

DICTÀMENS

2015

I



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES
DE CATALUNYA

DICTÀMENS EMESOS PEL CONSELL
DE GARANTIES ESTATUTÀRIES DE CATALUNYA
2015

VOLUM I

DICTÀMENS

2015

VOLUM I



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES
DE CATALUNYA

Barcelona, 2017

EDITAT PEL CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES
DE CATALUNYA

Palau Centelles
Baixada de Sant Miquel, 8
08002 Barcelona

© Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya, 2017

Producció: Addenda – www.addenda.es

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

Sumari

Volum I

Composició del Consell de Garanties Estatutàries (en data 31 de desembre de 2015)	7
Dictàmens (1/2015 al 14/2015)	11

Volum II

Composició del Consell de Garanties Estatutàries (en data 31 de desembre de 2015)	7
Dictàmens (15/2015 al 26/2015)	11
Índex de preceptes estatutaris i constitucionals	579
Índex de matèries	585

Composició
del Consell de Garanties Estatutàries
(en data 31 de desembre de 2015)

CONSELLERS

Hble. Sr. Joan Egea Fernández. *President*

Hble. Sr. Pere Jover Presa. *Vicepresident*

Hble. Sr. Eliseo Aja

Il·ltre. Sr. Marc Carrillo

Il·ltre. Sr. Jaume Vernet Llobet

Il·ltre. Sr. Àlex Bas Vilafranca. *Conseller secretari*

Il·ltre. Sr. Francesc de Paula Caminal Badia

Il·ltre. Sr. Joan Ridaó Martín

Il·ltre. Sr. Carles Jaume Fernández

LLETRADES I LLETRATS

M. Àngels Arróniz Morera de la Vall. *Lletrada cap dels Serveis Jurídics*

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

Jordi Freixes Montes. *Lletrat responsable de Gestió Administrativa*

Javier Mieres Mieres. *Lletrat*

Dictàmens

Dictamen 1/2015 , de 27 de gener, sobre la Llei 25/2014, de 27 de novembre, de tractats i altres acords internacionals	11
Dictamen 2/2015 , de 24 de febrer, sobre el Projecte de llei de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2015	47
Dictamen 3/2015 , de 26 de febrer, sobre el Projecte de llei de mesures fiscals, financeres i administratives	81
Dictamen 4/2015 , de 10 de març, sobre la Llei 32/2014, de 22 de desembre, de metrologia	141
Dictamen 5/2015 , de 20 d'abril, sobre el Decret llei 1/2015, de 24 de març, de mesures extraordinàries i urgents per a la mobilització dels habitatges provinents de processos d'execució hipotecària	171
Dictamen 6/2015 , de 14 de maig, sobre l'Ordre HAP/196/2015, de 21 de gener, per la qual s'aproven les bases reguladores de les subvencions que tinguin per finalitat l'execució d'obres de reparació o restitució d'infraestructures, equipaments i instal·lacions i serveis de titularitat municipal i de les mancomunitats, conseqüència de catàstrofes naturals, així com xarxes viàries de les diputacions provincials, cabildos, consells insulars i comunitats autònomes uniprovincials	227

Dictamen 7/2015 , de 4 de juny, sobre la Llei orgànica 4/2015, de 30 de març, de protecció de la seguretat ciutadana	267
Dictamen 8/2015 , de 4 de juny, sobre el Reial decret llei 4/2015, de 22 de març, per a la reforma urgent del sistema de formació professional per a l'ocupació en l'àmbit laboral	387
Dictamen 9/2015 , de 4 de juny, sobre el Projecte de llei d'ordenació del sistema d'ocupació i del Servei Públic d'Ocupació de Catalunya	415
Dictamen 10/2015 , d'1 de juliol, sobre el Projecte de llei de simplificació de l'activitat administrativa de l'Administració de la Generalitat i dels governs locals de Catalunya i d'impuls de l'activitat econòmica	447
Dictamen 11/2015 , de 16 de juliol, sobre la Proposició de llei de modificació de l'article 6 del Text refós de la Llei de protecció dels animals, aprovat pel Decret legislatiu 2/2008	497
Dictamen 12/2015 , de 22 de juliol, sobre la Llei 10/2015, de 26 de maig, per a la salvaguarda del patrimoni cultural immaterial	517
Dictamen 13/2015 , de 22 de setembre, sobre la Llei 17/2015, de 9 de juliol, del Sistema Nacional de Protecció Civil	571
Dictamen 14/2015 , de 22 de setembre, sobre la Llei 20/2015, de 14 de juliol, d'ordenació, supervisió i solvència de les entitats asseguradores i reasseguradores	609

Dictamen 1/2015, de 27 de gener,
sobre la Llei 25/2014, de 27 de novembre,
de tractats i altres acords internacionals

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

DICTAMEN

Sol·licitat pel Govern de la Generalitat, sobre la Llei 25/2014, de 27 de novembre, de tractats i altres acords internacionals (BOE núm. 288, de 28 de novembre de 2014).

ANTECEDENTS

1. El dia 29 de desembre de 2014 va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries un escrit de la vicepresidenta del Govern, de 23 de desembre (Reg. núm. 4543), pel qual, en compliment del que preveuen els articles 16.2.a i 31.1 de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries, es comunicava al Consell l'Acord del Govern de la Generalitat, de 23 de desembre de 2014, de sol·licitud d'emissió de dictamen sobre la conformitat amb la Constitució espanyola i l'Estatut d'autonomia de Catalunya dels articles 9;

Ponent: Jaume Vernet Llobet

15.1; 23.1; 30.2; 37.1, .2 i .4; 39; 40.2; 41; 45; 46.2; 50.1; 52.2 i .3, i 53.2 i .3 de la Llei 25/2014, de 27 de novembre, de tractats i altres acords internacionals.

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

2. El Consell de Garanties Estatutàries, en la sessió del dia 30 de desembre de 2014, després d'examinar la legitimació i el contingut de la sol·licitud, la va admetre a tràmit i es va declarar competent per emetre el dictamen corresponent, d'acord amb l'article 24.2 de la seva Llei reguladora. Se'n va designar ponent el conseller senyor Jaume Vernet Llobet.

3. En la mateixa sessió, en aplicació de l'article 25, apartat 5, de la Llei 2/2009, el Consell va acordar adreçar-se al Govern a fi de sol·licitar-li la informació i la documentació complementàries de què disposés amb relació a la matèria sotmesa a dictamen.

4. En data 15 de gener de 2015 es va rebre en el Registre del Consell (Reg. núm. 4569) un escrit de la vicepresidenta del Govern, que adjuntava com a documentació complementària una nota elaborada per l'assessoria jurídica de la Secretaria General del Departament de la Presidència, de 17 de desembre de 2014, relativa al possible recurs d'inconstitucionalitat contra la Llei 25/2014.

5. Finalment, després de les corresponents sessions de deliberació, es va fixar com a data per a la votació i per a l'aprovació del Dictamen el dia 27 de gener de 2015.

FONAMENTS JURÍDICS

Primer. L'objecte del Dictamen

Com s'ha indicat en els antecedents, el Govern ha demanat dictamen al Consell sobre determinats preceptes de la Llei 25/2014, de 27 de novembre, de tractats i altres acords inter-

nacionals (en endavant, Llei 25/2014 o LTAAD), prèviament, i amb caràcter preceptiu, a l'eventual interposició d'un recurs d'inconstitucionalitat davant del Tribunal Constitucional (art. 76.3 EAC i 16.2.a i 31.1 Llei 2/2009, de 12 de febrer).

En aquest primer fonament jurídic, delimitarem l'objecte del Dictamen, exposant, en primer lloc, el contingut de la Llei 25/2014, així com el context normatiu en el qual s'insereix. Seguidament, descriurem de forma succinta el contingut dels preceptes que susciten dubtes de constitucionalitat i d'estatutarietat al Govern, així com l'argumentació en la qual es fonamenten. Finalment, indicarem l'estructura que adoptarà el Dictamen a fi i efecte de donar complida resposta a aquestes qüestions.

1. La Llei 25/2014 té com a objectiu, d'acord amb el seu preàmbul (apt. I, par. 5è), establir una nova regulació sistemàtica i actualitzada de l'activitat de l'Estat en matèria de tractats internacionals i altres acords internacionals.

La seva necessitat deriva de les insuficiències notòries de la regulació fins ara vigent respecte d'aquesta qüestió continguda en el Decret 801/1972, de 24 de març, sobre ordenació de l'activitat de l'Administració de l'Estat en matèria de tractats internacionals, que no s'ocupava dels ara denominats acords internacionals.

En efecte, l'entrada en vigor de la Constitució va suposar, d'una banda, una reconfiguració de les competències dels òrgans de l'Estat sobre tractats internacionals que va abrogar una part del Decret preconstitucional, i, de l'altra, l'esmentat Decret resultava aliè al nou disseny territorial de l'Estat que comportà el reconeixement a les comunitats autònomes de competències rellevants en l'àmbit de l'acció exterior. A més, la Llei 25/2014 respon, segons el preàmbul, a la necessitat d'acomodar la regulació interna en matèria de tractats i acords internacionals als canvis produïts en la pràctica convencional, com ara l'existència d'organitzacions internacionals amb capacitat per a celebrar acords internacionals o el desplegament de nous tipus d'acords més enllà dels tractats.

La Llei que dictaminem conté cinquanta-tres articles, dividits en cinc títols, vuit disposicions addicionals, una disposició derogatòria i quatre finals. El títol I (art. 1 a 7) inclou les

disposicions generals que delimiten el seu àmbit d'aplicació, estableixen les definicions, determinen les competències dels òrgans de l'Estat sobre tractats i acords internacionals i reconeixen les competències de les comunitats autònomes en la matèria. El títol II (art. 8 a 37) conté el nucli fonamental de la norma dedicat a la regulació de la representació internacional de l'Estat; la subscripció dels tractats internacionals; la publicació i el registre; la seva interpretació i aplicació, així com també l'esmena, la denúncia i la suspensió d'aquests instruments. El títol III (art. 38 a 42) té per objecte els acords internacionals administratius i el títol IV (art. 43 a 48), els acords internacionals no normatius, subscrits per l'Estat. Finalment, el títol V es dedica a la participació de les comunitats autònomes en la subscripció de tractats internacionals (art. 49 a 51) i a la subscripció d'acords internacionals administratius i no normatius per part d'aquestes i, en el seu cas, per part de les entitats locals (art. 52 i 53).

Quant al context normatiu en el qual s'insereix la norma objecte de dictamen, cal posar de manifest, en primer lloc, que la Llei 25/2014 regula l'activitat de l'Estat en matèria de tractats i altres acords internacionals en el marc de les exigències derivades del dret internacional públic contingudes en la Convenció de Viena sobre el dret dels tractats, de 23 de maig de 1969. Aquesta Convenció ha estat completada en diversos aspectes per la Convenció de Viena sobre el dret dels tractats entre estats i organitzacions internacionals o entre organitzacions internacionals, de 21 de març de 1986, la qual ha estat ratificada per Espanya, però que encara no ha entrat en vigor.

En l'àmbit estatal, la Llei 25/2014, en matèria de tractats i acords internacionals, constitueix el complement i desplegament de determinats aspectes de la Llei 2/2014, de 25 de març, de l'acció i del servei exterior de l'Estat, la qual, cal recordar, va ser objecte del nostre Dictamen 14/2014, de 17 de juny. En relació amb determinats preceptes d'aquesta Llei, s'han iniciat negociacions en el si de la Comissió Bilateral Generalitat-Estat per tal de resoldre les discrepàncies competencials suscitades (Resolució GRI/1762/2014, de 30 de juny, per la qual es fa públic un acord de la Subcomissió de Seguiment Normatiu, Prevenció i Solució de Conflictes de la Comissió Bilateral Genera-

litat-Estat en relació amb la Llei 2/2014, de 25 de març, de l'acció i del servei exterior de l'Estat, publicada en el DOGC núm. 6673, de 28 de juliol de 2014). Així mateix, les comunitats autònomes de Galícia, el País Basc i Canàries també van iniciar negociacions respecte de l'esmentada Llei en el si de les respectives comissions bilaterals que, en el cas del País Basc, han donat lloc al corresponent Acord, publicat per mitjà de la Resolució de 14 de gener de 2015 (BOE núm. 22, de 26 de gener).

L'Estat, pel que fa als tractats i altres acords internacionals, ha desplegat un seguit d'instruccions i ordres, entre les quals cal esmentar les que s'han dictat per tal de cobrir el buit normatiu en relació amb el procediment intern d'elaboració i formalització dels acords internacionals no normatius. Quant als acords promoguts per les comunitats autònomes, es pot assenyalar el Reial decret 1317/1997, d'1 d'agost, sobre comunicació prèvia a l'Administració general de l'Estat i publicació oficial dels convenis de cooperació transfronterera de comunitats autònomes i entitats locals amb entitats territorials estrangeres, i, més recentment, en l'àmbit del Ministeri d'Afers Exteriors i de Cooperació (MAEC, en endavant), amb caràcter de normativa interna, l'Ordre Circular 3286, de 19 de juliol de 2010, per la qual s'aproven les normes per a la tramitació dels acords no normatius per part dels òrgans del departament ministerial, així com per al seguiment i la col·laboració amb altres administracions públiques en aquesta matèria.

Per la seva part, a Catalunya, recentment, ha entrat en vigor la Llei 16/2014, de 4 de desembre, d'acció exterior i de relacions amb la Unió Europea, que desenvolupa les previsions de l'Estatut en matèria de relacions amb la Unió Europea (art. 184-192 EAC) i d'acció exterior de la Generalitat (art. 193-200 EAC). En relació amb això, en el Dictamen 23/2014, de 13 de novembre, ens vàrem pronunciar sobre l'adequació a la Constitució i a l'Estatut de determinats preceptes del Projecte de llei.

2. La sol·licitud demana el nostre dictamen respecte de determinats preceptes de la Llei 25/2014. En concret, de l'article 9, relatiu al nomenament de representants d'Espanya per a l'execució dels actes relacionats amb els tractats; l'article 15.1,

relatiu a l'aplicació provisional dels tractats abans de la seva entrada en vigor; l'article 23.1, que regula la publicació dels tractats en el *Butlletí Oficial de l'Estat*; l'article 30.2, sobre l'execució de tractats mitjançant llei; l'article 37.1, .2 i .4, que preveu la denúncia i la suspensió dels tractats; els articles 39, 40.2 i 41 que estableixen, respectivament, els informes que s'han d'emetre sobre els acords internacionals administratius, la seva tramitació interna, i la publicació i entrada en vigor d'aquests acords; els articles 45 i 46.2, que fan referència als informes dels quals han de ser objecte els acords internacionals no normatius i la seva tramitació interna; l'article 50.1, que estableix el deure d'informació del Govern de l'Estat a les comunitats autònomes respecte de la negociació de tractats, i, finalment, els articles 52.2 i .3 i 53.2 i .3, que regulen, respectivament, la subscripció per part de les comunitats autònomes d'acords internacionals administratius i no normatius.

Quant als articles esmentats, el Govern planteja diferents dubtes de constitucionalitat i d'estatutarietat que, en nom de la brevetat i sense perjudici d'una exposició més detallada en el fonament jurídic corresponent, poden dividir-se en tres grans motius.

En primer lloc, l'escrit de sol·licitud retreu que diversos preceptes ometen l'activitat administrativa o normativa de la Generalitat pel que fa a l'acció regulada per la Llei 25/2014. Així, es considera que no es preveu la participació de la Generalitat en la designació dels representants de l'Estat (art. 9); la possibilitat que es pugui acordar l'aplicació provisional d'un tractat, en l'àmbit de les competències de la Generalitat, en el territori de Catalunya (art. 15.1); que s'executi un tractat mitjançant llei del Parlament de Catalunya (art. 30.2), i que es promogui per part de la Generalitat la suspensió o la denúncia d'un tractat (art. 37.1, .2 i .4). Aquestes omissions de la normativa estatal podrien contravenir, a parer del Govern, les competències de la Generalitat per participar o adoptar els tractats i els acords internacionals en els termes que preveuen els articles 185, 195, 196, 197 i concordants de l'Estatut.

Un altre tipus de dubte el suscita la indefinició de la regulació de l'abast del deure d'informació previst a l'article 50.1, que podria contradir l'article 196.1 EAC.

I, en darrer terme, es considera que la regulació de la celebració d'acords internacionals administratius i no normatius (art. 52.2 i .3 i 53.2 i .3 LTAAD), en remetre a la regulació prevista per l'Administració general de l'Estat, no respecta les competències de la Generalitat, en no preveure la intervenció d'aquesta en una pluralitat d'aspectes.

3. Una vegada exposat el contingut de la Llei objecte de dictamen i dels preceptes sol·licitats i els dubtes que susciten, indicarem l'estructura que adoptarà el Dictamen per tal de donar resposta a la sol·licitud. En el fonament jurídic segon exposarem la dimensió competencial del marc constitucional i estatutari dels tractats i altres acords internacionals, per tal de procedir a l'aplicació del cànon, en el fonament jurídic tercer, respecte dels articles concrets que demana el Govern.

Segon. El marc constitucional i estatutari de competències en relació amb els tractats i altres acords internacionals

En aquest fonament jurídic, a fi de donar resposta a la petició del Govern, primer enquadrem competencialment la regulació que fa la Llei 25/2014 en les matèries que la Constitució i els estatuts distribueixen entre l'Estat i les comunitats autònomes; després, examinarem el títol competencial en el qual la norma cerca emparament, així com la capacitat de la Generalitat de Catalunya per realitzar activitats de projecció exterior, i, a l'últim, analitzarem la facultat coordinadora de l'Estat, en virtut de la funció de direcció de la política exterior, respecte d'aquestes activitats.

1. La Llei estatal que dictaminem distingeix entre els tractats i altres acords internacionals, d'acord amb la seva intitulació i contingut. Segons l'article 1 LTAAI, la Llei té per objecte regular la subscripció i l'aplicació per Espanya dels tractats internacionals, i de les dues modalitats previstes d'acords internacionals: els anomenats *administratius* i els *no normatius*.

Els tractats i acords estan definits en l'article 2 LTAAI (lletres *a* i lletres *b* i *c*, respectivament). Segons diu el preàmbul

(apt. II, par. 2n LTAAI), el dret intern d'un Estat pot establir la distinció entre tractats i altres tipus d'acords internacionals, així com la regulació relativa al procés intern de la seva presa de decisió. A l'Estat espanyol cal tenir en compte, en particular, el disseny territorial de la Constitució de 1978 i dels estatuts d'autonomia, que han reconegut a les comunitats autònomes competències «rellevants» en matèria d'acció exterior (apt. II del preàmbul, par. 4t LTAAI).

Els tractats internacionals són regulats pel dret internacional, en el seu vessant concertat i multilateral, i pel dret intern en la resta (art. 2.a LTAAI). Els seus fonaments constitucionals són establerts, especialment, en els articles 93 i 94 CE. Seguint allò que disposa l'apartat III del preàmbul LTAAI, els acords internacionals administratius i no normatius, de rellevància creixent en la pràctica internacional, «no gaudeixen de la naturalesa dels tractats» i presenten trets diferents. Així, els primers executen o concreten els tractats (art. 2.b LTAAI). I els segons, a diferència dels anteriors, contenen declaracions d'intencions o estableixen compromisos no jurídics internacionalment, per la qual cosa no són font d'obligacions (art. 2.c LTAAI), ni la intenció de les parts és obligar-se segons el dret internacional.

Des de la perspectiva competencial, en virtut de l'article 7 LTAAI, els tractats i els acords internacionals són diferents. En els primers, subscrits únicament per l'Estat, les comunitats autònomes hi poden participar, respectant la competència reservada a aquell (art. 149.1.3 CE). Els segons els poden subscriure també les comunitats autònomes, a l'empara de les seves competències. En relació amb tots els acords internacionals, l'article 11.4 de la Llei estatal 2/2014 ja preveia que les comunitats autònomes, entre d'altres ens, poden formalitzar acords internacionals *administratius* «en execució i concreció d'un tractat» i acords *no normatius*, «no vinculants jurídicament per als qui els subscriuen, sobre matèries de la seva competència». Aquesta norma va distingir les dues modalitats d'acords que ara la Llei 25/2014 desenvolupa.

Cal assenyalar que la Llei objecte de dictamen iguala el règim jurídic aplicable a les comunitats autònomes i a altres ens, com ara les entitats locals, en relació amb els acords in-

ternacionals no normatius. Es tracta d'una equiparació que va suscitar la crítica del Consell d'Estat, en el Dictamen 808/2013, de 3 d'octubre, sobre l'avantprojecte de l'actual Llei 25/2014. Aquesta consideració crítica és semblant a la que l'esmentat organisme va efectuar en el Dictamen 394/2013, de 30 de maig, en relació amb l'avantprojecte de l'ara Llei 2/2014. Així mateix, el Consell de Garanties Estatutàries ha sostingut observacions crítiques semblants en el DCGE 14/2014 (FJ 3.1). Així, en el citat Dictamen hem subratllat la no diferenciació entre els subjectes que poden, segons la Llei que ara dictaminem, subscriure acords internacionals no normatius. En aquest sentit, hem de reiterar el nostre parer que el legislador no hauria de tractar igual les comunitats autònomes, que gaudeixen d'autonomia política, i les ciutats autònomes, entitats locals o altres ens, que no tenen idèntic relleu constitucional ni capacitat legislativa pròpia.

En el DCGE 5/2011, de 28 d'abril, en relació amb els tractats i els acords d'execució d'aquests, en ocasió d'un pla de socors ferroviari interfronterer, hem indicat que:

«L'elaboració, l'aprovació i la ratificació de tractats correspon a l'Estat, tal com preveu la Constitució i, en aquests processos, la Generalitat té la facultat de ser informada prèviament [...] i la possibilitat d'expressar observacions (art. 196.1 EAC). L'execució dels tractats, [...], correspon a la Generalitat de Catalunya, que ha d'adoptar les mesures necessàries quan els tractats internacionals afectin les seves competències (art. 196.4 EAC). De fet, es tracta de mantenir el règim competencial general sense que resulti afectat per la intervenció d'un factor exterior, malgrat que de vegades pugui resultar convenient una certa col·laboració.» (FJ 2)

Així, la forma com es confecciona, com s'arriba a prendre la decisió de signar i com es ratifica un tractat internacional correspon decidir-ho en exclusiva a l'Estat (art. 149.1.3 CE). Per contra, la subscripció d'acords internacionals administratius, subsegüents a tractats ja acordats internacionalment, o la signatura d'acords internacionals no normatius poden correspondre a l'Estat o a les comunitats autònomes, en funció de la matèria de què tractin, segons siguin competència d'un o de les altres.

D'aquesta manera, pel que fa a la Generalitat de Catalunya, no solament pot celebrar vàlidament acords internacionals administratius i no normatius, sinó que també pot participar, en la forma que l'Estat ho determini (DCC 269, d'1 de setembre de 2005, F VIII.2.B), en la competència de relacions internacionals, en el seu vessant del *ius contrabendi*, ja que la participació «no altera la titularitat de les competències» (DCC 269, F VIII.2.A).

2. D'acord amb la disposició final primera de la Llei 25/2014, el títol competencial que empara la norma és l'article 149.1.3 CE, el qual reserva a l'Estat la competència exclusiva en matèria de relacions internacionals.

La competència estatal ha estat examinada recentment pel Consell en els DCGE 14/2014, de 17 de juny, i 23/2014, de 13 de novembre (FJ 2, en ambdós casos). De la doctrina que contenen, així com de la jurisprudència constitucional corresponent, en farem una síntesi seguidament.

D'una banda, d'acord amb el bloc de la constitucionalitat, integrat per la Constitució i els estatuts d'autonomia, les relacions internacionals, com hem dit, són una matèria reservada a l'Estat, que habilita el seu Govern per dirigir la política exterior (art. 97 CE). De l'altra, «l'acció exterior [...] tampoc no constitueix un títol competencial per si mateix, sinó que és la manifestació d'una activitat supraestatal de les administracions públiques vinculada a l'exercici de les seves competències i, en general, a la gestió dels interessos que els són propis» (DCGE 14/2014, FJ 2.1). Aquesta conceptualització de la noció d'acció exterior comprèn tant la realitzada per l'Estat com l'efectuada per una comunitat autònoma, ja que és una dimensió annexa a les competències assumides.

La delimitació de la matèria que comprèn les relacions internacionals ha estat definida a la STC 165/1994, de 26 de maig, en un doble sentit positiu i negatiu. D'acord amb el primer, s'assenyalen unes facultats característiques o uns elements essencials de les relacions internacionals que corresponen a l'Estat: la subscripció de tractats internacionals (*ius contrabendi*), i la representació exterior de l'Estat (*ius legationis*), així com la creació d'obligacions internacionals i la responsa-

bilitat internacional de l'Estat (FJ 5), sobre qualssevilla matèries. Aquesta interpretació, iniciada amb la STC 137/1989, de 20 de juliol (FJ 4 i 5), s'ha mantingut fins a l'actualitat (per totes, STC 198/2013, de 5 de desembre, FJ 3) i ha permès al Tribunal Constitucional afirmar que, en determinats casos, com ara respecte a la dimensió internacional de l'esport, la invocació del títol competencial de relacions internacionals no resulta aplicable, ni tan sols per al·lusió, a la política exterior (STC 80/2012, de 18 d'abril, FJ 4). D'aquesta manera, en funció del segon sentit, les relacions internacionals no s'identifiquen amb qualsevol activitat exterior.

Tanmateix, el fet que la matèria de les relacions internacionals sigui una competència reservada a l'Estat no implica que romangui exclosa de tota mena d'afectació autonòmica. Segons el Tribunal Constitucional, l'article 2 CE ha instaurat un Estat complex (STC 247/2007, de 12 de desembre, FJ 5), políticament descentralitzat i fonamentat en el dret a l'autonomia. Així, d'acord amb una primeríssima jurisprudència constitucional, la norma fonamental «determina implícitamente la forma compuesta del Estado en congruencia con la cual han de interpretarse todos los preceptos constitucionales» (STC 35/1982, de 14 de juny, FJ 2). L'afirmació que la Constitució configura un estat compost no s'ha fet només des d'una perspectiva general, sinó també «muy señaladamente, en relación con los elementos sustanciales de la organización y del funcionamiento del Estado en su conjunto» (STC 247/2007, FJ 5).

Per tant, sense qüestionar la titularitat estatal de la competència en matèria de relacions internacionals, les comunitats autònomes poden participar i intervenir en decisions que correspon determinar en exclusiva a l'Estat. El Tribunal Constitucional reconeix, en general, la facultat per part de les comunitats autònomes per instar la negociació de determinats tractats i per rebre informació en relació amb aquesta, quan afecti les seves competències o interessos (STC 198/2013, FJ 3).

Així, l'Estatut, en el títol V, capítols II i III, fa esment d'un seguit d'instruments que no són només expressió de la projecció exterior de competències pròpies, sinó que s'inscriuen en el camp de les relacions internacionals de l'Estat. En aquest sentit, cal destacar, d'una banda, els articles 184, de forma

general respecte de la Unió Europea, i 185, en particular, en relació amb la participació de la Generalitat en els processos de subscripció, revisió, negociació i ratificació dels tractats de la Unió Europea. I, de l'altra, l'article 196 EAC, que preveu: la recepció prèvia per part de la Generalitat d'informació sobre actes relatius a la subscripció de tractats internacionals (apt. 1); la integració de representants d'aquesta en les delegacions negociadores (apt. 2), i la sol·licitud al Govern de l'Estat perquè subscrigui tractats internacionals (apt. 3).

3. Les matèries concernides tant en l'execució d'un tractat internacional com en la subscripció d'acords internacionals no normatius, en la mesura que la Constitució i els estatuts les atribueixin a l'Estat o la Generalitat, permetran la regulació dels diferents acords internacionals per part de qui correspongui. Així, aquests acords són expressió de l'acció exterior de l'Estat i de la de les comunitats autònomes en sectors materials definits i delimitats competencialment.

Pel que fa a aquests acords internacionals, en particular sobre els denominats *administratius*, l'Estat no es pot emparar, per principi, en la seva competència exclusiva sobre relacions internacionals, *ex* article 149.1.3 CE, per estendre el seu àmbit competencial a tota activitat que constitueixi desenvolupament, execució o aplicació de convenis i tractats internacionals, ja que:

«la ejecución de los tratados internacionales corresponderá a quien, conforme a dichas reglas, ostente la competencia material deviniendo entonces lo decisivo para su inclusión en la competencia autonómica la efectiva existencia de la atribución competencial estatutaria.» (STC 138/2011, de 14 de setembre, FJ 4, i 118/2011, de 5 de juliol, FJ 10)

L'execució dels tractats correspon, doncs, a qui tingui assumida la competència a nivell intern, amb independència que l'Estat sigui l'únic que pot decidir signar-los i comprometre's internacionalment. Aquest és el criteri que estableix l'article 196.4 EAC, que atribueix a la Generalitat l'adopció de les mesures necessàries per executar les obligacions derivades dels tractats i els convenis internacionals en l'àmbit de les seves competències.

