes, al amparo de los artículos 16.1.b y 23.b LCGE, piden la opinión de este Consell respecto del artículo 36 del Proyecto de ley de medidas fiscales, financieras y administrativas, en la redacción dada por el Dictamen de la Comisión de Economía, Finanzas y Presupuesto, como también respecto de las enmiendas números 426, 427, 428, 431 y 433, todas ellas reservadas para defender en el Pleno por el Grupo Parlamentario de Esquerra Republicana de Catalunya (BOPC núm. 486, de 28 de enero de 2015).

Hay que señalar que el artículo 24.2 LCGE, que delimita la «Forma y contenido de las solicitudes de dictamen», prevé expresamente que estos escritos pueden indicar, además de los preceptos, los votos particulares y las

enmiendas que suscitan dudas de inconstitucionalidad o de antiestatutariedad. Por lo tanto, si bien se trata de enmiendas reservadas no incorporadas al cuerpo del Dictamen de la Comisión, corresponde al Consell, según las funciones legalmente atribuidas, pronunciarse en relación con las que se cuestionan explícitamente.

Dicho esto, y con el fin de delimitar adecuadamente el objeto del Dictamen, en este primer fundamento jurídico empezaremos por efectuar un breve resumen del contenido y la finalidad del Proyecto de ley. Seguidamente, expondremos, en términos generales y de forma sucinta, lo que establecen el precepto y las enmiendas reservadas y las dudas principales que suscitan a los solicitantes. Finalmente, indicaremos la estructura que presentará el Dictamen con el fin de dar cumplida respuesta a los aspectos anteriores, así como recordaremos algunas consideraciones sobre la metodología adoptada para emitir nuestra opinión consultiva.

1. El Proyecto de ley de medidas fiscales, financieras y administrativas, según expresa el preámbulo, se corresponde con un tipo de ley, «habitual en los últimos años», que pretende «complementar el ordenamiento jurídico autonómico por medio de reformas o modificaciones normativas de carácter puntual e instrumental, que permitan una ejecución mejor y más eficaz del programa del Gobierno, en los diferentes ámbitos en los que desarrolla su acción». En este sentido, sus disposiciones se corresponden con medidas de naturaleza tributaria, que constituyen el grueso principal de la regulación, pero también con medidas de gestión económica y de acción administrativa, que inciden en múltiples y diversos ámbitos materiales del sector público.

A tales efectos, el Proyecto contiene, en el momento actual de su tramitación, noventa y ocho artículos, estructurados en ocho títulos, veintitrés disposiciones adicionales, siete transitorias, una derogatoria y tres finales. El título I, integrado por las medidas fiscales, se divide en dos

capítulos: el primero, relativo a los tributos propios, y el segundo, a los cedidos. El título II incluye las medidas referidas al régimen jurídico de las finanzas públicas, tanto con respecto a la gestión financiera (capítulo I) como al patrimonio de la Generalitat (capítulo II). El título III establece medidas en materia de función pública, presididas, entre otras, por los principios de eficacia y eficiencia, la calidad de los servicios y el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y disciplina fiscal. El título IV se centra en las medidas de reestructuración y racionalización del sector público que, a grandes rasgos, buscan la reducción del gasto, la racionalización y la transparencia en la gestión de los recursos, y que se proyectan sobre las entidades de derecho público de la Generalitat (capítulo I) y el ámbito sanitario (capítulo II). El título V, que contiene cuatro capítulos, regula otras medidas administrativas que afectan a sectores materiales tan diversos como son la vivienda y el urbanismo, la ordenación ambiental, las aguas y el transporte, para lo que modifica más de una decena de normas reguladoras de estos ámbitos específicos. En la misma línea, el título VI, compuesto por dos capítulos, agrupa medidas sobre el medio natural y la caza y el título VII hace referencia a medidas de acción administrativa en aspectos sancionadores de los sectores del turismo y del consumo, modificando sus normas principales. Finalmente, el título VIII modifica otras cinco leyes sectoriales, que regulan materias como la seguridad, las universidades o la comunicación audiovisual.

Para acabar, las disposiciones adicionales afectan temas tan diversos como la Oficina del Contribuyente, los contratos públicos, la creación de un servicio para atender necesidades básicas de alimentación de personas y familias en situación de urgencia social, el Centro de la Propiedad Forestal o los proyectos estratégicos del sistema sanitario público. Igualmente, las disposiciones transitorias y la final primera inciden en determinadas tasas públicas, la prevención y control ambientales, la oficina judicial o el canon sobre la deposición controlada de residuos industriales, mientras que la

disposición final segunda establece diferentes fases para la entrada en vigor de la norma.

2. A continuación, y sin perjuicio de que en los fundamentos jurídicos subsiguientes nos extendamos con más detalle, expondremos el contenido del precepto y las enmiendas reservadas que son objeto de crítica y las dudas que suscitan a los diputados solicitantes.

A) El artículo 36 del Proyecto de ley modifica el título XII del Texto refundido de la Ley de tasas y precios públicos de la Generalitat de Cataluña. Se trata de una medida fiscal, contenida en el título I del Proyecto de ley y, más concretamente, en la subsección decimonovena sobre la «Tasa por la expedición de la autorización de captura en vivo de pájaros fringílidos para la actividad tradicional de concursos de canto y de las anillas oficiales que acompañan a la autorización» que, junto con otras tasas (sección cuarta), forma parte del conjunto de tributos propios de la Generalitat (capítulo I). En cuanto a su contenido, modifica la tasa preexistente, añadiendo la autorización al hecho imponible del otorgamiento de las anillas oficiales que lo acompañan y regula los otros elementos que la integran, como el sujeto pasivo, la acreditación, la cuota y la afectación.

El escrito de petición considera que la tasa mencionada es contraria al principio de legalidad (art. 9.3 CE), porque «grava la expedición de una licencia de una actividad que ha sido declarada ilegal —*por el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña*— ya que es contraria a la legislación comunitaria y española, aunque la norma que la ampara esté vigente —*el Decreto legislativo 2/2008, de 15 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de protección de los animales*—».

B) Como hemos avanzado, la solicitud pide también dictamen sobre una serie de enmiendas reservadas para defender en el Pleno del Parlamento, con

relación a las cuales, como ya hemos señalado, nos corresponde pronunciarnos igualmente.

De entrada, diremos que los diputados efectúan un reproche al conjunto de las enmiendas, en el sentido de que contienen una estructura parecida, que consiste en unos mandatos dirigidos al poder ejecutivo de la Generalitat para que adopte acciones legislativas sin que disponga de competencias para hacerlo, con el objeto de construir las que se han denominado «estructuras de estado». Así pues, para dar respuesta a la crítica formulada por los solicitantes, seguidamente, haremos referencia explícita a cada una de las seis enmiendas sobre las que se solicita nuestro dictamen y que pretenden añadir nuevas disposiciones adicionales al Proyecto de ley de medidas fiscales, financieras y administrativas.

En concreto, la enmienda número 426, con la denominación «Ley tributaria de Cataluña», prescribe que el Gobierno debe enviar al Parlamento, en un plazo de tres meses, el proyecto de la mencionada Ley. En relación con esta disposición, los diputados consideran que no es conforme al artículo 204.1 EAC ni a la interpretación que de este precepto estatutario ha hecho la STC 31/2010, de 28 de junio, ya que el proyecto de ley al que se hace referencia tiene «por objeto regular el procedimiento para la gestión, liquidación, inspección y recaudación de los tributos soportados en Cataluña, con independencia de la titularidad de los impuestos en cuestión».

La enmienda número 427 encarga al Gobierno que, en el plazo de tres meses y mediante el correspondiente proyecto de ley, modifique el Decreto legislativo 1/2002, de 24 de diciembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de patrimonio de la Generalitat de Cataluña, con la finalidad de regular la forma de realización de un inventario, la división y la reasignación de los activos y pasivos de las administraciones públicas con presencia actual o con implicación en Cataluña, que podrían resultar

afectadas por una ratificación por parte del Reino de España de la Convención de Viena de 1983, sobre sucesión de estados en materia de bienes, archivos y deudas de Estado. En relación con esta enmienda, los peticionarios consideran que la materia a la que hace referencia no encuentra amparo competencial en el texto estatutario (art. 215 EAC) y no tiene «encaje en la actual configuración constitucional del Estado español ni tampoco en el derecho internacional, especialmente teniendo en cuenta que la Convención de referencia todavía no ha sido ratificada por España».

La enmienda número 428, relativa a la protección y garantía de servicio de las infraestructuras críticas de Cataluña, encomienda al Gobierno la redacción de un proyecto de ley, en el plazo de seis meses, para la protección de estas infraestructuras, con la condición que esta regulación se enmarca en las competencias de la Generalitat ex artículo 164 EAC y en el contexto de la Directiva 2008/114 del Consejo, de 8 de diciembre, sobre la identificación y la designación de infraestructuras críticas europeas y la evaluación de la necesidad de mejorar la protección. También le concede un plazo de doce meses para elaborar el catálogo de las citadas infraestructuras, así como para poner en marcha un organismo que garantice su servicio y funcionamiento. En cuanto a este mandato, los diputados, sin ulteriores explicitaciones, consideran que no tiene amparo competencial en las competencias de la Generalitat previstas en el artículo 164 EAC y relativas a la seguridad pública.

La enmienda número 429 encomienda al Gobierno la elaboración, en un plazo de seis meses, a partir de la entrada en vigor de la ley, de un proyecto de ley para la creación de la Agencia Catalana de la Seguridad Social, que asumirá, inmediatamente, las competencias sobre las prestaciones de protección social: las que en la actualidad gestionan los departamentos del Gobierno, las que sean fruto de mejoras decididas por la mencionada Agencia y, finalmente, las que le pueda transferir el Estado, razón por la que

el proyecto de ley debe prever que la nueva entidad tenga una estructura suficiente que le permita asumir estas últimas competencias. La solicitud de dictamen considera que la enmienda es inconstitucional porque prevé que la Agencia asuma y gestione competencias que actualmente ejerce el Estado y que no son susceptibles de transferencia ni de ninguna delegación. Por este motivo, vulnera el artículo 149.1.17 CE y los artículos 126 y 165 EAC.

La enmienda número 431 encarga al Gobierno la presentación de un proyecto de ley, en un plazo de seis meses, a partir de la entrada en vigor de la ley, que modifique la Ley 1/2009, de 12 de febrero, de la Autoridad Catalana de la Competencia, con la finalidad de prever una eventual asunción de funciones reguladoras en el ámbito de la garantía del acceso en diferentes redes de servicios (energía, telecomunicaciones y transporte ferroviario). En consonancia con la nueva función, la Autoridad deberá adaptar su estructura y otros aspectos organizativos, así como deberá colaborar con las diversas administraciones públicas. Con respecto a este mandato, los diputados critican que hace referencia a una asunción de funciones reguladoras por parte de la Autoridad, en el ámbito del acceso a redes de energía, telecomunicaciones y transporte por ferrocarril, que no respeta las competencias del Estado.

La última enmienda cuestionada, la número 433, dispone que el Gobierno, en el plazo de seis meses, elaborará un proyecto de ley de seguridad nuclear que establezca el planeamiento de la normativa básica de seguridad que deberán cumplir las instalaciones nucleares en Cataluña que, en especial, ha de referirse a: la supervisión de estas instalaciones (previendo la creación, además, de un ente supervisor), el otorgamiento y revocación de las licencias con las que operan, el almacenaje de residuos nucleares y la implementación de los planes de emergencia y protección civil. Y declara que todo eso debe hacerse al amparo de las competencias que le otorga el artículo 132 EAC y en el contexto de la Directiva 2014/87/EURATOM, de 8 de

julio, del Consejo, sobre aspectos relativos a la seguridad nuclear. Por el contrario, el escrito de petición argumenta que el artículo 132.4 EAC no atribuye a la Generalitat «la posibilidad de legislar sobre esta materia» y que corresponde a la legislación básica del Estado (art. 149.1.25 CE) regular la seguridad de las centrales nucleares. Lo recalca afirmando que ni «las competencias exclusivas, ni compartidas, ni ejecutivas en materia de emergencias y protección civil (art. 132 EAC) ni las competencias compartidas sobre energía y minas (art. 133 EAC)» amparan la regulación que pretende introducir esta enmienda.

3. Llegados a este punto, estamos en condiciones de apuntar la estructura del Dictamen con el fin de examinar adecuadamente las cuestiones suscitadas por los diputados del Parlamento. Así, siguiendo el orden del articulado del Proyecto de ley, en el siguiente y segundo fundamento jurídico expondremos el marco competencial y estatutario sobre la potestad tributaria de la Generalitat para el establecimiento de tasas. Acto seguido, indicaremos cuál es el contexto principal en el que se inserta la tasa sobre la captura en vivo de pájaros fringílicos, ahora modificada, y, por lo tanto, la normativa comunitaria que resulta aplicable y la jurisprudencia ordinaria que se ha referido a este asunto, con el fin de determinar si el artículo 36 del Proyecto de ley se adecua a ello. El tercer fundamento jurídico se iniciará con una breve referencia a la adecuación a la Constitución y al Estatuto de las leyes de medidas fiscales, financieras y administrativas, con especial énfasis en las enmiendas que acompañan a este tipo de normas y, en concreto, en las enmiendas reservadas objeto del Dictamen y en la singular estructura que todas adoptan, consistente en mandatos del Parlamento al Gobierno de la Generalitat para que este elabore una serie de proyectos de ley en el plazo y con el contenido expresados.

A continuación, en el mismo fundamento jurídico, examinaremos la adecuación de los mencionados mandatos al marco constitucional y

estatutario en el que se inserta cada uno. Para llevar a cabo esta última tarea, dado que las enmiendas reservadas tienen, a veces, un contenido bastante genérico, y solo a los efectos de contextualizar los proyectos de ley a los que hacen referencia y aclarar el significado técnico y jurídico de algunos conceptos que contienen, haremos mención de la normativa europea, estatal y autonómica vigente en las materias afectadas. Y todo ello con la condición de que el parámetro en el que se fundamentará nuestro pronunciamiento está constituido por la Constitución, el Estatuto y el resto de normas que integran el bloque de la constitucionalidad. De esta manera, nos ceñiremos en determinar si el legislador catalán está amparado por las competencias constitucional y estatutariamente atribuidas para prever que se elaboren en un futuro las regulaciones a las que hacen mención las enmiendas reservadas para defender en el Pleno.

Segundo. El examen de la adecuación a la Constitución y al Estatuto del artículo 36 del Proyecto de ley

Una vez hemos expuesto el objeto del Dictamen, a continuación nos corresponde examinar el precepto del Proyecto de ley que nos ha sido solicitado. Así, en primer lugar, en el presente fundamento jurídico abordaremos el análisis del artículo 36 por el que se establece la tasa por la expedición de la autorización de captura en vivo de pájaros fringílidos para la actividad tradicional de concursos de canto, y de las anillas oficiales que acompañan a la autorización.

El escrito de los diputados cuestiona la constitucionalidad del establecimiento de este tributo por el hecho de que grava una actividad que, según su opinión, ha sido declarada ilegal por decisión judicial (mediante la Sentencia del TSJC 476/2014, de 26 de mayo). Este hecho comportaría, también según el escrito parlamentario, una eventual conculcación del artículo 9.3 CE en la

medida en que se proyecta sobre una actividad prohibida por el ordenamiento jurídico.