Igualment, respecte dels acords internacionals *no normatius*, l'esmentada STC 165/1994 també reconeix la legitimitat constitucional de les comunitats autònomes, entre altres ens, per desplegar una activitat d'acció exterior (FJ 3 i 6), sense envair l'esmentada reserva estatal, que denominàvem «nucli irreductible» en el DCGE 1/2009, de 3 de desembre (FJ 2.3.A), amb l'abast mencionat anteriorment.

Aquesta dimensió exterior de les competències té ancoratge directe en la distribució competencial, per la qual cosa l'acció exterior que es desenvolupi s'ha de vincular amb les competències pròpies (DCGE 14/2014, FJ 2), amb voluntat de fer-les efectives (DCGE 1/2009, FJ 2.3) i no afectant les competències d'altri. La projecció exterior és un instrument al servei de l'exercici correcte de les competències que les comunitats autònomes tenen atribuïdes, les quals poden realitzar-se «no ya sólo fuera de su territorio, sino incluso fuera de los límites territoriales de España» (STC 165/1994, FJ 3). En aquest sentit, l'article 195 EAC faculta la Generalitat per subscriure «acords de col·laboració» en l'àmbit de les seves competències, per tal de promoure els interessos de Catalunya a l'exterior.

Per tant, segons el criteri del Tribunal Constitucional, s'ha de vincular l'acció exterior de les comunitats autònomes a la naturalesa de les competències de les quals són titulars. De manera que, allà on les comunitats autònomes disposin de competències, serà constitucional l'activitat autonòmica de projecció exterior. Aquesta afirmació se subjecta a dues limitacions. D'una banda, es restringeix a aquelles activitats d'acció exterior que siguin necessàries o almenys convenients per a l'exercici de les pròpies competències (STC 165/1994, FJ 6). I, de l'altra, aquestes activitats exteriors es podran realitzar sempre que no s'afectin matèries pròpies de l'ordenament internacional (art. 149.1.3 CE), ni s'afecti l'exercici d'altres competències que pertanyen a l'Estat (STC 80/2012, de 18 d'abril, FJ 7.b). Així, els acords no normatius de caire internacional no cauen *per se* dins la competència estatal sinó que la seva atribució concreta dependrà de les competències distribuïdes, entre l'Estat i les comunitats autònomes, per la Constitució i els respectius estatuts.

Les activitats d'acció exterior corresponen, d'acord amb el repartiment competencial, als poders públics estatals o auto-

nòmics en general i a la Generalitat en particular, *ex* article 193 EAC, segons el qual la Generalitat ha d'impulsar la projecció de Catalunya a l'exterior i promoure els seus interessos (apt. 1), com també té capacitat per portar a terme accions amb projecció exterior que derivin de les seves competències (apt. 2). I això anterior sens perjudici d'altres activitats de dimensió exterior, com la de crear oficines a l'exterior (art. 194 EAC); la precitada de subscriure acords de col·laboració (art. 195 EAC); l'esmentada d'executar les obligacions derivades de tractats internacionals (art. 196.4 EAC), o la de promoure la cooperació transfronterera (art. 197 EAC).

4. Finalment, també en la STC 165/1994, el Tribunal ha apel·lat als mecanismes de col·laboració, habituals en un estat compost. De manera que, àdhuc, ha entès que dins de la competència estatal s'inclou la possibilitat d'establir mesures que regulin i coordinin les activitats de projecció externa de les comunitats autònomes (FJ 6). L'Estat pot intervenir a fi d'evitar eventuais perjudicis sobre la direcció i l'execució de la política exterior estatal (art. 97 CE), que constitueix una funció constitucional atribuïda al Govern, en el marc de la seva competència de relacions internacionals (DCGE 14/2014, FJ 2.1). Aquella es troba perfilada, doncs, pel precitat precepte constitucional (STC 198/2013, FJ 3) i no és una típica funció de coordinació administrativa.

A la coordinació, en l'àmbit de les relacions exteriors, s'hi ha referit últimament la STC 110/2012, de 23 de maig (FJ 3). Així, el Tribunal habilita l'Estat per establir mesures de regulació i coordinació, però no li permet emparar-se en la competència sobre relacions internacionals per intervenir en qualsevol activitat d'acció exterior de les comunitats autònomes (DCGE 14/2014, FJ 2.3, amb cita de les STC 138/2011, de 14 de setembre, FJ 4, i 118/2011, de 5 de juliol, FJ 10, així com també amb la doctrina consultiva anterior).

En general, hem d'entendre per coordinació, segons hem afirmat en el DCGE 14/2014, amb fonamentació jurisprudencial, la tècnica que:

«persegueix la integració de la diversitat de les parts en el conjunt o sistema per evitar contradiccions o reduir disfun-

cions (STC 32/1983, FJ 2) i que, en conseqüència, [...] pressuposa, inevitablement, l'existència de competències autonòmiques que l'Estat ha de respectar, evitant que la coordinació arribi a un grau de desenvolupament que deixi buides de contingut les corresponents competències de les comunitats autònomes (STC 32/1983, FJ 2).» (FJ 3.2.C)

En qualsevol cas, hem dit també (DCGE 3/2014, de 28 de gener, FJ 4.3.B), d'acord amb la STC 118/1996, de 27 de juny, que l'Administració estatal no pot substituir l'autonòmica en matèries que són competència d'aquesta (FJ 18) i, segons la STC 36/2005, de 17 de febrer, que l'Estat tampoc no pot substituir les comunitats autònomes en l'exercici de competències pròpies (FJ 2).

En relació amb la coordinació en l'àmbit de les relacions internacionals, el DCGE 14/2014 (FJ 2.4) recorda novament l'esmentada STC 165/1994 (FJ 6), on el Tribunal subratlla, com un límit a l'acció exterior de les comunitats autònomes, l'objectiu de la coordinació, que consisteix a evitar perjudicis sobre la direcció o l'execució de la política exterior, que pertany en exclusiva a les autoritats estatals. Per això, en aquell supòsit, admetia l'existència d'un organisme estatal que fes una tasca de seguiment i d'informació de les activitats autonòmiques de projecció exterior que no incidien en l'àmbit de les relacions internacionals (STC 165/1994, FJ 8).

A més, en el mateix DCGE 14/2014, FJ 3.3, sobre la transcendència del principi general de col·laboració en el sistema constitucional de distribució de competències, hem recordat que aquest criteri no pot alterar o desplaçar la seva titularitat (com hem dit igualment en el DCGE 11/2012, de 22 d'agost, FJ 3.4.D), afirmació aquesta que també ha estat recollida per la jurisprudència constitucional:

«este deber [*de col·laboració*] no implica extensión alguna de las competencias estatales, el Estado no puede tratar de imponerlo mediante la adopción de medidas coercitivas.» (STC 80/1985, de 4 de juliol, FJ 2)

Ultra això, la col·laboració implica que:

«lo que puede realizar uno de los entes colaboradores no lo debe hacer el otro, de manera que sus actuaciones no son

intercanviables, sino complementarias.» (STC 11/1986, de 28 de gener, FJ 3, reiterat a la STC 194/2004, FJ 9)

Dins dels instruments de col·laboració, hem de destacar el deure d'informació mútua que existeix entre les diverses administracions i també entre l'Estat i les comunitats autònomes:

«la existencia de deberes recíprocos de intercambio de información entre las Administraciones públicas es una consecuencia del principio general de colaboración que debe presidir las relaciones entre todas ellas. No es preciso justificarla en preceptos [constitucionales] concretos.» (per totes, STC 85/1993, de 8 de març, FJ 2)

En l'àmbit que estem dictaminant implicarà, a tall d'exemple, que l'Estat informi dels tractats que tingui intenció de subscriure i que la Generalitat faci el mateix en relació amb els acords internacionals que subscrigui.

A l'últim, la coordinació no pot incloure per definició un control preventiu que suposi una tutela en l'àmbit competencial propi de les comunitats autònomes. Ara bé, aquest criteri no obsta perquè pugui tenir sentit el deure de les comunitats de sotmetre's a un informe previ, a parer de la jurisprudència constitucional, si l'Estat disposa de títol competencial per fer-ho (per exemple, l'Estat pot dictar-lo perquè pot emetre la legislació bàsica, STC 104/2013, de 25 d'abril, FJ 8). En el mateix sentit, aquest tipus d'informe suposa un mecanisme raonable de col·laboració quan es troben implicades les competències i interessos de l'Estat i els de les comunitats autònomes (STC 31/2010, de 28 de juny, FJ 65). En l'àmbit que estem examinant, aquest informe preceptiu tindria raó de ser mercès a la facultat de coordinació de l'acció exterior de les comunitats autònomes, que es reconeix jurisprudencialment, com hem fet esment abans, estretament vinculada amb l'article 149.1.3 CE. L'informe previ, però, no ha de desplaçar les competències pròpies de les comunitats autònomes, encara que pot ser una forma d'evitar, abans que es produeixin, els eventuais perjudicis que es puguin causar a la política exterior, com hem enunciat abans.

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

De conformitat amb l'estructura del Dictamen anunciada prèviament, aplicarem ara el cànon de constitucionalitat i d'estatutarietat, exposat en el fonament precedent, als articles qüestionats pels peticionaris. Aquests preceptes de la Llei 25/2014 els hem agrupat tenint en compte la sistemàtica de la norma, d'acord amb els següents temes: representació en la negociació dels tractats internacionals (art. 9); aspectes relatius a la subscripció dels tractats internacionals (art. 15.1, 23.1, 30.2 i 37.1, .2 i .4); deure d'informació del Govern de l'Estat amb motiu de la subscripció dels tractats internacionals (art. 50.1); regulació dels acords internacionals de caràcter estatal (art. 39, 40.2, 41, 45, 46.2), i regulació dels acords internacionals de caràcter autonòmic (art. 52.2 i .3 i 53.2 i .3).

1. L'article 9 LTAAI forma part de la regulació de la Llei sobre la competència per a la subscripció dels tractats internacionals, en particular sobre la representació internacional espanyola (capítol I del títol II).

El precitat article estableix el mecanisme intern estatal de nomenament dels representants, de la manera següent:

«El ministre d'Afers Exteriors i de Cooperació, a proposta del ministeri o ministeris competents per raó de la matèria, nomena els representants d'Espanya per a l'execució de qualsevol acte internacional relatiu a un tractat internacional.»

El Govern qüestiona que l'article 9 no prevegi «la possibilitat que les comunitats autònomes puguin efectuar la proposta de nomenaments», i que tampoc no inclogui que la condició de representant d'Espanya la pugui exercir un representant autonòmic.

La base de la sol·licitud de dictamen, en aquest i en altres preceptes, és la manca de previsió en la Llei 25/2014 de la participació autonòmica, cosa que podria donar a entendre, tot i que no es diu expressament, que es pot incórrer en una eventual inconstitucionalitat per omissió. Sobre això cal dir

que l'omissió és il·legítima quan, més enllà d'ignorar, contradiu un precepte del bloc de la constitucionalitat (STC 222/2006, de 6 de juliol, FJ 9).

El Tribunal Constitucional ha declarat en dos supòsits la inconstitucionalitat d'un precepte estatal per no preveure cap mena de participació autonòmica en una determinada actuació pública, tot i que en ambdós casos la comunitat autònoma disposava de títol competencial assumit estatutàriament (STC 178/2006, de 6 de juny, FJ 5).

En el primer calia reconèixer la participació de la Junta de Galícia competent en un tema d'execució dels plans establerts per l'Estat per a la reestructuració de sectors econòmics (STC 29/1986, de 20 de febrer, FJ 6.B). En l'altre, es reconeixia la participació autonòmica en virtut de les competències de les comunitats autònomes en matèria de medi ambient, en un cas de vessaments en un port marítim de titularitat estatal (STC 40/1998, de 19 de febrer, FJ 41).

Aquestes situacions es diferencien de l'article 9 LTAAI, perquè sobre la representació en la negociació de tractats internacionals la competència que està present està reservada en exclusiva a l'Estat (art. 149.1.3 CE).

D'altra banda, la petició no ignora, perquè els cita, els articles 49 i 51 LTAAI. Aquests preceptes són dins del capítol I del títol V de la Llei, dedicat a la participació de les comunitats autònomes en la subscripció de tractats internacionals. I donen compliment a la previsió de l'article 7 LTAAI, que distingeix, com hem dit, una intensitat diferent de la intervenció autonòmica en els tractats, d'un costat, i en els acords internacionals, de l'altre, d'acord amb el sistema de distribució de les competències entre l'Estat i les comunitats autònomes, previst constitucionalment i estatutària.

Concretament, l'article 51.1 LTAAI permet que les comunitats autònomes sol·licitin al Govern de l'Estat formar part de la delegació espanyola negociadora d'un tractat internacional, pretensió a la qual aquest pot donar curs motivadament, sempre que comuniqui la decisió a les comunitats i les ciutats autònomes (art. 51.2 LTAAI).

Els termes de l'article 9 LTAAI no permeten concloure que s'exclougui l'eventual sol·licitud de representació de la Genera-

litat, prevista a l'Estatut (art. 196.2 EAC) i, de forma semblant, a la mateixa Llei (art. 51.1 LTAAI).

La sol·licitud d'integració dels representants de la Generalitat en el grup negociador estatal se substanciarà, al si de l'Administració general de l'Estat, segons el procediment establert a l'article 9 LTAAI, que no preveu quin òrgan o institució autonòmica l'efectuarà. Finalment, els representants proposats i nomenats s'integraran en el grup negociador en representació d'Espanya, si el Govern estatal ho considera oportú (art. 51.2 LTAAI), en tant que la competència sobre relacions internacionals correspon a l'Estat (art. 149.1.3 CE) i el *ius legationis* n'és un dels seus elements característics (STC 165/1994, FJ 5).

Analògicament i salvant les distàncies, en l'àmbit de la Unió Europea, l'article 187 EAC preveu també, en paraules del Tribunal Constitucional, «una referencia genérica a la participación de la Comunidad Autónoma dentro de las delegaciones estatales [...] o a la participación en el proceso de designación de representantes» (STC 31/2010, de 28 de juny, FJ 121). La forma específica de participació tampoc no s'ha previst expressament en la legislació estatal, si bé aquesta deixa oberta la col·laboració entre l'Estat i les comunitats autònomes per establir instruments concrets.

Així, d'acord amb l'article 3.2.a de la Llei 2/1997, de 13 de març, mitjançant la qual es regula la Conferència per a Assumptes Relacionats amb les Comunitats Europees (actualment, denominada Conferència per a Assumptes Relacionats amb la Unió Europea, o CARUE), correspon a aquest òrgan l'articulació dels mecanismes per fer efectiva la participació de les comunitats autònomes en la formació de la voluntat de l'Estat en el si de la Unió Europea.

Aquests instruments de participació han estat concretats en els acords de la CARUE, de 9 de desembre de 2004 (publicats per mitjà de la Resolució de 28 de febrer de 2005, de la Secretaria d'Estat de Cooperació Territorial, BOE núm. 64, de 16 de març de 2005), modificats posteriorment per diferents acords publicats mitjançant la Resolució de 22 de juliol de 2011, de la Secretaria d'Estat de Cooperació Territorial (BOE núm. 192, d'11 d'agost de 2011) i que determinen que la representació

autonòmica es realitzi mitjançant la incorporació a la delegació espanyola d'un membre, amb rang de conseller, que representi totes les comunitats autònomes en els afers que afectin les seves competències, la designació del qual correspon al ple de la conferència sectorial corresponent per raó de la matèria.

La literalitat de l'article 9 LTAAI, enfocat a l'intern de l'organització central, no impedeix la participació de la Generalitat en la representació per a la subscripció de tractats internacionals en àmbits materials d'interès per a Catalunya. La Generalitat es pot dirigir al ministeri competent, per raó de la matèria, perquè al seu torn faci la proposta al ministre d'Afers Exteriors i de Cooperació, el qual pot nomenar els que presenti la Generalitat o els d'altres comunitats autònomes, mitjançant la consegüent proposta, prevista a la Llei 25/2014, i d'acord amb el procediment que s'estableixi.

Altrament, si el sentit del precepte fos únicament negar la possible participació autonòmica, en comptes de determinar el procés estatal de decisió interna, el precitat article no s'adequaria a l'Estatut. No obstant això, el context normatiu en el qual s'inscriu l'article 9 LTAAI permet entendre, per contra, que la decisió del ministre pot consistir en nomenar els representants proposats per les comunitats autònomes en una negociació d'un tractat internacional, fins i tot com a únics representants o per presidir la part espanyola de la negociació. L'opció establerta i explícita a la Llei 25/2014 potser no és la millor, atès que hauria estat més adequat que aquesta Llei manifestés, en concret, com es poden nomenar representants procedents de les comunitats autònomes dins de la part negociadora espanyola, en lloc de les referències genèriques previstes en els articles 7 i 51 LTAAI, que endarrereixen a una regulació ulterior la participació efectiva. Tot i així, la seva omisió no la fa inconstitucional, ja que, com hem dit, no és per si mateixa impeditiva per designar-los, ni hi ha una incompatibilitat manifesta amb el bloc de la constitucionalitat.

En conseqüència, no es produeix la pretesa vulneració de l'article 196.2 EAC, el qual preveu genèricament que la Generalitat sol·liciti al Govern de l'Estat que incorpori representants de la Generalitat en les delegacions negociadores, quan un tractat afecti Catalunya d'una manera directa i singular. I, en

aquest sentit, el retret formulat pel Govern traspua una finalitat merament cautelar, que ha estat criticada tant per la jurisprudència constitucional (entre d'altres, STC 6/2013, de 17 de gener, FJ 3; 184/2012, de 17 d'octubre, FJ 7.a, i 204/2011, de 15 de desembre, FJ 8) com per la nostra doctrina consultiva (DCGE 14/2014, FJ 3.2.4; 1/2014, de 3 de gener, FJ 2.3; 19/2013, de 16 de desembre, FJ 1.2, i 6/2012, d'1 de juny, FJ 4.3).

Per tant, l'article 9 LTAAI té empara en l'article 149.1.3 CE i no vulnera les previsions estatutàries.

2. Els articles 15.1; 23.1; 30.2, i 37.1, .2 i .4 LTAAI, que estan inclosos en el capítol II del títol II de la Llei, es refereixen a diversos aspectes relatius a la subscripció dels tractats internacionals.

L'article 15.1 LTAAI fa referència a la tramitació interna necessària, dins de l'Administració general de l'Estat, per autoritzar l'aplicació provisional d'un tractat internacional. L'article 23.1 LTAAI indica que la publicació dels tractats internacionals s'efectuarà en el *Butlletí Oficial de l'Estat* (BOE), en consonància amb l'article 96 CE. L'article 30.2 LTAAI relatiu a la seva execució preveu que el Govern de l'Estat lliurarà a les Corts Generals els projectes de llei corresponents. A l'últim, els apartats 1, 2 i 4 de l'article 37 LTAAI es refereixen a qüestions relatives al procediment intern de denúncia i suspensió de l'aplicació dels tractats esmentats.

La sol·licitud de dictamen argumenta, per separat, que aquests preceptes no s'adeqüen a les previsions estatutàries, segons les quals es reconeix, a parer del peticionari, una participació a la Generalitat, la qual no està reflectida en la literalitat dels preceptes que susciten els dubtes plantejats.

El Govern manifesta que l'article 15.1 LTAAI no preveu la iniciativa autonòmica en l'aplicació provisional dels tractats ni la comunicació d'aquesta aplicació, un cop decidida per l'Estat, als parlaments autonòmics. Pel que fa a l'article 23.1 LTAAI, es critica que només es disposi la publicació en el BOE sense preveure que els tractats internacionals es puguin publicar també en el diari oficial de les distintes comunitats autònomes. L'article 30.2 LTAAI és qüestionat perquè no preveu expressament que l'execució d'un tractat pugui efectuar-se mitjançant

una llei autonòmica. Finalment, els diferents apartats de l'article 37 LTAAI també se sol·liciten perquè no preveuen cap mena de participació autonòmica en els procediments de denúncia i suspensió de l'aplicació d'un tractat internacional.

Com hem indicat en relació amb l'article 9 LTAAI, a l'Estat li correspon en exclusiva la competència material sobre les relacions internacionals, que inclou, pel que ara ens interessa, el règim de subscripció de tractats o la regulació del *ius contrahendi* (STC 165/1994, FJ 5). D'altra banda, la manca de previsió no implica *per se* una prohibició, ja que, en tots els casos, els preceptes es refereixen al vessant organitzatiu intern, en l'àmbit estatal, dels diferents aspectes indicats.

Només respecte de l'article 15.1 LTAAI la sol·licitud fa referència expressa a la vulneració de l'article 196 EAC, el qual no fa cap prescripció concreta en relació amb l'aplicació provisional dels tractats. L'Estatut es limita a preveure que: l'Estat ha d'informar sobre els actes de subscripció de determinats tractats internacionals (apt. 1, al qual ens referirem després), la Generalitat pot sol·licitar la integració dels seus representants en la negociació d'un tractat (apt. 2, ja comentat) com també pot sol·licitar la seva subscripció (apt. 3), i ha d'adoptar mesures per a la seva execució (apt. 4). Per tant, pel fet que tenen una vinculació més directa amb el que suscita la petició, hem de centrar la nostra atenció en els apartats 3 i 4 esmentats d'aquest precepte estatutari.

Els articles impugnats regulen, com ha estat dit, la formació interna de la decisió estatal, en l'àmbit de l'Administració general de l'Estat, la qual cosa no obsta, com preveu la Llei 25/2014, la participació autonòmica. Aquesta manca de previsió no implica que, en els casos qüestionats, com en d'altres, l'Estat no doni curs a una certa participació autonòmica, sigui de manera informal, preliminar o parcial. Així, s'observa com l'article 30.3 LTAAI preveu que, entre d'altres, les comunitats autònomes adoptin les mesures necessàries per a l'execució dels tractats internacionals, en consonància amb l'article 196.4 EAC. Aquestes mesures poden ser normatives, com les que reclama la petició en relació amb l'article 30.2 LTAAI, o d'altra mena.

Igualment, com hem vist, en l'article 196.3 EAC es diu que la Generalitat pot sol·licitar al Govern de l'Estat la subs-

cripció de tractats en matèria de la seva competència. Aquesta sol·licitud pot emparar sense esforç no només la subscripció, com a acte d'iniciació d'un tractat internacional, sinó també els actes de finiment, com la denúncia i la suspensió (art. 37 LTAAI), així com els preparatoris, és a dir, l'aplicació provisional (art. 15.1 LTAAI). En tots els casos, quan afecti les competències de la Generalitat. Per tant, en el mateix sentit, tant es podria sol·licitar la subscripció com l'aplicació provisional, la denúncia o la suspensió, perquè en aquests darrers supòsits res no obsta perquè es pugui demanar d'acord amb el principi de col·laboració entre administracions, cosa que no limita per si mateixa la competència reservada a l'Estat per l'article 149.1.3 CE.

De fet, els articles 7 i 49 LTAAI, tot i que sense més detall, contenen, pel que fa al que ara ens pertoca, un reconeixement explícit i general de la possible participació autonòmica en una pluralitat d'aspectes.

D'aquesta manera, els preceptes qüestionats no impedeixen *a radice* que les comunitats autònomes puguin tenir una incidència en la presa de decisions dins del procés de subscripció de tractats internacionals, ja que la regulació de la LTAAI té per objectiu primordial, en relació amb els tractats internacionals, desplegar la competència estatal de relacions internacionals (art. 149.1.3 CE).

Així, com hem avançat, la Llei 25/2014 no tanca aquesta possibilitat, tot i que una tècnica normativa més respectuosa amb l'estructura composta de l'Estat hauria consistit en la previsió explícita de la participació autonòmica. El Tribunal Constitucional tampoc no nega la participació autonòmica en l'àmbit dels tractats internacionals, si bé entén que correspon al legislador estatal «libremente determinar los concretos supuestos, términos, formas y condiciones de esa participación» (STC 31/2010, FJ 118). En aquest sentit, la dita previsió no ha de fer-se forçosament en la Llei objecte de dictamen, sinó que es pot efectuar en una altra disposició posterior més específica.

En qualsevol cas, reiterant el que hem dit amb anterioritat, s'ha perdut una bona oportunitat de sistematitzar la participació autonòmica en l'àmbit dels tractats internacionals. No obstant això, insistim en el fet que la manca de previsió, en

la norma que dictaminem, no és sinònim de prohibició de l'esmentada participació, sinó que la pretensió de la Llei 25/2014 és una altra i consisteix, com hem apuntat, en ordenar *ad intra* les activitats dels òrgans estatals. Per tant, en aquests moments, atès que la mateixa Llei preveu de forma genèrica la participació (en els articles 7 o 49 LTAAD), la impugnació és estrictament preventiva i no es pot excloure una participació autonòmica que es precisi ulteriorment en una altra disposició.

Abans de concloure aquest apartat, analitzarem en especial la publicació dels tractats, els quals l'article 23.1 LTAAD no esmenta si han de ser publicats en el *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* (DOGC), a més del BOE. L'Estatut només afirma que cal publicar preceptivament al DOGC «els actes, les disposicions generals i les normes que emanen del Govern o de l'Administració de la Generalitat» (art. 68.5 EAC).

Amb relació a aquesta qüestió, a títol il·lustratiu, cal recordar que l'article 2.2 de la Llei 2/2007, de 5 de juny, del DOGC, diu que, a més de les lleis, les normes, els acords, les resolucions, els edictes, les notificacions, els anuncis i els altres actes de la Generalitat, se'n poden publicar de l'Administració de justícia i d'altres administracions, ens i organismes públics, «en els supòsits en què ho determini l'ordenament jurídic». Aquesta fórmula no és tan oberta com la de l'article 6.2 del Reial decret 181/2008, de 8 de febrer, d'ordenació del diari oficial «Butlletí Oficial de l'Estat», el qual estableix que el Consell de Ministres podrà excepcionalment acordar la publicació d'informes, de documents o de comunicacions oficials, de difusió considerada d'interès general.

En qualsevol cas la Llei catalana 2/2007, igual que l'article 23.1 LTAAD, no preveu la publicació dels tractats internacionals, fet que, fins a l'actualitat, no s'ha produït. Conseqüentment, no han de ser publicats necessàriament al DOGC, cosa que no exclou que sigui possible, a títol informatiu, donar-hi publicitat, com s'ha efectuat amb altres normes estatals.

En conseqüència, els articles 15.1, 23.1, 30.2 i 37.1, .2 i .4 LTAAD estan emparats per l'article 149.1.3 CE i no vulneren l'Estatut.

3. L'article 50.1 LTAAI s'insereix en la participació de les comunitats autònomes en la subscripció de tractats internacionals (capítol I del títol V). Específicament, recull el deure d'informació del Govern de l'Estat, a través del MAEC, a les comunitats autònomes, a les quals remetrà «informació» sobre la negociació dels tractats internacionals que tinguin per objecte matèries de la seva competència o interès, o que afectin de manera especial el seu respectiu àmbit territorial.

La sol·licitud qüestiona aquest precepte, bo i acceptant que s'ajusta a l'article 196.1 EAC, el qual, com hem dit, preveu que el Govern de l'Estat informi prèviament a la Generalitat sobre els actes de subscripció dels tractats que «afectin d'una manera directa i singular les competències de Catalunya», tot i que també preveu que la Generalitat pugui dirigir al Govern de l'Estat les observacions que consideri pertinents. El retret es basa en el fet que l'article 50.1 LTAAI podria limitar la previsió que fa l'article 18.1 de la Llei catalana 16/2014, perquè aquest precepte afirma que «la Generalitat pot sol·licitar al Govern de l'Estat tota la informació sobre la negociació dels tractats internacionals», en comptes que aquest hagi «de remetre a les comunitats autònomes informació», tal com preveu el precepte estatal sobre el mateix tema. La formulació de la Llei 25/2014 és més imprecisa que la de la Llei 16/2014. Tanmateix, la Llei catalana, tot i tenir la finalitat de desenvolupar l'Estatut, no la podem prendre com a cànon de constitucionalitat ni d'estatutarietat.

La petició de dictamen creu que, a l'article 50.1 LTAAI, li manca una certa precisió. Com hem advertit en dictàmens anteriors, respecte a aquest darrer tema, perquè la indefinició o l'ambigüitat de la norma puguin arribar a causar la vulneració del principi de seguretat jurídica, aquestes han de ser especialment intenses i insuperables (STC 93/2013, de 23 d'abril, FJ 10, i DCGE 1/2012, de 10 de gener, FJ 4, i 11/2012, FJ 5), cosa que no es dedueix d'una forma nítida del precepte qüestionat.

D'altra banda, en el si de la competència reservada a l'Estat sobre el *treaty-making power* (art. 149.1.3 CE, interpretat per la STC 165/1994, FJ 5), els articles 185.1 i 196.1 EAC preveuen el deure d'informació de l'Estat en favor de la Generalitat (en l'àmbit de la UE i en el de les relacions interna-

cionals, respectivament). Es tracta d'una mesura d'informació general, que consisteix en una de les manifestacions del principi de cooperació entre l'Estat i les comunitats autònomes en afers de competència estatal (les relacions internacionals), però que poden afectar les competències i els interessos autonòmics. La reserva constitucional del *ius contrabendi* a l'Estat «no impide que la cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas se proyecte en relación con los tratados internacionales» (STC 31/2010, FJ 119), sempre que les limitades facultats autonòmiques reconegudes en el procés d'elaboració dels tractats no posin en qüestió les competències de l'Estat per a la seva subscripció i formalització (STC 137/1989, de 20 de juliol, FJ 4).

Per tant, considerem que els termes del precepte no permeten afirmar que s'ignori l'article 196.1 EAC, ni que la seva indefinició produeixi una vulneració consistent de l'article 9.3 CE. En conseqüència, l'article 50.1 LTAAI no és contrari a la Constitució ni a l'Estatut.

4. Els articles 39, 40.2 i 41 LTAAI pertanyen al títol III de la Llei sobre la regulació estatal dels acords internacionals administratius i els articles 45 i 46.2 LTAAI formen part del títol següent, referent als acords internacionals no normatius, també en seu estatal. Nogensmenys, alguns dels preceptes d'aquests dos títols de la Llei tenen expressament un àmbit d'aplicació més ampli.

L'article 39 LTAAI afirma que «tots» els projectes d'acords internacionals administratius necessiten un informe previ de l'Assessoria Jurídica Internacional (AJI, en endavant), dependent del Ministeri d'Afers Exteriors i de Cooperació (Reial decret 342/2012, de 10 de febrer, pel qual es desenvolupa l'estructura orgànica bàsica del MAEC), sobre la naturalesa i la formalització de l'acord. De la mateixa manera, caldrà un informe del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques (MHAP, en endavant), si comporten compromisos financers.

L'article 40.2 LTAAI diu que el Consell de Ministres prendrà coneixement de la subscripció d'acords internacionals administratius, mitjançant el ministre d'Afers Exteriors i de Cooperació, quan la seva importància o abast així ho aconsellin.

I l'article 41 LTAAI, sobre la publicació i l'entrada en vigor, prescriu que els acords internacionals administratius es publicaran en el butlletí oficial corresponent a l'administració pública que els signi (apt. 1). Igualment, determina, quan s'escaigui, l'òrgan que resoldrà la seva publicació al BOE (apt. 2). Manifesta, a més, que, a efectes de publicitat, «tots» es publicaran al BOE (apt. 3), i que, en aquest moment, formaran part de l'ordenament jurídic espanyol (apt. 4).

L'article 45 LTAAI conté unes prescripcions semblants a les de l'esmentat article 39 LTAAI, tot i que referides ara als acords internacionals no normatius subscrits per òrgans estatals. La diferència més rellevant, a banda de la naturalesa dels acords, consisteix en el fet que es prescindeix de la intervenció de l'AJI en l'article 45 LTAAI, quan es tracta de qualificar un acord internacional no normatiu signat per organismes de l'Administració general de l'Estat, ja que correspon fer l'examen als propis serveis interns dels respectius departaments.

Igualment, l'article 46.2 LTAAI, de manera comparable al precitat article 40.2 LTAAI, estableix la presa en coneixement dels acords internacionals no normatius a proposta dels ministeris competents.

La sol·licitud de dictamen, a partir de les remissions que es fan als articles 52.2 i 53.2 LTAAI, qüestiona els articles abans esmentats, no tant pel que s'hi preveu, amb relació al procediment dels acords internacionals que corresponen a la competència estatal, com per les prescripcions que no s'hi contenen quant als acords internacionals que puguin proposar les comunitats autònomes.

Com hem dit en el fonament jurídic anterior, la regulació de la presa de decisions per a la subscripció dels acords internacionals correspondrà a l'Estat o a les comunitats autònomes segons quina sigui la matèria sobre la qual versin, fent atenció al repartiment competencial previst a la Constitució i als respectius estatuts d'autonomia (STC 138/2011, FJ 4, i 165/1994, FJ 3 i 6). Per tant, la regulació íntegra dels que, per raó de la matèria siguin de titularitat estatal, tant si són de caràcter administratiu com no normatiu, pertocarà a l'Estat, incloent-hi la participació de les autonomies en la forma que aquest consideri.

En conseqüència, tots els preceptes del títol III i IV, mentre es refereixin exclusivament a les autoritats estatals, no poden produir cap mena d'invasió competencial de l'àmbit regulador de les comunitats autònomes. Ultra això, pel que fa a la previsió d'una participació autonòmica, ens remetem al que hem dit abans sobre aquesta al si del procediment de subscripció dels tractats internacionals. Així doncs, tant en aquests com en els acords internacionals estatals, la participació de la Generalitat es durà a terme d'acord amb el que estableixi l'Estat, perquè n'és el competent.

Per acabar, farem esment específic de l'article 41 LTAAI. Els seus apartats 1, 3 i 4 fan referència, per remissió de l'article 52 LTAAI, també als acords que poden subscriure les comunitats autònomes, en relació amb la publicació i l'entrada en vigor dels acords internacionals administratius. No obstant això, l'escrit del Govern reclama, com feia igualment respecte de l'article 23.1 LTAAI, que els acords internacionals administratius (se sobreentén els subscrits per l'Estat), que afectin de forma directa i singular una comunitat autònoma, s'han de poder publicar també en el seu diari oficial. En relació amb aquesta qüestió i en cas que siguin competència estatal, res més hem d'afegir al que ja hem indicat anteriorment, atès que tampoc no és d'aplicació l'article 68.5 EAC.

En canvi, pel que fa als acords d'execució en seu autonòmica, en particular els subscrits per la Generalitat, es publicaran al DOGC, com indica l'apartat primer de l'article 41 LTAAI, sense ser d'aplicació l'apartat segon (ja que s'inicia amb l'expressió: «[e]ls que correspongui»), tot i que també es publicaran al BOE, perquè l'article 41.3 LTAAI ho preveu en general per a tots els acords.

Per tant, des de la perspectiva competencial, als articles 39, 40.2, 41, 45 i 46.2 LTAAI no se'ls pot fer cap retret d'antiestatutarietat i estan emparats per l'article 149.1.3 CE i pels títols competencials específics sobre l'objecte material de l'acord, que també corresponen a l'Estat en tant que es tracta d'acords internacionals subscrits dins del seu àmbit competencial.

5. El capítol II del títol V de la Llei, que conté els qüestionats articles 52 i 53 LTAAI, es refereix als acords internacio-

nals subscrits, entre d'altres, per les comunitats autònomes, com assenyalen els apartats primers d'ambdós preceptes.

a) L'article 52 concerneix als acords internacionals administratius, mentre que el 53, als no normatius. En ambdós casos la tècnica legislativa emprada, amb la utilització de remissions i de la clàusula «sense perjudici» alhora, és confusional i requereix, com més endavant es posarà de manifest, fer un esforç interpretatiu.

Quant al primer, el seu apartat segon remet expressament i literal a determinats aspectes procedimentals del títol III de la Llei: els requisits (art. 38), la tramitació interna (art. 40) i la publicació (art. 41), sense incloure, per tant, l'informe previst a l'article 39. Així, el contingut d'aquest darrer precepte ve substituït per l'apartat tercer de l'esmentat article 52 LTAAI, segons el qual:

«Els projectes d'acords internacionals administratius s'han de remetre al Ministeri d'Afers Exteriors i de Cooperació abans de la seva signatura per a informe per part de l'Assessoria Jurídica Internacional sobre la seva naturalesa, procediment i instrumentació més adequada segons el dret internacional. En particular, ha de dictaminar sobre si aquest projecte s'hauria de formalitzar com a tractat internacional o com a acord internacional administratiu. Per emetre el seu informe, el Ministeri d'Afers Exteriors i de Cooperació ha de sol·licitar tots els que consideri necessaris.»

En relació amb el següent, l'apartat 2 de l'article 53 LTAAI remet expressament al títol IV de la Llei només en dos aspectes concrets: la tramitació interna (art. 46) i el registre (art. 48). D'acord amb això, atès que no remet tampoc a l'informe previst a l'article 45, hem d'entendre que aquest se substitueix pel que preveu l'apartat 3 del mateix article 53.

En conseqüència, el tràmit se substancia davant l'AJI, de forma prèvia a la signatura de l'acord internacional no normatiu, de manera idèntica al que es preveu per als acords internacionals administratius (art. 52.3 LTAAI).

b) El Govern de la Generalitat critica les dues remissions dels articles 52.2 i 53.2 LTAAI, als títols precedents de la Llei, per tres raons de caràcter diferent:

Primerament, en els acords internacionals proposats per les comunitats autònomes, no es preveu «que l'informe sobre l'existència de dotació pressupostària [...], l'hagi d'emetre l'òrgan autonòmic competent, sinó que només es refereix al Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques».

Segonament, la petició al·lega que tampoc «es preveu a la Llei l'audiència prèvia de la comunitat autònoma, per al cas que hi hagi discrepàncies de criteri jurídic sobre la naturalesa dels acords internacionals» administratius i no normatius.

I, finalment, diu que «per a les remissions que queden fetes als articles 40.2 i 46.2 de la mateixa Llei, en resulta que no es preveu, per al cas que siguin les comunitats autònomes les promotores dels acords [...], que també puguin ser les mateixes comunitats les que donin coneixement al Consell de Ministres dels acords que promouen».

Aquests dubtes, malgrat inserir-se en la descripció dels darrers apartats dels articles 52 i 53, es refereixen als dos tipus d'acords internacionals, tant als subscrits directament per les comunitats autònomes com als «proposats» o «promoguts» per aquestes (en expressió literal del primer i tercer retrets exposats), tot i que per a aquests darrers no té efecte la remissió, ja que estan regulats directament als títols III i IV de la Llei, segons s'escaigui.

c) A partir del que hem observat en el fonament jurídic segon d'aquest Dictamen i reconeix la Llei 25/2014 en una diversitat d'articles, les comunitats autònomes tenen la facultat de subscriure acords internacionals, tant d'execució de tractats o administratius (STC 138/2011, FJ 4), com no normatius o de projecció exterior (STC 165/1994, FJ 3 i 6), en l'àmbit de les seves competències, sense que puguin exercir el *ius contrahendi*, el *ius legationis*, crear obligacions internacionals a l'Estat o incidir en la seva política exterior (STC 165/1994, FJ 6). Com hem afirmat, l'execució d'obligacions internacionals o la promoció de l'acció exterior no es poden identificar en sentit estricte amb la matèria competencial de les relacions internacionals (art. 149.1.3 CE) i, per tant, legítimament les poden desplegar les comunitats autònomes, en l'àmbit de les seves competències, mitjançant la signatura d'acords internacionals, com els que preveu la Llei 25/2014.

L'Estat, a banda de poder subscriure també acords en el seu àmbit competencial, té, a l'empara de l'article 149.1.3 CE, l'habilitació per ordenar i coordinar les activitats amb rellevància externa de les comunitats autònomes (STC 165/1994, FJ 8). Ara bé, aquesta facultat no li permet arribar a substituir les competències materials de la Generalitat assumides estatutàriament (STC 36/2005, FJ 2), ja que la coordinació no pot constituir una suplantació de la regulació del procediment aplicable que, en virtut de l'exercici competencial reconegut, correspon a la comunitat autònoma, ni permet efectuar un control vinculant a través d'informes, cosa que alteraria la distribució de competències (STC 4/2014, FJ 4).

D'aquesta manera, l'Estat pot tenir una intervenció limitada en l'activitat de projecció exterior de les comunitats autònomes. En virtut d'això, i també per raó de la facultat de coordinació de la política exterior de les comunitats autònomes (STC 165/1994, FJ 6), poden ser exigibles informes previs relatius a la competència reservada a l'Estat per signar tractats internacionals (art. 149.1.3 CE) o a la funció de direcció de la política exterior (art. 97 CE). Aquests informes podrien ser els previstos als articles 52.3 i 53.3 LTAAL.

d) En concret, en allò que ara interessa, cal tenir en compte que es tracta d'informes amb un doble caràcter, preceptiu i previ, que tenen com a finalitat examinar la naturalesa, el procediment i la instrumentació més adequada, segons el dret internacional, dels acords internacionals, administratius i no normatius.

Així, d'una banda, són preceptius, en tant que d'emissió obligatòria, i constitueixen unes mesures proporcionades, adreçades a preservar la competència estatal, atès que tenen naturalesa tècnica i estan destinats a valorar quina és la formalització més adequada al projecte, tenint en compte que, si l'AJI adverteix que s'haurien de formalitzar per mitjà d'un tractat internacional, i és el cas, el procediment és més complex i la competència per subscriure'ls seria estatal i no autonòmica. S'efectua, doncs, una operació d'anàlisi per a determinar l'autèntica voluntat de les parts i el contingut de les obligacions o compromisos que s'hi contenen. I, de l'altra, el seu caràcter previ permet evitar que les activitats exteriors

autonòmiques puguin condicionar o perjudicar la direcció de la política exterior (STC 165/1994, FJ 8), evitant o posant remei als eventuais perjudicis (STC 165/1994, FJ 6), abans que s'ocasionin.

D'aquesta forma, l'informe de l'AJI versa sobre aspectes del dret internacional, que és la seva funció específica. No entra en aspectes interns, com ara la qüestió competencial i, per tant, s'hauria de limitar a verificar si la naturalesa de l'acord és o no un tractat internacional, així com també els procediments i els compromisos que se'n deriven.

D'altra part, tot i que la Llei 25/2014 ha optat pel caràcter preceptiu, també podria haver deixat l'elaboració d'aquests informes als serveis jurídics dels òrgans i organismes de les comunitats autònomes i de les entitats locals amb capacitat per signar els acords. De fet, segons els articles 44 i 45 LTA-AI, per als supòsits de celebració d'acords internacionals no normatius per part del Govern, els departaments ministerials, els òrgans, organismes i ens de l'Administració general de l'Estat, les comunitats autònomes, les ciutats de Ceuta i Melilla, les entitats locals, les universitats públiques i qualssevol altres subjectes de dret públic, aquesta operació interpretativa, amb idèntic objecte i contingut, no s'atribueix a l'AJI sinó que correspon al servei jurídic de l'òrgan o organisme públic que els celebri.

Ara bé, quan la mateixa Llei regula específicament el procediment de celebració d'aquest tipus d'acords per part de les comunitats autònomes, no preveu expressament que els serveis jurídics de les seves administracions duguin a terme el corresponent informe. Això anterior ens portaria, per exemple, a la incoherent situació que, quan sigui una universitat pública o qualsevol altre subjecte públic qui celebri un acord internacional no normatiu, el tràmit d'informe correspongui al seu servei jurídic, mentre que quan es tracti d'una comunitat autònoma no sigui així, la qual cosa té, segurament, una explicació basada en deficiències en la tramitació parlamentària.

En aquest sentit, sembla lògic que aquest judici sobre «la naturalesa, procediment i instrumentació més adequada» també sigui capaç de realitzar-lo correctament el servei jurídic corresponent de la Generalitat i no caldria, pel que fa als

acords no normatius, la intervenció addicional de l'AJI. Aquesta consideració és d'oportunitat i posa en relleu la major confiança que la Llei 25/2014 té en els serveis dels ministeris que en els de les comunitats autònomes, però no resulta mereixedora d'un retret d'inconstitucionalitat o d'antiestatutarietat, d'acord amb la caracterització dels informes que fan els articles 52.3 i 53.2 LTAAl.

Així, cal reiterar, a tall de síntesi, que del text dels dos apartats tercer dels articles 52 i 53 LTAAl, equivalents pel que fa al que direm, es desprèn que a l'opinió estatal no se li atribueix expressament caràcter vinculant, per la qual cosa no converteix una competència pròpia en un acte compost de dues voluntats (STC 46/2007, d'1 de març, FJ 10), ni pot condicionar indegudament les competències de la Generalitat assumides estatutàriament (STC 4/2014, de 16 de gener, FJ 4). Efectivament, els informes no es qualifiquen com a vinculants, ja que aquest caràcter és excepcional i per aquesta raó, s'ha de preveure expressament.

Pel que fa als informes de naturalesa financera que la Llei atribueix al MHAP (art. 39.1 i 45), ja hem dit abans que no formen part del procediment regulat en els articles 52.3 i 53.3 LTAAl, els quals, en aquest aspecte concret no s'hi remetent. No obstant això, segons la dicció literal d'aquests dos últims preceptes, el MAEC, que ha rebut els projectes d'acord internacional, pot demanar altres informes que jutgi «necessaris».

Quant a aquest darrer afegit, hem de destacar que en la literalitat dels articles 52.3 i 53.3, com hem avançat, no apareix cap referència a un informe del MHAP (al contrari del que es fa explícit en els articles 39 i 45, respecte dels acords internacionals subscrits exclusivament per l'Estat o òrgans dependents), per la qual cosa no es pot pressuposar que procedeixi aquest tràmit d'informe estatal específic en la celebració d'acords internacionals per part de les comunitats autònomes. Conseqüentment, el fet que existeixi un finançament pressupostari adequat i suficient per atendre els compromisos que es puguin derivar dels acords signats per les comunitats autònomes l'haurà de verificar, com correspon, l'Administració autonòmica, en el nostre cas la Generalitat de Catalunya, que emetrà l'informe pertinent, d'acord amb el principi d'autono-

mia financera (art. 156.1 CE i 201.2 EAC, a més del de l'estabilitat pressupostària, d'acord amb l'art. 214 EAC).

Cal indicar, a més, que l'exigència de l'informe del MHAP va ser una previsió criticada i considerada «poc congruent» pel Consell d'Estat en relació amb els acords no normatius, atès que aquests, per definició de la mateixa llei, no vinculen internacionalment i, en conseqüència, tampoc econòmicament (Dictamen 808/2013).

Descartada, doncs, l'anterior possibilitat, la referència ambigua a altres informes podria al·ludir a allò que ja es feia ocasionalment respecte a qüestions relacionades amb el dret intern, com ara l'examen de l'aspecte competencial. Aquest parer no el dona l'AJI, sinó que l'efectua l'Advocacia de l'Estat (Ordre Circular 3286, de 19 de juliol de 2010) o els serveis ministerials corresponents, si es tracta d'acords internacionals no normatius subscrits per l'Estat (art. 45 LTAAI).

e) A l'últim, conclourem sobre la compatibilitat dels preceptes sol·licitats amb la Constitució i l'Estatut, de forma separada per a cadascun dels retrets efectuats pel Govern de la Generalitat.

El primer retret de la petició, d'acord amb el que hem dit sobre els articles 52 i 53 LTAAI, no pot ser acollit, en tant que l'informe del MHAP no és exigible respecte als acords subscrits per la Generalitat, ja que no està previst en els procediments regulats en els articles 52.3 i 53.3. Més encara si es refereix exclusivament als acords subscrits per l'Estat, que tindran els controls establerts a la Llei 25/2014 (art. 39 i 45), en tant que compromet bàsicament el seu pressupost.

Pel que fa al segon retret, que recordem que pretenia que es preveïés l'audiència prèvia de la comunitat autònoma, per al cas que hi hagués discrepàncies de criteri jurídic sobre la naturalesa, el procediment i la instrumentació més adequada dels acords internacionals, entenem que aquesta participació tampoc no és necessària respecte als acords internacionals subscrits per la Generalitat. I això anterior perquè aquesta pot subscriure legítimament i directa els acords projectats, un cop vist l'informe preceptiu de l'esmentada AJI, precisament en la mesura que no és vinculant. En el cas que la discrepància es mantingui, l'Estat podrà denunciar l'acord en

via jurisdiccional ordinària o constitucional. Pel que fa als proposats per la Generalitat, però que per si sola no pot subscriure, hi podrà participar en la forma que prevegi l'Estat, com hem dit anteriorment i a bastament en relació amb els tractats internacionals.

Finalment, la darrera crítica manifestada deriva de les remissions que es fan als articles 40.2 i 46.2 LTAAI, pel fet de no preveure que les comunitats autònomes donin coneixement de forma directa al Consell de Ministres dels acords que promouen. Per una banda, es constata novament que els anteriors informes (els previstos als art. 52.3 i 53.3) no són vinculants i que el Govern de l'Estat no resol la possible discrepància, ja que es tracta únicament d'una presa de coneixement dels acords i, a més, no de tots, sinó només dels que a parer dels òrgans de l'Estat es valorin com d'una major rellevància, de forma que aquest tràmit permetrà al Govern estatal, si s'escau, adoptar altres mesures relacionades amb la política exterior. El fet que el ministeri corresponent apreciï la importància d'un acord internacional, ja subscrit per una comunitat autònoma, i ho transmeti al Consell de Ministres, respon a una voluntat d'ordenar les relacions al si de l'Administració general de l'Estat. Per això, el més coherent i funcional és que la presentació dels acords, davant un òrgan col·legiat estatal, com ara el Consell de Ministres, l'efectuï un òrgan que depengui d'aquest ens. Per altra banda, s'ha de posar de manifest que, tant si és un acord promogut com subscrit per la Generalitat, el MAEC n'ha tingut coneixement, com a òrgan del Govern que s'encarrega de la política exterior de l'Estat.

En conseqüència, els articles 52.2 i .3 i 53.2 i .3 LTAAI estan emparats per l'article 149.1.3 CE i no són contraris a l'Estatut.

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

CONCLUSIÓ

Única. Els articles 9; 15.1; 23.1; 30.2; 37.1, .2 i .4; 39; 40.2; 41; 45; 46.2; 50.1; 52.2 i .3, i 53.2 i .3 de la Llei 25/2014, de 27

de novembre, de tractats i altres acords internacionals, troben empara en l'article 149.1.3 CE i no són contraris a l'Estatut.

Adoptada per unanimitat.

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

Dictamen 2/2015, de 24 de febrer,
sobre el Projecte de llei de pressupostos de la
Generalitat de Catalunya per al 2015

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

DICTAMEN

Sol·licitat per més d'una desena part dels diputats del Parlament de Catalunya, respecte al Dictamen de la Comissió d'Economia, Finances i Pressupost sobre el Projecte de llei de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2015 (BOPC núm. 485, de 28 de gener de 2015).

ANTECEDENTS

1. El dia 3 de febrer de 2015 va tenir entrada al Consell de Garanties Estatutàries (Reg. núm. 4598) un escrit de la presidenta del Parlament de Catalunya en què es comunicava al Consell la Resolució de la Mesa del Parlament, del dia 3 de febrer, en la qual, segons el que preveuen els articles 16.1.b i 23.b de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries, es va admetre a tràmit la sol·licitud de dicta-

Ponents: Eliseo Aja / Joan Egea Fernández

men presentada el mateix dia per més d'una desena part dels diputats, del Grup Parlamentari del Partit Popular de Catalunya, en relació amb l'adequació a l'Estatut i a la Constitució del Projecte de llei de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2015 i, d'una manera especial, dels apartats 2 i 5 de l'article 53, de la disposició addicional vuitena i de tres partides d'ingressos referides al Fons de competitivitat, l'impost sobre els dipòsits bancaris i la disposició addicional tercera de l'Estatut.

2. El Consell de Garanties Estatutàries, en la sessió del dia 5 de febrer de 2015, després d'examinar la legitimació i el contingut de la sol·licitud, la va admetre a tràmit i es va declarar competent per emetre el dictamen corresponent, d'acord amb l'article 24.2 de la seva Llei reguladora. Se'n va designar ponent el conseller senyor Eliseo Aja.

3. En la mateixa sessió, en aplicació de l'article 25, apartats 4 i 5, de la seva Llei reguladora, va acordar adreçar-se als sol·licitants, al Parlament, a tots els grups parlamentaris i també al Govern, a fi de sol·licitar-los la informació i la documentació complementàries de què disposessin amb relació a la norma sotmesa a dictamen.

4. En data 11 de febrer de 2015 es va rebre en el Registre del Consell (Reg. núm. 4610) un escrit de documentació complementària, tramès per la vicepresidenta del Govern de la Generalitat de Catalunya, amb un «Informe en relació amb la sol·licitud de dictamen del Consell de Garanties Estatutàries sobre el Projecte de llei de pressupostos de la Generalitat per al 2015 formulada pel grup del PPC», elaborat pel secretari general del Departament d'Economia i Coneixement en data 9 de febrer de 2015.

5. En la sessió de data 19 de febrer de 2015, d'acord amb l'article 33 del Reglament d'organització i funcionament del Consell, el conseller senyor Eliseo Aja va sol·licitar el canvi de ponent per a l'elaboració del fonament jurídic tercer, com a conseqüència de la posició minoritària del text de la seva

ponència, i es va acordar designar ponent el president senyor Joan Fernández Egea per a la redacció del fonament esmentat.

6. Finalment, després de les corresponents sessions de deliberació, es va fixar com a data per a la votació i per a l'aprovació del Dictamen el dia 24 de febrer de 2015.

FONAMENTS JURÍDICS

Primer. L'objecte del Dictamen

1. D'acord amb el que s'ha exposat en els antecedents, aquest Dictamen s'elabora com a conseqüència d'una sol·licitud d'origen parlamentari sobre un Projecte de llei en tramitació al Parlament de Catalunya. En aquest cas, i per primer cop des de la constitució del Consell de Garanties Estatutàries, estem davant d'una sol·licitud inicial, presentada per dinou diputats en el Registre general del Parlament el dia 3 de febrer de 2015 (Reg. núm. 103850), i una addenda a aquesta sol·licitud, presentada el mateix dia pels mateixos diputats en el mateix Registre (Reg. 103854). Els dos escrits demanen al Consell que es pronunciï sobre el mateix Projecte de llei, i els peticionaris consideren el segon una «addenda» amb la qual sol·liciten «ampliar la petició de dictamen» respecte d'unes partides d'ingressos que, en tant que són part integrant de la llei de pressupostos, poden ser objecte d'un dictamen d'aquest Consell, com ja va succeir en el DCGE 1/2014, de 3 de gener, de la mateixa manera que són susceptibles d'impugnació davant del Tribunal Constitucional (STC 13/2007, de 18 de gener, FJ 1). Per això, atesa la coincidència en els sol·licitants i en l'objecte, els dos escrits han estat admesos a tràmit per la Mesa del Parlament com a una única sol·licitud de dictamen i, en conseqüència, originaran un únic Dictamen que donarà resposta a tots els interrogants plantejats.

A continuació, en la resta d'aquest fonament jurídic, efectuarem una breu descripció del contingut del Projecte de llei que hem de dictaminar, emmarcant-lo en el context normatiu propi de les lleis de pressupostos de la Generalitat, indicarem

els preceptes sol·licitats i els principals arguments de la petició presentada pels diputats i, finalment, avançarem l'estructura que adoptarà el present Dictamen per resoldre les qüestions plantejades.

2. L'objecte d'aquest Dictamen és el Projecte de llei de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2015 (en endavant, PLPGC), tal com ha quedat configurat en el Dictamen aprovat per la Comissió d'Economia, Finances i Pressupost en data 27 de gener de 2015. Consta d'un articulat, un estat de despeses i un estat d'ingressos, a més de diverses memòries i documentació complementària. L'articulat el formen cinquanta-cinc articles estructurats en vuit títols, seixanta-nou disposicions addicionals classificades en deu blocs, tres disposicions finals i tres annexos. El títol I conté l'aprovació i la definició de l'àmbit d'aplicació dels pressupostos (cap. I, art. 1 a 3) i el règim de les modificacions pressupostàries (cap. II, art. 4 a 14). El títol II comprèn les normes sobre gestió pressupostària i despesa pública (art. 15 a 22). El títol III, dedicat a les despeses de personal, inclou regles sobre les seves retribucions (cap. I, art. 23 a 32) i altres disposicions (cap. II, art. 33 a 35). El títol IV versa sobre les operacions financeres i les línies d'actuació del crèdit públic (art. 36 a 42). El títol V recull normes tributàries (art. 43 i 44). El títol VI tracta de la participació dels ens locals en els ingressos de l'Estat i de la Generalitat i estableix compensacions econòmiques a favor dels ajuntaments perquè abonin retribucions a determinats càrrecs electes locals (art. 45 a 51). El títol VII es refereix a les normes de gestió pressupostària del Parlament i d'altres institucions i organismes (art. 52 a 54) i l'últim títol, el VIII, crea el Fons extraordinari per a polítiques socials 2015 (art. 55). Els deu blocs en què s'agrupen les disposicions addicionals es refereixen a mesures econòmiques (primera a quarta), en matèria de personal (cinquena a vuitena), d'educació (novena a quinzena), d'universitats (setzena a vintena), cultural i de memòria històrica (vint-i-unena a trenta), de salut (trenta-unena a quaranta-dosena), de benestar social i cooperació (quaranta-tresena a cinquanta-cinquena), d'agricultura (cinquanta-sisena a cinquanta-novena), de justí-

cia i interior (seixantena a seixanta-quatrena) i de territori i mobilitat (seixanta-cinquena a seixanta-novena).

3. El pressupost de la Generalitat té caràcter anual, és únic i inclou totes les despeses i tots els ingressos de la Generalitat, i també el dels organismes, les institucions i les empreses que en depenen. Està format, per tant, pels estats d'ingressos i de despeses de l'Administració de la Generalitat i de cada una de les entitats que integren el seu sector públic, els quals comprendran les estimacions dels diversos drets econòmics a reconèixer i liquidar durant l'exercici i les obligacions que, com a màxim, es poden reconèixer.