Con el fin de dar respuesta a la duda planteada, iniciaremos nuestro análisis exponiendo el parámetro de constitucionalidad y de estatutariedad aplicable, tanto con respecto a la capacidad de regulación tributaria de la Generalitat como a la materia que constituye el objeto del hecho imponible. Acto seguido, aplicaremos el precitado canon al precepto solicitado a fin de determinar su validez.

El punto de partida de nuestro razonamiento debe referirse a la capacidad de establecer tasas por parte de la Generalitat. El artículo 202 EAC recoge el principio de autonomía financiera de la institución sustentada en la suficiencia de recursos, entre los que hay que destacar los que provienen de los rendimientos de sus impuestos, tasas, contribuciones especiales y demás tributos propios (art. 202.3.a EAC). En cuanto a la doctrina relativa a este aspecto, basta remitirnos al DCGE 4/2012, de 6 de marzo, en el que recordábamos que «la creación de la tasa corresponde a la Administración que tiene la competencia para prestar el servicio o realizar la actividad administrativa», de acuerdo con lo que prevén los artículos 7.1 y 17 LOFCA (FJ 3).

En relación con la materia que nos ocupa, el encuadre competencial nos sitúa en el título compartido del medio ambiente ex artículos 149.1.23 CE y 144 EAC y, específicamente, en el ámbito de las medidas de protección de las especies (art. 144.1./ EAC).

Sobre el objeto del hecho imponible de la tasa impugnada, debemos exponer sintéticamente la normativa europea, estatal y autonómica que regula la conservación de las aves silvestres y, concretamente, de las especies de los pájaros fringílicos. En el ordenamiento comunitario, la protección de las aves

silvestres se llevó a término de forma muy temprana a través de la Directiva 79/409/CEE, del Consejo, de 2 de abril, que, con una serie de modificaciones puntuales, ha sido refundida en la Directiva 2009/147/CE vigente, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre, que establece con carácter general la prohibición con respecto a la venta, transporte y métodos de captura masivos y no selectivos de las aves mencionadas (art. 8 y anexo IV). A pesar de esta regla principal, la propia norma, en su artículo 9.1.c, autoriza que la legislación de los estados destinatarios prevea determinados supuestos que permitan de manera excepcional y acotada la captura en vivo cuando no exista otra solución alternativa para alcanzar determinadas finalidades legítimas, como sería el caso de la crianza, siempre pero en condiciones «estrictamente controladas y de un modo selectivo» y en «pequeñas cantidades». Este criterio y su aplicación han sido avalados e interpretados por diferentes sentencias, que expondremos más adelante.

Con la transposición de la normativa europea precitada, el Estado español, en la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y de la biodiversidad, concretamente en el artículo 58.1.e, ha regulado en los mismos términos la mencionada excepción, cuyo objetivo es hacer compatible una captura restringida de las aves con la conservación de las especies en su hábitat natural. De esta manera, se establece que la Comisión Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad es el órgano responsable de fijar las cuotas máximas de captura anual que actúan como tope de las autorizaciones que, en su caso, otorgue la administración competente de cada comunidad autónoma.

Por su parte, la normativa del ordenamiento catalán aplicable a la materia está constituida principalmente por el Decreto legislativo 2/2008, de 15 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de protección de los animales y, más concretamente, por el Decreto 139/2014, de 14 de octubre, por el que se establece el régimen temporal para el periodo 2014-2018 de

las autorizaciones excepcionales para la captura en vivo y tenencia de pájaros fringílidos para la cría en cautividad dirigida a la actividad tradicional de concursos de canto. Respecto de este último, y a modo informativo de sus antecedentes y justificación de su aprobación, resulta de especial interés el Dictamen 346/14, de 1 de octubre, de la Comisión Jurídica Asesora.

En cuanto a la jurisprudencia que ha sido dictada también sobre la cuestión, hay que hacer mención, sin ánimo de exhaustividad, de los fallos siguientes. En el ámbito europeo, destaca la STJCE de 9 de diciembre de 2004, Comisión c. España (C-79/03), por la que se declaró que la práctica de la caza con liga mediante el método conocido como «parany» incumplía las obligaciones de la Directiva 79/409/CEE porque este método no es selectivo ni garantiza la captura en pequeñas cantidades (interpretadas estas de acuerdo con el informe del comité ORNIS como inferiores al 1% de la mortalidad total anual de la población afectada —valor medio—, cuando se trate de especies que no se puedan cazar). En la misma línea, el Tribunal Constitucional también declaró inconstitucional el método del «parany» valenciano, mediante la STC 114/2013, de 9 de mayo. Y, más recientemente, en el ámbito contencioso administrativo, debemos referirnos a la STSJC 476/2014, de 26 de mayo (Sentencia que, según la solicitud de este Dictamen, sirve de base a las dudas de los diputados).

Respecto de esta última, debemos remarcar que su pronunciamiento, por el que se desestima la apelación formulada contra la Resolución de 9 de noviembre de 2008 de la Dirección General del Medio Natural del Departamento de Medio Ambiente y Vivienda de la Generalitat, se ciñe a reiterar la prohibición, establecida anteriormente por la jurisprudencia superior, en el sentido que el método de captura con liga contraviene la normativa vigente. Sin embargo, en ningún caso resuelve de manera contraria a los criterios de interpretación y de aplicación que se han observado en esta cuestión, tanto por parte de los tribunales que se han

pronunciado sobre el asunto como en cuanto a las autorizaciones otorgadas actualmente por las administraciones competentes.

Así pues, de acuerdo con este marco normativo y su interpretación jurisdiccional, resulta indudable que, a pesar de que con carácter excepcional y en unas condiciones controladas material y temporalmente, las autorizaciones administrativas de la Generalitat para la captura selectiva y no masiva de determinadas especies de pájaros fringílicos son ajustadas al ordenamiento jurídico europeo, estatal y catalán.

Por lo tanto, una vez determinada la validez legal de la actividad que es objeto del hecho imponible de la tasa establecida en el artículo 36 del Proyecto de ley, solo nos falta examinar si la Generalitat es competente para establecer el mencionado tributo en la medida en que disponga de un título habilitante que lo ampare. Y, tal como hemos expuesto en el parámetro, tampoco hay ningún tipo de duda que la Generalitat dispone de competencias propias, de acuerdo con las atribuciones que le otorga el artículo 144.1 EAC, en materia de medio ambiente y, concretamente, en el ámbito de las medidas de protección de las especies recogidas en la letra / de este precepto.

En consecuencia, el artículo 36 del Proyecto de ley no es contrario a la Constitución ni al Estatuto.

Tercero. El examen de la adecuación a la Constitución y al Estatuto de las enmiendas reservadas que acompañan al Proyecto de ley de medidas fiscales, financieras y administrativas

1. Como hemos avanzado, los diputados del Parlamento también solicitan la opinión de este Consell sobre seis enmiendas reservadas para defender en el

Pleno (las números 426 a 429, 431 y 433). Con carácter general, en su escrito alegan que estas consisten en una «serie de disposiciones adicionales con mandatos dirigidos al poder ejecutivo de la Generalitat para que adopte acciones legislativas sin que la Generalitat disponga de competencias para poder hacerlo, con el objetivo de construir las que se han denominado “estructuras de estado”».

A) De acuerdo con lo anterior, y antes de proceder al examen competencial de las enmiendas mencionadas, hay que hacer unas breves consideraciones con relación a la tipología de las leyes de medidas fiscales, financieras y administrativas, a la que obedece el Proyecto de ley examinado, refiriéndonos, especialmente, a las enmiendas que las pueden acompañar y a la estructura formal que presentan las expresamente solicitadas.

Como es sabido, este Consell tuvo la ocasión de pronunciarse sobradamente respecto de la cuestión de la técnica legislativa de las leyes «transversales» o «multisectoriales» en el DCGE 4/2012, de 6 de marzo (FJ 2), al que nos remitimos, así como lo hizo el DCC núm. 210, de 28 de diciembre de 1998 (F II) que, muy pronto, efectuó una serie de consideraciones críticas sobre ello. En esencia, nuestra opinión consultiva es coincidente con las objeciones formuladas por parte de la doctrina y de los aplicadores del derecho a la praxis de aprobar anualmente leyes de medidas fiscales y administrativas, también conocidas como leyes de acompañamiento, en la medida en que se tramitan paralelamente a las leyes de presupuestos.

Con todo, de acuerdo con la doctrina más reciente sobre la naturaleza y los límites de las leyes de acompañamiento (entre otras, SSTC 136/2011, de 13 de septiembre; 176/2011, de 8 de noviembre; 119/2011, de 5 de julio; 102/2012, de 8 de mayo; 209/2012, de 14 de noviembre, y 132/2013, de 5 de junio), el Tribunal Constitucional ha admitido con carácter general su constitucionalidad, a pesar de no ahorrar críticas a la técnica legislativa

utilizada, que ha llegado a calificar de deficiente, además de advertir que lo mejor sería «circunscribir el debate político de un proyecto de ley a una materia específica, lo que alentaría una mayor especialización del mismo y, posiblemente, una mejor pureza técnica del resultado» (STC 136/2011, FJ 3). Para el Tribunal, se trata de una ley ordinaria que permite una amplia libertad de configuración al legislador y que, por eso mismo, introduce un factor de diversidad y complejidad que, no en balde, en algunos casos, puede llegar a poner en cuestión el principio constitucional de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) por la dificultad que puede suscitar, en los diferentes operadores y ciudadanos, la tarea de identificar el contenido de la norma, pero también por la falta de especialización en su elaboración parlamentaria.

De esta manera, según la doctrina expuesta, legislar mediante normas de contenido heterogéneo, aunque criticable, no comporta necesariamente una infracción de la Constitución, en la medida en que esta no prohíbe su aprobación ni obliga al legislador a elaborar normas homogéneas que se refieran a una materia concreta, ya que la perfección técnica no se convierte necesariamente en un criterio de constitucionalidad (STC 136/2011, FJ 3). Lo mismo se puede decir del Estatuto de autonomía, norma superior del ordenamiento jurídico de Cataluña, de forma que, tal como dijimos en el mencionado DCGE 4/2012 (FJ 2), el hecho de que el artículo 101.1 del Reglamento del Parlamento de Cataluña (RPC) disponga que «[l]os proyectos y las proposiciones de ley deben tener un objeto material determinado y homogéneo» no nos lleva a una conclusión en sentido contrario. Así, hay que recordar que la inconstitucionalidad y la antiestatutariedad no provienen de cualquier vicio de procedimiento legislativo sino de aquellos que implican una alteración sustancial de la voluntad parlamentaria y provocan un déficit democrático en el proceso de su elaboración. Por lo tanto, una infracción de los reglamentos parlamentarios que no comporte unas consecuencias tales no ha de tener como resultado una vulneración del derecho fundamental de

acceso a las funciones y cargos públicos en condiciones de igualdad previsto en el artículo 23.1 CE.

En cuanto a la forma que deben adoptar las enmiendas, que son objeto de nuestro Dictamen de manera destacada, debe hacerse referencia primeramente al artículo 107.2 RPC, que dispone que las enmiendas al articulado, que pueden ser de supresión, de modificación o de adición, han de ser congruentes con el objeto material de la iniciativa legislativa. Asimismo, conviene tener presente que el Tribunal Constitucional ha considerado que deben mantener una correlación material genérica, de congruencia o de conexión mínima de homogeneidad con el texto enmendado, de manera que deben tener «un carácter subsidiario o incidental». En consonancia con lo anterior, también ha afirmado que, conceptual y lingüísticamente, deben implicar la modificación de algo preexistente, ya determinado con anterioridad, lo que comporta que solo se enmienda lo que ya ha sido definido.

Trasladando este concepto genérico al procedimiento legislativo en concreto, el Tribunal ha razonado que, adoptada en el debate de totalidad la primera decisión sobre la continuidad del texto, «se abre su discusión parlamentaria para perfilar su contenido concreto y específico a través del debate pudiendo, ahora sí, introducir cambios mediante el ejercicio del derecho de enmienda». Añadiendo, finalmente, que no se puede aceptar el ejercicio del derecho de enmienda como mecanismo paliativo o sustitutivo de las insuficiencias de los procedimientos legislativos, por muy conveniente que sea coyunturalmente, ya que supondría omitir la voluntad del constituyente (STC 119/2011, FJ 6 y 7). Y todo esto, con el propósito de evitar afectar, de manera contraria a la Constitución, tanto el derecho del autor de la iniciativa (art. 87 CE), como el carácter instrumental del procedimiento legislativo (art. 66.2 CE) y, en consecuencia, la función y las finalidades asignadas en el ejercicio de la potestad legislativa por las cámaras, provocando un vicio en el procedimiento

citado que podría adquirir relieve constitucional en caso de alterar sustancialmente el proceso de formación de la voluntad en el seno de aquellas (SSTC 136/2011, FJ 8; 176/2011, FJ 2.D, y 209/2012, FJ 4).

A pesar de todo, y esto es relevante en el caso que nos ocupa, el Tribunal Constitucional ha precisado que en las leyes ómnibus, transversales o multisectoriales, la conexión de homogeneidad, aunque más flexible, es igualmente exigible, ya que la norma tiene un objeto que, a pesar de ser heterogéneo, está perfectamente delimitado en el texto concreto presentado para su tramitación parlamentaria (SSTC 136/2011, FJ 8 y 9, y 209/2012, FJ 4).

B) Tras los razonamientos efectuados en términos de canon, estamos en condiciones de examinar la forma y el contenido de las enmiendas reservadas que son objeto de buena parte de la solicitud, y que ya han sido descritas en el fundamento jurídico antecedente.

En conjunto, como hemos visto, estas consisten en la adición de nuevas disposiciones al articulado del Proyecto de ley, las cuales contienen diferentes mandatos dirigidos al ejecutivo, con expresión de un plazo concreto de cumplimiento, a fin de que emprenda una serie de iniciativas legislativas en ámbitos sectoriales diversos. Así, puede decirse que las enmiendas reservadas manifiestan un nivel de heterogeneidad similar al contenido del Proyecto de ley, que incluye una pluralidad de medidas administrativas de diversa índole, lo que nos permite afirmar que no hay una desconexión o desvinculación relevante, a efectos de su enjuiciamiento, entre el articulado y las enmiendas reservadas. Además, hay que tener presente que no alteran globalmente el objeto de la norma a la que acompañan ni la cuestionan en su conjunto.

Sin embargo, según nuestra opinión, no parece que las observaciones críticas suscitadas por los solicitantes en relación a las enmiendas cuestionadas lo sean tanto desde la perspectiva de su vinculación u homogeneidad con el texto enmendado como por el hecho de que las prescripciones que se contienen obedecen a una técnica más propia de la función parlamentaria de impulso y control de la acción política del gobierno que de la función legislativa, señaladamente la moción o la propuesta de resolución, ambas susceptibles del control parlamentario y político subsiguiente (art. 139, 140, 145 y 146 RPC).

Respecto al carácter imperativo del contenido de las disposiciones que incorporan las enmiendas examinadas, debemos indicar que no son propias de una norma con rango de ley que tiene por objeto innovar por sí misma en el ordenamiento, paralelamente y completando la ley de presupuestos de la Generalitat. Sobre este aspecto, basta recordar que este tipo de mandatos dirigidos al Gobierno no constituyen verdaderas normas jurídicas que lo vinculen, ya que la facultad de iniciativa legislativa que el consejo ejecutivo tiene atribuida estatutariamente (art. 62.1 EAC), mediante la figura del proyecto de ley, debe poder ser ejercida sin condicionamientos por parte de otras instituciones. El Parlamento, en cualquier caso, y con el fin de impulsar el procedimiento legislativo desde la propia cámara, tiene a su disposición la iniciativa de la proposición de ley para legislar en aquellas materias en las que sea competente.