Ara bé, a part de la previsió d'ingressos i l'autorització de despeses, la llei de pressupostos pot incloure normes que mantenen una relació directa amb aquestes previsions i autoritzacions, i amb els criteris de política econòmica en què recolzen, com hem vist en la descripció del contingut del PLPGC. És per això que en l'articulat de la llei de pressupostos s'inclouen, entre d'altres i pel que ara ens afecta, normes referents a la gestió pressupostària i a les despeses de personal.

Aquest tipus de llei és aprovat pel Parlament de Catalunya mitjançant un procediment legislatiu especial (regulat en els art. 119 a 122 del Reglament del Parlament), que comença amb la presentació del projecte de llei per part del Govern de la Generalitat. El contingut, l'elaboració, l'execució i la liquidació dels pressupostos de la Generalitat també estan regulats en el Decret legislatiu 3/2002, de 24 de desembre, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei de finances públiques de Catalunya (TRLFPC), els preceptes del qual, segons el seu article 1, s'executen per a cada exercici pressupostari per les normes de la llei de pressupostos. Així mateix, tots aquests elements del cicle pressupostari resulten condicionats per la normativa catalana, estatal i europea sobre estabilitat pressupostària, on cal destacar la Llei de Catalunya 6/2012, de 17 de maig, d'estabilitat pressupostària; la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera (LOEP), i el conjunt de disposicions (cinc reglaments i una directiva) de la Unió Europea que integren el *Six Pack* de 2011, que ja vam ressenyar en el DCGE 8/2012, de 2 de juliol, i a les quals s'ha

afegit posteriorment el *Two Pack*, constituït per dos nous reglaments (núm. 472 i 473/2013). Igualment, la normativa darrerament aprovada sobre transparència (la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, i la Llei de Catalunya 19/2014, de 29 de desembre, del mateix nom) imposa determinades obligacions d'informació en matèria pressupostària, tot i que no són exigibles encara a les institucions catalanes (disp. final novena Llei 19/2013 i disp. final quarta Llei 19/2014). Finalment, destaquem la Llei orgànica 8/1980, de 22 de setembre, de finançament de les comunitats autònomes (LOFCA), i la Llei 22/2009, de 18 de desembre, per la qual es regula el sistema de finançament de les comunitats autònomes de règim comú i ciutats amb estatut d'autonomia, per la seva repercussió en els ingressos integrants del pressupost.

4. La sol·licitud inicial d'aquest Dictamen demana al Consell que estudiï l'adequació a l'Estatut i a la Constitució del PLPGC «i d'una manera especial» dels apartats 2 i 5 de l'article 53 i de la disposició addicional vuitena.

El primer d'aquests preceptes, l'article 53.2 PLPGC, diu que els romanents de crèdit del pressupost per al 2014 del Síndic de Greuges, del Consell de Garanties Estatutàries, de la Sindicatura de Comptes i de l'Oficina Antifrau «s'incorporen en els mateixos capítols del pressupost per al 2015».

Per la seva banda, l'apartat 5 del mateix article estableix que aquestes «entitats» estan obligades a presentar al Departament d'Economia i Coneixement «la informació economico-financera establerta per l'article 71» del TRLFPC.

En últim lloc, la disposició addicional vuitena PLPGC exigeix a les institucions esmentades i al Parlament de Catalunya, dins l'àmbit de llur respectiva autonomia, l'aplicació de mesures en matèria de despeses de personal amb un impacte econòmic equivalent a les que el títol III del Projecte estableix per al personal al servei de l'Administració de la Generalitat i el seu sector públic.

L'addenda a la sol·licitud, en canvi, no es refereix a l'articulat del PLPGC, sinó al seu estat d'ingressos, i concretament a les aplicacions 113.0001 —Impost sobre els dipòsits en enti-

tats de crèdit—, 402.0074 —Fons de competitivitat (bestreta)— i 702.0033 —Conveni per actuacions inversores en infraestructures. DA 3a. EAC.

5. Els dubtes de constitucionalitat i d'estatutarietat plantejats pels sol·licitants giren entorn de l'autonomia pressupostària de les institucions estatutàries pel que fa als preceptes inclosos en la petició inicial de dictamen, i entorn dels criteris d'estabilitat pressupostària pel que fa a les partides d'ingressos a què es refereix l'addenda.

En el primer dels escrits, s'afirma que és necessari que les institucions que són regulades en l'Estatut d'autonomia «tinguin garantida l'autonomia organitzativa, però essencialment l'autonomia pressupostària» per tal de mantenir i fer efectiva la separació de poders, la qual constitueix una de les «normes bàsiques de tot Estat democràtic i de dret».

Així, quant a l'article 53.2 PLPGC, es diu que la previsió que els sobrants de l'exercici del 2014 del Consell de Garanties Estatutàries, de la Sindicatura de Comptes i del Síndic de Greuges, s'incorporin «en els mateixos capítols» del pressupost per al 2015 suposa «una limitació a la seva autonomia pressupostària, ja que determina a què s'ha de destinar una part dels recursos que provenen dels romanents de l'exercici anterior, sense que els òrgans de les institucions afectades puguin decidir amb llibertat».

En el cas de l'article 53.5 PLPGC, la sol·licitud considera que exigir al Consell de Garanties Estatutàries, la Sindicatura de Comptes i el Síndic de Greuges que presentin al Departament d'Economia i Coneixement «la mateixa informació econòmicofinancera» que l'article 71 TRLFPC imposa per a les entitats que formen el sector públic de la Generalitat, «a part de representar un nou atac a l'autonomia pressupostària de les institucions estatutàries, suposa sotmetre aquestes institucions al control econòmic i financer de la Intervenció General de la Generalitat sense que cap norma l'habiliti a fer-ho, en estar únicament vinculades al control i a la fiscalització de la Sindicatura de Comptes».

Per això, els diputats plantegen que els apartats 2 i 5 de l'article 53 PLPGC podrien ser contraris als articles 77.4, 79.3

i 80.2 EAC, que reconeixen, respectivament, l'autonomia pressupostària de les tres institucions esmentades.

En relació amb la disposició addicional vuitena del PLPGC, l'escrit considera que les expressions «amb un impacte econòmic equivalent» i «dins l'àmbit de llur respectiva autonomia» «no són elements suficients per a garantir l'autonomia pressupostària i organitzativa del seu personal» que l'Estatut preveu tant per al Parlament com per al Consell de Garanties Estatutàries, la Sindicatura de Comptes i el Síndic de Greuges, motiu pel qual cal estudiar si respecten els preceptes estatutaris indicats anteriorment i els dos primers apartats de l'article 58 EAC.

A l'addenda, els diputats al·leguen que les tres partides qüestionades «depenen de transferències que l'Estat en els seus pressupostos no ha inclòs», per la qual cosa la seva execució i realització és «del tot punt inversemblant», i que, atès que amb aquestes tres partides s'obté «l'equilibri entre ingressos i despeses» del pressupost, «s'evidencia que l'objectiu d'estabilitat pressupostària fixat pel Govern de l'Estat per al Govern de la Generalitat per al present exercici serà incomplet, infringint-se l'article 135 de la Constitució».

6. Per donar resposta adequada a aquests dubtes, en el fonament jurídic segon examinarem les al·legacions referides al principi d'autonomia pressupostària de les institucions estatutàries, que afecten els preceptes sol·licitats del text articulat del PLPGC, i en el fonament jurídic tercer estudiarem el marc constitucional i estatutari de l'estat d'ingressos dels pressupostos de la Generalitat de Catalunya.

Segon. El principi d'autonomia pressupostària de les institucions estatutàries i la seva aplicació a l'article 53 i a la disposició addicional vuitena del Projecte de llei

1. La sol·licitud fonamenta la crítica als apartats 2 i 5 de l'article 53 i a la disposició addicional vuitena del Projecte de llei de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2015 (PLPGC) en la vulneració del principi de «separació de

poders». D'entrada, però, hem d'assenyalar que aquesta argumentació per si sola resulta excessivament àmplia o genèrica per esdevenir decisiva com a paràmetre de constitucionalitat i d'estatutarietat. Tot i així, cal que fem, a tall de context, unes breus consideracions preliminars que ens han de conduir a la precisió del cànon aplicable i als preceptes peticionats i llur examen subsegüent.

Certament, la divisió de poders és a la base de l'autonomia parlamentària, que es concreta en les dimensions reglamentària, organitzativa i pressupostària. La primera és la més significativa perquè cada parlament aprova el reglament de la cambra, amb el mateix valor que les lleis, sense intervenció del cap de l'estat (que sí que sanciona les lleis) ni del govern.

Posteriorment, al dret comparat, l'autonomia pròpia dels parlaments s'estén a altres institucions, com els consells d'estat o els tribunals constitucionals, per dotar-les d'independència d'actuació respecte del govern i de l'administració. En aquest cas, disminueix l'autonomia normativa, perquè, a diferència de les cambres legislatives, es tracta d'institucions creades per la llei, i adquireix més importància l'autonomia organitzativa i pressupostària, per garantir la independència en el funcionament normal de les institucions superiors de l'estat, que el Tribunal Constitucional qualifica d'òrgans *de rellevància constitucional*. Una consideració semblant podria estendre's a les institucions equivalents de les comunitats autònomes, com després veurem.

L'article 72.1 CE reconeix a les cambres de les Corts Generals la facultat d'aprovar autònomament el seu pressupost, seguint el principi tradicional de l'autonomia parlamentària, com a excepció a la també tradició segons la qual el projecte de pressupost és elaborat pel Govern (recollida a l'art. 134 CE).

La Constitució solament reconeix autonomia al Congrés i al Senat, però, seguint els precedents del dret comparat, les lleis orgàniques també la preveuen per a les principals institucions de l'Estat: el Tribunal Constitucional, el Consell General del Poder Judicial, el Tribunal de Comptes i el Consell d'Estat. Així, per exemple, el Consell General del Poder Judicial gaudeix de la facultat d'«[e]laborar i executar el seu propi pressupost» (art. 560.1.17 LOPJ).

L'Estatut d'autonomia de Catalunya, com els d'altres comunitats autònomes, recull aquest principi, derivat en el seu moment de la separació de poders entre el Parlament i el Govern prevista a l'article 152 CE, i també del reconeixement de l'autonomia parlamentària a l'article 58 EAC: «1. El Parlament gaudeix d'autonomia organitzativa, financera, administrativa i disciplinària.

2. El Parlament elabora i aprova el seu reglament, el seu pressupost i fixa l'estatut del personal que en depèn».

Pel que ara interessa, l'Estatut reconeix l'autonomia pressupostària a un seguit d'institucions amb fórmules molt similars. Concretament, el Consell de Garanties Estatutàries «té autonomia orgànica, funcional i pressupostària, d'acord amb la llei» (art. 77.4 EAC); el Síndic de Greuges gaudeix d'«autonomia reglamentària, organitzativa, funcional i pressupostària d'acord amb les lleis» (art. 79.3 EAC), i la Sindicatura de Comptes exerceix les seves funcions «amb plena autonomia organitzativa, funcional i pressupostària, d'acord amb les lleis» (art. 80.2 EAC).

Una interpretació sistemàtica condueix a situar l'esmentada autonomia pressupostària en relació amb el pressupost de la Generalitat, partint de l'article 212 EAC, segons el qual «[c]orrespon al Govern d'elaborar i executar el pressupost, i al Parlament, d'examinar-lo, esmenar-lo, aprovar-lo i controlar-lo». Això implica, naturalment, que l'autonomia pressupostària del Consell de Garanties, del Síndic de Greuges i de la Sindicatura de Comptes té límits —com tota autonomia, d'altra banda— i així ho recull l'Estatut als articles esmentats, que acaben amb una remissió a les lleis corresponents.

La primera expressió d'aquests límits es tradueix en la forma en què els pressupostos d'aquestes institucions s'integren en el si del general, com a seccions independents dintre del pressupost de l'Administració de la Generalitat.

A partir dels límits que deriven de la integració del pressupost de les institucions estatutàries en el general, cal recordar que l'autonomia pressupostària es fonamenta en la seva independència i, per tant, s'ha d'examinar com es configura en les diferents fases del cicle pressupostari: l'elaboració,

l'aprovació, l'execució i el control (intern i extern). Així, l'elaboració i l'execució s'assignen a cada institució i l'aprovació, al Parlament. Pel que fa al control, aquest té habitualment dues fases: el control previ de legalitat és la vigilància interna i és realitzat per un interventor nomenat per cada institució i, en canvi, l'extern correspon, a Catalunya, a la Sindicatura de Comptes.

Existeix encara un altre tipus de límits de l'autonomia pressupostària, lligats als objectius de la política d'estabilitat econòmica i, especialment en els últims anys, d'estabilitat pressupostària. Com vam examinar en el DCGE 8/2012, sobre la LOEP, tot el poder financer de l'Estat i l'autonomia financera de les comunitats autònomes resten subordinats a les directrius de la Unió Europea, de l'Estat i de la Generalitat per evitar el dèficit excessiu.

A part dels límits esmentats, el pressupost d'aquestes institucions estatutàries presenta alguns caràcters específics. Entre aquests, destaca la inexistència del pressupost d'ingressos, ja que no en tenen de propis i elaboren solament l'estat de despeses. Per això, es financen amb la transferència de recursos realitzada amb càrrec als pressupostos de la Generalitat.

D'altra part, l'Estatut únicament reconeix l'autonomia pressupostària, de manera expressa, a les institucions que regula el capítol V del títol II, exclòs el Consell de l'Audiovisual de Catalunya. Tampoc té reconeguda l'autonomia pressupostària l'Oficina Antifrau, atès que és de creació legal. Cal tenir en compte que l'autonomia pressupostària és una excepció a la regla general que estableix que l'elaboració i l'execució del pressupost correspon al Govern (art. 212 EAC) i, per tant, solament l'Estatut, com a norma superior a les lleis, pot establir-la. D'altra banda, les lleis reguladores de les tres institucions (Consell de Garanties Estatutàries, Síndic de Greuges i Sindicatura de Comptes) són lleis de desenvolupament bàsic de l'Estatut i no poden ser modificades per les lleis ordinàries perquè la seva reforma requereix una majoria absoluta en una votació final sobre el conjunt del text legal (art. 62.2 EAC). Per això, la concreció de l'autonomia pressupostària en aquestes tres lleis no pot ser alterada si no és per una altra llei de la mateixa naturalesa.

Un cop exposat, a trets generals i comuns, l'abast de l'autonomia pressupostària de les institucions d'especial rellevància estatutària, passem a examinar en concret cadascun dels preceptes sol·licitats.

2. L'escrit de sol·licitud de dictamen al·lega que es vulnera l'autonomia pressupostària reconeguda a l'Estatut als articles 77.4 (Consell de Garanties Estatutàries), 79.3 (Síndic de Greuges) i 80.2 (Sindicatura de Comptes) i, en el cas de la disposició addicional vuitena, també l'article 58.1 i .2 de l'Estatut (Parlament).

En primer lloc i, com a qüestió prèvia relativa a la tècnica legislativa de l'article 53 del Projecte de Llei en el seu conjunt, caldria indicar que la denominació precisa que adopta l'Estatut per regular el Síndic de Greuges, la Sindicatura de Comptes i el Consell de Garanties Estatutàries és la d'institucions de la Generalitat (a l'art. 2.2 i a la rúbrica del capítol V del títol II). D'acord amb això, quan l'article en qüestió es refereix a aquestes com a *organismes* o *entitats*, tot i tractar-se, entenem, d'una fórmula genèrica, des del punt de vista de l'ús de llenguatge jurídic esdevindria més acurat que adoptés la terminologia estatutària, partint de la base que existeixen diferències, tant formals com substantives, entre les precitades institucions i la resta d'òrgans, organismes i altres ens administratius, que són de creació legal i no per mandat de la norma bàsica institucional de l'autogovern català o que, en el cas que estiguin recollits a l'Estatut, aquest no els atorga la mateixa rellevància.

A) L'article 53.2 estableix que els romanents de crèdit del pressupost per al 2014 de les institucions estatutàries citades s'incorporen en els mateixos capítols del pressupost per al 2015. L'escrit de sol·licitud de dictamen considera que es tracta d'una limitació a la seva autonomia pressupostària perquè la direcció dels recursos al mateix capítol és una reducció de la voluntat de la institució.

Per decidir sobre l'adequació a l'Estatut de la regulació dels romanents que realitza la norma qüestionada cal recordar que un dels principis generals del pressupost és l'anuali-

tat (art. 212 EAC, d'igual manera que l'art. 134.2 CE per als pressupostos generals de l'Estat), que obliga al control de la despesa pública en l'exercici corresponent, amb la conseqüència de la fi de la vigència de les normes pressupostàries a l'acabament d'aquest. Quan al final de l'exercici econòmic una partida del pressupost té un saldo positiu, la seva quantia es pot traspassar al següent amb certes condicions que depenen de la llei. Per tant, atès que el pressupost es liquida al final de l'any i el nou parteix de zero, el romanent és una excepció que permet la conservació dels recursos que no han estat gastats a 31 de desembre.

D'acord amb això, quan l'article 53.2 preveu la incorporació del romanent de crèdit del pressupost de l'any 2014 per al del 2015 està regulant un mecanisme que té per finalitat facilitar la gestió pressupostària de les institucions estatutàries afectades.

Així, la regulació del precitat mecanisme, en la mesura que constitueix una excepció al caràcter anual que caracteritza la figura dels pressupostos, és raonable que prevegi que la incorporació dels esmentats romanents es realitzi amb la limitació de respectar la seva inserció en els mateixos capítols en què van ser aprovats originàriament en el pressupost del qual provenen. De fet, es tracta d'una condició que facilita una connexió coherent amb la finalitat originària per a la qual van ser consignats els crèdits, al mateix temps que és respectuosa amb l'autonomia de les institucions implicades a l'hora d'exercir el seu marge de decisió en la determinació de la destinació de la despesa del seu pressupost. Respecte d'aquest darrer aspecte, basta recordar que la normativa pressupostària preveu diferents mecanismes que, en cas de necessitat organitzativa o funcional, permeten la transferència de crèdits entre partides o, arribat el cas, entre capítols del mateix pressupost.

Per les raons explicitades, l'apartat segon de l'article 53 del Projecte de llei de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2015 no és contrari a l'autonomia pressupostària del Consell de Garanties Estatutàries, de la Sindicatura de Comptes i del Síndic de Greuges, configurada, respectivament, pels articles 77.4, 79.3 i 80.2 EAC.

B) L'apartat cinquè de l'article 53 estableix que «les entitats a què fa referència l'apartat 1 estan obligades a presentar al departament competent en matèria de pressupostos la informació economicofinancera establerta per l'article 71 del Text refós de la Llei de finances públiques de Catalunya, aprovat pel Decret legislatiu 3/2002, del 24 de desembre».

D'entrada, i tal com hem indicat anteriorment, l'article no distingeix entre les institucions d'especial rellevància estatutària i la resta, és a dir, l'Oficina Antifrau en el present cas.

Dit això, cal partir de la base que la remissió que fa l'article 53.5 PLPGC és a l'article 71 TRLFPC, referint-se de manera genèrica al conjunt de la informació derivada de les obligacions prescrites en els diferents apartats de la seva regulació. Sobre aquest article 71, hem de remarcar que, des del punt de vista de la sistemàtica, es troba recollit en la secció primera del capítol VII del TRLFPC, en la qual es regulen, principalment, les funcions de la Intervenció General de l'Administració de la Generalitat. El contingut i la finalitat d'aquest precepte consisteixen en l'articulació d'un sistema de control, mitjançant l'establiment d'una sèrie d'obligacions de retiment de comptes i de lliurament d'informació periòdica per part d'un seguit d'entitats i ens del sector públic envers la Intervenció General de l'Administració de la Generalitat. Els ens administratius als quals s'aplica aquest precepte són principalment organismes, empreses i entitats de molt diversa i variada índole que, malgrat formar part del sector públic, no són institucions ni administracions públiques en el sentit més propi o tradicional del terme, llevat de les universitats públiques, que en aquest cas són previstes per la norma en la mesura que reben finançament regular de la Generalitat.

D'acord amb aquesta caracterització heterogènia, amb diversos graus de connexió més o menys directa amb l'Administració de la Generalitat, i alhora canviant, segons el dimensionament que adopti en cada etapa, resulta evident que la finalitat de l'article 71 del TRLFPC és sotmetre al control ordinari i continuat per part de la Intervenció de la Generalitat aquesta amalgama d'ens administratius. D'una tipologia i naturalesa tan variada, la majoria d'ells amb activitats de perfil econòmic, comercial, financer o de prestació de ser-

veis, que ni tan sols poden ser precisats en l'article 71 i sobre els quals s'imposen diversos requeriments de control en el temps («mensualment [...] o amb la periodicitat que es determini»), segons la forma i el contingut que queden pendents de determinar («amb el model i amb el contingut que a aquest efecte ha d'establir») per part de «la Intervenció General de la Generalitat» (apt. 4).

D'aquesta manera, l'Administració de la Generalitat es dota dels mecanismes necessaris de control i monitorització del sector públic que depèn d'aquesta, específicament amb relació als aspectes financers bàsics, com són la fiscalització dels comptes mitjançant els instruments d'auditories, l'execució del pressupost i la situació d'endeutament, així com la justificació de les subvencions, préstecs i altres tipus d'ajuts que els ens fiscalitzats hagin rebut a càrrec dels fons públics autonòmics.

Com resulta evident, d'acord amb el que acabem de descriure sintèticament, aquesta part del sector públic compta amb una naturalesa ben distinta a la de les institucions de la Generalitat que preveu el capítol V del títol II de l'Estatut, la principal funció de les quals és, amb caràcter general i cadascuna des del seu respectiu àmbit de competència, exercir una funció de garantia i de control respecte del conjunt del sistema institucional que compon la Generalitat com a manifestació de l'autogovern de Catalunya.

Precisament perquè una part molt rellevant de les funcions del Síndic de Greuges, de la Sindicatura de Comptes i del Consell de Garanties es projecten en forma de control sobre l'Administració de la Generalitat i, fins i tot, sobre el Parlament mateix, en el cas d'aquest Consell, amb relació als projectes i proposicions de llei, es troben previstes de manera expressa en l'articulat de l'Estatut, el qual atorga a aquestes institucions una posició de singular autonomia amb la finalitat de garantir que exerceixin les seves atribucions amb plena independència.

D'acord amb això, les lleis de desenvolupament bàsic que les regulen, que, com hem dit, han de ser aprovades i reformades per majoria absoluta dels diputats, els reconeixen també i desenvolupen la seva autonomia institucional, que es concreta en els principis d'autonomia funcional, organitzati-

va, reglamentària i pressupostària (art. 2.1 de la Llei 24/2009, de 23 de desembre, del Síndic de Greuges; art. 1.2 de la Llei 18/2010, de 7 de juny, de la Sindicatura de Comptes, i art. 2.3 de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries).

El principi d'autonomia pressupostària, tal com també hem exposat anteriorment, comporta, pel que fa al contingut comú aplicable al conjunt d'aquestes, que cada una d'aquestes institucions estatutàries elabora i aprova el seu projecte de pressupost, el qual és remès a la Mesa Ampliada del Parlament prevista a l'article 29.4 del Reglament del Parlament de Catalunya. Aquest òrgan parlamentari en pren coneixement i formula les consideracions que consideri oportunes, abans de la seva aprovació pel Ple del Parlament, segons el procediment previst a la disposició addicional vint-i-vuitena de la Llei 5/2012, de 20 de març, de mesures fiscals, financeres i administratives, per tal de, posteriorment, integrar-lo en forma de secció del pressupost de la Generalitat, el qual és aprovat, definitivament, pel Ple del Parlament.

Exposat en aquests termes sintètics el seu règim jurídic, hem d'indicar que les esmentades institucions, d'acord també amb les seves lleis corresponents i els reglaments que les desenvolupen, són fiscalitzades, en tots els seus actes amb contingut econòmic, inclosos els procediments administratius en matèria de personal i contractació, per l'Oïdoria de Comptes del Parlament, integrada per funcionaris pertanyents als cossos d'interventors de la Generalitat o de l'Administració local. I, periòdicament, d'acord amb el pla de treball corresponent, la Sindicatura de Comptes controla aquestes institucions mitjançant els corresponents informes de fiscalització del seu estat financer i comptable. D'aquesta manera, s'assegura el compliment de totes les exigències i els requeriments derivats de la legislació vigent en l'àmbit de les finances públiques, així com d'aquells provinents de la normativa relativa al principi d'estabilitat pressupostària, que es concreten en les lleis de pressupostos de la Generalitat.

Un cop precisat aquest darrer aspecte i realitzades les anteriors consideracions, hem de retornar a la remissió que realitza l'article 53.5 PLPGC a l'article 71 TRLFPC, per tal

d'afirmar que vulnera l'autonomia institucional de les tres institucions a què hem fet referència i concretament la seva manifestació en el principi d'autonomia pressupostària, en la mesura que comporta un tipus de control incompatible i contradictori amb el règim jurídic que els atorguen l'Estatut i les lleis de desenvolupament bàsic que les regulen.

I això és així, no pel tipus d'informació afectada ni per les obligacions que, segons la normativa aplicable, també han de complir escrupolosament, sinó pel sistema de control que prefigura la norma objecte de dictamen. En efecte, l'article 71 TRLFPC fixa un determinat esquema de fiscalització concebut per assegurar una supervisió estreta dels operadors participats o pertanyents al sector públic que depenen financera-ment de l'Administració de la Generalitat. Un model aquest que, ateses les notes de dependència orgànica que comporta, derivades d'uns deures quantitativament i qualitativament intensos de subministrament d'informació, esdevé lesiu de la posició autònoma de les institucions estatutàries. En altres paraules, es tracta d'una regulació que, pel contingut, la forma, la periodicitat i l'ampli marge de discrecionalitat que atorga a la Intervenció General de l'Administració de la Generalitat a l'hora de formular els seus requeriments, si és traslladada a l'àmbit de les institucions estatutàries, resulta contradictòria amb el mandat estatutari de reconeixement i respecte de l'autonomia orgànica, funcional i pressupostària necessària per a un funcionament independent en les tasques que tenen encomanades de garantia i control del sistema institucional i administratiu de la Generalitat.

En conseqüència, d'acord amb els raonaments exposats, considerem que l'apartat cinquè de l'article 53 del Projecte de llei de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2015 és contrari als articles 62.2 (reserva de llei de desenvolupament bàsic de l'Estatut), 77.4 (autonomia pressupostària del Consell de Garanties Estatutàries), 79.3 (autonomia pressupostària del Síndic de Greuges) i 80.2 (autonomia pressupostària de la Sindicatura de Comptes) de l'Estatut.

C) La disposició addicional vuitena estableix que el Parlament, el Consell de Garanties, la Sindicatura de Comptes, el

Síndic de Greuges i l'Oficina Antifrau han d'aplicar mesures en matèria de despeses de personal amb un impacte econòmic equivalent a les fixades per al personal de l'Administració de la Generalitat, dins l'àmbit de l'autonomia de cada institució.

Com hem indicat anteriorment, l'autonomia organitzativa forma part també del règim jurídic reconegut a les institucions del capítol V de l'Estatut, un vessant de la qual, sens dubte, és l'àmbit material relatiu al personal al seu servei, inclòs el règim d'accés, l'ordenació de l'exercici de les funcions i les condicions de treball, incloses les retribucions. Òbviament, aquesta potestat instrumental està sotmesa a la normativa de la funció pública aplicable, com també a la de tipus pressupostari i financer connexa.

Aquesta disposició addicional estableix una limitació sobre les decisions de política de personal, en el sentit que han d'obtenir un estalvi econòmic equivalent al que es deriva de l'aplicació del títol III del PLPGC per al personal al servei de l'Administració de la Generalitat i el seu sector públic. I això anterior, amb la finalitat de contenir la despesa per raó de l'exigència dels objectius d'estabilitat pressupostària.

La sol·licitud considera que la menció que fa el precepte de l'autonomia i de l'equivalència econòmica no és suficient per respectar «la separació de poders i donar garanties a les potestats que legalment es donen a determinades institucions amb l'objectiu d'assegurar la seva independència respecte a la institució/administració principal que les engloba».

Respecte d'aquest retret, hem d'indicar que la norma és formulada de manera que permet a les distintes institucions afectades disposar del marge organitzatiu i pressupostari suficient per assolir l'objectiu derivat del principi d'estabilitat pressupostària. I això és així perquè entenem que l'expressió «equivalent» no és sinònim d'identitat respecte de les mesures previstes al títol III sinó que únicament exigeix una equiparació en el resultat econòmic final. En la mateixa línia interpretativa coadjuva la inclusió en la mateixa disposició de l'expressió «dins l'àmbit de llur respectiva autonomia», la qual reforça formalment la seva capacitat d'adaptació singular o específica.

D'aquesta manera, la regulació de la norma preveu que els òrgans de govern de les respectives institucions puguin adop-

tar les mesures en matèria de personal que considerin necessàries per a l'exercici de les seves funcions i, per tant, la limitació de l'autonomia solament es planteja amb relació a la quantia dinerària d'estalvi per al conjunt del capítol pressupostari pertinent.

En conclusió, la disposició addicional vuitena del Projecte de llei de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2015 no és contrària a l'autonomia organitzativa del Consell de Garanties Estatutàries, de la Sindicatura de Comptes i del Síndic de Greuges configurada, respectivament, pels articles 77.4, 79.3 i 80.2 EAC.

Tercer. El marc constitucional i estatutari de l'estat d'ingressos dels pressupostos de la Generalitat i la seva aplicació a les partides 113.0001, 402.0074 i 702.0033 del Projecte de llei

1. La sol·licitud de dictamen, en la seva addenda, al·lega que l'equilibri entre ingressos i despeses s'obté amb tres partides d'execució impossible i d'això en deriva que, quan es tanqui l'exercici, s'incomplirà l'objectiu d'estabilitat pressupostària fixat per a la Generalitat de Catalunya, infringint-se així l'article 135 CE.

Per tal de resoldre els dubtes que en aquest sentit planteja la sol·licitud, cal exposar, en primer lloc, el paràmetre de constitucionalitat i d'estatutarietat que regeix en matèria de previsió d'ingressos en els pressupostos de la Generalitat, i procedir, posteriorment, a examinar si les partides sol·licitades respecten o no aquest cànon. Tot això tenint present que, tal com assenyala la jurisprudència constitucional, hi ha una substancial identitat entre les normes que són aplicables als pressupostos generals de les comunitats autònomes i als de l'Estat, ja que la Constitució i els estatuts (i les respectives normes desenvolupadores) «no hacen otra cosa que recoger una serie de principios que, como hemos dicho, son consustanciales a la institución presupuestaria y al sistema parlamentario (arts. 66 y 152.1, ambos de la Constitución), coincidentes por lo demás con los de las democracias con las que ha entroncado nuestro país» (STC 3/2003, de 16 de gener, FJ 6).

Dit l'anterior, hem de partir de la consideració que l'autonomia financera de la Generalitat, reconeguda en els articles 156.1 CE i 201.2 EAC, té «més límits en l'àmbit de la determinació dels ingressos que en el de les despeses, en el qual assoleix la màxima virtualitat» (DCGE 8/2012, de 2 de juliol, FJ 2.1.B). Això és així perquè el finançament autonòmic no està constituït únicament per tributs propis (que també estan subjectes a determinades restriccions, com la prohibició de constituir un obstacle per a la lliure circulació de mercaderies o de serveis, continguda en l'article 157.2 CE), sinó també, entre d'altres i molt significativament, per tributs cedits per l'Estat, en els quals l'autonomia normativa de les comunitats autònomes és més limitada, i per diverses assignacions amb càrrec als pressupostos generals de l'Estat, tal com preveuen l'article 157 CE i l'article 202 EAC i especifiquen la LOFCA i la ja esmentada Llei 22/2009 per a les comunitats autònomes de règim comú de finançament.

Ara bé, i pel que fa al que interessa especialment en aquest Dictamen, és cabdal retenir que l'estat d'ingressos del pressupost constitueix una «mera previsió» (DCGE 2/2012, de 16 de gener, FJ 2.6; STC 3/2003, de 16 de gener, FJ 3). Com vam dir en el DCGE 1/2014, de 3 de gener, la seva estimació és responsabilitat del Govern que elabora el projecte de llei de pressupostos i del Parlament que l'aprova, els quals, «sobre la base del principi i el marge d'oportunitat amb què compten, poden realitzar les estimacions i concretar les previsions d'ingressos que considerin més idònies i probables, sempre que siguin mínimament raonables» (FJ 2.2). I és que «[e]l seu càlcul inicial en l'elaboració dels pressupostos generalment té en compte diversos i complexos elements, vinculats a conceptes tan diferents i variables com els escenaris macroeconòmics, l'evolució de les tendències i conjuntures de l'economia, així com, fins i tot, la possible modificació legislativa de normes tributàries i fiscals o l'assoliment d'acords de finançament entre els diferents poders públics» (ibídem).

En aquest sentit, el Tribunal Constitucional ha considerat que no li corresponia examinar si la xifra consignada com a estimació d'ingressos en el pressupost provenia de previsions excessivament optimistes de creixement econòmic sinó si,

per irracional, vulnerava el principi constitucional d'interdicció de l'arbitrarietat dels poders públics (art. 9.3 CE). I, basant-se en la seva jurisprudència sobre aquest principi, va recordar que allò que calia era «examinar si la norma impugnada “carece de toda explicación racional, [...] sin que sea pertinente realizar un análisis a fondo de todas las motivaciones posibles de la norma y de todas sus eventuales consecuencias” [...] y teniendo en cuenta, como [...] hemos reiterado en numerosas ocasiones, que “quien alega la arbitrariedad de la ley debe, conforme a sus criterios, razonarlo en detalle y ofrecer una justificación en principio convincente de su imputación”» (STC 206/2013, de 5 de desembre, FJ 8). I és que, com havia afirmat el mateix Tribunal a la STC 13/2007, de 18 de gener, reafirmant pronunciaments anteriors, «si el poder legislativo opta por una configuración legal de una determinada materia o sector del Ordenamiento no es suficiente la mera discrepancia política para tachar a la norma de arbitraria, confundiendo lo que es arbitrio legítimo con capricho, inconsecuencia o incoherencia creadores de desigualdad o distorsión en los efectos legales», ja que «el cuidado que este Tribunal ha de tener para mantenerse dentro de los límites de su control ha de extremarse cuando se trata de aplicar preceptos generales e indeterminados, como es el de la interdicción de la arbitrariedad» (FJ 4).

Paral·lelament, cal tenir en compte, també, la relació que hi ha entre les previsions d'ingressos i el principi d'estabilitat pressupostària exigít a les comunitats autònomes per l'article 135 CE, l'article 21.1 LOFCA i l'article 3.2 LOEP. Amb aquest objectiu, de les diferents manifestacions d'aquest principi durant tot el cicle pressupostari, hem d'examinar les que repercuteixen en la fase d'elaboració i aprovació del pressupost, que també hi estan sotmeses, com afirma expressament l'article 11.1 LOEP i confirma l'article 27 del mateix text legal. Efectivament, aquest últim precepte preveu la tramesa d'informació sobre els projectes de pressupostos i sobre els pressupostos definitivament aprovats per les comunitats autònomes al Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques, «per garantir el compliment de les previsions d'aquesta Llei». Així mateix, els articles 5 i 29 disposen que l'elaboració dels pres-

supostos de cada administració s'haurà d'emmarcar en una programació a mig termini amb la finalitat de garantir els objectius d'estabilitat perseguits.

En la mateixa línia, l'article 9 de la Llei de Catalunya 6/2012, de 17 de maig, d'estabilitat pressupostària, dictada en compliment de l'article 214 de l'Estatut, imposa que l'elaboració dels pressupostos de la Generalitat s'ha de fer «ajustant-se a la senda que ha de permetre assolir l'objectiu de dèficit estructural l'any 2019», fixat en el 0,14 % del PIB català a l'article 6 de la mateixa Llei.

Finalment, els apartats 2 a 4 de l'article 4 del Reglament (UE) núm. 473/2013 del Parlament Europeu i del Consell, de 21 de maig de 2013, sobre disposicions comunes per al seguiment i l'avaluació dels projectes de plans pressupostaris i per a la correcció del dèficit excessiu dels estats membres de la zona de l'euro, exigeixen que no més tard del 15 d'octubre de cada any es facin públics el projecte de pressupost de l'administració central per a l'exercici següent i els principals paràmetres dels projectes de pressupost de tots els altres subsectors de les administracions públiques; que no més tard del 31 de desembre s'aprovin i es facin públics els pressupostos de l'administració central i es facin públics els principals paràmetres pressupostaris, actualitzats, d'aquests altres subsectors, i que els projectes de pressupost d'uns i altres es basin en previsions macroeconòmiques independents, que també s'han de fer públiques.

En aquest punt hem de referir-nos als objectius d'estabilitat pressupostària i de deute públic fixats per al conjunt de les comunitats autònomes en -0,7 % del PIB i 21,5 % també del PIB, respectivament, en referència a l'any 2015 (Acord del Consell de Ministres, aprovat per les Corts Generals, publicat en el BOCG, Congrés dels Diputats, sèrie D, núm. 487, de 3 de juliol de 2014), als quals s'ha d'acomodar l'elaboració dels projectes de pressupostos autonòmics (art. 15.7 LOEP).

A partir d'aquí, cal considerar que la previsió pressupostària d'ingressos no consistents en l'emissió de deute públic que estigui basada en criteris raonables és, en principi, respectuosa amb els esmentats objectius d'estabilitat pressupostària i deute públic. Ara bé, com que això, òbviament, no

assegura el seu compliment en la fase de liquidació del pressupost, per tal que efectivament sigui així caldrà que aquests ingressos es materialitzin a la pràctica o que s'utilitzin altres vies d'increment dels ingressos o de contenció de la despesa.

És a dir, el que fa la previsió d'uns determinats ingressos en el projecte de pressupostos és assegurar l'equilibri entre els estats d'ingressos i de despeses en el moment d'aprovació del pressupost, previst a l'article 27.2 TRLFPC (el principi de cobertura de les despeses autoritzades en el pressupost amb els ingressos previstos, o d'anivellament entre uns i altres). En qualsevol cas, cal advertir que aquest no és l'equilibri al qual es refereix l'article 3.2 LOEP («S'entén per estabilitat pressupostària de les administracions públiques la situació d'equilibri o superàvit estructural»), que, de la mateixa manera que l'article 135.2 CE quan es refereix a les entitats locals, fa referència a l'absència de dèficit en la liquidació del pressupost, és a dir, a la suficiència dels ingressos no financers obtinguts per atendre les despeses no financeres realitzades.

2. Delimitat el cànon de constitucionalitat que ens ha de servir per resoldre els dubtes que planteja la sol·licitud, correspon ara examinar si les partides números 113.0001, 402.0074 i 702.0033 del PLPGC s'ajusten o no a les exigències d'aquest paràmetre.

El retret d'inconstitucionalitat que formula la sol·licitud se centra en la irracionalitat d'aquestes partides pressupostàries, la realització de les quals considera, com ja s'ha dit, «del tot punt inversemblant» i de «compliment impossible». És a dir, dóna a entendre que, amb aquesta configuració, els pressupostos no respecten el principi de cobertura que ha de presidir la seva elaboració, en el sentit que els ingressos no serien suficients per cobrir les assignacions individualitzades de despesa. En síntesi, a parer dels parlamentaris sol·licitants, aquest escenari generaria un desquadrament del pressupost que no permetria assolir l'objectiu de dèficit assignat a la Generalitat de Catalunya per a l'any 2015.

Des d'aquesta perspectiva, passarem a examinar, doncs, cadascuna de les previsions d'ingressos qüestionades.

A) En primer lloc examinarem la partida 113.0001 «Impost sobre dipòsits en entitats de crèdit», que conté una previsió d'ingressos de 635,1 milions d'euros.

La sol·licitud imputa aquesta partida a la compensació de l'Estat per l'impost sobre els dipòsits en entitats de crèdit i, per tant, entén que depèn d'una despesa que no ha estat prevista en els pressupostos generals de l'Estat per a enguany. A partir d'aquí, com ja hem avançat, conclou que es tracta d'uns ingressos de compliment impossible que condueixen, necessàriament, a la vulneració de l'article 135 CE.

Abans de prosseguir la nostra anàlisi, convé fer algunes precisions sobre quin és el concepte concret al qual s'imputa aquesta previsió d'ingressos, ja que del corpus documental que obra en l'expedient es desprèn algun dubte sobre això. En efecte, el Govern, en l'informe que ha fet arribar a aquest Consell com a documentació complementària, sembla imputar aquesta previsió d'ingressos a la compensació que deuria l'Estat per l'impost corresponent a l'exercici 2013, però, si ens atenim a l'«Explicació de la classificació econòmica d'ingressos» publicada oficialment en el lloc web del Departament d'Economia i Coneixement i, especialment, a la «Memòria explicativa del Projecte de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2015» (apt. 7.1.2), a la qual hem de donar prevalença, perquè constitueix documentació annexa que preceptivament ha d'acompanyar el Projecte de llei de pressupostos (segons estableix l'article 4.4.1.d de l'Ordre ECO/183/2014, de 16 de juny, per la qual es dicten les normes per elaborar els pressupostos de la Generalitat de Catalunya per a l'any 2015), resulta que, quan precisa l'import que es consigna, es refereix clarament a les previsions d'ingressos corresponents a l'impost sobre els dipòsits en entitats bancàries que va ser aprovat per la Llei 4/2014, de 4 d'abril.

Feta aquesta precisió, passarem, a continuació, a examinar, d'acord amb el paràmetre de constitucionalitat que ha quedat exposat anteriorment en aquest fonament, si la partida de referència està mancada de la base de racionalitat que exigeixen la jurisprudència constitucional i la nostra doctrina.

La resposta, ja ho avancem ara, ha de ser negativa. En efecte, tot i que l'aplicació de la Llei 4/2014 ha estat suspesa

per la Provisió del Tribunal Constitucional de 20 de gener d'enguany i, per tant, hom podria considerar, fàcilment, que en el present exercici no es produiran ingressos derivats d'aquest tribut, entenem que no és infundat pensar que, en un futur immediat (en aquest mateix exercici), es pugui produir l'aixecament de la suspensió. Consegüentment, d'aquesta decisió d'aixecament, se'n derivaria l'obligació dels subjectes passius de l'impost de procedir a la liquidació i subsegüent ingrés de les quantitats degudes en les arques de la Generalitat. En aquest sentit, n'hi haurà prou de recordar que uns efectes com els que acabem de referir ja es van produir com a conseqüència de la Interlocutòria 123/2013, de 21 de maig, que, cautelarment, va aixecar la suspensió del Decret Llei 5/2012, sobre la base que el nombre reduït d'afectats pel tribut autonòmic permetria, en cas d'una futura declaració d'inconstitucionalitat de la norma, una devolució fàcil d'allò que s'hagués recaptat. La mateixa Interlocutòria emfasitzava també que no esqueia pronunciar-se sobre l'impost estatal i el règim de compensació previst a l'article 6.2 LOFCA, ja que ho deixava, òbviament, per a la resolució del fons del litigi, que es produirà amb la sentència del cas. Altrament dit, és del tot versemblant que, atesa la identitat de continguts entre el Decret Llei 5/2012 i la Llei 4/2014, la qual, no ho oblidem, és el resultat de la seva tramitació com a projecte de Llei, el Govern hagi pogut preveure que la seva petició d'aixecament tindrà idèntica resposta favorable.

Evidentment, l'anterior no significa, en cap cas, que estigui garantit o que hi hagi la completa certesa que la realització d'aquesta estimació d'ingressos serà efectiva, sinó que, d'acord amb la jurisprudència constitucional, n'hi ha prou que —com hem vist que passava en el present cas— l'estimació sigui raonable.

A més del que acabem d'exposar, cal tenir en compte, també, que hi ha una diversitat de mecanismes de control i, eventualment, de correcció respecte de les possibles desviacions que es puguin produir sobre les previsions, a mesura que avança l'execució pressupostària (DCGE 1/2014, de 3 de gener, FJ 2.2). Això vol dir que el risc que aquesta previsió d'ingressos per l'impost sobre dipòsits en entitats de crèdit no

arribi a fer-se efectiva tampoc no permet concloure que necessàriament hagi de conduir a l'incompliment de l'objectiu de dèficit fixat per la legislació sobre estabilitat pressupostària, ja que, a banda de les mesures preventives, correctives i coercitives que conté aquella normativa específica, l'article 11 del Projecte de llei que estem dictaminant preveu també unes mesures pròpies de control. Concretament, aquest precepte estableix que el Govern, segons l'execució de l'estat d'ingressos o de despeses, ha d'acordar la retenció de saldos pressupostaris corresponents a crèdits no vinculats a ingressos finalistes i afectats de les entitats a què fa referència l'article 5, i també qualsevol altra mesura que consideri adequada per al compliment del principi d'estabilitat pressupostària. Per dir-ho resumidament, una hipotètica desviació entre els ingressos i despeses hauria de ser necessàriament corregida per l'aplicació de les mesures que, específicament, garanteixen el compliment de l'estabilitat pressupostària.

En conseqüència, d'acord amb el cànon d'enjudiciament que acabem d'aplicar, la previsió d'ingressos que fa la partida 113.0001 del Projecte de llei de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2015 no resulta mancada «de toda explicación racional» i, per tant, no és contrària al principi d'interdicció de l'arbitrarietat dels poders públics establert a l'article 9.3 CE ni vulnera tampoc el principi d'estabilitat pressupostària previst a l'article 135 CE.

B) La partida 402.0074 «Fons de competitivitat (bestreta)» incorpora la previsió d'uns ingressos de 789 milions d'euros. La Memòria explicativa del Projecte especifica que aquesta bestreta pertany a l'annualitat 2015 i justifica la seva inclusió en els pressupostos sobre la base que ha estat «solicitada al Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques en compliment de l'Acord de Govern del 9 de setembre de 2014, ja que durant els anys 2009 i 2010 s'havia rebut bestreta per aquest concepte segons l'establert a la disposició transitòria segona de la Llei 22/2009».

L'escrit de petició de dictamen sosté que l'annualitat 2015 del Fons de competitivitat no toca liquidar-la ara sinó el 2017 i que, per tant, són uns ingressos que no es podran realitzar.

Això, a parer dels diputats sol·licitants, evidencia, com en el cas anterior, una infracció de l'article 135 CE.

D'acord amb l'article 23 de l'anteriorment esmentada Llei 22/2009, el Fons de competitivitat està constituït per recursos addicionals al sistema i té com a objectiu aproximar el finançament homogeni per càpita, incentivar l'autonomia i la capacitat fiscal de les comunitats autònomes i desincentivar la competència fiscal a la baixa entre aquestes últimes. A aquests efectes, anualment, els pressupostos generals de l'Estat han de dotar-lo amb els recursos necessaris per complir els esmentats objectius. L'import de la dotació parteix de la quantia fixada per a l'any 2009, actualitzada per als anys següents mitjançant l'aplicació de la variació de l'ITE (ingressos tributaris de l'Estat, definits a l'art. 121 del Reial decret legislatiu 2/2004, de 5 de març, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals, com «la recaptació estatal, exclosa la susceptible de cessió a les comunitats autònomes, per l'impost sobre la renda de les persones físiques, l'impost sobre el valor afegit i els impostos especials sobre la cervesa, sobre el vi i les begudes fermentades, sobre productes intermedis, sobre l'alcohol i les begudes derivades, sobre hidrocarburs i sobre les labors del tabac») disponible en el període comprès entre el 2009 i l'any per al qual es calculi el Fons. El mateix article 23 determina també les condicions que han de complir les comunitats autònomes per ser-ne beneficiàries i com s'ha de repartir entre les que hi accedeixin. Regula, igualment, la gestió del Fons, que es liquidarà de manera conjunta amb tots els recursos que formen part del sistema i amb el Fons de cooperació.

Convé tenir present que l'esmentada regulació, a diferència del que passa amb els recursos del títol I de la Llei 22/2009 subjectes a liquidació, no preveu —llevat el règim transitori al qual després al·ludirem— el pagament mitjançant bestretes, sinó que només disposa que la participació de les comunitats autònomes en aquest Fons es pagui en el moment en què es conegui el seu import definitiu. En concret, l'apartat 6 de l'esmentat article 23 estableix que la participació per a l'any de què es tracti es liquidarà conjuntament amb els recursos del sistema corresponents a aquell any. En aquest cas, la liquidació definitiva que incorpora la Llei 36/2014, de 26 de desem-

bre, de pressupostos generals de l'Estat per al 2015, a la partida 36.941 M.20.452.00, és la corresponent a l'exercici 2013, que la Generalitat inclou com a ingrés en l'aplicació 402.0040 del Projecte que estem examinant. Aquest decalatge de dos anys s'explica pel fet que la liquidació es produeix un cop es coneix el valor definitiu dels precitats recursos.

No cal dir, perquè és del tot evident, que la incorporació en el PLPGC de la partida qüestionada no es pot fonamentar en la disposició transitòria segona de l'anteriorment esmentada Llei 22/2009 —que ha exhaurit completament els seus efectes—, tot i que la Memòria al·ludeixi al fet que s'adopta la mateixa solució que aquella va preveure per als anys 2009, 2010 i 2011. Tanmateix, és plausible considerar que, atesos, precisament, els antecedents d'aquells anys i també les expectatives de millora de l'economia, la negociació de l'acord amb l'Estat relatiu a la bestreta sol·licitada pugui fructificar, assolint la pertinent transferència de capital a compte de la liquidació, de manera que la inclusió de la partida que ens ocupa no resulta irracional.

Pel que fa a l'al·legació dels sol·licitants relativa a la qüestió que es tractaria d'ingressos que «depenen de transferències que l'Estat en els seus pressupostos no ha inclòs i que per tant no tenen la preceptiva consignació», s'ha de tenir en compte que els pressupostos són susceptibles de ser modificats després de la seva aprovació per diferents instruments regulats a la secció 2a del capítol IV del títol II de la Llei 47/2003, de 26 de novembre, general pressupostària, i al capítol II del títol I de la mateixa Llei 36/2014, de pressupostos generals de l'Estat per a l'any 2015 (en aquest cas en què, com hem vist, ja existeix una partida específica per a aquesta despesa, a través d'un suplement de crèdit o una transferència de crèdit, o fins i tot mitjançant ampliacions de crèdit, que estan permeses en aquesta partida segons preveu l'ap. catorze.a de l'annex II de la Llei 36/2014).

Les anteriors consideracions ens porten a concloure que la previsió d'ingressos que conté la partida 402.0074, tot i el risc d'incertesa que presenta, atesa la necessitat que es concreti en un eventual acord amb l'Estat, no es pot considerar irracional ni arbitrària en els termes que ha fixat la doctrina constitucional.

A banda de l'anterior, i per centrar-nos en el principal retret de la sol·licitud, hem de donar per reproduït aquí allò que hem dit a la lletra A d'aquest mateix apartat, respecte del fet que l'existència d'un cert risc d'incompliment d'aquesta previsió d'ingressos no ha de portar, indefectiblement, a l'incompliment de l'objectiu de dèficit establert a la legislació sobre estabilitat pressupostària un cop s'arribi a la liquidació del pressupost. És a dir, els efectes que una hipotètica no realització dels ingressos previstos pogués tenir sobre el compliment de l'esmentat objectiu haurien de quedar corregits per l'aplicació, si esqueia, de les mesures establertes en la dita normativa i en el mateix Projecte de llei que estem dictaminant.

En conseqüència, l'estimació d'ingressos que realitza el Projecte de llei de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2015, en la partida 402.0074, no és contrària al principi d'interdicció de l'arbitrarietat dels poders públics establert a l'article 9.3 CE ni vulnera tampoc el principi d'estabilitat pressupostària previst a l'article 135 CE.

C) La darrera partida qüestionada per la sol·licitud és la número 702.0033 «Conveni per actuacions inversores en infraestructures. DA 3a EAC», que preveu l'ingrés de 759 milions d'euros. Segons la Memòria reiteradament citada, «aquest import correspon a la liquidació pendent de la DA3a de l'any 2008 el qual la Generalitat ha reclamat al Govern de l'Estat mitjançant un requeriment al Ministeri d'Hisenda i el posterior recurs al tribunal contenciós administratiu».

Com en els supòsits anteriors, els parlamentaris sol·licitants consideren que es tracta d'uns ingressos d'impossible realització i que la seva inclusió en els pressupostos comporta, novament, la vulneració de l'article 135 CE.

Per situar millor la problemàtica que es planteja, cal començar recordant que, d'acord amb la disposició addicional esmentada, la inversió de l'Estat a Catalunya en infraestructures, excloent-ne el Fons de compensació interterritorial, s'ha d'equiparar a la participació relativa del PIB de Catalunya amb relació al PIB de l'Estat per un període de set anys. Aquest mateix precepte estatutari afegeix, tot seguit, que les

inversions citades es poden emprar també per a l'alliberament de peatges o la construcció d'autovies alternatives.

Sobre això, cal retenir que la STC 31/2010, de 28 de juny, va considerar que aquesta disposició estatutària era constitucional sempre que s'interpretés que no té força vinculant per a les Corts Generals en l'exercici de les seves funcions d'examen, esmena i aprovació dels pressupostos generals de l'Estat, ja que «respecto de este tipo de compromisos presupuestarios formalizados en un Estatuto de Autonomía hemos dicho que no constituyen “un recurso que el Estado deba consignar obligatoriamente en los presupuestos generales de cada ejercicio económico”, pues es al Estado “a quien corresponde en exclusiva, atendiendo a la totalidad de los instrumentos para la financiación de las Comunidades Autónomas, a las necesidades de cada una de éstas y a las posibilidades reales del sistema financiero del Estado, decidir si procede dotar, en su caso, y en qué cuantía aquellas asignaciones en virtud de la competencia exclusiva que sobre la materia le atribuye el art. 149.1.14 CE (hacienda general)» (FJ 138).

Una vegada més, ens trobem davant d'una partida sobre la qual, ateses les especials circumstàncies que l'envolten, pesa el risc que els ingressos que s'hi preveuen no es puguin assolir. Tanmateix, com argumentarem tot seguit, això, per si sol, no ens ha de portar a considerar que es tracta d'una previsió capriciosa, mancada de sentit o irracional, ni, per tant, que incorri en l'arbitrarietat vedada per l'article 9.3 CE.

Efectivament, en aquest cas, segons resulta de la tantes vegades citada Memòria justificativa, la partida d'ingressos que, en aquest concepte, incorpora el PLPGC, està fonamentada en un dret de crèdit existent, que es correspon, concretament, amb la liquidació de l'exercici 2008, ja que, com que la quantitat pressupostàriament assignada per l'Estat en el seu moment va ser inferior a la que hagués correspost en funció del percentatge del PIB, va donar un saldo a favor de la Generalitat de 759 milions d'euros.

Així ho determinà, aleshores, la Comissió Bilateral Generalitat-Estat en la reunió celebrada el dia 19 de juliol de 2011, on prengué l'Acord següent: «ambas partes están de acuerdo en cifrar las inversiones estatales establecidas en la disposición

adicional tercera del Estatuto pendientes de 2008 en 759 millones de euros» (Acta de la vuitena reunió de la Comissió Bilateral Generalitat-Estat). És més, la Llei 39/2010, de 22 de desembre, de pressupostos generals de l'Estat per a l'any 2011, va incorporar una partida de 950 milions d'euros en concepte de transferència de capital a les comunitats autònomes d'Andalusia, Aragó, Castella i Lleó, Catalunya i Illes Balears «en cumplimiento de lo establecido en materia de inversiones en sus respectivos Estatutos de Autonomía», per bé que no s'acabaria liquidant.

D'altra banda, tot i que és cert que el Tribunal Constitucional ha desproveït de força obligatòria el precepte estatutari esmentat, també ho és que es tracta d'una norma que reflecteix un clar compromís de naturalesa política que s'adreça al Govern de l'Estat. L'existència d'aquest compromís, si ens atenim al mateix criteri en què el Tribunal Constitucional basa la seva resolució (és a dir, que és a l'Estat a qui, atenent, entre altres factors, a les possibilitats reals del sistema financer, correspon decidir si procedeix dotar les esmentades assignacions i en quina quantia), justifica la confiança del Govern de la Generalitat que es pugui assolir un acord de compliment i abandonar la via de la reclamació contenciosa que és on, a hores d'ara, la discussió ha estat instal·lada. Aquesta possibilitat d'acord vindria avalada, a més, per les darreres dades macroeconòmiques publicades per organismes nacionals i internacionals, les quals, per al present exercici, preveuen unes taxes de creixement significativament més elevades que les dels darrers anys. És a dir, la nova conjuntura econòmica justifica la confiança que es pugui assolir el conveni de transferència del capital previst pressupostàriament en el Projecte que dictaminem.

Hom podria objectar, però, que allò que, en sentit estricte, preveu la disposició addicional esmentada no són transferències de capital sinó «la inversió de l'Estat a Catalunya en infraestructures». Tanmateix, en aquest punt, cal tenir present, d'una banda, el precedent de la Llei de pressupostos de l'Estat per al 2011 en el sentit que ja ho consignava com a transferència de capital i, de l'altra, l'Acord de 16 d'octubre de 2007 de la Comissió Bilateral Generalitat-Estat, que aprovà la metodologia pel que fa a la concreció de la inversió de l'Estat a Catalunya en infraestructures per a un període de set anys

(«Metodologia d'aplicació de la disposició addicional tercera de l'Estatut d'autonomia sobre inversió de l'Estat a Catalunya en infraestructures»). El precitat acord estableix, precisament, que, per tal de garantir el compliment de la disposició estatutària, l'eventual existència de desviacions es resoldrà per mitjà d'una transferència de capital a la Generalitat.