Expuestas estas consideraciones, debemos concluir que las enmiendas reservadas para ser defendidas en el Pleno del Parlamento en el que se debata el Dictamen de la Comisión de Economía, Finanzas y Presupuesto sobre el Proyecto de ley de medidas fiscales, financieras y administrativas no son a nuestro parecer merecedoras de un reproche formal de relevancia constitucional y estatutaria, sin perjuicio del análisis de su contenido, desde la perspectiva competencial, que se hará seguidamente.

2. Así pues, de acuerdo con la metodología que hemos anunciado en el fundamento jurídico primero, a continuación analizaremos por separado de cada una de las enmiendas cuestionadas, siguiendo el orden numérico.

A) La enmienda reservada número 426, de adición de una nueva disposición adicional al Proyecto de ley, con el título «Ley tributaria de Cataluña», establece que:

«En el plazo de tres meses, el Gobierno enviará al Parlamento un proyecto de ley tributaria de Cataluña, que regulará los procedimientos de gestión, liquidación, inspección y recaudación de los tributos soportados en Cataluña.»

Según el escrito de la solicitud, aunque aparentemente el contenido de la enmienda concuerda con lo que establece el artículo 203.4 EAC, en caso de aprobarse querría decir que la Ley de medidas fiscales, financieras y administrativas estaría incorporando una disposición que superaría los límites estatutarios, «ya que en ningún caso, y menos de forma unilateral sin la celebración de un acuerdo con el Estado, el Gobierno puede presentar un proyecto de ley y el Parlamento aprobar una ley que tenga por objeto regular los procedimientos para la gestión, liquidación, inspección y recaudación de los tributos soportados en Cataluña, con independencia de la titularidad de los impuestos en cuestión».

a) Visto el objeto y finalidad de la enmienda examinada, no parece que haya mucha dificultad a la hora de encuadrarla dentro de la materia relativa al poder tributario de la Generalitat y, más concretamente, en el ámbito de los procedimientos para la gestión, liquidación, inspección y recaudación de los tributos. Conforme a ello, no se trata tanto de la propia aplicación de los tributos sino de la regulación de las condiciones y requisitos para llevar a cabo esta aplicación.

Antes de nada, conviene que señalemos que las relaciones de orden tributario y financiero entre la Generalitat y el Estado se regulan por la Constitución, por el Estatuto y por la Ley orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las comunidades autónomas (LOFCA) (art. 201 EAC); que la financiación de la Generalitat se rige por los principios de autonomía financiera, coordinación, solidaridad y transparencia en las relaciones fiscales y financieras entre las administraciones públicas, y también por los principios de suficiencia de recursos, responsabilidad fiscal, equidad y lealtad institucional entre las mencionadas administraciones; que el desarrollo del título de financiación incluido en el texto estatutario (título VI) corresponde a la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Generalitat de Cataluña y, finalmente, que la financiación de la Generalitat no debe comportar efectos discriminatorios hacia Cataluña, de acuerdo con el artículo 138.2 CE.

A partir de estos enunciados, el Estatuto afirma que la Generalitat ha de disponer de unas finanzas autónomas y de unos recursos suficientes para afrontar el adecuado ejercicio de su autogobierno, además de plena autonomía de gasto para poder aplicarlos libremente, de acuerdo con las directrices políticas y sociales determinadas por sus instituciones de autogobierno (art. 202 EAC).

Precisamente, el Tribunal Constitucional ha reiterado que la autonomía en el ámbito financiero, prevista en el artículo 156.1 CE, constituye «un instrumento indispensable para la autonomía política» (véase, entre otras, la STC 289/2000, de 30 de noviembre) y que es en este contexto que el artículo 157.3 CE atribuye a una ley orgánica (la LOFCA) la regulación de las competencias financieras de las comunidades autónomas y la función de garantía del marco en el que se pueden ejercer (por todas, STC 109/2011, de 22 de junio, FJ 5). Siguiendo la estela de la doctrina constitucional, este

Consell se ha referido a los aspectos indicados en los DCGE 7/2012, de 8 de junio (FJ 4.2), 8/2012, de 2 de julio (FJ 2) y 2/2013, de 21 de febrero (FJ 2), a los que nos remitimos en nombre de la brevedad.

Los recursos de la Generalitat, entre otros, están constituidos por los rendimientos de sus impuestos, tasas, contribuciones especiales y otros tributos propios; por la participación en el rendimiento de los tributos estatales cedidos en Cataluña, y por los recargos que establezca sobre los tributos estatales (art. 202 EAC). En cuanto a las competencias financieras, la Generalitat tiene capacidad para determinar el volumen y la composición de sus ingresos y para fijar la afectación de sus recursos a las finalidades de gasto que decida libremente (art. 203.1 EAC y 17 y 19.Uno LOFCA). Además, participa en el rendimiento de los tributos estatales cedidos a Cataluña, que pueden tener la consideración de cedidos totalmente, cuando corresponde a la Generalitat la totalidad del rendimiento y la capacidad normativa, o parcialmente, cuando le corresponde una parte de los rendimientos y, en su caso, la capacidad normativa. En el marco de las competencias del Estado y de la Unión Europea, el ejercicio de esta capacidad normativa incluye la participación en la fijación del tipo impositivo, las exenciones, reducciones y bonificaciones sobre la base imponible y las deducciones sobre la cuota (art. 203.2 y .3 EAC y 10 y 19.Dos LOFCA). Igualmente, corresponde a la Generalitat la gestión, recaudación, liquidación e inspección de los tributos estatales cedidos totalmente, y en caso de que se le atribuyan, también sobre los cedidos parcialmente (art. 203.4 EAC y art. 19.Dos LOFCA). Con respecto al resto de los tributos del Estado recaudados en Cataluña, su aplicación, potestad sancionadora y revisión corresponde a la Administración del Estado, sin perjuicio de la delegación que este pueda hacer a la Generalitat y de la colaboración que entre ambas administraciones se establezca, especialmente si así lo exige la naturaleza del tributo (art. 19.Tres LOFCA).

A partir de aquí, como ya dijimos en el DCGE 8/2012, hay que tener en cuenta que:

«En el procedimiento de atribución de los tributos cedidos a las comunidades autónomas intervienen cuatro normas: el Estatuto; la LOFCA; la ley que, entre otros aspectos, establece las condiciones generales de la cesión de tributos, y una última ley que concreta la cesión para cada comunidad autónoma. Esta ley, que se ha dictado como ley marco de las previstas en el artículo 150.1 CE, es sustancial para determinar las facultades legislativas autonómicas en la materia [...]. Y en el caso de Cataluña debe tramitarse [...] de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 210.2.a EAC y siguiendo el procedimiento establecido en el párrafo final de la disposición adicional séptima EAC, declarado expresamente conforme a la Constitución por la citada Sentencia 31/2010 (FJ 136). Todo eso, sin perjuicio que la decisión última de su elaboración y aprobación corresponda a las Cortes Generales.»
(FJ 2)

Por otro lado, las disposiciones adicionales octava, novena y decena del Estatuto determinan el porcentaje de cada uno de los impuestos estatales cedidos a la Generalitat, si bien el Tribunal Constitucional, en la aludida STC 31/2010, de 28 de junio, invocando la STC 181/1988, de 13 de octubre (FJ 3), manifestó que son la expresión de un compromiso entre la Generalitat y el Gobierno del Estado acordado en el seno de la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales, como «instrumento para propiciar la integración de las posiciones del Estado y de la Comunidad Autónoma», la elaboración y el contenido del proyecto de ley, con sujeción a lo que se haya establecido anteriormente en el marco de la cooperación multilateral (Consejo de Política Fiscal y Financiera) y a las facultades de coordinación que corresponden al Estado (FJ 135).

A tales efectos se han aprobado la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las comunidades autónomas de

régimen común y ciudades con estatuto de autonomía y se modifican determinadas normas tributarias, y la Ley 16/2010, de 16 de julio, del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de Cataluña y de fijación del alcance y las condiciones de la cesión.

Finalmente, el artículo 204 EAC atribuye a la Agencia Tributaria de Cataluña la gestión, recaudación, liquidación e inspección de todos los tributos propios de la Generalitat, así como, por delegación del Estado, de los tributos que le haya cedido totalmente. La Agencia, que dispone de plena capacidad para el ejercicio de estas funciones, también en relación con los tributos locales, fue creada por la Ley 7/2007, del 17 de julio, de la Agencia Tributaria de Cataluña; desarrollada reglamentariamente por el Decreto 279/2007, de 24 de diciembre, e inició sus actividades el 1 de enero de 2008, con la aprobación de la Orden ECF/496/2007, de 21 de diciembre.

Por último, diremos que el precepto estatutario precitado fue declarado conforme a la Constitución por el Tribunal Constitucional, que determinó que la potestad autonómica de gestión tributaria no suscita ningún problema cuando se proyecta sobre los tributos propios de la Generalitat. De la misma manera, lo admite respecto de los tributos estatales que ya han sido cedidos o los que lo sean en su momento, por el hecho que el artículo 156.2 CE ya prevé que las comunidades autónomas puedan actuar como delegadas o colaboradoras del Estado en la gestión tributaria, de acuerdo con el Estatuto y las leyes (STC 31/2010, FJ 132).

Una vez hechas las anteriores consideraciones generales, y con el fin de centrar nuestro pronunciamiento, debemos recordar que «la autonomía financiera comprende la autonomía normativa, entendida como la capacidad de ejercer la potestad legislativa y reglamentaria en las materias sobre las que tiene competencia cada comunidad autónoma». En este sentido, el alcance de la capacidad normativa difiere según los tipos de ingresos sobre

los que se proyecta, de manera que «es plena con respecto a los tributos propios y, en cambio, es más limitada con respecto a los tributos estatales cedidos (art. 203 EAC)» (DCGE 8/2012, precitado, FJ 2).

Según la doctrina constitucional, y al amparo de los artículos 133.1 y 149.1.14 CE y de lo dispuesto en la LOFCA, el Estado es titular de las competencias normativas inherentes a todos sus tributos, si bien, con respecto a los tributos cedidos, como hemos visto, puede atribuirlos a las comunidades autónomas en los términos y con el alcance que determinen las leyes que regulen la cesión (art. 10 y 19 LOFCA y art. 45 Ley 22/2009). Consiguientemente, el régimen legal de los tributos cedidos es sustancialmente diferente en función de la figura tributaria de la que se trate (por todas, STC 161/2012, de 20 de septiembre, FJ 3). Ahora bien, hay que tener presente que, en la medida en que los ingresos provenientes de los tributos cedidos han ido adquiriendo una importancia primordial como fuente de recursos de las comunidades autónomas, la atribución de las correspondientes competencias normativas a las comunidades autónomas y la posibilidad de modular los correspondientes ingresos ha supuesto un cambio sustancial de su autonomía financiera (STC 204/2011, de 15 de diciembre, FJ 8).

Así, sin entrar en un estudio detallado, que excedería del objeto de este Dictamen, nos limitaremos a señalar que la Ley 22/2009, antes mencionada, determina en qué supuestos las comunidades autónomas pueden asumir competencias normativas para la regulación de los procedimientos de gestión, recaudación, liquidación e inspección de los tributos susceptibles de cesión (art. 45 y ss.), posibilidad que la Generalitat ya ejerce con relación a diversos tributos, como el impuesto sobre sucesiones y donaciones o el impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados.

b) Visto lo que acabamos de exponer, estamos en condiciones de analizar el contenido de la enmienda que suscita dudas en los diputados solicitantes, la que encomienda al Gobierno el envío de un proyecto de ley que regule los procedimientos de aplicación de todos los tributos soportados en Cataluña.

De su redactado se desprende que la configuración de la ley tributaria catalana que prefigura la norma examinada no distingue entre los tributos propios de la Generalitat y los tributos no propios, categoría esta última que incluiría tanto los tributos cedidos, total o parcialmente, como el resto de los tributos del Estado recaudados a Cataluña. Eso es así si nos atenemos a la propia redacción de la enmienda, que hace referencia a los tributos «soportados» en Cataluña, con la condición que quien soporta un tributo es cualquier persona, física o jurídica, que asume obligaciones tributarias, ya sea como contribuyente, sustituta o responsable (art. 35 y ss. LGT).

Respecto de esta potestad normativa de la Generalitat para regular los procedimientos de gestión, recaudación, liquidación e inspección, que se proyectaría sobre todos los tributos soportados en Cataluña, sin distinciones, debemos poner de relieve que no puede tener el mismo alcance cuando se trata de tributos propios que cuando se trata de tributos no propios. Porque, en el primer caso, claro está que estamos ante una potestad normativa plena pero, en el segundo, su titularidad corresponde al Estado, aunque el bloque de la constitucionalidad prevé que este último la pueda atribuir a las comunidades autónomas respecto de los tributos cedidos, y que está supeditada al alcance y términos que figuren en las leyes de cesión correspondientes.

En este sentido, reiteramos que el Tribunal Constitucional ha avalado la regulación autonómica de determinados aspectos de los tributos cedidos, a pesar de advertir que esta deberá hacerse en el marco establecido por el Estado, determinado por la LOFCA y precisado por la correspondiente ley de

cesión de tributos. Así pues, toda extralimitación en el ámbito de la cesión de tributos comporta la inconstitucionalidad de las normas autonómicas al producirse automáticamente una invasión de la competencia estatal ex artículo 149.1.14 en relación con los artículos 133.1 y 157.3 CE (STC 197/2012, de 6 de noviembre, FJ 3).

Por todas estas razones, debemos concluir que la enmienda reservada número 426 es contraria a los artículos 133.1, 149.14 y 157.3 CE y no tiene amparo en el artículo 203.2 EAC.

B) La enmienda reservada número 427, de adición de una nueva disposición adicional, establece lo siguiente:

«Modificación del Decreto legislativo 1/2002, de 24 de diciembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de patrimonio de la Generalitat de Cataluña.