Dit això, hem de donar per reproduïts els arguments relatius a la manca de consignació per a aquesta finalitat en els pressupostos generals de l'Estat, ja que, segons han dit, un cop aprovats els esmentats pressupostos, l'Estat podria cobrir la inexistència d'una partida específica (com succeeix en aquest cas) mitjançant un crèdit extraordinari o una transferència de crèdit, amb la dotació corresponent.

De la mateixa manera, ens hem de remetre també a allò que hem exposat en examinar les dues partides anteriors respecte del fet que si, arribat el cas, la partida d'ingressos pressupostada no es pogués fer efectiva, d'això no se'n derivaria necessàriament l'incompliment de l'objectiu de dèficit fixat. Ja hem dit que, en aquest supòsit, entrarien preceptivament en joc les mesures previstes en la legislació sobre estabilitat pressupostària i en el Projecte de llei dictaminat mateix.

Per tot l'anterior, concloem que l'estimació d'ingressos que realitza el Projecte de llei de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2015, en la partida 702.0033, no és contrària al principi d'interdicció de l'arbitrarietat dels poders públics establert a l'article 9.3 CE ni vulnera tampoc el principi d'estabilitat pressupostària previst a l'article 135 CE.

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

CONCLUSIONS

Primera. L'apartat 2 de l'article 53 i la disposició addicional vuitena del Projecte de llei de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2015 no són contraris a la Constitució ni a l'Estatut.

Adoptada per unanimitat.

Segona. L'apartat 5 de l'article 53 del Projecte de llei, en l'esment que conté al Consell de Garanties Estatutàries, al Síndic de Greuges i a la Sindicatura de Comptes, és contrari als articles 62.2, 77.4, 79.3 i 80.2 de l'Estatut.

Adoptada per unanimitat.

Tercera. Les partides pressupostàries d'ingressos números 113.0001, 402.0074 i 702.0033 del Projecte de llei no són contràries a la Constitució ni a l'Estatut.

Adoptada per majoria.

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

Dictamen 3/2015, de 26 de febrer,
sobre el Projecte de llei de mesures fiscals,
financeres i administratives

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

DICTAMEN

Sol·licitat per més d'una desena part dels diputats del Parlament de Catalunya, respecte al Dictamen de la Comissió d'Economia, Finances i Pressupost sobre el Projecte de llei de mesures fiscals, financeres i administratives (BOPC núm. 486, de 28 de gener de 2015).

ANTECEDENTS

1. El dia 3 de febrer de 2015 va tenir entrada al Consell de Garanties Estatutàries (Reg. núm. 4597) un escrit de la presidenta del Parlament de Catalunya en què es comunicava al Consell la Resolució de la Mesa del Parlament, del dia 3 de febrer, en la qual, segons el que preveuen els articles 16.1.b i 23.b de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries, es va admetre a tràmit la sol·licitud de dicta-

Ponent: Joan Ridao Martín

men presentada el mateix dia per més d'una desena part dels diputats, del Grup Parlamentari del Partit Popular de Catalunya, sobre l'adequació a l'Estatut i a la Constitució de l'article 36 del Projecte de llei de mesures fiscals, financeres i administratives «i d'una manera especial de les esmenes reservades del GP d'ERC al dictamen del Projecte de llei de mesures fiscals, financeres i administratives, següents:

- Esmenes números 426, 427, 428, 429, 431 i 433 [...]».

2. El Consell de Garanties Estatutàries, en la sessió del dia 5 de febrer de 2015, després d'examinar la legitimació i el contingut de la sol·licitud, la va admetre a tràmit i es va declarar competent per emetre el dictamen corresponent, d'acord amb l'article 24.2 de la seva Llei reguladora. Se'n va designar ponent el conseller senyor Joan Ridao Martín.

3. En la mateixa sessió, en aplicació de l'article 25, apartats 4 i 5, de la seva Llei reguladora, va acordar adreçar-se als sol·licitants, al Parlament, a tots els grups parlamentaris i també al Govern, a fi de sol·licitar-los la informació i la documentació complementàries de què disposessin amb relació a la norma sotmesa a dictamen.

4. En data 11 de febrer de 2015 es va rebre en el Registre del Consell (Reg. núm. 4611) un escrit de documentació complementària tramès per la vicepresidenta del Govern de la Generalitat de Catalunya, amb un «Informe jurídic sobre la taxa per l'expedició de l'autorització de captura en viu d'ocells fringíl·lids per a l'activitat tradicional de concursos de cant», elaborat per l'Assessoria Jurídica del Departament d'Agricultura, Ramaderia, Pesca, Alimentació i Medi Natural, en data 4 de febrer de 2015.

5. Finalment, després de les corresponents sessions de deliberació, es va fixar com a data per a la votació i per a l'aprovació del Dictamen el dia 26 de febrer de 2015.

FONAMENTS JURÍDICS

Primer. L'objecte del Dictamen

Com hem indicat en els antecedents, els diputats sol·licitants, a l'empara dels articles 16.1.b i 23.b LCGE, demanen el parer d'aquest Consell respecte de l'article 36 del Projecte de llei de mesures fiscals, financeres i administratives, en la redacció donada pel Dictamen de la Comissió d'Economia, Finances i Pressupost, com també respecte de les esmenes números 426, 427, 428, 431 i 433, totes elles reservades per defensar en el Ple pel Grup Parlamentari d'Esquerra Republicana de Catalunya (BOPC núm. 486, de 28 de gener de 2015).

Cal assenyalar que l'article 24.2 LCGE, que delimita la «Forma i contingut de les sol·licituds de dictamen», preveu expressament que aquests escrits poden indicar, a més dels preceptes, els vots particulars i les esmenes que susciten dubtes d'inconstitucionalitat o d'antiestatutarietat. Per tant, si bé es tracta d'esmenes reservades no incorporades al cos del Dictamen de la Comissió, correspon al Consell, segons les funcions legalment atribuïdes, pronunciar-se amb relació a les que es qüestionen explícitament.

Dit això, i per tal de delimitar adequadament l'objecte del Dictamen, en aquest primer fonament jurídic començarem per efectuar un breu resum del contingut i la finalitat del Projecte de llei. Seguidament, exposarem, en termes generals i de forma succinta, allò que estableixen el precepte i les esmenes reservades i els dubtes principals que susciten als sol·licitants. Finalment, indicarem l'estructura que presentarà el Dictamen per tal de donar complida resposta als aspectes anteriors, com també farem avinents algunes consideracions sobre la metodologia adoptada per emetre la nostra opinió consultiva.

1. El Projecte de llei de mesures fiscals, financeres i administratives, segons expressa el preàmbul, es correspon amb un tipus de llei, «habitual en els darrers anys», que pretén «complementar l'ordenament jurídic autonòmic per mitjà de reformes o modificacions normatives de caràcter puntual i instrumental, que permetin una execució millor i més eficaç

del programa del Govern, en els diferents àmbits en què desenvolupa la seva acció». En aquest sentit, les seves disposicions es corresponen amb mesures de naturalesa tributària, que constitueixen el gruix principal de la regulació, però també amb mesures de gestió econòmica i d'acció administrativa, les quals incideixen en múltiples i diversos àmbits materials del sector públic.

A aquests efectes, el Projecte conté, en el moment actual de la seva tramitació, noranta-vuit articles, estructurats en vuit títols, vint-i-tres disposicions addicionals, set de transitòries, una de derogatòria i tres de finals. El títol I, integrat per les mesures fiscals, es divideix en dos capítols: el primer, relatiu als tributs propis, i el segon, als cèdits. El títol II inclou les mesures referides al règim jurídic de les finances públiques, tant pel que fa a la gestió financera (capítol I) com al patrimoni de la Generalitat (capítol II). El títol III estableix mesures en matèria de funció pública, presidides, entre d'altres, pels principis d'eficàcia i eficiència, la qualitat dels serveis i el compliment dels objectius d'estabilitat pressupostària i disciplina fiscal. El títol IV se centra en les mesures de reestructuració i racionalització del sector públic que, a grans trets, cerquen la reducció de la despesa, la racionalització i la transparència en la gestió dels recursos, i que es projecten sobre les entitats de dret públic de la Generalitat (capítol I) i l'àmbit sanitari (capítol II). El títol V, que conté quatre capítols, regula altres mesures administratives que afecten sectors materials tan diversos com són l'habitatge i l'urbanisme, l'ordenació ambiental, les aigües i el transport, per a la qual cosa modifica més d'una desena de normes reguladores d'aquests àmbits específics. En la mateixa línia, el títol VI, compost per dos capítols, agrupa mesures sobre el medi natural i la caça i el títol VII fa referència a mesures d'acció administrativa en aspectes sancionadors dels sectors del turisme i del consum, modificant-ne les seves normes principals. Finalment, el títol VIII modifica cinc lleis sectorials més, que regulen matèries com la seguretat, les universitats o la comunicació audiovisual.

Per acabar, les disposicions addicionals afecten temes tan diversos com ara l'Oficina del Contribuent, els contractes públics, la creació d'un servei per atendre necessitats bàsiques

d'alimentació de persones i famílies en situació d'urgència social, el Centre de la Propietat Forestal o els projectes estratègics del sistema sanitari públic. Igualment, les disposicions transitòries i la final primera incideixen en determinades taxes públiques, la prevenció i el control ambientals, l'oficina judicial o el cànon sobre la deposició controlada de residus industrials, mentre que la disposició final segona estableix diferents fases per a l'entrada en vigor de la norma.

2. A continuació, i sens perjudici que en els fonaments jurídics subsegüents ens hi estendrem amb més detall, exposarem el contingut del precepte i les esmenes reservades que són objecte de crítica i els dubtes que susciten als diputats sol·licitants.

A) L'article 36 del Projecte de llei modifica el títol XII del Text refós de la Llei de taxes i preus públics de la Generalitat de Catalunya. Es tracta d'una mesura fiscal, continguda en el títol I del Projecte de llei i, més concretament, en la subsecció dinovena sobre la «Taxa per l'expedició de l'autorització de captura en viu d'ocells fringíl·lids per a l'activitat tradicional de concursos de cant i de les anelles oficials que acompanyen l'autorització» que, juntament amb altres taxes (secció quarta), forma part del conjunt de tributs propis de la Generalitat (capítol I). Quant al seu contingut, modifica la taxa preexistent, afegint l'autorització al fet imposable de l'atorgament de les anelles oficials que l'acompanyen i regula els altres elements que la integren, com ara el subjecte passiu, l'acreditació, la quota i l'afectació.

L'escrit de petició considera que la taxa esmentada és contrària al principi de legalitat (art. 9.3 CE), perquè «grava l'expedició d'una llicència d'una activitat que ha estat declarada il·legal —pel Tribunal Superior de Justícia de Catalunya— atès que és contrària a la legislació comunitària i espanyola, tot i que la norma que l'empara estigui vigent —el Decret legislatiu 2/2008, de 15 d'abril, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei de protecció dels animals—».

B) Com hem avançat, la sol·licitud demana també dictamen sobre un seguit d'esmenes reservades per defensar en el

Ple del Parlament, amb relació a les quals, com ja hem assenyalat, ens correspon pronunciar-nos igualment.

D'entrada, direm que els diputats efectuen un retret al conjunt de les esmenes, en el sentit que contenen una estructura semblant, que consisteix en uns mandats dirigits al poder executiu de la Generalitat perquè adopti accions legislatives sense que disposi de competències per fer-ho, amb l'objecte de construir les que s'han denominat «estructures d'estat». Així doncs, per donar resposta a la crítica formulada pels sol·licitants, seguidament, farem referència explícita a cadascuna de les sis esmenes sobre les quals es demana el nostre dictamen i que pretenen afegir noves disposicions addicionals al Projecte de llei de mesures fiscals, financeres i administratives.

En concret, l'esmena número 426, amb la denominació «Llei tributària de Catalunya», prescriu que el Govern ha de trametre al Parlament, en un termini de tres mesos, el projecte de l'esmentada Llei. Amb relació a aquesta disposició, els diputats consideren que no s'adiu amb l'article 204.1 EAC ni amb la interpretació que d'aquest precepte estatutari ha fet la STC 31/2010, de 28 de juny, ja que el projecte de llei al qual es fa referència té «per objecte regular el procediment per a la gestió, liquidació, inspecció i recaptació dels tributs suportats a Catalunya, amb independència de la titularitat dels impostos en qüestió».

L'esmena número 427 encarrega al Govern que, en el termini de tres mesos i mitjançant el corresponent projecte de llei, modifiqui el Decret legislatiu 1/2002, de 24 de desembre, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei de patrimoni de la Generalitat de Catalunya, amb la finalitat de regular la forma de realització d'un inventari, la divisió i la reassignació dels actius i passius de les administracions públiques amb presència actual o amb implicació a Catalunya, les quals podrien resultar afectades per una ratificació per part del Regne d'Espanya de la Convenció de Viena de 1983, sobre successió d'estats en matèria de béns, arxius i deutes d'Estat. Amb relació a aquesta esmena, els peticionaris consideren que la matèria a la qual fa referència no troba empara competencial en el text estatutari (art. 215 EAC) i no té «encaix en l'actual configuració constitucional de l'Estat espanyol ni tampoc en el dret interna-

cional, especialment tenint en compte que la Convenció de referència encara no ha estat ratificada per Espanya».

L'esmena número 428, relativa a la protecció i garantia de servei de les infraestructures crítiques de Catalunya, encomana al Govern la redacció d'un projecte de llei, en el termini de sis mesos, per a la protecció d'aquestes infraestructures, amb el benentès que aquesta regulació s'emmarca en les competències de la Generalitat *ex* article 164 EAC i en el context de la Directiva 2008/114 del Consell, de 8 de desembre, sobre la identificació i la designació d'infraestructures crítiques europees i l'avaluació de la necessitat de millorar-ne la protecció. Així mateix, li concedeix un termini de dotze mesos per elaborar el catàleg de les citades infraestructures, com també per posar en marxa un organisme que garanteixi el seu servei i funcionament. Quant a aquest mandat, els diputats, sense ulteriors explicitacions, consideren que no troba empara competencial en les competències de la Generalitat previstes a l'article 164 EAC i relatives a la seguretat pública.

L'esmena número 429 encomana al Govern l'elaboració, en un termini de sis mesos, a partir de l'entrada en vigor de la llei, d'un projecte de llei per a la creació de l'Agència Catalana de la Seguretat Social, que assumirà, immediatament, les competències sobre les prestacions de protecció social: les que en l'actualitat gestionen els departaments del Govern, les que siguin fruit de millores decidides per l'esmentada Agència i, finalment, les que li pugui transferir l'Estat, raó per la qual el projecte de llei ha de preveure que la nova entitat tingui una estructura suficient que li permeti assumir aquestes darreres competències. La sol·licitud de dictamen considera que l'esmena és inconstitucional perquè preveu que l'Agència assumeixi i gestioni competències que actualment exerceix l'Estat i que no són susceptibles de transferència ni de cap delegació. Per aquest motiu, vulnera l'article 149.1.17 CE i els articles 126 i 165 EAC.

L'esmena número 431 encarrega al Govern la presentació d'un projecte de llei, en un termini de sis mesos, a partir de l'entrada en vigor de la llei, que modifiqui la Llei 1/2009, de 12 de febrer, de l'Autoritat Catalana de la Competència, amb la finalitat de preveure una eventual assumpció de funcions

reguladores en l'àmbit de la garantia de l'accés a diferents xarxes de serveis (energia, telecomunicacions i transport ferroviari). En consonància amb la nova funció, l'Autoritat haurà d'adaptar la seva estructura i altres aspectes organitzatius, com també haurà de col·laborar amb les diverses administracions públiques. Pel que fa a aquest mandat, els diputats critiquen que fa referència a una assumpció de funcions reguladores per part de l'Autoritat, en l'àmbit de l'accés a xarxes d'energia, telecomunicacions i transport per ferrocarril, que no respecta les competències de l'Estat.

La darrera esmena qüestionada, la número 433, disposa que el Govern, en el termini de sis mesos, elaborarà un projecte de llei de seguretat nuclear que estableixi el planejament de la normativa bàsica de seguretat que hauran de complir les instal·lacions nuclears a Catalunya que, en especial, ha de referir-se a: la supervisió d'aquestes instal·lacions (preveient la creació, a més, d'un ens supervisor), l'atorgament i la revocació de les llicències amb les quals operen, l'emmagatzematge de residus nuclears i la implementació dels plans d'emergència i protecció civil. I declara que tot això ha de fer-se a l'empara de les competències que li atorga l'article 132 EAC i en el context de la Directiva 2014/87/EURATOM, de 8 de juliol, del Consell, sobre aspectes relatius a la seguretat nuclear. Per contra, l'escrit de petició argumenta que l'article 132.4 EAC no atribueix a la Generalitat «la possibilitat de legislar sobre aquesta matèria» i que correspon a la legislació bàsica de l'Estat (art. 149.1.25 CE) regular la seguretat de les centrals nuclears. Ho rebla afirmant que ni «les competències exclusives, ni compartides, ni executives en matèria d'emergències i protecció civil (art. 132 EAC) ni les competències compartides sobre energia i mines (art. 133 EAC)» emparen la regulació que pretén introduir aquesta esmena.

3. Arribats a aquest punt, estem en condicions d'apuntar l'estructura del Dictamen per tal d'examinar adequadament les qüestions suscitées pels diputats del Parlament. Així, seguint l'ordre de l'articulat del Projecte de llei, en el següent i segon fonament jurídic exposarem el marc competencial i estatutari sobre la potestat tributària de la Generalitat per a l'establiment

de taxes. Tot seguit, indicarem quin és el context principal en el qual s'insereix la taxa sobre la captura en viu d'ocells fringíl·lids, ara modificada, i, per tant, la normativa comunitària que resulta aplicable i la jurisprudència ordinària que s'hi ha referit, per tal de determinar si l'article 36 del Projecte de llei s'hi adequa. El tercer fonament jurídic s'iniciarà amb una breu referència a l'adequació a la Constitució i a l'Estatut de les lleis de mesures fiscals, financeres i administratives, amb especial èmfasi en les esmenes que acompanyen aquest tipus de normes i, en concret, en les esmenes reservades objecte del Dictamen i en la singular estructura que totes adopten, consistent en mandats del Parlament al Govern de la Generalitat perquè aquest elabori un seguit de projectes de llei en el termini i amb el contingut expressats.

A continuació, en el mateix fonament jurídic, examinarem l'adequació dels esmentats mandats al marc constitucional i estatutari en el qual s'insereix cadascun. Per dur a terme aquesta darrera tasca, atès que les esmenes reservades tenen, a voltes, un contingut força genèric, i només als efectes de contextualitzar els projectes de llei a què fan referència i aclarir el significat tècnic i jurídic d'alguns conceptes que contenen, farem esment de la normativa europea, estatal i autonòmica vigent en les matèries afectades. I tot això amb el benentès que el paràmetre en el qual es fonamentarà el nostre pronunciament està constituït per la Constitució, l'Estatut i les altres normes que integren el bloc de la constitucionalitat. D'aquesta manera, ens cenyirem a determinar si el legislador català està emparat per les competències constitucionalment i estatutàriament atribuïdes per preveure que s'elaborin en un futur les regulacions de què fan esment les esmenes reservades per defensar en el Ple.

Segon. L'examen de l'adequació a la Constitució i a l'Estatut de l'article 36 del Projecte de llei

Un cop hem exposat l'objecte del Dictamen, a continuació ens correspon examinar el precepte del Projecte de llei que ens ha estat sol·licitat. Així, en primer lloc, en el present fo-

nament jurídic abordarem l'anàlisi de l'article 36 pel qual s'estableix la taxa per l'expedició de l'autorització de captura en viu d'ocells fringíl·lids per a l'activitat tradicional de concursos de cant, i de les anelles oficials que acompanyen l'autorització.

L'escrit dels diputats qüestiona la constitucionalitat de l'establiment d'aquest tribut pel fet que grava una activitat que, segons el seu parer, ha estat declarada il·legal per decisió judicial (mitjançant la Sentència del TSJC 476/2014, de 26 de maig). Aquest fet comportaria, també segons l'escrit parlamentari, una eventual conculcació de l'article 9.3 CE en la mesura que es projecta sobre una activitat prohibida per l'ordenament jurídic.

Per tal de donar resposta al dubte plantejat, iniciarem la nostra anàlisi exposant el paràmetre de constitucionalitat i d'estatutarietat aplicable, tant pel que fa a la capacitat de regulació tributària de la Generalitat com a la matèria que constitueix l'objecte del fet imposable. Tot seguit, aplicarem el precitat cànon al precepte demanat amb la finalitat de determinar la seva validesa.

El punt de partida del nostre raonament s'ha de referir a la capacitat d'establir taxes per part de la Generalitat. L'article 202 EAC recull el principi d'autonomia financera de la institució sustentada en la suficiència de recursos, entre els quals cal destacar aquells que provenen dels rendiments dels seus impostos, taxes, contribucions especials i altres tributs propis (art. 202.3.a EAC). Quant a la doctrina relativa a aquest aspecte, n'hi ha prou de remetre'ns al DCGE 4/2012, de 6 de març, en el qual recordàvem que «la creació de la taxa correspon a l'Administració que té la competència per prestar el servei o realitzar l'activitat administrativa», d'acord amb el que preveuen els articles 7.1 i 17 LOFCA (FJ 3).

En relació amb la matèria que ens ocupa, l'enquadrament competencial ens situa en el títol compartit del medi ambient *ex* articles 149.1.23 CE i 144 EAC i, específicament, en l'àmbit de les mesures de protecció de les espècies (art. 144.1.l EAC).

Sobre l'objecte del fet imposable de la taxa impugnada, hem d'exposar sintèticament la normativa europea, estatal i autonòmica que regula la conservació de les aus silvestres i,

concretament, de les espècies dels ocells fringíl·lids. En l'ordenament comunitari, la protecció de les aus silvestres es va dur a terme de forma molt primerenca a través de la Directiva 79/409/CEE, del Consell, de 2 d'abril, que, amb una sèrie de modificacions puntuals, ha estat refosa en la Directiva 2009/147/CE vigent, del Parlament Europeu i del Consell, de 30 de novembre, que estableix amb caràcter general la prohibició pel que fa a la venda, al transport i als mètodes de captura massius i no selectius de les aus esmentades (art. 8 i annex IV). No obstant aquesta regla principal, la norma mateixa, en el seu article 9.1.c, autoritza que la legislació dels estats destinataris prevegi determinats supòsits que en permetin de manera excepcional i acotada la captura en viu quan no existeixi altra solució alternativa per assolir determinades finalitats legítimes, com seria el cas de la cria, sempre però en condicions «estrictament controlades i d'una manera selectiva» i en «quantitats petites». Aquest criteri i la seva aplicació han estat avalats i interpretats per diferents sentències, que exposarem més endavant.

Amb la transposició de la normativa europea precitada, l'Estat espanyol, a la Llei 42/2007, de 13 de desembre, del patrimoni natural i de la biodiversitat, concretament a l'article 58.1.e, ha regulat en els mateixos termes l'esmentada excepció, l'objectiu de la qual és fer compatible una captura restringida de les aus amb la conservació de les espècies en el seu hàbitat natural. D'aquesta manera, s'estableix que la Comissió Estatal per al Patrimoni Natural i la Biodiversitat és l'òrgan responsable de fixar les quotes màximes de captura anual que actuen com a topall de les autoritzacions que, si escau, atorgui l'administració competent de cada comunitat autònoma.

Per la seva banda, la normativa de l'ordenament català aplicable a la matèria està constituïda principalment pel Decret legislatiu 2/2008, de 15 d'abril, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei de protecció dels animals i, més concretament, pel Decret 139/2014, de 14 d'octubre, pel qual s'estableix el règim temporal per al període 2014-2018 de les autoritzacions excepcionals per a la captura en viu i tinença d'ocells fringíl·lids per a la cria en captivitat adreçada a l'activitat tra-

dicional de concursos de cant. Respecte d'aquest darrer, i a tall informatiu dels seus antecedents i la justificació de la seva aprovació, resulta d'especial interès el Dictamen 346/14, d'1 d'octubre, de la Comissió Jurídica Assessora.

Quant a la jurisprudència que ha estat dictada també sobre la qüestió, cal fer esment, sense ànim d'exhaustivitat, de les decisions següents. En l'àmbit europeu, destaca la STJCE de 9 de desembre de 2004, Comissió c. Espanya (C-79/03), per la qual es va declarar que la pràctica de la caça amb vesc mitjançant el mètode conegut com a parany incomplia les obligacions de la Directiva 79/409/CEE perquè aquest mètode no és selectiu ni garanteix la captura en petites quantitats (interpretades aquestes d'acord amb l'informe del comitè ORNIS com a inferiors a l'1% de la mortalitat total anual de la població afectada —valor mitjà—, quan es tracti d'espècies que no es puguin caçar). En la mateixa línia, el Tribunal Constitucional també declarà inconstitucional el mètode del parany valencià, mitjançant la STC 114/2013, de 9 de maig. I, més recentment, en l'àmbit contenciós administratiu, ens hem de referir a la STSJC 476/2014, de 26 de maig (Sentència que, segons la sol·licitud d'aquest Dictamen, serveix de base als dubtes dels diputats).

Respecte d'aquesta darrera, hem de remarcar que el seu pronunciament, pel qual es desestima l'apel·lació formulada contra la Resolució de 9 de novembre de 2008 de la Direcció General del Medi Natural del Departament de Medi Ambient i Habitatge de la Generalitat, se ceneix a reiterar la prohibició, establerta anteriorment per la jurisprudència superior, en el sentit que el mètode de captura amb vesc contravé la normativa vigent. Però, en cap cas resol de manera contrària als criteris d'interpretació i d'aplicació que s'han observat en aquesta qüestió, tant per part dels tribunals que s'hi han pronunciat, com tampoc quant a les autoritzacions atorgades actualment per les administracions competents.

Així doncs, d'acord amb aquest marc normatiu i la seva interpretació jurisdiccional, resulta indubtable que, tot i que amb caràcter excepcional i en unes condicions controlades materialment i temporal, les autoritzacions administratives de la Generalitat per a la captura selectiva i no massiva de deter-

minades espècies d'ocells fringíl·lids són ajustades a l'ordenament jurídic europeu, estatal i català.

Per tant, un cop determinada la validesa legal de l'activitat que és objecte del fet imposable de la taxa establerta en l'article 36 del Projecte de llei, només ens manca examinar si la Generalitat és competent per establir l'esmentat tribut en la mesura que disposi d'un títol habilitant que l'empari. I, tal com hem exposat en el paràmetre, tampoc no hi ha cap mena de dubte que la Generalitat disposa de competències pròpies, d'acord amb les atribucions que li atorga l'article 144.1 EAC, en matèria de medi ambient i, concretament, en l'àmbit de les mesures de protecció de les espècies recollides a la lletra l d'aquest precepte.

En conseqüència, l'article 36 del Projecte de llei no és contrari a la Constitució ni a l'Estatut.

Tercer. L'examen de l'adequació a la Constitució i a l'Estatut de les esmenes reservades que acompanyen el Projecte de llei de mesures fiscals, financeres i administratives

1. Com hem avançat, els diputats del Parlament també demanen el parer d'aquest Consell sobre sis esmenes reservades per defensar en el Ple (les números 426 a 429, 431 i 433). Amb caràcter general, en el seu escrit al·leguen que aquestes consisteixen en un «seguit de disposicions addicionals amb mandats dirigits al poder executiu de la Generalitat perquè adopti accions legislatives sense que la Generalitat disposi de competències per poder fer-ho, amb l'objectiu de construir les que s'han denominat “estructures d'estat”».

A) D'acord amb l'anterior, i abans de procedir a l'examen competencial de les esmenes esmentades, cal fer unes breus consideracions amb relació a la tipologia de les lleis de mesures fiscals, financeres i administratives, a la qual obeeix el Projecte de llei examinat, referint-nos, especialment, a les esmenes que les poden acompanyar i a l'estructura formal que presenten les expressament sol·licitades.

Com és sabut, aquest Consell va tenir l'ocasió de pronunciar-se a bastament respecte de la qüestió de la tècnica legis-

lativa de les lleis «transversals» o «multisectorials» en el DCGE 4/2012, de 6 de març (FJ 2), al qual ens remetem, com també ho va fer el DCC núm. 210, de 28 de desembre de 1998 (F II) que, ben aviat, va efectuar-ne una sèrie de consideracions crítiques. En essència, la nostra opinió consultiva és coincident amb les objeccions formulades per part de la doctrina i dels aplicadors del dret a la praxi d'aprovar anualment lleis de mesures fiscals i administratives, també conegudes com a lleis d'acompanyament, en tant que es tramiten paral·lelament a les lleis de pressupostos.

Amb tot, d'acord amb la doctrina més recent sobre la naturalesa i els límits de les lleis d'acompanyament (entre d'altres, STC 136/2011, de 13 de setembre; 176/2011, de 8 de novembre; 119/2011, de 5 de juliol; 102/2012, de 8 de maig; 209/2012, de 14 de novembre, i 132/2013, de 5 de juny), el Tribunal Constitucional ha admès amb caràcter general la seva constitucionalitat, tot i no estalviar crítiques a la tècnica legislativa emprada, que ha arribat a qualificar de deficient, a més d'advertir que el millor seria «circumscribir 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). Per al Tribunal, es tracta d'una llei ordinària que permet una àmplia llibertat de configuració al legislador i que, per això mateix, introdueix un factor de diversitat i complexitat que, no debades, en alguns casos, pot arribar a posar en qüestió el principi constitucional de seguretat jurídica (art. 9.3 CE) per la dificultat que pot suscitar, en els diferents operadors i ciutadans, la tasca d'identificar el contingut de la norma, però també per la manca d'especialització en la seva elaboració parlamentària.

D'aquesta manera, segons la doctrina exposada, legislar mitjançant normes de contingut heterogeni, tot i que criticable, no comporta necessàriament una infracció de la Constitució, en la mesura que aquesta no prohibeix la seva aprovació ni obliga el legislador a elaborar normes homogènies que es refereixin a una matèria concreta, atès que la perfecció tècnica no esdevé necessàriament un criteri de constitucionalitat (STC 136/2011, FJ 3). El mateix es pot dir de l'Estatut d'autonomia, norma su-

perior de l'ordenament jurídic de Catalunya, de forma que, tal com vam dir en l'esmentat DCGE 4/2012 (FJ 2), el fet que l'article 101.1 del Reglament del Parlament de Catalunya (RPC) disposi que «[e]ls projectes i les proposicions de llei han de tenir un objecte material determinat i homogeni» no ens porta a una conclusió en sentit contrari. Així, cal recordar que la inconstitucionalitat i l'antiestatutarietat no provenen de qualsevol vici de procediment legislatiu sinó dels que impliquen una alteració substancial de la voluntat parlamentària i provoquen un dèficit democràtic en el procés de la seva elaboració. Per tant, una infracció dels reglaments parlamentaris que no comporti aitals conseqüències no ha de tenir com a resultat una vulneració del dret fonamental d'accés a les funcions i càrrecs públics en condicions d'igualtat previst a l'article 23.1 CE.

Quant a la forma que han d'adoptar les esmenes, les quals són objecte del nostre Dictamen de manera destacada, s'ha de fer referència primerament a l'article 107.2 RPC, que disposa que les esmenes a l'articulat, que poden ser de supressió, de modificació o d'addició, han de ser congruents amb l'objecte material de la iniciativa legislativa. Així mateix, convé tenir present que el Tribunal Constitucional ha considerat que han de mantenir una correlació material genèrica, de congruència o de connexió mínima d'homogeneïtat amb el text esmenat, de manera que han de tenir «un carácter subsidiario o incidental». En consonància amb l'anterior, també ha afirmat que, conceptualment i lingüística, han d'implicar la modificació de quelcom preexistent, ja determinat amb anterioritat, cosa que comporta que només s'esmena allò que ja ha estat definit.

Traslladant aquest concepte genèric al procediment legislatiu en concret, el Tribunal ha raonat que, adoptada en el debat de totalitat la primera decisió sobre la continuïtat del text, «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». Afegint, finalment, que no es pot acceptar l'exercici del dret d'esmena com a mecanisme pal·liatiu o substitutiu de les insuficiències dels procediments legislatius, per molt convenient que sigui conjunturalment, ja que suposaria ometre la voluntat del constituent (STC 119/2011, FJ 6 i 7). I tot això,

amb el propòsit d'evitar afectar, de manera contrària a la Constitució, tant el dret de l'autor de la iniciativa (art. 87 CE), com el caràcter instrumental del procediment legislatiu (art. 66.2 CE) i, en conseqüència, la funció i les finalitats assignades a l'exercici de la potestat legislativa per les cambres, provocant un vici en el procediment citat que podria adquirir relleu constitucional en cas d'alterar substancialment el procés de formació de la voluntat en el si d'aquelles (STC 136/2011, FJ 8; 176/2011, FJ 2.D, i 209/2012, FJ 4).

Tot amb tot, i això és rellevant en el cas que ens ocupa, el Tribunal Constitucional ha precisat que en les lleis òmnibus, transversals o multisectorials, la connexió d'homogeneïtat, per bé que més flexible, és igualment exigible, atès que la norma té un objecte que, malgrat ser heterogeni, està perfectament delimitat en el text concret presentat per a la seva tramitació parlamentària (STC 136/2011, FJ 8 i 9, i 209/2012, FJ 4).

B) Després dels raonaments efectuats en termes de cànon, estem en condicions d'examinar la forma i el contingut de les esmenes reservades que són objecte de bona part de la sol·licitud, i que ja han estat descrites en el fonament jurídic antecedent.

En conjunt, com hem vist, aquestes consisteixen en l'addició de noves disposicions a l'articulat del Projecte de Llei, les quals contenen diferents mandats dirigits a l'executiu, amb expressió d'un termini concret de compliment, per tal que emprengui tot un seguit d'iniciatives legislatives en àmbits sectorials diversos. Així, hom pot dir que les esmenes reservades manifesten un nivell d'heterogeneïtat similar al contingut del Projecte de Llei, que inclou una pluralitat de mesures administratives de diversa índole, cosa que ens permet afirmar que no hi ha una desconexió o desvinculació rellevant, a l'efecte del seu enjudiciament, entre l'articulat i les esmenes reservades. A més, cal tenir present que no alteren globalment l'objecte de la norma a la qual acompanyen ni que tampoc no la qüestionen en el seu conjunt.

Tanmateix, segons el nostre parer, no sembla que les observacions crítiques suscitades pels sol·licitants en relació a les esmenes qüestionades ho siguin tant des de la perspectiva

de la seva vinculació o homogeneïtat amb el text esmenat com pel fet que les prescripcions que s'hi contenen obeeixen a una tècnica més pròpia de la funció parlamentària d'impuls i control de l'acció política del govern que no pas de la funció legislativa, assenyaladament la moció o la proposta de resolució, ambdues susceptibles del control parlamentari i polític subsegüent (art. 139, 140, 145 i 146 RPC).

Pel que fa al caràcter imperatiu del contingut de les disposicions que incorporen les esmenes examinades, hem d'indicar que no són pròpies d'una norma amb rang de llei que té per objecte innovar per si mateixa en l'ordenament, paral·lelament i completant la llei de pressupostos de la Generalitat. Respecte d'aquest aspecte, n'hi ha prou de recordar que aquesta mena de mandats adreçats al Govern no constitueixen veritables normes jurídiques que el vinculin, ja que la facultat d'iniciativa legislativa que el Consell executiu té atribuïda estatutàriament (art. 62.1 EAC), mitjançant la figura del projecte de llei, ha de poder ser exercida sense condicionaments per part d'altres institucions. El Parlament, en qualsevol cas, i per tal d'impulsar el procediment legislatiu des de la cambra mateixa, té a la seva disposició la iniciativa de la proposició de llei per legislar en aquelles matèries en què sigui competent.

Exposades aquestes consideracions, hem de concloure que les esmenes reservades per ser defensades en el Ple del Parlament en què es debati el Dictamen de la Comissió d'Economia, Finances i Pressupost sobre el Projecte de llei de mesures fiscals, financeres i administratives no són al nostre parer mereixedores d'un retret formal de rellevància constitucional i estatutària, sens perjudici de l'anàlisi del seu contingut, des de la perspectiva competencial, que es farà seguidament.

2. Així doncs, d'acord amb la metodologia que hem anunciat en el fonament jurídic primer, a continuació analitzarem separatament cadascuna de les esmenes qüestionades, seguint-ne l'ordre numèric.

A) L'esmena reservada número 426, d'addició d'una nova disposició addicional al Projecte de llei, amb el títol «Llei tributària de Catalunya», estableix que:

«En el termini de tres mesos, el Govern trametrà al Parlament un projecte de Llei tributària de Catalunya, que regularà els procediments de gestió, liquidació, inspecció i recaptació dels tributs suportats a Catalunya.»

Segons l'escrit de la sol·licitud, tot i que en aparença el contingut de l'esmena concorda amb el que estableix l'article 203.4 EAC, en cas d'aprovar-se voldria dir que la Llei de mesures fiscals, financeres i administratives estaria incorporant una disposició que superaria els límits estatutaris, «ja que en cap cas, i menys de forma unilateral sense la celebració d'un acord amb l'Estat, el Govern pot presentar un projecte de llei i el Parlament aprovar una llei que tingui per objecte regular els procediments per a la gestió, liquidació, inspecció i recaptació dels tributs suportats a Catalunya, amb independència de la titularitat dels impostos en qüestió».

a) Atès l'objecte i la finalitat de l'esmena examinada, no sembla que hi hagi gaire dificultat a l'hora d'enquadrar-la dins la matèria relativa al poder tributari de la Generalitat i, més concretament, en l'àmbit dels procediments per a la gestió, la liquidació, la inspecció i la recaptació dels tributs. Conformement amb això, no es tracta tant de l'aplicació mateixa dels tributs sinó de la regulació de les condicions i els requisits per dur a terme aquesta aplicació.

Abans de res, convé que assenyallem que les relacions d'ordre tributari i financer entre la Generalitat i l'Estat es regulen per la Constitució, per l'Estatut i per la Llei orgànica 8/1980, de 22 de setembre, de finançament de les comunitats autònomes (LOFCA) (art. 201 EAC); que el finançament de la Generalitat es regeix pels principis d'autonomia financera, coordinació, solidaritat i transparència en les relacions fiscals i financeres entre les administracions públiques, i també pels principis de suficiència de recursos, responsabilitat fiscal, equitat i lleialtat institucional entre les esmentades administracions; que el desenvolupament del títol de finançament inclòs en el text estatutari (títol VI) correspon a la Comissió Mixta d'Afers Econòmics i Fiscals Estat-Generalitat de Catalunya i, finalment, que el finançament de la Generalitat no ha de comportar efectes discriminatoris envers Catalunya, d'acord amb l'article 138.2 CE.

A partir d'aquests enunciats, l'Estatut afirma que la Generalitat ha de disposar d'unes finances autònomes i d'uns recursos suficients per afrontar l'exercici adequat del seu autogovern, a més de plena autonomia de despesa per tal de poder aplicar-los lliurement, d'acord amb les directrius polítiques i socials determinades per les seves institucions d'autogovern (art. 202 EAC).

Precisament, el Tribunal Constitucional ha reiterat que l'autonomia en l'àmbit financer, prevista a l'article 156.1 CE, constitueix «un instrumento indispensable para la autonomía política» (vegeu, entre d'altres, la STC 289/2000, de 30 de novembre) i que és en aquest context que l'article 157.3 CE atribueix a una llei orgànica (la LOFCA) la regulació de les competències financeres de les comunitats autònomes i la funció de garantia del marc en el qual es poden exercir (per totes, STC 109/2011, de 22 de juny, FJ 5). Seguint l'estela de la doctrina constitucional, aquest Consell s'ha referit als aspectes indicats en els DCGE 7/2012, de 8 de juny (FJ 4.2), 8/2012, de 2 de juliol (FJ 2) i 2/2013, de 21 de febrer (FJ 2), als quals ens remetem en nom de la brevetat.

Els recursos de la Generalitat, entre d'altres, estan constituïts pels rendiments dels seus impostos, taxes, contribucions especials i altres tributs propis; per la participació en el rendiment dels tributs estatals cedits a Catalunya, i pels recàrrecs que estableixi sobre els tributs estatals (art. 202 EAC). Quant a les competències financeres, la Generalitat té capacitat per determinar el volum i la composició dels seus ingressos i per fixar l'afectació dels seus recursos a les finalitats de despesa que decideixi lliurement (art. 203.1 EAC i 17 i 19.U LOFCA). A més, participa en el rendiment dels tributs estatals cedits a Catalunya, els quals poden tenir la consideració de cedits totalment, quan correspon a la Generalitat la totalitat del rendiment i la capacitat normativa, o parcialment, quan li correspon una part dels rendiments i, si s'escau, la capacitat normativa. En el marc de les competències de l'Estat i de la Unió Europea, l'exercici d'aquesta capacitat normativa inclou la participació en la fixació del tipus impositiu, les exempcions, les reduccions i les bonificacions sobre la base imposable i les deduccions sobre la quota (art. 203.2 i .3 EAC i 10 i

19.Dos LOFCA). Igualment, correspon a la Generalitat la gestió, la recaptació, la liquidació i la inspecció dels tributs estatals cedits totalment, i en cas que se li atribueixin, també sobre els cedits parcialment (art. 203.4 EAC i art. 19.Dos LOFCA). Pel que fa a la resta dels tributs de l'Estat recaptats a Catalunya, la seva aplicació, potestat sancionadora i revisió correspon a l'Administració de l'Estat, sens perjudici de la delegació que aquest pugui fer a la Generalitat i de la col·laboració que entre ambdues administracions s'estableixi, especialment si així ho exigeix la naturalesa del tribut (art. 19.Tres LOFCA).

A partir d'aquí, com ja vàrem dir en el DCGE 8/2012, cal tenir en compte que:

«En el procediment d'atribució dels tributs cedits a les comunitats autònomes intervenen quatre normes: l'Estatut; la LOFCA; la llei que, entre altres aspectes, estableix les condicions generals de la cessió de tributs, i una darrera llei que concreta la cessió per a cada comunitat autònoma. Aquesta llei, que s'ha dictat com a llei marc de les previstes a l'article 150.1 CE, és substancial per determinar les facultats legislatives autonòmiques en la matèria [...]. I, en el cas de Catalunya, s'ha de tramitar [...] d'acord amb el que disposa l'article 210.2.a EAC i seguint el procediment establert en el paràgraf final de la disposició addicional setena EAC, declarat expressament conforme a la Constitució per l'esmentada Sentència 31/2010 (FJ 136). Tot això, sens perjudici que la decisió última de la seva elaboració i aprovació correspongui a les Corts Generals.» (FJ 2)

Altrament, les disposicions addicionals vuitena, novena i desena de l'Estatut determinen el percentatge de cadascun dels impostos estatals cedits a la Generalitat, si bé el Tribunal Constitucional, en l'al·ludida STC 31/2010, de 28 de juny, invocant la STC 181/1988, de 13 d'octubre (FJ 3), manifestà que són l'expressió d'un compromís entre la Generalitat i el Govern de l'Estat acordat en el si de la Comissió Mixta d'Assumptes Econòmics i Fiscals, com a «instrumento para propiciar la integración de las posiciones del Estado y de la Comunidad Autónoma», l'elaboració i el contingut del projecte de llei, amb subjecció a allò que s'hagi establert anteriorment en el marc de la cooperació multilateral (Consell de Política

Fiscal i Financera) i a les facultats de coordinació que corresponen a l'Estat (FJ 135).

Amb aquests efectes s'han aprovat la Llei 22/2009, de 18 de desembre, per la qual es regula el sistema de finançament de les comunitats autònomes de règim comú i ciutats amb estatut d'autonomia i es modifiquen determinades normes tributàries, i la Llei 16/2010, de 16 de juliol, del règim de cessió de tributs de l'Estat a la Comunitat Autònoma de Catalunya i de fixació de l'abast i les condicions de la cessió.

Finalment, l'article 204 EAC atribueix a l'Agència Tributària de Catalunya la gestió, la recaptació, la liquidació i la inspecció de tots els tributs propis de la Generalitat, com també, per delegació de l'Estat, dels tributs que li hagi cedit totalment. L'Agència, que disposa de plena capacitat per a l'exercici d'aquestes funcions, també amb relació als tributs locals, va ser creada per la Llei 7/2007, de 17 de juliol, de l'Agència Tributària de Catalunya; desplegada reglamentàriament pel Decret 279/2007, de 24 de desembre, i inicià les seves activitats l'1 de gener de 2008, amb l'aprovació de l'Ordre ECF/496/2007, de 21 de desembre.

A l'últim, direm que el precepte estatutari precitat va ser declarat conforme a la Constitució pel Tribunal Constitucional, que va determinar que la potestat autonòmica de gestió tributària no suscita cap problema quan es projecta sobre els tributs propis de la Generalitat. De la mateixa manera, l'admet respecte dels tributs estatals que ja han estat cedits o els que ho siguin en el seu moment, pel fet que l'article 156.2 CE ja preveu que les comunitats autònomes puguin actuar com a delegades o col·laboradores de l'Estat en la gestió tributària, d'acord amb l'Estatut i les lleis (STC 31/2010, FJ 132).

Una vegada fetes les consideracions generals anteriors, i per tal de centrar el nostre pronunciament, hem de recordar que «l'autonomia financera comprèn l'autonomia normativa, entesa com la capacitat d'exercir la potestat legislativa i reglamentària en les matèries sobre les quals té competències cada comunitat autònoma». En aquest sentit, l'abast de la capacitat normativa difereix segons els tipus d'ingressos sobre els quals es projecta, de manera que «és plena pel que fa als

tributs propis i, en canvi, és més limitada respecte als tributs estatals cedits (art. 203 EAC)» (DCGE 8/2012, precitat, FJ 2).

D'acord amb la doctrina constitucional, i a l'empara dels articles 133.1 i 149.1.14 CE i del que disposa la LOFCA, l'Estat és titular de les competències normatives inherents a tots els seus tributs, si bé, pel que fa als tributs cedits, com hem vist, pot atribuir-les a les comunitats autònomes en els termes i amb l'abast que determinin les lleis que regulin la cessió (art. 10 i 19 LOFCA i art. 45 Llei 22/2009). Conseqüentment, el règim legal dels tributs cedits és substancialment diferent en funció de la figura tributària de què es tracti (per totes, STC 161/2012, de 20 de setembre, FJ 3). Ara bé, cal tenir present que, en la mesura que els ingressos provinents dels tributs cedits han anat adquirint una importància cabdal com a font de recursos de les comunitats autònomes, l'atribució de les corresponents competències normatives a les comunitats autònomes i la possibilitat de modular els corresponents ingressos ha suposat un canvi substancial de la seva autonomia financera (STC 204/2011, de 15 de desembre, FJ 8).

Així, sense entrar en un estudi detallat, que excediria de l'objecte d'aquest Dictamen, ens limitarem a assenyalar que la Llei 22/2009, abans esmentada, determina en quins supòsits les comunitats autònomes poden assumir competències normatives per a la regulació dels procediments de gestió, recaptació, liquidació i inspecció dels tributs susceptibles de cessió (art. 45 i seg.), possibilitat que la Generalitat ja exerceix amb relació a diversos tributs, com ara l'impost sobre successions i donacions o l'impost sobre transmissions patrimonials i actes jurídics documentats.

b) Vist el que acabem d'exposar, estem en condicions d'analitzar el contingut de l'esmena que suscita dubtes en els diputats sol·licitants, la qual encomana al Govern la tramesa d'un projecte de llei que reguli els procediments d'aplicació de tots els tributs suportats a Catalunya.

Del seu redactat es desprèn que la configuració de la llei tributària catalana que prefigura la norma examinada no distingeix entre els tributs propis de la Generalitat i els tributs no propis, categoria aquesta última que inclouria tant els tributs cedits, totalment o parcial, com la resta dels tributs de

l'Estat recaptats a Catalunya. Això és així si ens atenim a la mateixa redacció de l'esmena, que fa referència als tributs «suportats» a Catalunya, amb el benentès que qui suporta un tribut és qualsevol persona, física o jurídica, que assumeix obligacions tributàries, ja sigui com a contribuent, substituta o responsable (art. 35 i seg. LGT).

Respecte d'aquesta potestat normativa de la Generalitat per regular els procediments de gestió, recaptació, liquidació i inspecció, que es projectaria sobre tots els tributs suportats a Catalunya, sense distincions, hem de posar en relleu que no pot tenir el mateix abast quan es tracta de tributs propis que quan es tracta de tributs no propis. Perquè, en el primer cas, és clar que estem davant d'una potestat normativa plena però, en el segon, la seva titularitat correspon a l'Estat, tot i que el bloc de la constitucionalitat preveu que aquest darrer la pugui atribuir a les comunitats autònomes respecte dels tributs cedits, i que està supeditada a l'abast i els termes que figurin a les lleis de cessió corresponents.

En aquest sentit, reiterem que el Tribunal Constitucional ha avalat la regulació autonòmica de determinats aspectes dels tributs cedits, malgrat advertir que aquesta haurà de fer-se en el marc establert per l'Estat, determinat per la LOFCA i precisat per la corresponent llei de cessió de tributs. Així doncs, tota extralimitació en l'àmbit de la cessió de tributs comporta la inconstitucionalitat de les normes autonòmiques en produir-se automàticament una invasió de la competència estatal *ex* article 149.1.14 en relació amb els articles 133.1 i 157.3 CE (STC 197/2012, de 6 de novembre, FJ 3).

És per totes aquestes raons que hem de concloure que l'esmena reservada número 426 és contrària als articles 133.1, 149.14 i 157.3 CE i no troba empara en l'article 203.2 EAC.

B) L'esmena reservada número 427, d'addició d'una nova disposició addicional, estableix el que segueix:

«Modificació del Decret Legislatiu 1/2002, de 24 de desembre, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei de patrimoni de la Generalitat de Catalunya.

En el termini de tres mesos, el Govern trametrà al Parlament un projecte de llei de modificació del Decret Legislatiu 1/2002,

de 24 de desembre, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei de patrimoni de la Generalitat de Catalunya, amb la finalitat de preveure els mecanismes d'inventari, divisió i reassignació dels actius i passius de les administracions públiques amb presència actual a Catalunya o amb implicació a Catalunya, i que puguin ser afectades per una ratificació per part del Regne d'Espanya de la Convenció de Viena sobre Successió d'Estats en Matèria de Béns, Arxius i Deutes d'Estat de 1983.»

a) En el seu escrit de petició, els diputats sol·licitants sostenen que, perquè «pugui haver-hi successió en els actius i passius [...] cal un acord entre l'estat predecessor i l'estat escindit, i d'aquest acord, que és un autèntic tractat internacional, només en poden ser part els subjectes de dret internacional, cosa que Catalunya no és». A més, assenyalen que «considerar que una hipotètica aplicació de la Convenció de Viena sobre successió d'estats en matèria de béns, arxius i deutes d'Estat de 1983 pot representar la successió de Catalunya en el patrimoni de l'Estat no té encaix en l'actual configuració constitucional ni tampoc en el dret internacional, especialment si es té en compte que la Convenció de referència encara no ha estat ratificada per Espanya». D'altra banda, afirmen que l'esmentada Convenció, «de la que Catalunya no és i no en pot ser part», no és constitutiva d'un títol jurídic que causi l'adquisició de patrimoni d'acord amb el dret intern. Per tant, afegeixen que estem davant d'una matèria que no pot formar part d'un projecte de llei que reguli el patrimoni de la Generalitat, «ja que no són facultats que puguin quedar incloses dins l'expressió “administració” (art. 215.2 EAC), en ser indisponibles per la Generalitat de Catalunya».

b) Segons el contingut que pretén atribuir-se al projecte de llei que l'esmena encarrega al Govern, i que comportaria la modificació de la normativa general sobre el patrimoni de Catalunya (Decret legislatiu 1/2002), podem afirmar que el marc competencial constitucional i estatutari en el qual s'enquadra principalment és el relatiu al règim jurídic dels béns i els drets de les administracions públiques. En concret, la futura regulació hauria d'establir els mecanismes que permetessin l'elaboració d'un inventari del patrimoni de totes les administracions públiques amb presència actual a Catalunya,

amb la finalitat de procedir a la divisió i la reassignació dels seus actius i passius, en el cas que el Regne d'Espanya ratifiqués la Convenció de Viena de 1983, sobre successió d'estats en matèria de béns, arxius i deutes d'Estat. Com que la finalitat a la qual està destinat l'inventari depèn per a la seva plena efectivitat de la ratificació d'un tractat internacional concret, haurem de fer referència també a la competència en matèria de relacions internacionals i al contingut de l'esmentat tractat.

L'article 132.1 CE estableix que la llei ha de regular el règim jurídic dels béns de domini públic i dels béns comunals inspirant-se en els principis d'inalienabilitat, imprescriptibilitat i inembargabilitat, i també que n'ha de regular la desafectació. Al seu torn, l'article 215 EAC disposa que el patrimoni de la Generalitat és integrat pels béns i els drets dels quals és titular i pels que adquireixi mitjançant qualsevol títol jurídic. A més, l'article 159.1.a del mateix text estatutari preveu que correspon a la Generalitat, en matèria de règim jurídic i procediment de les administracions públiques catalanes, «la competència exclusiva, en allò que no estigui afectat per l'article 149.1.18 CE». Aquesta competència inclou els mitjans necessaris per exercir les funcions administratives i, per tant, el règim jurídic dels béns de domini públic i patrimonials.

D'acord amb la doctrina constitucional, el règim patrimonial dels béns públics està constituït per l'agregació del conjunt de facultats i prerrogatives que corresponen a les administracions públiques per a la defensa i la conservació dels seus béns. En aquest sentit, la jurisprudència ha establert que és precisament el títol competencial de l'article 149.1.18 CE el que principalment habilita l'Estat per dictar la normativa bàsica comuna a totes les administracions públiques en aquesta matèria (per totes, STC 94/2013, de 23 d'abril, FJ 4), a la qual les comunitats autònomes s'hauran d'ajustar en el desenvolupament legislatiu relatiu a la regulació del seu propi patrimoni. I això anterior, tant pel que fa a «las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas» a què fa referència l'esmentat precepte constitucional, com a la «legislación básica sobre contratos o concesiones administrativas» (STC 162/2009, de 29 de juny, FJ 4).

Amb tot, cal tenir present, com ja vàrem significar en el DCGE 17/2010, de 15 de juliol que, a l'empara del títol de l'article 159 EAC i la seva connexió amb l'article 2 EAC, la Generalitat pot exercir les opcions normatives que consideri oportunes sobre el règim jurídic de totes les institucions i administracions que la componen com a sistema institucional, inclosos també els ens locals (FJ 3).

D'altra banda, i això és rellevant als efectes de l'examen que estem realitzant, l'Estatut defineix la Generalitat com «el sistema institucional en què s'organitza políticament l'autogovern de Catalunya» (art. 2). Així, la Generalitat no engloba només les institucions autonòmiques d'àmbit territorial català, sinó també totes aquelles altres institucions i òrgans públics presents a Catalunya que deriven o bé de l'autonomia local reconeguda per la Constitució (els municipis i les vegueries, aquestes últimes de nova creació, els òrgans de govern de les quals es preveu que arribin a substituir les diputacions provincials) o bé del mateix Estatut (comarques). Aquesta circumstància, introduïda amb l'Estatut de 2006, entronca amb la mateixa jurisprudència constitucional, que ha reconegut els elements històrics de l'organització territorial i del règim local a Catalunya (STC 214/1989, de 21 de desembre, i 109/1998, de 21 de maig).

Per tant, d'acord amb el model explicitat, «la Generalitat té la competència per legislar sobre el règim jurídic i el procediment en l'àmbit que li és propi, és a dir, el de les administracions públiques catalanes enteses en sentit ampli, en l'exercici de la seva potestat d'autoorganització administrativa, amb la finalitat de garantir un marc de seguretat jurídica i un tractament uniforme de les persones administrades» (DCGE 17/2010, FJ 3).

Després de delimitar el marc constitucional i estatutari i amb la finalitat de contextualitzar l'esmena objecte de dictamen, cal fer esment de la Llei 33/2003, de 3 de novembre, de patrimoni de les administracions públiques que, d'acord amb la disposició final segona i amb l'abast que s'hi determina, es declara com a normativa bàsica en matèria de règim patrimonial de les administracions públiques. A aquesta norma s'ha d'afegir el Reglament general de la Llei de patrimoni de les

administracions públiques, aprovat pel Reial decret 1373/2009, de 28 d'agost.

Per la seva banda, hem de deixar constància que la normativa reguladora del règim jurídic del patrimoni públic de la Generalitat s'ha desenvolupat mitjançant el Decret legislatiu 1/2002, de 24 de desembre, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei de patrimoni de la Generalitat de Catalunya (TRLPG), i pel Decret 323/1983, de 14 de juliol, pel qual s'aprova el Reglament per a l'execució de la Llei 11/1981, de 7 de desembre, del patrimoni de la Generalitat. Entre els béns que constitueixen el patrimoni dels ens públics es troben els béns de domini públic (o demaniais) i els béns de domini privat (o patrimonials), sotmesos a un diferent règim jurídic.

En aquest context normatiu, i a títol il·lustratiu, cal assenyalar que, en l'actualitat, l'obligació de formar inventari dels béns de les administracions públiques està prevista, amb caràcter bàsic, a l'article 32.1 de la precitada Llei 33/2003. I que, en l'àmbit de Catalunya s'atribueix al Departament d'Economia i Finances respecte del patrimoni de la Generalitat, tenint en compte que el dit inventari ha de comprendre els béns immobles de domini públic i patrimonials, els béns mobles i també els drets sobre béns immobles i mobles, els drets immaterials de la propietat industrial i intel·lectual i els títols valors, tant si són de propietat de la Generalitat com si són de propietat d'organismes autònoms o pertanyen a ens públics o a empreses públiques participades per aquella. En relacions separades també s'han d'inventariar els béns i els drets subjectes a condicionaments i les concessions administratives a favor de la Generalitat (art. 37 TRLPG).