En el plazo de tres meses, el Gobierno enviará al Parlamento un proyecto de ley de modificación del Decreto legislativo 1/2002, de 24 de diciembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de patrimonio de la Generalitat de Cataluña, con la finalidad de prever los mecanismos de inventario, división y reasignación de los activos y pasivos de las administraciones públicas con presencia actual en Cataluña o con implicación en Cataluña, y que puedan ser afectadas por una ratificación por parte del Reino de España de la Convención de Viena sobre sucesión de estados en materia de bienes, archivos y deudas de Estado de 1983.»

a) En su escrito de petición, los diputados solicitantes sostienen que, para que «pueda haber sucesión en los activos y pasivos [...] es necesario un acuerdo entre el estado predecesor y el estado escindido, y de este acuerdo, que es un auténtico tratado internacional, solo pueden ser parte los sujetos de derecho internacional, cosa que Cataluña no es». Además, señalan que «considerar que una hipotética aplicación de la Convención de Viena sobre

sucesión de estados en materia de bienes, archivos y deudas de Estado de 1983 puede representar la sucesión de Cataluña en el patrimonio del Estado no tiene encaje en la actual configuración constitucional ni tampoco en el derecho internacional, especialmente si se tiene en cuenta que la Convención de referencia todavía no ha sido ratificada por España». Por otra parte, afirman que la mencionada Convención, «de la que Cataluña no es y no puede ser parte», no es constitutiva de un título jurídico que cause la adquisición de patrimonio de acuerdo con el derecho interno. Por lo tanto, añaden que estamos ante una materia que no puede formar parte de un proyecto de ley que regule el patrimonio de la Generalitat, «ya que no son facultades que puedan quedar incluidas dentro de la expresión "administración" (art. 215.2 EAC), al estar indisponibles para la Generalitat de Cataluña».

b) Según el contenido que pretende atribuirse al proyecto de ley que la enmienda encarga al Gobierno, y que comportaría la modificación de la normativa general sobre el patrimonio de Cataluña (Decreto legislativo 1/2002), podemos afirmar que el marco competencial constitucional y estatutario en el que se encuadra principalmente es el relativo al régimen jurídico de los bienes y los derechos de las administraciones públicas. En concreto, la futura regulación debería establecer los mecanismos que permitieran la elaboración de un inventario del patrimonio de todas las administraciones públicas con presencia actual en Cataluña, con la finalidad de proceder a la división y la reasignación de sus activos y pasivos, en caso de que el Reino de España ratificara la Convención de Viena de 1983, sobre sucesión de estados en materia de bienes, archivos y deudas de Estado. Como la finalidad a la que está destinado el inventario depende para su plena efectividad de la ratificación de un tratado internacional concreto, deberemos hacer referencia también a la competencia en materia de relaciones internacionales y al contenido del mencionado tratado.

El artículo 132.1 CE establece que la ley debe regular el régimen jurídico de los bienes de dominio público y de los bienes comunales inspirándose en los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, y también que debe regular la desafectación. A su vez, el artículo 215 EAC dispone que el patrimonio de la Generalitat está integrado por los bienes y derechos de los que es titular y por los que adquiera mediante cualquier título jurídico. Además, el artículo 159.1.a del mismo texto estatutario prevé que corresponde a la Generalitat, en materia de régimen jurídico y procedimiento de las administraciones públicas catalanas, «la competencia exclusiva en lo no afectado por el artículo 149.1.18 de la Constitución». Esta competencia incluye los medios necesarios para ejercer las funciones administrativas y, por lo tanto, el régimen jurídico de los bienes de dominio público y patrimoniales.

De acuerdo con la doctrina constitucional, el régimen patrimonial de los bienes públicos está constituido por la agregación del conjunto de facultades y prerrogativas que corresponden a las administraciones públicas para la defensa y conservación de sus bienes. En este sentido, la jurisprudencia ha establecido que es precisamente el título competencial del artículo 149.1.18 CE el que principalmente habilita al Estado para dictar la normativa básica común a todas las administraciones públicas en esta materia (por todas, STC 94/2013, de 23 de abril, FJ 4), a la que las comunidades autónomas deberán ajustarse en el desarrollo legislativo relativo a la regulación de su propio patrimonio. Y esto anterior, tanto respecto a «las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas» a que hace referencia el mencionado precepto constitucional, como a la «legislación básica sobre contratos o concesiones administrativas» (STC 162/2009, de 29 de junio, FJ 4).

Con todo, hay que tener presente, como ya significamos en el DCGE 17/2010, de 15 de julio que, al amparo del título del artículo 159 EAC y su conexión con el artículo 2 EAC, la Generalitat puede ejercer las opciones

normativas que considere oportunas sobre el régimen jurídico de todas las instituciones y administraciones que la componen como sistema institucional, incluidos también los entes locales (FJ 3).

Por otra parte, y eso es relevante a los efectos del examen que estamos realizando, el Estatuto define a la Generalitat como «el sistema institucional en que se organiza políticamente el autogobierno de Cataluña» (art. 2). Así, la Generalitat no engloba solo a las instituciones autonómicas de ámbito territorial catalán, sino también al resto de instituciones y órganos públicos presentes en Cataluña que derivan bien de la autonomía local reconocida por la Constitución (los municipios y las veguerías, estas últimas de nueva creación, cuyos órganos de gobierno se prevé que lleguen a sustituir a las diputaciones provinciales) o bien del mismo Estatuto (comarcas). Esta circunstancia, introducida con el Estatuto de 2006, entronca con la propia jurisprudencia constitucional, que ha reconocido los elementos históricos de la organización territorial y del régimen local en Cataluña (SSTC 214/1989, de 21 de diciembre, y 109/1998, de 21 de mayo).

Por lo tanto, de acuerdo con el modelo explicitado, «la Generalitat tiene la competencia para legislar sobre el régimen jurídico y el procedimiento en el ámbito que le es propio, es decir, el de las administraciones públicas catalanas entendidas en sentido amplio, en el ejercicio de su potestad de autoorganización administrativa, con la finalidad de garantizar un marco de seguridad jurídica y un trato uniforme de las personas administradas» (DCGE 17/2010, FJ 3).

Tras delimitar el marco constitucional y estatutario y con la finalidad de contextualizar la enmienda objeto de dictamen, hay que hacer mención de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de patrimonio de las administraciones públicas que, de acuerdo con la disposición final segunda y con el alcance que se determina, se declara como normativa básica en materia de régimen

patrimonial de las administraciones públicas. A esta norma debe añadirse el Reglamento general de la Ley de patrimonio de las administraciones públicas, aprobado por el Real decreto 1373/2009, de 28 de agosto.

Por su parte, debemos dejar constancia de que la normativa reguladora del régimen jurídico del patrimonio público de la Generalitat se ha desarrollado mediante el Decreto legislativo 1/2002, de 24 de diciembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de patrimonio de la Generalitat de Cataluña (TRLPG), y por el Decreto 323/1983, de 14 de julio, por el que se aprueba el Reglamento para la ejecución de la Ley 11/1981, de 7 de diciembre, del patrimonio de la Generalitat. Entre los bienes que constituyen el patrimonio de los entes públicos se encuentran los bienes de dominio público (o demaniales) y los bienes de dominio privado (o patrimoniales), sometidos a un diferente régimen jurídico.

En este contexto normativo, y a título ilustrativo, hay que señalar que, en la actualidad, la obligación de formar inventario de los bienes de las administraciones públicas está prevista, con carácter básico, en el artículo 32.1 de la precitada Ley 33/2003. Y que, en el ámbito de Cataluña se atribuye al Departamento de Economía y Finanzas respecto del patrimonio de la Generalitat, teniendo en cuenta que dicho inventario ha de comprender los bienes inmuebles de dominio público y patrimoniales, los bienes muebles y también los derechos sobre bienes inmuebles y muebles, los derechos inmateriales de la propiedad industrial e intelectual y los títulos valores, tanto si son de propiedad de la Generalitat como si son de propiedad de organismos autónomos o pertenecen a entes públicos o a empresas públicas participadas por aquella. En relaciones separadas también deben inventariarse los bienes y derechos sujetos a condicionamientos y las concesiones administrativas a favor de la Generalitat (art. 37 TRLPG).

Aparte de eso, y por lo que ahora interesa, el sentido de la finalidad a la que se destina el inventario del que hace mención el proyecto de ley previsto en la enmienda cuestionada, como es la «división y reasignación de los activos y pasivos de las administraciones públicas» afectadas, hemos de buscarlo en la normativa internacional aplicable a la sucesión entre estados.

Esta normativa puede referirse a dos aspectos diferentes de la cuestión: la responsabilidad del nuevo Estado en el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los tratados concluidos por el Estado original, que se rige por la Convención de Viena de 1978, en vigor, y la regulación de la sucesión en materia de bienes, archivos y deudas de Estado, que se rige por la Convención de Viena de 1983, que no está vigente en el Estado español por falta de ratificación y que es la que ahora nos ocupa.

El artículo 1 de la citada Convención de Viena sobre sucesión de estados en materia de bienes, archivos y deudas de Estado determina que esta se aplique, como indica su misma rúbrica, a efectos de la sucesión de estados. Así, a título indicativo, y con el fin de contextualizar el objetivo final de la regulación prevista en la enmienda examinada, diremos, de manera muy sucinta que, a lo largo de sus cincuenta y un artículos, este instrumento prevé la articulación del paso de bienes, deudas y archivos del Estado predecesor al sucesor fijando, entre otros, sus efectos, la fecha y la conservación y seguridad, así como los mecanismos de arreglo de controversias. Además, contiene una serie de reglas sobre cómo debe llevarse a cabo la división y la reasignación de los bienes de los estados afectados, aplicables normalmente en defecto de acuerdo entre las partes, y que varían en función de las categorías específicas de sucesión de estados (art. 14 a 18).

Aunque, como ya ha sido advertido, la Convención de Viena de 1983 no ha sido ratificada por el Estado español, ello no es obstáculo para que, llegados

a este punto, recordemos que el artículo 149.1.3 CE reserva al Estado la competencia exclusiva en materia de relaciones internacionales. Precisamente, la mencionada competencia estatal ha sido examinada recientemente por el Consell de Garanties Estatutàries en los dictámenes 14/2014, de 17 de junio, y 23/2014, de 13 de noviembre y 1/2015, de 27 de enero (FJ 2, en todos los casos), donde se hace una síntesis, a la que nos remitimos, de la jurisprudencia constitucional correspondiente. En todo caso, solo pondremos de relieve aquí que «la forma como se confecciona, se llega a tomar la decisión de firmar y se ratifica un tratado internacional corresponde decidirlo en exclusiva al Estado (art. 149.1.3 CE)».

c) Tras el análisis del parámetro de constitucionalidad y de estatutariedad de las materias a las que se refiere la disposición cuestionada, pasaremos seguidamente a examinar su contenido con el fin de pronunciarnos sobre las dudas que plantean los solicitantes. Como se recordará, propone otorgar un mandato al Gobierno para que en el plazo de tres meses proyecte la modificación del vigente TRLPG, con el objeto de prever «los mecanismos de inventario, división y reasignación de los activos y pasivos de las administraciones públicas con presencia actual en Cataluña o con implicación en Cataluña, y que puedan ser afectadas por una ratificación por parte del Reino de España de la Convención de Viena sobre sucesión de estados en materia de bienes, archivos y deudas de Estado de 1983».

De entrada, el precepto suscita dos cuestiones diferentes: en primer lugar, la determinación de cuáles son las administraciones públicas respecto de las que la Generalitat puede inventariar su patrimonio, y, en segundo lugar, si la finalidad para la que se prevé la realización de este inventario (la división y la reasignación de los activos y pasivos de este patrimonio ante la eventualidad de que el Estado suscriba la Convención de Viena de 1983) se ampara en las competencias atribuidas constitucional y estatutariamente a la Generalitat.

En cuanto a la primera cuestión, debemos recordar que al amparo del artículo 159.1.a EAC, la Generalitat tiene competencias para regular el procedimiento de inventario de las administraciones públicas que forman parte de su sistema institucional de acuerdo con el artículo 2 EAC. Este ámbito de aplicación subjetivo de la normativa de la Generalitat en materia de régimen jurídico y de procedimiento administrativo ha sido concretado en el artículo 3 de la Ley 26/2010, de 3 de agosto, que fue objeto de nuestro análisis en el antes citado DCGE 17/2010. En efecto, en nuestro pronunciamiento consultivo sobre este precepto del entonces proyecto de ley, ya dijimos que:

«tanto la Administración de la Generalitat como los gobiernos locales se integran en el concepto de lo que se entiende por administraciones públicas catalanas. Asimismo, además de las organizaciones administrativas más clásicas, también encontramos [...] otras y diversas formas de organización, como son los organismos autónomos, las entidades públicas y los consorcios, por mencionar la tipología más frecuente. En el caso de la Administración de la Generalitat, toda esta tipología de formas organizativas, mayoritariamente adscritas o dependientes de ella, halla buena parte de su reconocimiento en los artículos 71.6 y 150 EAC.» (FJ 3)

Así las cosas, debemos concluir que, de acuerdo con el actual marco constitucional y estatutario de distribución de competencias, el Gobierno se encuentra habilitado para tramitar un proyecto de ley en la materia que nos ocupa referida a la Generalitat entendida como el conjunto de administraciones públicas «de» Cataluña y, por lo tanto, sobre todas aquellas administraciones incluidas en el artículo 2 EAC, y recogidas actualmente en el artículo 3 de la Ley 26/2010.

En ningún caso, sin embargo, la regulación que elabore el legislador catalán se podría hacer extensiva a las administraciones públicas del Estado y a otros

organismos dependientes o vinculados a estas, que radiquen en Cataluña. En consecuencia, la expresión que utiliza la enmienda que examinamos, «las administraciones públicas con presencia actual en Cataluña o con implicación en Cataluña», se extralimita competencialmente, ya que engloba, de forma indiscriminada, todas las administraciones públicas presentes «en» Cataluña, incluyendo, por lo tanto, la Administración general del Estado.

Como segunda y última cuestión, debemos hacer mención del hecho de que la disposición vincule la aplicación de los mecanismos de inventario y las sucesivas operaciones de división y reasignación, sobre el conjunto de administraciones públicas a las que acabamos de aludir, a la eventualidad de que estas puedan ser «afectadas por una ratificación por parte del Reino de España de la Convención de Viena sobre sucesión de estados en materia de bienes, archivos y deudas de Estado de 1983».

Respecto de esta formulación, hemos de recordar, una vez más, que, como bien admite la propia enmienda, la susodicha Convención no ha sido ratificada por España y, como tal, no forma parte del ordenamiento interno del Estado. Además que, como ya sabemos, de acuerdo con el artículo 149.1.3 CE, el procedimiento como se confecciona, se adopta la decisión de firmar y se ratifica un tratado internacional corresponde decidirlo en exclusiva al Estado (DCGE 1/2015, de 17 de enero, FJ 2).

En consecuencia, debemos concluir, sin necesidad de mayor argumentación, que la enmienda reservada parte de un supuesto de hecho (la sucesión entre estados) y de una finalidad (la necesaria distribución de los bienes entre el estado predecesor y el sucesor) no previstas constitucionalmente. Por lo tanto, la enmienda reservada número 427, visto el exceso competencial en el que incurre su ámbito de aplicación, así como por la falta de cobertura constitucional de su finalidad, vulnera el artículo 149.1.18 CE y no encuentra amparo en el artículo 159.1.a EAC.

C) La enmienda número 428, de adición de una nueva disposición adicional, establece lo siguiente:

«Protección y garantía de servicio de las infraestructuras críticas de Cataluña. En el marco de las competencias que nos otorga el artículo 164 del Estatuto de autonomía de Cataluña, y en el contexto establecido por la Directiva 2008/114 del Consejo, de 8 de diciembre, sobre la identificación y la designación de infraestructuras críticas europeas y la evaluación de la necesidad de mejorar la protección, en el plazo de seis meses, el Gobierno aprobará un proyecto de ley de protección de las infraestructuras críticas de Cataluña. Esta ley ha de establecer los procedimientos para catalogar el conjunto de las infraestructuras que prestan servicios esenciales a nuestra sociedad y, por otra parte, ha de diseñar el planeamiento que contenga medidas que garanticen la continuidad de su funcionamiento, así como de prevención y protección eficaces contra las posibles amenazas hacia estas infraestructuras, tanto en el plano de la seguridad física como en el de la seguridad de las tecnologías de la información y las comunicaciones. En un plazo de 12 meses, el Gobierno elaborará el catálogo de infraestructuras estratégicas de Cataluña, y pondrá en funcionamiento una comisión interdepartamental que desarrolle las medidas oportunas para garantizar la continuidad del servicio y funcionamiento de las infraestructuras estratégicas de Cataluña.»

En opinión de los solicitantes, la habilitación competencial para llevar a cabo el mandato que comporta la disposición adicional propuesta no tiene ninguna sustentación en el actual bloque de la constitucionalidad. En concreto, entiende que el artículo 164 EAC, que prevé las competencias de la Generalitat en materia de seguridad pública, no incluye en ninguno de sus apartados una habilitación competencial «para regular a través de ley los aspectos que la enmienda establece que deben ser las materias reguladas por la ley en cuestión relacionadas con las infraestructuras».

a) Con el objeto de fijar el canon de constitucionalidad y de estatutariedad, hay que examinar primeramente el contenido y finalidad de la disposición cuestionada, para lo cual partiremos del concepto de «infraestructura crítica», una noción originariamente anglosajona (*critical infrastructure*), que se ha consolidado también en el ámbito del derecho comunitario europeo.

En efecto, de acuerdo con la Directiva 2008/114/CE del Consejo, de 8 de diciembre de 2008, sobre la identificación y designación de infraestructuras críticas europeas y la evaluación de la necesidad de mejorar la protección, son infraestructuras críticas «el elemento, sistema o parte de este situado en los Estados miembros que es esencial para el mantenimiento de funciones sociales vitales, la salud, la integridad física, la seguridad y el bienestar social y económico de la población y cuya perturbación o destrucción afectaría gravemente a un Estado miembro al no poder mantener esas funciones». De acuerdo con este criterio, tienen la consideración de infraestructuras críticas europeas (ICE) aquellas cuya perturbación o destrucción afectaría gravemente a dos o más estados miembros (art. 2).

La precitada Directiva establece igualmente un procedimiento a fin de que los estados miembros identifiquen y designen las ICE, además de formular un planteamiento común para evaluarlas, con el objetivo de mejorar la protección de la población en el marco del programa europeo de protección de las infraestructuras críticas (PEPIC), que da prioridad a la lucha contra las amenazas terroristas. Los estados están obligados a informar a la Comisión sobre este asunto, con carácter anual, y a garantizar la puesta en marcha de planes de seguridad o equivalentes para cada ICE, a cargo de su titular u operador (PSO), con el propósito de buscar las soluciones de seguridad pertinentes. Asimismo, deben asegurar que haya un responsable de enlace para la seguridad de cada una de las ICE, con la función de conectarlo con la

autoridad competente del estado miembro, a efectos de intercambiar información sobre posibles riesgos y amenazas.

Siendo esto así, resulta claro que la materia en la que se encuadra la eventual regulación prevista en la disposición adicional objeto de dictamen se inserta en el título competencial de la seguridad pública. Como sabemos, desde sus inicios, la doctrina constitucional lo ha caracterizado como competencia exclusiva del Estado, ex artículo 149.1.29 CE, consistente en aquella serie de actividades dirigidas a la protección de las personas y los bienes con la finalidad de garantizar la tranquilidad y el orden ciudadanos, principalmente, mediante la actividad policial propiamente dicha, así como otras de naturaleza administrativa inherentes a aquellas actividades (véase, por todas, recogiendo doctrina anterior, STC 86/2014, de 29 de mayo, FJ 4).

No obstante este carácter exclusivo, la norma fundamental prevé, en el mismo precepto, la asunción de competencias en la materia por parte de las comunidades autónomas que se doten en sus respectivos estatutos de cuerpos policiales propios, en el marco establecido por una ley orgánica, integrante del bloque de la constitucionalidad, como es la Ley orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de fuerzas y cuerpos de seguridad.

Actualmente se encuentra reconocida en el artículo 164 EAC, que consolida en el seno del bloque de la constitucionalidad un nivel competencial superior respecto del atribuido por el EAC 1979 (art. 13), y reconoce a la Generalitat, en materia de seguridad pública, de acuerdo con lo que dispone la legislación estatal «a) La planificación y la regulación del sistema de seguridad pública de Cataluña y la ordenación de las policías locales», o sea que la Generalitat dispone de un ámbito normativo autonómico que trasciende el ámbito organizativo estricto, con respecto a la posibilidad de establecer un sistema de seguridad propio y a la habilitación para el ejercicio de determinadas funciones que posibiliten la prestación de estos servicios.

Por otra parte, hay que tener presente que la propia jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha delimitado el alcance de las competencias autonómicas sobre la base de dos criterios: primero, que el ámbito competencial correspondiente a la creación de las policías autonómicas no solo tiene un carácter orgánico sino también funcional, de modo que comprende la potestad normativa de organizar a la policía autonómica para el ejercicio de las funciones que le son atribuidas por el Estatuto y la legislación en seguridad pública; y segundo, que determinadas facultades administrativas complementarias de la seguridad ciudadana no son susceptibles de ser segregadas de las tareas propias de las fuerzas y cuerpos de seguridad, por su incidencia en la prevención e investigación de hechos delictivos y el mantenimiento del orden ciudadano (SSTC 104/1989, de 8 de junio, FJ 4; 154/2005, de 9 de junio, FJ 5 a 8, y la ya citada 86/2014, de 29 de mayo, FJ 4).

Tras exponer el canon correspondiente, y reanudando el contexto normativo en el que se insertaría el contenido de la futura ley prevista en la enmienda solicitada, indicaremos que la Directiva precitada ha sido transpuesta por el Estado mediante la Ley 8/2011, de 28 de abril, por la que se establecen medidas para la protección de las infraestructuras críticas, y que ha sido desarrollada, entre otros, por el Real decreto 704/2011, de 20 de mayo, que aprueba el Reglamento de protección de tales infraestructuras.

La mencionada Ley define las infraestructuras críticas de forma análoga a como lo hace la Directiva 2008/114/CE del Consejo, si bien las distingue de otra categoría más amplia, que son las estratégicas. Según esto, entiende que son infraestructuras estratégicas las que consisten en «las instalaciones, redes, sistemas y equipos físicos y de tecnología de la información sobre las que descansa el funcionamiento de los servicios esenciales» (art. 2.d). Y que son «críticas» cuando su funcionamiento «es indispensable y no permite

soluciones alternativas, por lo que su perturbación o destrucción tendría un grave impacto sobre los servicios esenciales» (art. 2.e). Por lo tanto, califica las últimas, por así decirlo, como las más cruciales para el buen funcionamiento de los servicios esenciales para los ciudadanos.

Asimismo, como adelanta su preámbulo, tiene como objeto, primero, catalogar el conjunto de las que prestan servicios esenciales a nuestra sociedad y, segundo, diseñar planes que contengan medidas de prevención y protección eficaces, tanto en el plano de la seguridad física como en el de la seguridad de las tecnologías de la información y las comunicaciones. De la misma forma, diseña el sistema organizativo de protección que debe asegurar «una eficaz coordinación de las Administraciones Públicas y de las entidades y organismos gestores o propietarios de infraestructuras que presten servicios esenciales para la sociedad, con el fin de lograr una mejor seguridad para aquellas». Es sobre esta base que se sustentan los denominados «Catálogo nacional de infraestructuras estratégicas» y el «Plan nacional de protección de infraestructuras críticas».

Para acabar, queremos reiterar que, como ya señalamos en el fundamento jurídico primero, no partiremos del contenido ni de las atribuciones competenciales de la Ley 8/2011 como parámetro de aplicación al caso que nos ocupa, dado que no se trata de efectuar un análisis de su adecuación al bloque de la constitucionalidad. Con todo, nos interesa remarcar que se ampara inequívocamente en el artículo 149.1.29 CE, y que no tiene incidencia en el ámbito de la protección civil, ya que dispone que lo que prevé se ha de entender «sin perjuicio de lo que establezca la normativa autonómica en materia de protección civil, de acuerdo con las competencias correspondientes a cada territorio en virtud de lo dispuesto en los correspondientes estatutos de autonomía» (disposiciones finales primera y segunda).

b) A partir de aquí, y hecha la precisión anterior, estamos en condiciones de dar respuesta a las dudas que suscita en los diputados solicitantes la enmienda examinada, que contiene dos mandatos al Gobierno con diferente alcance y, como ya hemos explicitado, de carácter no vinculante.

En el primero, se afirma que el Gobierno debe aprobar una regulación legal para la protección de las infraestructuras críticas de Cataluña, con el siguiente contenido: establecer los procedimientos para catalogar el conjunto de las infraestructuras que prestan servicios esenciales a nuestra sociedad y diseñar un planeamiento que contenga medidas que garanticen la continuidad de su funcionamiento, así como de prevención y de protección eficaces contra las posibles amenazas hacia estas infraestructuras, tanto en el plano de la seguridad física como en el de la seguridad de las tecnologías de la información y las comunicaciones.

Así las cosas, en vista de lo que hemos expuesto en el parámetro, resulta claro que la materia a la que hace referencia el proyecto de ley previsto en la enmienda tiene como objetivo, en última instancia, proteger a las personas y los bienes y mantener la tranquilidad y el orden ciudadanos. Y eso, principalmente, mediante la regulación de diversos procedimientos y actuaciones administrativas, como la elaboración de un catálogo o el diseño de un planeamiento, todos ellos dirigidos a prevenir y proteger aquellas infraestructuras que tienen un funcionamiento que se considera esencial para las funciones de la sociedad.

Se trata, por lo tanto, de una norma legal que se insertaría en el ámbito de la seguridad pública, entendida en un sentido amplio y al mismo tiempo como regulación principal, que hemos visto que es competencia exclusiva del Estado (art. 149.1.29 CE), al que le corresponde, en todo caso, la potestad legislativa en la materia. Además, a partir de lo que se ha dicho

anteriormente, no hay duda que el contenido del proyecto de ley al que alude la enmienda coincide *prima facie* con el de la Ley estatal 8/2011.

Así pues, el legislador catalán no puede requerir al Gobierno a fin de que, en el actual marco constitucional y estatutario, elabore un proyecto de ley con el contenido que prevé la enmienda cuestionada. No obstante, excusamos decir que la Generalitat, en tanto que dispone de competencias estatutariamente reconocidas para la protección de las personas y los bienes y para el mantenimiento del orden público, puede ejercer las facultades reconocidas en el artículo 10 de la Ley 8/2011 y el Real decreto 704/2011 (art. 10), como intervenir en la implantación de planes de apoyo operativo, proponer la declaración de zona crítica y custodiar la información sensible sobre protección de infraestructuras estratégicas de las que disponga. Y todo ello, sin perjuicio del ejercicio de las competencias que le son propias de acuerdo con lo que dispone el artículo 164 EAC.

En la segunda parte de la enmienda reservada, se encomiendan dos ulteriores encargos al Gobierno: el primero, la elaboración en el plazo de doce meses del «catálogo de infraestructuras estratégicas de Cataluña», y el segundo, la puesta en funcionamiento de una comisión interdepartamental, que desarrolle las medidas oportunas para garantizar la continuidad del servicio y el funcionamiento de estas infraestructuras.

En cuanto al mandato que el Gobierno elabore un catálogo sobre las «infraestructuras estratégicas», debemos recordar que estas constituyen una categoría distinta y más amplia que las denominadas «críticas» (art. 2 *d* y *e* de la Ley 8/2011), en la medida en que las críticas, que son las que constituyen el objeto expreso de la Directiva, son también estratégicas, pero no al revés.

Por lo que ahora interesa, y a diferencia del supuesto anterior, la enmienda no encarga al Gobierno la elaboración de una regulación legal sino que pretende que haga un catálogo, actuación esta que tiene naturaleza eminentemente instrumental y ejecutiva. Por este motivo, a pesar de que el Estado es titular de la competencia exclusiva sobre seguridad pública ex artículo 149.1.29 CE y que puede adoptar su propio catálogo en los términos previstos normativamente, estimamos que, respetando los parámetros que establezca la normativa estatal para la categorización de estas infraestructuras, y observando la debida colaboración que se requiere en este ámbito, el Gobierno podría elaborar, en caso de que lo considerara conveniente, un catálogo con las infraestructuras estratégicas de su territorio.

De la misma manera, al amparo de sus competencias funcionales y organizativas en materia de cuerpos de seguridad y policía (art. 164 y, además, art. 71.6 y 150 EAC), también podría crear, si lo considerara oportuno, la comisión interdepartamental a la que hace referencia la enmienda, que se coordinara con otras actuaciones, como las de protección civil o urgencias sanitarias, y colaborara con las funciones de los otros cuerpos policiales del Estado y de Cataluña, en sus ámbitos competenciales respectivos. En todo caso, el ejercicio de esta facultad debería estar apoyado en un marco de acuerdo con el Estado que previera los mecanismos de colaboración y de inserción de la actuación de la Generalitat en el seno de sistema que prefiguran la Directiva europea y la Ley estatal.

En conclusión, y de acuerdo con los razonamientos expuestos, el primero y el segundo párrafos de la enmienda reservada número 428 son contrarios al artículo 149.1.29 CE y no encuentran amparo en el artículo 164.5 EAC. Por el contrario, el último párrafo no es contrario a la Constitución ni vulnera el Estatuto.

D) La enmienda reservada número 429, de adición de una nueva disposición adicional, establece lo siguiente:

«Ley de creación de la Agencia catalana de la Seguridad Social

El Gobierno enviará al Parlamento un proyecto de ley de creación de la Agencia Catalana de la Seguridad Social en el plazo de seis meses a contar desde la entrada en vigor de esta ley.

Esta Agencia asumiría de forma inmediata las competencias sobre las prestaciones de protección social propias o transferidas por el Estado que actualmente gestionan diversos departamentos del Gobierno catalán, añadiendo las prestaciones o mejoras que eventualmente se decidiera incorporar. La estructura de la Agencia Catalana de la Seguridad Social tiene que prever la futura asunción de las competencias que actualmente son ejercidas por la administración del Estado.»

En opinión de los solicitantes, la enmienda objeto de nuestro examen tiene como propósito impulsar la creación de la seguridad social de la Generalitat, en sustitución del sistema de seguridad social y de la Tesorería General de la Seguridad Social de la Administración general del Estado. Entiende que la Generalitat es competente para crear agencias u otros entes que gestionen las prestaciones que le son propias, de acuerdo con la distribución competencial actual que atribuye al Estado la capacidad de establecer la legislación básica y el régimen económico (art. 149.1.17 CE) y a la Generalitat las facultades de ejecución de los servicios relativos a la seguridad social (art. 125 y 165 EAC). Estima, sin embargo, que no es constitucional que la Generalitat, a través de estas agencias, asuma y gestione competencias que no le son propias de acuerdo con la Constitución y el Estatuto.

a) Una vez expuestas las motivaciones de los solicitantes, a continuación efectuaremos el encuadre competencial correspondiente del proyecto de ley

al que hace mención la enmienda descrita *ut supra* con el fin de determinar el parámetro de constitucionalidad y de estatutariedad de aplicación.

Primeramente, debemos señalar que una mera aproximación al contenido y a la finalidad de la regulación que se prevé permite deducir que esta sería dictada al amparo de dos títulos competenciales diferentes: los servicios sociales (art. 166 EAC) y la seguridad social (art. 165 EAC). En efecto, como analizaremos con detalle más adelante, en la Agencia Catalana de la Seguridad Social, a pesar de la denominación que expresamente se le otorga, le serían atribuidas genéricamente competencias sobre las «prestaciones de protección social», de manera que esta expresión incluiría tanto las que forman parte de los servicios sociales como las de la seguridad social.

En cuanto a la competencia exclusiva de la Generalitat sobre «servicios sociales, voluntariado, menores y promoción de las familias», prevista en el artículo 166 EAC, nos remitimos a lo que dijimos en el DCGE 13/2012, de 13 de septiembre, que, recordando una doctrina consultiva previa (DCC 279, de 29 de enero de 2007, F III), define «la noción de “servicios sociales” como “el conjunto de actividades y de programas dedicados a mejorar el bienestar de las personas y de los grupos, o también el de aquellas actividades de ayuda humana, técnica e incluso material, demandada por la población en situación de necesidad”». Asimismo, señala que, según la doctrina constitucional (STC 239/2002, de 11 de diciembre, FJ 5), la noción material «asistencia social» se inserta en el principio rector de la política social y económica regulado en el artículo 41 CE, si bien está claramente separada del concepto «seguridad social» (FJ 2).

Se subraya, además, que el carácter exclusivo que deriva del doble hecho que la competencia no aparece mencionada, ni de forma colateral, en la lista del artículo 149.1 CE, y que se considera como competencia expresamente

reservada a la asunción estatutaria por el artículo 148.1.20 CE, implica que el Estado no dispone de ningún título competencial explícito y directo que le habilite para intervenir en la materia. Así, la «competencia corresponde, pues, a la Generalitat, de forma exclusiva y, por lo tanto, ejerce tanto la potestad legislativa plena como la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, incluyendo la actividad de fomento y las actuaciones de naturaleza organizativa, inspectora y sancionadora que traiga aparejadas» (DCGE 13/2012, FJ 2).

Con respecto a la competencia de «seguridad social», prevista en los artículos 165 EAC y 149.1.17 CE, en nombre de la brevedad nos remitimos también a nuestra doctrina más reciente en este ámbito, en especial a los DCGE 8/2013, de 8 de agosto (FJ 2), 14/2013, de 15 de octubre (FJ 2.4) y 10/2014, de 27 de febrero (FJ 2).

A pesar de todo, diremos que el artículo 165 EAC dispone que corresponde a la Generalitat en materia de seguridad social, «respetando los principios de unidad económico-patrimonial y solidaridad financiera de la Seguridad Social, la competencia compartida, que incluye: a) El desarrollo y la ejecución de la legislación estatal, excepto las normas que configuran el régimen económico. b) La gestión del régimen económico de la Seguridad Social [...]». Además de que, por lo que ahora interesa, el apartado 2 prevé que la Generalitat «podrá organizar y administrar, a tales fines y dentro de su territorio, todos los servicios relacionados con las materias antes expuestas, y ejercerá la tutela de las instituciones, entidades y fundaciones en materia de sanidad y seguridad social, reservándose al Estado la alta inspección».

Así pues, como ya dijimos en el DCGE 14/2013, las competencias estatutarias de la Generalitat en materia de seguridad social comprenden:

«un amplio abanico de facultades de las que se exceptúan, igual que lo hacía el artículo 17.2 EAC 1979, “las normas que configuran el régimen económico” y “[l]a gestión del régimen económico de la seguridad social”, materia, ésta última, en la que las potestades de la Generalitat se limitan a la esfera ejecutiva (STC 195/1996, de 28 de noviembre, FJ 10, y 51/2006, de 16 de febrero, FJ 4).

Precisamente, con respecto al alcance de las competencias ejecutivas del artículo 165.1.a y b EAC, podemos afirmar que la Generalitat las tiene atribuidas con carácter general, especialmente si se tiene en cuenta que, como hemos visto, el apartado 2 del citado precepto señala que la Generalitat podrá organizar y administrar, dentro de su territorio, todos los servicios relacionados con las materias expuestas en el apartado 1 (seguridad social), además de ejercer la tutela de las instituciones, entidades y fundaciones en materia de sanidad y seguridad social, y el Estado se reservará la alta inspección, con el límite conocido de respetar los “principios de unidad económico-patrimonial y solidaridad financiera de la Seguridad Social”.» (FJ 2)

En efecto, la jurisprudencia constitucional ha tenido ocasión de delimitar este ámbito de compartición precisando que corresponde al Estado la competencia sobre la legislación básica de las materias que integran la seguridad social, con el objetivo de garantizar un régimen único y uniforme en el conjunto del territorio estatal (STC 124/1989, de 7 de julio, FJ 3), reservando a las comunidades autónomas su desarrollo, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva.

Ciertamente, la distribución de funciones en el ámbito de la seguridad social, articulada sobre la base del conocido esquema bases-desarrollo, experimenta una notable alteración en el ámbito específico de su régimen económico. En este punto, la doctrina constitucional ha manifestado reiteradamente que la competencia del Estado no solo incluye las potestades normativas, sino que

se extiende también al ejercicio de las competencias ejecutivas, con el fin 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. 149.1.1 de la Constitución)» (STC 124/1989, FJ 3).

b) Una vez delimitadas las reglas que definen el régimen competencial de las materias «servicios sociales» y «seguridad social», estamos en condiciones de pronunciarnos sobre la posible tacha de inconstitucionalidad de la enmienda cuestionada, a partir de su examen detallado.

Como hemos avanzado, la enmienda hace referencia a un proyecto de ley de creación de la Agencia Catalana de la Seguridad Social. Esta Agencia asumiría un haz de competencias, en dos momentos temporales: de forma inmediata, las que gestionan actualmente los diversos departamentos del Gobierno catalán, incluyendo las prestaciones de protección social, ya sean las propias o las que han sido transferidas por el Estado, como también las prestaciones o mejoras que, eventualmente, decida incorporar la Generalitat, al amparo de sus competencias estatutarias ex artículos 165 y 166 EAC. Y, eventualmente, las demás competencias que, por el hecho de ser de titularidad estatal, como reconoce explícitamente la enmienda, requieren que se lleve a cabo previamente el correspondiente proceso de transferencia. En este sentido, podría resultar adecuada la aplicación del artículo 150.2 CE, que prevé la posibilidad de que el Estado transfiera, mediante ley orgánica, «facultades correspondientes a una materia de titularidad estatal que por su naturaleza sean susceptibles de transferencia».

De entrada, nada se puede oponer al hecho de que, al amparo de sus competencias sustantivas (art. 165 y 166 EAC) y de organización y gestión

de los servicios públicos (art. 71.6 y 150 EAC), se prevea la creación en el seno de la Generalitat de una entidad que actúe con personalidad jurídica propia, autonomía administrativa y económica y plena capacidad de obrar. En el caso que ahora nos ocupa, estimamos, se trataría de gestionar de forma concentrada las distintas prestaciones de protección social, de acuerdo con las tendencias organizativas más recientes del sector público, combinando las diversas técnicas de derecho público y de derecho privado que ofrece el ordenamiento jurídico, en un sector que se caracteriza por una compleja trama organizativa del sistema de seguridad y servicios sociales (interdepartamental, territorial e interinstitucional).

Asimismo, tampoco es merecedor de ninguna crítica de constitucionalidad ni de estatutariedad el hecho de que la Agencia asuma competencias sobre las prestaciones de protección social que actualmente gestionan los departamentos de la Generalitat y las mejoras que estén conectadas con ellas. Y eso, tanto con respecto a las competencias sobre servicios sociales, que como hemos visto son exclusivas de la Generalitat (art. 166 EAC), como a las competencias de desarrollo legislativo y ejecución de la legislación estatal sobre seguridad social, incluyendo la gestión de su régimen económico (art. 165.1.a y b EAC).

Debemos recordar, además, que el artículo, 165.2 EAC faculta a la Generalitat para organizar y administrar, dentro de su territorio, todos los servicios relacionados con la seguridad social, además de ejercer la tutela de las instituciones, las entidades y las fundaciones en materia de sanidad y seguridad social, reservando al Estado la alta inspección, respetando los principios de unidad económica patrimonial y de solidaridad financiera de la seguridad social. De hecho, estas facultades ya han estado siendo ejercidas por el Instituto Catalán de Asistencia y Servicios Sociales (ICASS), creado el año 1983, con personalidad jurídica propia, como entidad gestora de las prestaciones de asistencia social y los servicios sociales de la seguridad social

en todo el territorio de Cataluña, previstos entre otros en la Ley 12/2007, de 11 de octubre, de servicios sociales.

Dicho esto, hay que tratar dos cuestiones ulteriores. La primera, relativa a las críticas que suscita la denominación que se le otorga a la futura entidad («Agencia Catalana de la Seguridad Social»), por el hecho de que tanto el marco constitucional y estatutario como la propia doctrina constitucional han identificado esta expresión con el ámbito competencial de titularidad exclusiva del Estado. De modo que, dado que se propone que la Agencia lleve a cabo funciones que pertenecen tanto a la materia «servicios sociales» como a la materia «seguridad social», dentro de la competencia de la Generalitat, y en los términos antes indicados, estimamos que sería más adecuado que esta adoptara una intitulación que no indujera a ningún tipo de confusión en la esfera competencial de ambas administraciones.

Con respecto a la segunda y última, se refiere al alcance del último inciso de la enmienda analizada que, como veremos, contiene una previsión de carácter eminentemente organizativo y estructural. Así, dispone que «[l]a *estructura* de la Agencia Catalana de la Seguridad Social ha de prever la futura asunción de las competencias que actualmente son ejercidas por la administración del Estado [la cursiva es nuestra]», o sea que, a nuestro parecer, alude a la necesidad de que la Agencia, desde el punto de vista de los medios materiales y personales, pueda hacer frente a la eventual circunstancia de asumir, si procede, las competencias que actualmente son ejercidas por la Administración del Estado, presumible y principalmente, las relativas a la seguridad social ex artículo 149.1.17 CE.

De acuerdo con lo anterior, el hecho de que el proyecto de ley al que hace referencia dote a la Agencia de una estructura suficiente para hacerse cargo de esta eventualidad no permite llegar a una conclusión de inconstitucionalidad ni de antiestatutariedad. En efecto, entendemos que la

citada ley de creación de la Agencia Catalana de Seguridad Social no se erige en la norma por la que la Generalitat asumirá directamente competencias correspondientes a una materia de titularidad estatal, ya que, como hemos dicho, esta posibilidad solo se puede operar a través de los correspondientes mecanismos de transferencia o delegación a las comunidades autónomas, mediante una ley orgánica ex artículo 150.2 CE.

Por todos estos motivos consideramos que la enmienda reservada número 429, interpretada en los términos y con el alcance expuestos, no es contraria a la Constitución ni al Estatuto.

E) La enmienda número 431, de adición de una nueva disposición adicional, establece lo siguiente:

«Modificación de la ley de la Autoridad Catalana de la Competencia

En el plazo de seis meses a contar desde la publicación de esta ley, el Gobierno presentará al Parlamento un proyecto de ley de modificación de la Ley 1/2009, del 12 de febrero, de la Autoridad Catalana de la Competencia, con el fin de prever una eventual asunción de las funciones reguladoras en el ámbito de la garantía del acceso a redes en la energía, las telecomunicaciones y el transporte ferroviario, y adaptar la organización; la estructura de personal; el régimen económico, de contratación y patrimonial; y la colaboración con la administración de la Generalitat y otras administraciones a esta función.»

En opinión de los diputados solicitantes, la enmienda que acabamos de reproducir contiene un mandato a fin de que el Gobierno apruebe un proyecto de ley que modifique la Ley 1/2009, del 12 de febrero, de la Autoridad Catalana de la Competencia (en lo sucesivo, ACCO), con el fin de otorgar a este ente funciones reguladoras que no son competencia de la Generalitat. Lo ejemplifica afirmando que, en un ámbito como el de la energía, la Generalitat tiene una mera competencia compartida, de manera

que debe respetar las bases que fije el Estado en la actividad de distribución que se cumpla en Cataluña (art. 133.1.b EAC). A criterio de los peticionarios, la enmienda tampoco respeta el artículo 149.1.21 CE al no poner ningún condicionante a la asunción del ejercicio de funciones reguladoras en ámbitos como el transporte por ferrocarril.

a) Con el fin de situar la enmienda en su contexto, hay que hacer mención del hecho de que la modificación de la Ley 1/2009 traería como consecuencia asignar al ACCO las funciones reguladoras en los sectores y en el ámbito descrito en la disposición, además de las funciones que actualmente tiene en relación con la promoción y la defensa de la competencia, en sentido estricto, que expondremos después.

Al respecto, podemos apuntar que la descentralización en organismos independientes de la Administración pública de las funciones de control derivadas de la defensa de la competencia inicialmente, y las de supervisión de los mercados regulados, en un momento posterior, a consecuencia del proceso liberalizador, encuentra su encaje, en el ámbito europeo, en el artículo 35 del Reglamento 1/2003, de modernización de la aplicación del derecho de la competencia a la Unión Europea que establece que los estados miembros tienen que designar libremente a la autoridad o autoridades de la competencia responsables de aplicar los artículos 101 y 102 del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). La normativa comunitaria prevé, además, que estas autoridades puedan incorporar funciones administrativas y jurisdiccionales. A su vez, la jurisprudencia del TJUE ha delimitado de forma homogénea los contornos del diseño institucional de las autoridades estatales correspondientes.

A lo anterior, y sin ánimo de exhaustividad, hay que añadir las disposiciones de las directivas en los diversos ámbitos sectoriales concretos que exigen la designación en cada Estado miembro de autoridades reguladoras a escala

estatal (así, por ejemplo, el artículo 35 de la Directiva 2009/72/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio, y el artículo 39 de la Directiva 2009/73/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de la misma fecha, con respecto al mercado interior de la electricidad y del gas natural, respectivamente; el artículo 3 de la Directiva 2002/21/CE, de 7 de marzo, relativa a las comunicaciones electrónicas, o el artículo 55 de la Directiva 2012/34/UE, de 21 de noviembre, del Parlamento Europeo y del Consejo, con respecto al transporte ferroviario).

En este marco, si bien inicialmente se había optado, en el ámbito estatal, por una separación de funciones entre autoridades sectoriales y la autoridad de defensa de la competencia, la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) agrupó en este ente de nueva creación las funciones relativas al funcionamiento correcto de los mercados y de los sectores supervisados hasta aquel momento por la Comisión Nacional de Energía, la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, la Comisión Nacional de la Competencia, el Comité de Regulación Ferroviaria, la Comisión Nacional del Sector Postal, la Comisión de Regulación Económica Aeroportuaria y el Consejo Estatal de Medios Audiovisuales.

b) Una vez glosado el contenido de la enmienda, expuestas las razones aducidas por los solicitantes que fundamentan sus dudas y hechas estas consideraciones previas, pasaremos a efectuar el encuadre competencial y a determinar el canon de constitucionalidad y de estatutariedad de aplicación. A estos efectos, analizaremos primero el objeto material y la finalidad de la enmienda, teniendo en cuenta las facultades que eventualmente podría asumir la ACCO, es decir, «funciones reguladoras» en el ámbito de «la garantía del acceso a redes» en la energía, las telecomunicaciones y el transporte ferroviario.

Así, con respecto a estas «funciones reguladoras», aunque no podamos determinar el contenido preciso por la falta de concreción de la disposición, a modo de contextualización previa, debemos decir que el concepto *regulación*, que no siempre ha sido pacífico, visto su carácter polisémico y origen extrajurídico, se utiliza cada día más en el campo del derecho público, especialmente a la hora de analizar las funciones de las autoridades administrativas independientes en el ámbito de la competencia, ya que aparece vinculado íntimamente a la sustitución de los regímenes de monopolio por otros de libre concurrencia en los que resultaba imprescindible garantizar el libre mercado y el pluralismo a la hora de acceder a ellos.

Actualmente, la mayoría de ordenamientos configuran la *regulación* como una modalidad de actuación administrativa ejercida por un ente independiente y diferente de la Administración pública, que se concreta a través de diversas técnicas administrativas, normativas y no normativas, como las circulares especializadas, las autorizaciones, las sanciones, la mediación y el arbitraje. En cada caso, el ente regulador hará uso de sus funciones según el tipo de norma habilitante y el caso concreto.

Con respecto al supuesto que ahora nos ocupa, centrado en los sectores de la energía, las telecomunicaciones y el transporte ferroviario, hay que decir que el alcance de estas funciones, en relación con el acceso a las redes que dan apoyo a los servicios mencionados, encuentra concreción tanto en el ordenamiento jurídico europeo, cuando se establecen las obligaciones y competencias de las autoridades reguladoras sobre los mencionados sectores, como en su transposición en el ámbito estatal, a través de las funciones que la Ley 3/2013 atribuye a la CNMC, centradas en los mecanismos de supervisión y control y, en su caso, en la resolución de los conflictos que se puedan plantear entre los diferentes operadores económicos, como también en el ejercicio de la potestad inspectora y sancionadora.

Así, según la Ley 3/2013 mencionada (art. 30), corresponde a la CNMC, con la habilitación expresa previa, una función de desarrollo normativo de carácter general, mediante circulares, respecto de todos los sectores sometidos a su supervisión. Además, en los sectores eléctricos y del gas natural, también le atribuye explícitamente (art. 7) la emisión de circulares sobre la metodología para el cálculo de los peajes de acceso a las redes de electricidad y a las instalaciones de gas, transporte, distribución, regasificación y carga, y para el acceso a las infraestructuras transfronterizas en ambos sectores. Igualmente, la CNMC ejerce facultades de supervisión de las condiciones de acceso al almacenaje de gas y de resolución de conflictos respecto de los contratos de acceso a terceros en las redes de transporte y, en su caso, de distribución en ambos mercados (art. 7 y 12, respectivamente). Y lo anterior, respetando el marco normativo establecido por el Estado al amparo de sus competencias en los diversos sectores afectados.

Por su parte, en cuanto a la supervisión y control del mercado de comunicaciones electrónicas, la CNMC tiene como funciones, entre otras, las de definir y analizar los mercados de referencia relativos a las redes y servicios; establecer, en su caso, las obligaciones específicas que corresponden a los operadores con poder significativo en mercados de referencia, y resolver los conflictos entre operadores económicos en materia de acceso (art. 6 de la Ley 3/2013).

Finalmente, sobre el transporte ferroviario, a título indicativo, las funciones reguladoras atribuidas a la CNMC comprenden el establecimiento de mecanismos para salvaguardar la pluralidad de la oferta en la prestación de los servicios sobre la red ferroviaria de interés general, garantizar la igualdad entre las empresas en las condiciones de acceso al mercado, supervisar las negociaciones entre empresas ferroviarias y administradores de

infraestructuras sobre los cánones y tarifas, velar por que estos cumplan la normativa sectorial o resolver los conflictos que puedan plantearse entre las empresas y los administradores (art. 11 de la Ley 3/2013).

En cuanto a la expresión «garantía de acceso a la red», esta se refiere, en el ámbito de la competencia, al hecho que la autoridad independiente en esta materia se convierte precisamente en la encargada de asegurar el acceso de los operadores económicos en condiciones equitativas y no discriminatorias a los beneficios derivados de la prestación de determinados servicios considerados esenciales, en tanto que todos tienen en común el hecho de que se dispensan a partir del disfrute de una infraestructura diseñada en red, cuyo mantenimiento y desarrollo requiere, además, elevadas inversiones de capital. Esta garantía tiene como objetivo, pues, liberalizar el acceso al mercado, y, para lo que ahora interesa, permite instrumentar la competencia en los sectores regulados (como el energético, de telecomunicaciones o el del transporte ferroviario). El alcance concreto de este derecho y su configuración dependerá del servicio del que se trate, en función de la normativa sectorial correspondiente.

A partir de lo que ha sido definido hasta ahora, en la medida en que las funciones reguladoras constituyen por sí mismas un conjunto de actuaciones dirigidas tanto a la promoción como a la defensa de la competencia en los sectores mencionados, entendemos que el objeto material y la finalidad de la enmienda examinada se enmarcan principalmente en la materia de «defensa de la competencia», entendida como la ordenación de la libertad de competencia «mediante la prevención y, en su caso, la represión, de las situaciones que constituyen obstáculos creados por decisiones empresariales para el desarrollo de la competencia en el mercado» y «congruentemente como especie del género de las competencias de ordenación del mercado» (STC 208/1999, de 11 de noviembre, FJ 5).

Una vez encuadrada la materia que estamos tratando, y con el fin de delimitar el reparto competencial entre el Estado y la Generalitat, es conveniente reanudar la cita de la relevante STC 208/1999, en la que el alto tribunal declaró que «la materia defensa de la competencia, como tal, no se halla atribuida expresamente al Estado por la Constitución. Por consiguiente, en la medida en que el conjunto de competencias atribuidas al Estado por la Constitución no lo impidan, podrá corresponder a las Comunidades Autónomas en virtud de sus propios Estatutos» (FJ 5, primer párrafo).

Con todo, seguidamente, en la misma resolución, el Tribunal reconoce la intervención del Estado en la materia a través del título competencial del artículo 149.1.13 CE, en la medida en que la defensa de la competencia es un elemento definitorio del mercado, de modo que «no solo la normación, sino todas las actividades ejecutivas que determinen la configuración real del mercado único de ámbito nacional habrán de atribuirse al Estado, al que corresponderán, por lo tanto, las actuaciones ejecutivas en relación con aquellas prácticas que puedan alterar la libre competencia en un ámbito supracomunitario o en el conjunto del mercado nacional, aunque tales actos ejecutivos hayan de realizarse en el territorio de cualquiera de las Comunidades Autónomas [...]. A lo que hay que añadir que [...] al Estado [...] le corresponde articular los mecanismos de coordinación que estime necesarios» (FJ 6).

En consecuencia, en opinión del Tribunal, corresponderá a las comunidades autónomas la competencia ejecutiva de las actuaciones que deban realizarse en su territorio y que no afecten al ámbito supracomunitario o al conjunto del mercado estatal, aunque se realicen en el territorio de la comunidad autónoma (FJ 6).

Precisamente, en ausencia de un título competencial conferido constitucionalmente al Estado, y en consonancia con el pronunciamiento del

Tribunal Constitucional ahora mismo mencionado, la Ley 1/2002, de 21 de febrero, de coordinación de las competencias del Estado y las comunidades autónomas en materia de defensa de la competencia, introdujo determinados puntos de conexión para que las comunidades autónomas que así lo hubieran previsto en los respectivos estatutos pudieran ejercer sus competencias ejecutivas. En este sentido, hay que recordar que el Estatuto de autonomía de Cataluña de 1979 reservaba al Estado la función legislativa en este ámbito (art. 12.5), en el marco de la competencia de la Generalitat sobre comercio interior.

Por su parte, el artículo 154 del Estatuto de 2006 incorporó, sin embargo, un título competencial autónomo («Promoción y defensa de la competencia»), y atribuyó específicamente a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de promoción de la competencia y la competencia ejecutiva en materia de defensa de la competencia en el ejercicio de las actividades económicas que alteren o puedan alterar la libre competencia del mercado en el ámbito territorial de Cataluña, y la competencia exclusiva sobre el establecimiento y la regulación del organismo independiente que debe ejercer estas competencias.

Acto seguido, en el marco delimitado por la doctrina constitucional y el Estatuto de 2006 (art. 154.3), se aprobó la Ley 1/2009, del 12 de febrero, de la Autoridad Catalana de la Competencia, por la que se creó la ACCO como organismo independiente, bajo la forma de organismo autónomo de carácter administrativo, con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar en el ejercicio de sus funciones (art. 1), con el objetivo genérico de «garantizar, mejorar y promover las condiciones de libre competencia y transparencia en los mercados respecto de las actividades económicas que se ejercen principalmente en Cataluña» (art. 2.1) y, más concretamente, de asumir todas las competencias atribuidas estatutariamente a la Generalitat en materia de promoción y también de «defensa de la competencia» (art.

2.2), referidas a «las actividades económicas que se ejercen principalmente en Cataluña y que alteran o pueden alterar la competencia», siguiendo la redacción estatutaria.

A tales efectos, según el artículo 3.4 de la Ley 1/2009, la ACCO ejerce, en el ámbito de la defensa de la competencia, las funciones de instrucción y resolución de los expedientes de los asuntos que se derivan de ello. En el ámbito de la promoción, desarrolla las funciones de informe de regulación y las funciones de análisis que comprenden, entre otros, las facultades de investigación de los diversos sectores económicos con respecto a las situaciones contrarias a la competencia, y la elaboración y difusión de estudios relacionados con la competencia. Asimismo, lleva a cabo las funciones de arbitraje. Precisamente, en nuestro DCGE 13/2013, de 10 de octubre (FJ 2), ya señalamos que la defensa de la competencia, en gran manera por influencia del ordenamiento comunitario, constituye «en nuestro derecho un bloque normativo muy definido», caracterizado esencialmente por la definición previa de conductas prohibidas, tanto por su naturaleza (prácticas colusorias, abuso de posición dominante y actos desleales que falseen la libre competencia), como por su afectación en el mercado, que son sometidas al conocimiento de la autoridad correspondiente, que investiga, instruye e impone la sanción pertinente.

c) Delimitado el canon de constitucionalidad que nos ha de servir para resolver las dudas que plantea la solicitud, nos corresponde ahora examinar si la enmienda número 431 se ajusta o no a los requerimientos de este parámetro.

Primero de todo, diremos que está claro que, si bien nada puede objetarse al hecho de que la Generalitat, en virtud de la potestad de organizar y gestionar sus servicios (art. 71.6 EAC y 150 EAC), pueda prever la asignación de otras funciones en la ACCO, estas, como es lógico, y también

las previstas en la enmienda examinada (reguladoras en el ámbito de la garantía del acceso a redes en la energía, las telecomunicaciones y el transporte ferroviario), han de encontrar amparo en la competencia exclusiva de promoción de la competencia o en la más específica competencia ejecutiva en materia de defensa de la competencia, que son atribuidas estatutariamente a la Generalitat (art. 154 EAC).

A partir de aquí, si atendemos a la naturaleza y a las características inherentes a las funciones de regulación, que ya han sido descritas, entre las que se encuentra la potestad normativa a través de circulares o comunicaciones, con efectos vinculantes para los sujetos afectados, entendemos que la atribución de estas funciones de regulación y la consiguiente adaptación, a estos efectos, de la organización, la estructura de personal y el régimen económico, de contratación y patrimonial de la ACCO no encuentra encaje en las competencias de la Generalitat previstas al artículo 154 EAC.

En este sentido, hay que recordar que al Estado, a través del título competencial que le confiere el artículo 149.1.13 CE y en la medida en que la defensa de la competencia es un elemento definitorio del mercado, le pueden corresponder, además de la competencia normativa, las facultades ejecutivas necesarias para combatir las prácticas que puedan alterar la libre competencia. Una capacidad, esta última, que adquiere una relevancia destacada en el ámbito de los sectores regulados, como es el caso de los que son objeto de la enmienda, porque comportan un impacto sobre el mercado estatal o cuentan con un alcance supracomunitario. Respecto de los sectores precitados, el Consell ha efectuado un análisis de la distribución constitucional y estatutaria de competencias, entre otros, en los DCGE 22/2014, de 3 de noviembre, FJ 2 y 3; 7/2014, de 27 de febrero, FJ 2; 6/2011, de 20 de mayo, FJ 2.2, y 2/2011, de 4 de marzo, FJ 3), a los que nos remitimos, en nombre de la brevedad.

En segundo y último término, debemos decir, *ex abundantia*, que el supuesto que nos ocupa, a diferencia de lo que hemos argumentado en relación con la enmienda sobre la creación de la Agencia Catalana de Seguridad Social, no contiene un reconocimiento explícito de las competencias de las que es titular el Estado, sino que consiste en proponer la modificación de la Ley 1/2009, de la Autoridad Catalana de la Competencia, a fin de que asuma directamente determinadas funciones reguladoras que, de acuerdo con el marco de distribución de competencias actual, no se encuentran a disposición del legislador catalán.

Por todo lo que hemos expuesto, la enmienda reservada número 431 es contraria al artículo 149.1.13 CE y no encuentra amparo en el artículo 154 EAC.

F) La enmienda reservada número 433, de adición de una nueva disposición adicional, establece lo siguiente:

«Nueva disposición adicional Ley de seguridad nuclear

En el marco de las competencias que nos otorga el artículo 132 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, y en el contexto establecido por la Directiva 2014/87, de 8 de julio de 2014, de la Comisión, sobre diferentes aspectos relativos a la seguridad nuclear y en especial a todo aquello que hace referencia a la supervisión de las instalaciones nucleares y de su operatividad, así como al otorgamiento y renovación de las licencias de operación de estas instalaciones, al almacenaje de los residuos nucleares, y a la implementación de los planes de emergencia y de protección civil, en el plazo de seis meses el Gobierno elaborará un proyecto de ley de Seguridad nuclear que establezca el planeamiento de la normativa básica de seguridad que tendrán que cumplir las instalaciones nucleares que quieran operar en territorio catalán y determinará la creación de un ente supervisor de la seguridad nuclear.»

En opinión de los solicitantes, el objeto de la disposición examinada consiste en que el Gobierno elabore un proyecto de ley sobre una materia, la seguridad nuclear, en la que la Generalitat no tiene competencia exclusiva. El artículo 132.4 del Estatuto determina, recuerdan a los peticionarios, que «[l]a Generalitat participa en la ejecución en materia de seguridad nuclear». Considera que esta participación a la que alude el Estatuto no se puede entender ampliada a la posibilidad de legislar sobre esta materia, ya que es el Estado y no las comunidades autónomas quien puede realizar el planeamiento de la normativa básica de seguridad de las centrales nucleares, a través de su competencia sobre las bases del régimen minero y energético (art. 149.1.25 CE). Lo recalca aseverando que ni las competencias exclusivas, compartidas ni ejecutivas de la Generalitat en materia de emergencias y protección civil (art. 132 EAC), ni las competencias compartidas sobre energía y minas (art. 133 EAC) amparan la regulación propuesta.

a) Una vez expuesto el contenido de la enmienda y las dudas que amparan la solicitud, con el fin de determinar el parámetro de constitucionalidad y de estatutariedad aplicable, procederemos seguidamente a encuadrarla materialmente, atendiendo a su contenido y finalidad. Así, tal como hemos indicado, la propuesta de nueva disposición incorpora dos mandatos al Gobierno: el primero, para que elabore un proyecto de ley de seguridad nuclear, que establezca el «planeamiento de la normativa básica de seguridad que deberán cumplir las instalaciones nucleares que quieran operar en territorio catalán» y el segundo, para que se cree un ente supervisor de la seguridad nuclear.

De entrada, podemos decir que la regulación a la que hace mención la enmienda se centra en la seguridad de las instalaciones nucleares y, por lo tanto, se inserta en el ámbito más amplio de la energía nuclear. En concreto, entendiendo la expresión «normativa básica» como principal o relevante, se

trataría de establecer los requisitos y las condiciones de seguridad que deben cumplir las instalaciones nucleares que pretenden funcionar en el territorio de Cataluña, así como articular los mecanismos orgánicos necesarios para la supervisión de su cumplimiento. Eso se ve confirmado por el contexto en el que debería ubicarse el hipotético proyecto de ley que, según dice expresamente la disposición cuestionada, sería la Directiva 2014/87, de 8 de julio de 2014, de la Comisión, sobre diferentes aspectos de la seguridad nuclear y, en especial, en todo lo relativo a la supervisión de las instalaciones, el almacenaje de los residuos nucleares y la implementación de los planes de emergencia y de protección civil.

Así, esta Directiva, por la que se modifica la anterior 2009/71/Euratom, establece un marco comunitario para las instalaciones nucleares, adoptado a raíz de la experiencia del accidente nuclear de Fukushima (Japón) de 2011, para minimizar los riesgos y garantizar el máximo nivel de seguridad nuclear. Sobre la base de las Conclusiones del Consejo Europeo de 24 y 25 de marzo de 2011, las autoridades reguladoras estatales competentes, junto con la Comisión, han llevado a cabo evaluaciones de riesgo y de seguridad («pruebas de resistencia») de las centrales nucleares de toda la Unión Europea, en el marco del Grupo Europeo de Reguladores de Seguridad Nuclear (ENSREG) y de la Decisión 2007/530/Euratom de la Comisión.

Una vez delimitado el encuadre material de la enmienda, y con respecto al reparto competencial en este ámbito, hemos de tener presente que la competencia sobre «seguridad nuclear» no aparece expresamente en el texto de la Constitución, si bien la doctrina constitucional, lo ha incluido dentro de la energía nuclear, definida como una modalidad concreta de energía. De acuerdo con esto, el Tribunal Constitucional ha interpretado que forman parte de las competencias estatales sobre las «bases del régimen minero y energético» previstas en el artículo 149.1.25 CE las diferentes actividades relativas a la producción, en cualquier modalidad, de energía nuclear, como

también al almacenaje de los residuos que se produzcan (STC 14/2004, de 12 de febrero, FJ 10).

En este contexto, el artículo 133 EAC relativo a «Energía y minas» atribuye a la Generalitat la competencia compartida en materia de energía, que incluye, entre otros: la regulación de las actividades de producción, almacenaje y transporte de energía, el otorgamiento de las autorizaciones de las instalaciones que transcurran íntegramente por el territorio de Cataluña y el ejercicio de las actividades de inspección y control de todas las instalaciones existentes a Cataluña (letra *a*); la regulación de la actividad de distribución de energía que se cumpla en Cataluña, y el otorgamiento de las autorizaciones de las instalaciones correspondientes y el ejercicio de las actividades de inspección y control de todas las instalaciones existentes a Cataluña (letra *b*); el desarrollo de las normas complementarias de calidad de los servicios de suministro de energía (letra *c*), y el fomento y la gestión de las energías renovables y de la eficiencia energética (letra *d*).

Con todo, la propia jurisprudencia constitucional ha constatado la concurrencia competencial característica del sector energético, por el hecho de que mantiene una evidente conexión con otros ámbitos como la seguridad de las instalaciones, la defensa del medio ambiente y la planificación económica. En concreto, por lo que aquí nos interesa, huelga decir que es evidente la relación entre la seguridad nuclear y la «seguridad pública», vista la peligrosidad inherente a la actividad de generación y de almacenaje derivada de este tipo de energía, asociada a la posible liberación al ambiente de productos radiactivos o radiaciones ionizantes que no son detectables por los sentidos. Precisamente por eso, el Tribunal Constitucional, reconociendo las competencias de las comunidades autónomas en materia de protección civil para la preservación de las personas y los bienes en situaciones de emergencia, ha establecido una conexión prevalente entre la seguridad nuclear y el artículo 149.1.29 CE en el caso de «situaciones de emergencia

grave, con necesaria movilización de recursos y servicios de diversas administraciones públicas en razón de su alcance supraterritorial» (STC 14/2004, FJ 9, citando la STC 133/1990, de 19 de julio, FJ 6).

Por lo que respecta al alcance del título competencial estatal sobre seguridad pública (art. 149.1.29 CE), nos limitaremos aquí a hacer remisión a lo que ya hemos expuesto sobradamente en la letra C) del apartado 2 de este mismo fundamento jurídico, con relación a las infraestructuras críticas. No en balde, como se recordará, dentro del ámbito de aplicación de la Ley 8/2011, allí citada, se incluyen también las instalaciones nucleares, sin perjuicio que les sea de aplicación su normativa específica, a la que aludiremos seguidamente.

Asimismo, debemos recordar que el Tribunal Constitucional ha declarado que en la materia específica de protección civil, que, como hemos dicho, persigue la preservación de las personas y los bienes en situaciones de emergencia, se produce una concurrencia de competencias del Estado, al amparo del artículo 149.1.29 CE, y de las comunidades autónomas que las hayan asumido en virtud de sus habilitaciones competenciales. Por esta razón, el ejercicio de la competencia en materia de protección civil dependerá en cada caso de la naturaleza, el alcance y las dimensiones de la situación de emergencia y los recursos y servicios que sea necesario movilizar, en la medida en que pueden requerir una coordinación de todas las administraciones públicas afectadas y una aportación de recursos a nivel supraautonómico (STC 133/1990, de 19 de julio, FJ 5 y 6).

Por su parte, el artículo 132 EAC atribuye a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de protección civil, que incluye, en todo caso, la regulación, planificación y ejecución de medidas relativas a las emergencias y la seguridad civil, y también la dirección y coordinación de los servicios de protección civil, respetando lo que establezca el Estado en materia de seguridad pública.

A los efectos de este Dictamen, diremos, además, que el apartado 4 del mismo artículo 132 EAC contiene la única referencia competencial expresa a la «seguridad nuclear» que se hace en el bloque de constitucionalidad, disponiendo que la Generalitat participa en la ejecución de esta materia «en los términos que se acuerden en los convenios suscritos al efecto y, en su caso, en las leyes.»

Una vez expuesto el parámetro competencial constitucional y estatutario, y a modo de contexto normativo, estimamos necesario indicar que la principal norma básica en materia de instalaciones nucleares y de energía nuclear, de carácter preconstitucional, pero aún vigente con algunas modificaciones, es la Ley 25/1964, de energía nuclear, en la que se recogen no solo los principios fundamentales sobre el desarrollo de la energía nuclear sino también la protección del riesgo de las radiaciones ionizantes, a la vez que las obligaciones de los titulares de instalaciones nucleares y el correspondiente régimen de autorizaciones. Entre los objetivos de esta norma, según indica su propio preámbulo, se encuentra la protección de vidas, la salud y el patrimonio de las personas contra los peligros derivados de la energía nuclear.

En el desarrollo de la mencionada Ley han sido aprobadas diversas normas reglamentarias, como el Real decreto 1836/1999, de 3 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento sobre instalaciones nucleares y radiactivas (RINR), que desarrolla los principios legales y regula detalladamente el régimen de autorizaciones precitado. De manera específica, y ello es relevante a los efectos que aquí nos interesan, destacan el Real decreto 407/1992, de 24 de abril, por el que se aprueba la Norma básica de protección civil; el Real decreto 1546/2004, de 25 de junio, por el que se aprueba el Plan básico de emergencia nuclear, y el Real decreto 387/1996, de 1 de marzo, por el que se aprueba la Directriz básica de planificación de

protección civil ante el riesgo de accidentes en los transportes de mercancías peligrosas por carretera y ferrocarril. En toda esta reglamentación se establece el marco de actuación de los diferentes organismos e instituciones para hacer frente a las emergencias nucleares y radiológicas.

Resulta pertinente igualmente traer a colación la Ley 33/2007, de 7 de noviembre, de reforma de la Ley 15/1980, de 22 de abril, de creación del Consejo de Seguridad Nuclear (CSN), que actúa como administración independiente y competente en materia de seguridad nuclear y protección radiológica, con potestades reglamentarias atribuidas *ex lege*. Sus funciones principales son las de asesorar y proponer al Gobierno las reglamentaciones necesarias en la materia; elaborar y aprobar instrucciones, circulares y guías técnicas; emitir informes de carácter preceptivo y vinculante, con carácter previo a la concesión de autorizaciones; inspeccionar las instalaciones nucleares; proponer la apertura de expedientes sancionadores, y coordinar las medidas de apoyo en situaciones de emergencia, colaborando con el resto de administraciones competentes (art. 2).

Precisamente, en el marco de esta colaboración descrita, el CSN y el Gobierno de la Generalitat suscribieron un Convenio de colaboración sobre planificación, preparación y respuesta ante situaciones de emergencia radiológica, en fecha de 10 de enero de 2008. Este tiene por objeto «fomentar el intercambio de información, experiencia, conocimiento y la colaboración en las actuaciones para el desempeño de sus respectivas funciones y competencias relativas a la planificación, preparación y respuesta ante situaciones de emergencia radiológica» (estipulación primera).

En el mismo contexto de cooperación, el Estado y la Generalitat han rubricado un Acuerdo de encomienda por el que esta última puede realizar «las inspecciones que sean necesarias, por razones especiales de accidentes, emergencias o de denuncia en el ámbito de las instalaciones radiactivas, y

aquellas otras que encomiende expresamente el Consejo». La mencionada colaboración se concreta en el ámbito de actuación delimitado por el Plan básico de emergencia nuclear (PLABEN) y por el Plan de emergencia nuclear, exterior a las centrales nucleares de Ascó y Vandellòs de Tarragona (PENTA), aprobado por el Acuerdo de Consejo de Ministros de 9 de junio de 2008.

b) Tras delimitar las reglas que definen el régimen competencial y el contexto normativo en el que se insertaría la regulación a la que hace referencia la enmienda objeto de dictamen, pasaremos seguidamente a pronunciarnos sobre su adecuación constitucional y estatutaria.

Según hemos expuesto, de la literalidad de la enmienda se desprende que su finalidad es que el Gobierno, al amparo de las competencias previstas en el artículo 132 EAC, elabore una norma con rango legal sobre diferentes aspectos de la seguridad nuclear que, o bien mantienen una relación directa con la regulación del régimen energético y, en concreto, con los requisitos para la producción de la energía nuclear por parte de las instalaciones que quieran operar en el territorio de Cataluña, o bien inciden en cuestiones de seguridad pública y protección civil relacionadas con esta forma de producción de energía y su potencial peligrosidad. Así, pues, se trataría de una ley que, presumible y principalmente, establecería una normativa básica para los requisitos y las condiciones que deben observar las instalaciones nucleares (centrales nucleares, almacenes de residuos, otras instalaciones que utilizan fuentes radiactivas, etc.) con el fin de obtener las licencias de operación y funcionamiento y los mecanismos para la supervisión de estas instalaciones, pero también, para la implementación de los planes de emergencia y protección civil, prevención y actuación en caso de accidente y catástrofe, que están conectados.

En este sentido, visto todo lo que se ha expuesto anteriormente, debemos concluir que el artículo 132 EAC no habilita para la elaboración de una

normativa legal con este alcance material. Porque, aun admitiendo la competencia de la Generalitat en materia de protección civil para la preservación de las personas y los bienes en situaciones de emergencia, no es menos cierto que, en el ámbito específico de la seguridad nuclear, esta se concreta en una competencia de participación en la ejecución, en los términos acordados en los convenios suscritos al efecto o en las leyes. Así, la Generalitat debe respetar las competencias normativas del Estado que, como hemos visto, cuando se trata de la seguridad nuclear, incluyen la regulación de la planificación, la prevención y la actuación efectiva respecto de las situaciones de emergencia grave y alcance supraterritorial, que comportan la consiguiente movilización y coordinación de recursos y de servicios de las diferentes administraciones públicas.

Por otra parte, el artículo 133 EAC tampoco habilita a la Generalitat para dictar una norma básica sobre el régimen jurídico al que deben someterse las actividades de producción de esta modalidad de energía, con independencia que dentro de la lógica del esquema bases-desarrollo pueda desarrollar otras competencias normativas y ejecutivas, a pesar de la expansión de la normativa estatal en la materia y la centralización de funciones que ha comportado. El hecho de que el proyecto de ley del que hace mención la disposición tenga como destinatarias las instalaciones nucleares que quieran operar en territorio catalán no altera, sin embargo, la anterior afirmación, ya que la legislación estatal en esta materia produciría efectos indistintamente en todo el territorio. Esto último, sin perjuicio que, como hemos visto, con carácter general, la Generalitat tiene reconocidas competencias ejecutivas en materia de energía, que incluyen el otorgamiento de las autorizaciones de las instalaciones que transcurran íntegramente por el territorio de Cataluña y el control de todas las instalaciones existentes en Cataluña.

Así pues, la enmienda reservada número 433 resulta contraria al artículo 149.1.25 CE, sobre las bases del régimen minero y energético, y al artículo

149.1.29 CE, sobre seguridad pública, además de que no encuentra amparo en el artículo 132.4 EAC, relativo a la competencia de participación en la ejecución en materia de seguridad nuclear, ni en el artículo 133 EAC, sobre energía y minas.

Vistos los razonamientos contenidos en los fundamentos jurídicos precedentes, formulamos las siguientes

CONCLUSIONES

Primera. El artículo 36 del Proyecto de ley de medidas fiscales, financieras y administrativas no es contrario a la Constitución ni al Estatuto.

Adoptada por unanimidad.

Segunda. La enmienda número 426, reservada para defender en el Pleno, es contraria a los artículos 133.1, 149.1.14 y 157.3 CE y no encuentra amparo en el artículo 203 EAC.

Adoptada por unanimidad.

Tercera. La enmienda número 427, reservada para defender en el Pleno, es contraria al artículo 149.1.18 CE y no encuentra amparo en el artículo 159 EAC.

Adoptada por unanimidad.

Cuarta. El primer párrafo y el segundo de la enmienda número 428, reservada para defender en el Pleno, son contrarios al artículo 149.1.29 CE y no encuentran amparo en el artículo 164 EAC. Por el contrario, el último párrafo de esta misma enmienda no vulnera la Constitución ni el Estatuto.

Adoptada por mayoría.

Quinta. La enmienda número 429, reservada para defender en el Pleno, interpretada en los términos y con el alcance expuestos en la letra *D* del fundamento jurídico tercero, no es contraria a la Constitución ni al Estatuto.

Adoptada por mayoría.

Sexta. La enmienda número 431, reservada para defender en el Pleno, es contraria al artículo 149.1.13 CE y no encuentra amparo en el artículo 154 EAC.

Adoptada por unanimidad.

Séptima. La enmienda número 433, reservada para defender en el Pleno, es contraria al artículo 149.1.25 y .29 CE y no encuentra amparo en los artículos 132.4 y 133 EAC.

Adoptada por unanimidad.

Este es nuestro Dictamen, que pronunciamos, emitimos y firmamos en el Palau Centelles en la fecha indicada en el encabezamiento.