A banda d'això, i pel que ara interessa, el sentit de la finalitat a la qual es destina l'inventari de què fa esment el projecte de Llei previst a l'esmena qüestionada, com és la «divisió i reassignació dels actius i passius de les administracions públiques» afectades, l'hem de cercar en la normativa internacional aplicable a la successió entre estats.

Aquesta normativa pot referir-se a dos aspectes diferents de la qüestió: la responsabilitat del nou Estat en el compliment de les obligacions derivades dels tractats conclosos per l'Estat original, que es regeix per la Convenció de Viena de 1978, en

vigor, i la regulació de la successió en matèria de béns, arxius i deutes d'Estat, que es regeix per la Convenció de Viena de 1983, que no és vigent a l'Estat espanyol per manca de ratificació i que és la que ara ens ocupa.

L'article 1 de la citada Convenció de Viena sobre successió d'estats en matèria de béns, arxius i deutes d'Estat determina que aquesta s'apliqui, com indica la seva mateixa rúbrica, a l'efecte de la successió d'estats. Així, a títol indicatiu, i per tal de contextualitzar l'objectiu final de la regulació prevista a l'esmena examinada, direm, de manera molt succinta que, al llarg dels seus cinquanta-un articles, aquest instrument preveu l'articulació del pas de béns, deutes i arxius de l'Estat predecessor al successor i fixa, entre d'altres, els seus efectes, la data i la conservació i seguretat, així com també els mecanismes d'arranjament de controvèrsies. A més, conté una sèrie de regles sobre com s'ha de dur a terme la divisió i la reassignació dels béns dels estats afectats, aplicables normalment en defecte d'acord entre les parts, i que varien en funció de les categories específiques de successió d'estats (art. 14 a 18).

Tot i que, com ja ha estat advertit, la Convenció de Viena de 1983 no ha estat ratificada per l'Estat espanyol, això no és obstacle perquè, arribats a aquest punt, recordem, no per no sabut, que l'article 149.1.3 CE reserva a l'Estat la competència exclusiva en matèria de relacions internacionals. Precisament, l'esmentada competència estatal ha estat examinada recentment pel Consell de Garanties Estatutàries en els dictàmens 14/2014, de 17 de juny, 23/2014, de 13 de novembre, i 1/2015, de 27 de gener (FJ 2, en tots els casos), on es fa una síntesi, a la qual ens remetem, de la jurisprudència constitucional corresponent. En tot cas, només posarem en relleu aquí que «la forma com es confecciona, com s'arriba a prendre la decisió de signar i com es ratifica un tractat internacional correspon decidir-ho en exclusiva a l'Estat (art. 149.1.3 CE)».

c) Després de l'anàlisi del paràmetre de constitucionalitat i d'estatutarietat de les matèries a què es refereix la disposició qüestionada, passarem seguidament a examinar-ne el contingut per tal de pronunciar-nos sobre els dubtes que plantegen els sol·licitants. Com es recordarà, proposa atorgar un mandat al Govern perquè en el termini de tres mesos projecti la mo-

dificació del vigent TRLPG, amb l'objecte de preveure «els mecanismes d'inventari, divisió i reassignació dels actius i passius de les administracions públiques amb presència actual a Catalunya o amb implicació a Catalunya, i que puguin ser afectades per una ratificació per part del Regne d'Espanya de la Convenció de Viena sobre successió d'estats en matèria de béns, arxius i deutes d'Estat de 1983».

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

Quant a la primera qüestió, hem de recordar que a l'empara de l'article 159.1.a EAC, la Generalitat té competències per regular el procediment d'inventari de les administracions públiques que formen part del seu sistema institucional d'acord amb l'article 2 EAC. Aquest àmbit d'aplicació subjectiu de la normativa de la Generalitat en matèria de règim jurídic i de procediment administratiu ha estat concretat en l'article 3 de la Llei 26/2010, de 3 d'agost, que fou objecte de la nostra anàlisi en l'abans citat DCGE 17/2010. En efecte, en el nostre pronunciament consultiu sobre aquest precepte del llavors projecte de llei, ja vàrem dir que:

«tant l'Administració de la Generalitat com els governs locals s'integren en el concepte d'allò que s'entén com a administracions públiques catalanes. Així mateix, a més de les organitzacions administratives més clàssiques, també hi trobem [...] altres i diverses formes d'organització, com són els organismes autònoms, les entitats públiques i els consorcis, per esmentar-ne la tipologia més freqüent. En el cas de l'Administració de la Generalitat, tota aquesta tipologia de formes organitzatives, majoritàriament adscrites o dependents d'aquesta, troba bona part del seu reconeixement en els articles 71.6 i 150 EAC.» (FJ 3)

Així les coses, hem de concloure que, d'acord amb l'actual marc constitucional i estatutari de distribució de competències, el Govern es troba habilitat per tramitar un projecte de llei en la matèria que ens ocupa referida a la Generalitat entesa com al conjunt d'administracions públiques «de» Catalunya i, per tant, sobre totes aquelles administracions incloses en l'article 2 EAC, i recollides actualment en l'article 3 de la Llei 26/2010.

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

Com a segona i darrera qüestió, hem de fer esment del fet que la disposició vinculi l'aplicació dels mecanismes d'inventari i les successives operacions de divisió i reassignació, sobre el conjunt d'administracions públiques a què acabem d'al·ludir, a l'eventualitat que aquestes puguin ser «afectades per una ratificació per part del Regne d'Espanya de la Convenció de Viena sobre successió d'estats en matèria de béns, arxius i deutes d'Estat de 1983».

Respecte d'aquesta formulació, hem de recordar, una vegada més, que, com bé admet la pròpia esmena, la susdita Convenció no ha estat ratificada per Espanya i, com a tal, no forma part de l'ordenament intern de l'Estat. A més que, com ja sabem, d'acord amb l'article 149.1.3 CE, el procediment com es confecciona, com s'adopta la decisió de signar i com es ratifica un tractat internacional correspon de decidir-ho a l'Estat en exclusiva (DCGE 1/2015, de 17 de gener, FJ 2).

En conseqüència, hem de concloure, sense necessitat de major argumentació, que l'esmena reservada parteix d'un supòsit de fet (la successió entre estats) i d'una finalitat (la necessària distribució dels béns entre l'estat predecessor i el successor) no previstes constitucionalment. Per tant, l'esmena

reservada número 427, atès l'excés competencial en el qual incorre el seu àmbit d'aplicació, així com per la manca de cobertura constitucional de la seva finalitat, vulnera l'article 149.1.18 CE i no troba empara en l'article 159.1.a EAC.

C) L'esmena número 428, d'addició d'una nova disposició addicional, estableix el següent:

«Protecció i garantia de servei de les infraestructures crítiques de Catalunya. En el marc de les competències que ens atorga l'article 164 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, i en el context establert per la Directiva 2008/114 del Consell, de 8 de desembre, sobre la identificació i la designació d'infraestructures crítiques europees i l'avaluació de la necessitat de millorar-ne la protecció, en el termini de sis mesos, el Govern aprovarà un projecte de llei de protecció de les infraestructures crítiques de Catalunya. Aquesta llei ha d'establir els procediments per catalogar el conjunt de les infraestructures que presten serveis essencials a la nostra societat i, d'altra banda, ha de dissenyar el planejament que contingui mesures que garanteixin la continuïtat del seu funcionament, així com de prevenció i protecció eficaces contra les possibles amenaces envers aquestes infraestructures, tant en el pla de la seguretat física com en el de la seguretat de les tecnologies de la informació i les comunicacions. En un termini de 12 mesos, el Govern elaborarà el catàleg d'infraestructures estratègiques de Catalunya, i posarà en funcionament una comissió interdepartamental que desplegui les mesures oportunes per garantir la continuïtat del servei i funcionament de les infraestructures estratègiques de Catalunya.»

A parer dels sol·licitants, l'habilitació competencial per dur a terme el mandat que comporta la disposició addicional proposada no té cap sustentació en l'actual bloc de la constitucionalitat. En concret, entén que l'article 164 EAC, que preveu les competències de la Generalitat en matèria de seguretat pública, no inclou en cap dels seus apartats una habilitació competencial «per a regular a través de llei els aspectes que l'esmena estableix que han de ser les matèries regulades per la llei en qüestió relacionades amb les infraestructures».

a) Amb l'objecte de fixar el cànon de constitucionalitat i d'estatutarietat, cal examinar primerament el contingut i la

finalitat de la disposició qüestionada, per a la qual cosa partirem del concepte d'«infraestructura crítica», una noció originàriament anglosaxona (*critical infrastructure*), que s'ha consolidat també en l'àmbit del dret comunitari europeu.

En efecte, d'acord amb la Directiva 2008/114/CE del Consell, de 8 de desembre de 2008, sobre la identificació i designació d'infraestructures crítiques europees i l'avaluació de la necessitat de millorar-ne la protecció, són infraestructures crítiques «el elemento, sistema o parte de éste 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». D'acord amb aquest criteri, tenen la consideració d'infraestructures crítiques europees (ICE) aquelles la pertorbació o destrucció de les quals afectaria greument dos o més estats membres (art. 2).

La precitada Directiva estableix igualment un procediment per tal que els estats membres identifiquin i designin les ICE, a més de formular un plantejament comú per avaluar-les, amb l'objectiu de millorar la protecció de la població en el marc del programa europeu de protecció de les infraestructures crítiques (PEPIC), que dóna prioritat a la lluita contra les amenaces terroristes. Els estats estan obligats a informar a la Comissió sobre aquest assumpte, amb caràcter anual, i a garantir la posada en marxa de plans de seguretat o equivalents per a cada ICE, a càrrec del seu titular o operador (PSO), amb el propòsit de cercar les solucions de seguretat pertinents. Així mateix, han d'assegurar que hi hagi un responsable d'enllaç per a la seguretat de cadascuna de les ICE, amb la funció de connectar-lo amb l'autoritat competent de l'estat membre, a l'efecte d'intercanviar informació sobre possibles riscos i amenaces.

Si això és així, resulta clar que la matèria en la qual s'enquadra l'eventual regulació prevista en la disposició addicional objecte de dictamen s'insereix en el títol competencial de la seguretat pública. Com sabem, des dels seus inicis, la doctrina constitucional l'ha caracteritzat com a competència ex-

clusiva de l'Estat, *ex* article 149.1.29 CE, consistent en aquell feix d'activitats dirigides a la protecció de les persones i els béns amb la finalitat de garantir la tranquil·litat i l'ordre ciutadans, principalment, mitjançant l'activitat policial pròpiament dita, així com d'altres de naturalesa administrativa inherents a aquelles activitats (vegeu, per totes, recollint doctrina anterior, STC 86/2014, de 29 de maig, FJ 4).

No obstant aquest caràcter exclusiu, la norma fonamental preveu, en el mateix precepte, l'assumpció de competències en la matèria per part de les comunitats autònomes que es dotin en els seus respectius estatuts de cossos policials propis, en el marc establert per una llei orgànica, integrant del bloc de la constitucionalitat, com és la Llei orgànica 2/1986, de 13 de març, de forces i cossos de seguretat.

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

D'altra banda, cal tenir present que la mateixa jurisprudència del Tribunal Constitucional ha delimitat l'abast de les competències autonòmiques sobre la base de dos criteris: primer, que l'àmbit competencial corresponent a la creació de les policies autonòmiques no només té un caràcter orgànic sinó també funcional, de manera que comprèn la potestat normativa d'organitzar la policia autonòmica per a l'exercici de les funcions que li són atribuïdes per l'Estatut i la legislació en seguretat pública; i segon, que determinades facultats administratives complementàries a la seguretat ciutadana no són susceptibles de ser segregades de les tasques pròpies de les forces i els cossos de seguretat, per la seva incidència en la prevenció i investigació de fets delictius i el manteniment de l'ordre

ciutadà (STC 104/1989, de 8 de juny, FJ 4; 154/2005, de 9 de juny, FJ 5 a 8, i la ja citada 86/2014, de 29 de maig, FJ 4).

Després d'exposar el cànon corresponent, i reprenent el context normatiu en què s'inseriria el contingut de la futura llei prevista a l'esmena sol·licitada, indicarem que la Directiva precitada ha estat transposada per l'Estat mitjançant la Llei 8/2011, de 28 d'abril, per la qual s'estableixen mesures per a la protecció de les infraestructures crítiques, i que ha estat desenvolupada, entre d'altres, pel Reial decret 704/2011, de 20 de maig, que aprova el Reglament de protecció d'aitals infraestructures.

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

Així mateix, com avança el seu preàmbul, té com a objecte, primer, catalogar el conjunt de les que presten serveis essencials a la nostra societat i, segon, dissenyar plans que continguin mesures de prevenció i protecció eficaces, tant en el pla de la seguretat física com en el de la seguretat de les tecnologies de la informació i les comunicacions. De la mateixa forma, dissenya el sistema organitzatiu de protecció que ha d'assegurar «una coordinació eficaç de les administracions públiques i de les entitats i organismes gestors o propietaris d'infraestructures que prestin serveis essencials per a la societat, a fi d'aconseguir una seguretat millor per a aquelles». És sobre aquesta base que se sustenten els denominats «Catàleg nacional d'infraestructures estratègiques» i el «Pla nacional de protecció d'infraestructures crítiques».

Per acabar, volem reiterar que, com ja vam assenyalar en el fonament jurídic primer, no partirem del contingut ni de les atribucions competencials de la Llei 8/2011 com a paràmetre d'aplicació al cas que ens ocupa, atès que no es tracta d'efectuar una anàlisi de la seva adequació al bloc de la constitucionalitat. Amb tot, ens interessa remarcar que s'empara inequívocament en l'article 149.1.29 CE, i que no té incidència en l'àmbit de la protecció civil, atès que disposa que allò que preveu s'ha d'entendre «sens perjudici del que estableix la normativa autonòmica en matèria de protecció civil, d'acord amb les competències corresponents a cada territori en virtut del que disposin els estatuts d'autonomia corresponents» (disposicions finals primera i segona).

b) A partir d'aquí, i feta la precisió anterior, estem en condicions de donar resposta als dubtes que suscita en els diputats sol·licitants l'esmena examinada, que conté dos mandats al Govern amb diferent abast i, com ja hem explicitat, de caràcter no vinculant.

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

Així les coses, en vista del que hem exposat en el paràmetre, resulta clar que la matèria a què fa referència el projecte de llei previst en l'esmena té com a objectiu, en darrera instància, protegir les persones i els béns i mantenir la tranquil·litat i l'ordre ciutadans. I això, principalment, mitjançant la regulació de diversos procediments i actuacions administratives, com ara l'elaboració d'un catàleg o el disseny d'un planejament, tots ells dirigits a prevenir i a protegir aquelles infraestructures que tenen un funcionament que es considera essencial per a les funcions de la societat.

Es tracta, per tant, d'una norma legal que s'inseriria en l'àmbit de la seguretat pública, entesa en un sentit ampli i alhora com a regulació principal, que hem vist que és competència exclusiva de l'Estat (art. 149.1.29 CE), al qual li correspon, en tot cas, la potestat legislativa en la matèria. A més, a partir del que s'ha dit anteriorment, no hi ha dubte que el contingut del projecte de llei a què al·ludeix l'esmena coincideix *prima facie* amb el de la Llei estatal 8/2011.

Així doncs, el legislador català no pot requerir al Govern per tal que, en l'actual marc constitucional i estatutari, elabori un projecte de llei amb el contingut que preveu l'esmena qüestionada. No obstant això, excusem dir que la Generalitat, en tant que disposa de competències estatutàriament reconegudes per a la protecció de les persones i els béns i per al manteniment de l'ordre públic, pot exercir les facultats reconegudes a l'article 10 de la Llei 8/2011 i el Reial decret 704/2011 (art. 10), com ara intervenir en la implantació de plans de suport operatiu, proposar la declaració de zona crítica i custodiar la informació sensible sobre protecció d'infraestructures estratègiques de què disposi. I tot això, sens perjudici de l'exercici de les competències que li són pròpies d'acord amb el que disposa l'article 164 EAC.

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

Quant al mandat que el Govern elabori un catàleg sobre les «infraestructures estratègiques», hem de recordar que aquestes constitueixen una categoria distinta i més àmplia que les denominades «crítiques» (art. 2 d i e de la Llei 8/2011), en la mesura que les crítiques, que són les que constitueixen l'objecte exprés de la Directiva, són també estratègiques, però no a l'inrevés.

Pel que ara interessa, i a diferència del supòsit anterior, l'esmena no encarrega al Govern l'elaboració d'una regulació legal sinó que pretén que faci un catàleg, actuació aquesta

que té naturalesa eminentment instrumental i executiva. Per aquest motiu, tot i que l'Estat és titular de la competència exclusiva sobre seguretat pública *ex* article 149.1.29 CE i que pot adoptar el seu propi catàleg en els termes previstos normativament, estimem que, respectant els paràmetres que estableixi la normativa estatal per a la categorització d'aquestes infraestructures, i observant la deguda col·laboració que es requereix en aquest àmbit, el Govern podria elaborar, en cas que ho considerés convenient, un catàleg amb les infraestructures estratègiques del seu territori.

De la mateixa manera, a l'empara de les seves competències funcionals i organitzatives en matèria de cossos de seguretat i policia (art. 164 i, a més, art. 71.6 i 150 EAC), també podria crear, si ho considerés oportú, la comissió interdepartamental a què fa referència l'esmena, que es coordinés amb altres actuacions, com ara les de protecció civil o urgències sanitàries, i col·laborés amb les funcions dels altres cossos policials de l'Estat i de Catalunya, en els seus àmbits competencials respectius. En tot cas, l'exercici d'aquesta facultat hauria d'estar suportat per un marc d'acord amb l'Estat que preveïés els mecanismes de col·laboració i d'inserció de l'actuació de la Generalitat en el si de sistema que prefiguren la Directiva europea i la Llei estatal.

En conclusió, i d'acord amb els raonaments exposats, el primer i el segon paràgrafs de l'esmena reservada número 428 són contraris a l'article 149.1.29 CE i no troben empara en l'article 164.5 EAC. Per contra, el darrer paràgraf no és contrari a la Constitució ni vulnera l'Estatut.

D) L'esmena reservada número 429, d'addició d'una nova disposició addicional, estableix el següent:

«Llei de creació de l'Agència catalana de la Seguretat Social
El Govern trametrà al Parlament un projecte de llei de creació de l'Agència Catalana de la Seguretat Social en el termini de sis mesos a comptar des de l'entrada en vigor d'aquesta llei. Aquesta Agència assumiria de forma immediata les competències sobre les prestacions de protecció social pròpies o transferides per l'Estat que actualment gestionen diversos departaments del Govern català, afegint-hi les prestacions o millores

que eventualment es decidís incorporar. L'estructura de l'Agència Catalana de la Seguretat Social ha de preveure la futura assumpció de les competències que actualment són exercides per l'administració de l'Estat.»

A parer dels sol·licitants, l'esmena objecte del nostre examen té com a propòsit impulsar la creació de la seguretat social de la Generalitat, en substitució del sistema de seguretat social i de la Tresoreria General de la Seguretat Social de l'Administració general de l'Estat. Entén que la Generalitat és competent per crear agències o altres ens que gestionin les prestacions que li són pròpies, d'acord amb la distribució competencial actual que atribueix a l'Estat la capacitat d'establir la legislació bàsica i el règim econòmic (art. 149.1.17 CE) i a la Generalitat les facultats d'execució dels serveis relatius a la seguretat social (art. 125 i 165 EAC). Estima, tanmateix, que no és constitucional que la Generalitat, a través d'aquestes agències, assumeixi i gestioni competències que no li són pròpies d'acord amb la Constitució i l'Estatut.

a) Un cop exposades les motivacions dels sol·licitants, efectuarem a continuació l'enquadrament competencial corresponent del projecte de llei de què fa esment l'esmena descrita *ut supra* per tal de determinar el paràmetre de constitucionalitat i d'estatutarietat d'aplicació.

Primerament, hem d'assenyalar que una mera aproximació al contingut i a la finalitat de la regulació que s'hi preveu permet deduir que aquesta seria dictada a l'empara de dos títols competencials diferents: els serveis socials (art. 166 EAC) i la seguretat social (art. 165 EAC). En efecte, com analitzarem amb detall més endavant, a l'Agència Catalana de la Seguretat Social, tot i la denominació que expressament se li atorga, li serien atribuïdes genèricament competències sobre les «prestacions de protecció social», de manera que aquesta expressió inclouria tant les que formen part dels serveis socials com les de la seguretat social.

Quant a la competència exclusiva de la Generalitat sobre «serveis socials, voluntariat, menors i promoció de les famílies», prevista a l'article 166 EAC, ens remetem al que vàrem dir en el DCGE 13/2012, de 13 de setembre, que, recordant

una doctrina consultiva prèvia (DCC 279, de 29 de gener de 2007, F III), defineix «la noció de “serveis socials” com “el conjunt d’activitats i de programes dedicats a millorar el benestar de les persones i dels grups, o també el d’aquelles activitats d’ajuda humana, tècnica i encara material, demandada per la població en situació de necessitat”». Així mateix, assenyala que, segons la doctrina constitucional (STC 239/2002, d’11 de desembre, FJ 5), la noció material «assistència social» s’insereix en el principi rector de la política social i econòmica regulat a l’article 41 CE, si bé està clarament separada del concepte «seguretat social» (FJ 2).

Es subratlla, a més, que el caràcter exclusiu, que deriva del doble fet que la competència no apareix esmentada, ni de forma col·lateral, en la llista de l’article 149.1 CE, i que es considera com a competència expressament reservada a l’assumpció estatutària per l’article 148.1.20 CE, comporta que l’Estat no disposa de cap títol competencial explícit i directe que l’habiliti per intervenir en la matèria. Així, la «competència correspon, doncs, a la Generalitat, de forma exclusiva i, per tant, hi exerceix tant la potestat legislativa plena com la potestat reglamentària i la funció executiva, incloent-hi l’activitat de foment i les actuacions de naturalesa organitzativa, inspectora i sancionadora que porti aparellades» (DCGE 13/2012, FJ 2).

Pel que fa a la competència de «seguretat social», prevista als articles 165 EAC i 149.1.17 CE, en nom de la brevetat ens remetem també a la nostra doctrina més recent en aquest àmbit, en especial als DCGE 8/2013, de 8 d’agost (FJ 2), 14/2013, de 15 d’octubre (FJ 2.4) i 10/2014, de 27 de febrer (FJ 2).

Amb tot, direm que l’article 165 EAC disposa que correspon a la Generalitat en matèria de seguretat social, «respectant els principis d’unitat econòmica patrimonial i de solidaritat financera de la seguretat social, la competència compartida, que inclou: a) El desplegament i l’execució de la legislació estatal, llevat de les normes que configuren el règim econòmic. b) La gestió del règim econòmic de la seguretat social». A més que, pel que ara interessa, l’apartat 2 preveu que la Generalitat «pot organitzar i administrar, a aquests

efectes i dins del seu territori, tots els serveis relacionats amb les matèries damunt especificades, i exerceix la tutela de les institucions, les entitats i les fundacions en matèria de sanitat i seguretat social, llevat de l'alta inspecció, que queda reservada a l'Estat».

Així doncs, com ja vàrem dir en el DCGE 14/2013, les competències estatutàries de la Generalitat en matèria de seguretat social comprenen:

«un ampli ventall de facultats de les quals s'exceptuen, igual que ho feia l'article 17.2 EAC 1979, “les normes que configuren el règim econòmic” i “[l]a gestió del règim econòmic de la seguretat social”, matèria, aquesta darrera, en què les potestats de la Generalitat es limiten a l'esfera executiva (STC 195/1996, de 28 de novembre, FJ 10, i 51/2006, de 16 de febrer, FJ 4).

Precisament, pel que fa a l'abast de les competències executives de l'article 165.1.a i b EAC, podem afirmar que la Generalitat les té atribuïdes amb caràcter general, especialment si es té en compte que, com hem vist, l'apartat 2 del citat precepte assenyala que la Generalitat podrà organitzar i administrar, dins del seu territori, tots els serveis relacionats amb les matèries exposades en l'apartat 1 (seguretat social), a més d'exercir la tutela de les institucions, entitats i fundacions en matèria de sanitat i seguretat social, i l'Estat es reservarà l'alta inspecció, amb el límit conegut de respectar els «principis d'unitat econòmica patrimonial i de solidaritat financera de la seguretat social.» (FJ 2)

En efecte, la jurisprudència constitucional ha tingut ocasió de delimitar aquest àmbit de compartició precisant que correspon a l'Estat la competència sobre la legislació bàsica de les matèries que integren la seguretat social, amb l'objectiu de garantir un règim únic i uniforme en el conjunt del territori estatal (STC 124/1989, de 7 de juliol, FJ 3), reservant a les comunitats autònomes el seu desenvolupament, la potestat reglamentària i la funció executiva.

Certament, la distribució de funcions en l'àmbit de la seguretat social, articulada sobre la base del conegut esquema bases-desenvolupament, experimenta una notable alteració en l'àmbit específic del seu règim econòmic. En aquest punt, la doctrina constitucional ha manifestat reiteradament que la

competència de l'Estat no només inclou les potestats normati-
 ves, sinó que s'estén també a l'exercici de les competències
 executives, per tal de «preservar la unidad del sistema español
 de Seguridad Social y el mantenimiento de un “régimen públi-
 co”, 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) Un cop delimitades les regles que defineixen el règim
 competencial de les matèries «serveis socials» i «seguretat so-
 cial», estem en condicions de pronunciar-nos sobre la possible
 taxa d'inconstitucionalitat de l'esmena qüestionada, a partir
 del seu examen detallat.

Com hem avançat, l'esmena fa referència a un projecte de
 llei de creació de l'Agència Catalana de la Seguretat Social.
 Aquesta Agència assumiria un feix de competències, en dos
 moments temporals: de forma immediata, les que gestionen
 actualment els diversos departaments del Govern català, in-
 cloent les prestacions de protecció social, ja siguin les pròpies
 o les que han estat transferides per l'Estat, com també les
 prestacions o millores que, eventualment, decideixi incorpo-
 rar la Generalitat, a l'empara de les seves competències esta-
 tutàries *ex* articles 165 i 166 EAC. I, eventualment, les altres
 competències que, pel fet de ser de titularitat estatal, com
 reconeix explícitament l'esmena, requereixen que es duguï a
 terme prèviament el corresponent procés de transferència. En
 aquest sentit, podria resultar adequada l'aplicació de l'article
 150.2 CE, que preveu la possibilitat que l'Estat transfereixi,
 mitjançant llei orgànica, «facultats corresponents a una matè-
 ria de titularitat estatal que per la seva naturalesa siguin sus-
 ceptibles de transferència».

D'entrada, res no es pot oposar al fet que, a l'empara de
 les seves competències substantives (art. 165 i 166 EAC) i
 d'organització i gestió dels serveis públics (art. 71.6 i 150
 EAC), es prevegi la creació en el si de la Generalitat d'una
 entitat que actuï amb personalitat jurídica pròpia, autonomia
 administrativa i econòmica i plena capacitat d'obrar. En el cas
 que ara ens ocupa, estimem, es tractaria de gestionar de for-

ma concentrada les distintes prestacions de protecció social, d'acord amb les tendències organitzatives més recents del sector públic, combinant les diverses tècniques de dret públic i de dret privat que ofereix l'ordenament jurídic, en un sector que es caracteritza per un complexa trama organitzativa del sistema de seguretat i serveis socials (interdepartamental, territorial i interinstitucional).

Així mateix, tampoc no és mereixedor de cap crítica de constitucionalitat ni d'estatutarietat el fet que l'Agència assumi competències sobre les prestacions de protecció social que actualment gestionen els departaments de la Generalitat i les millores que hi estiguin connectades. I això, tant pel que fa a les competències sobre serveis socials, que com hem vist són exclusives de la Generalitat (art. 166 EAC), com a les competències de desenvolupament legislatiu i d'execució de la legislació estatal sobre seguretat social, incloent-hi la gestió del seu règim econòmic (art. 165.1.a i b EAC).

Hem de recordar, a més, que l'article 165.2 EAC faculta la Generalitat per organitzar i administrar, dins del seu territori, tots els serveis relacionats amb la seguretat social, a més d'exercir la tutela de les institucions, les entitats i les fundacions en matèria de sanitat i seguretat social, reservant a l'Estat l'alta inspecció, tot respectant els principis d'unitat econòmica patrimonial i de solidaritat financera de la seguretat social. De fet, aquestes facultats ja han estat sent exercides per l'Institut Català d'Assistència i Serveis Socials (ICASS), creat l'any 1983, amb personalitat jurídica pròpia, com a entitat gestora de les prestacions d'assistència social i els serveis socials de la seguretat social a tot el territori de Catalunya, previstos entre d'altres a la Llei 12/2007, d'11 d'octubre, de serveis socials.

Dit això, cal que tractem dues qüestions ulteriors. La primera, relativa a les crítiques que suscita la denominació que se li atorga a la futura entitat («Agència Catalana de la Seguretat Social»), pel fet que tant el marc constitucional i estatutari com la doctrina constitucional mateixa han identificat aquesta expressió amb l'àmbit competencial de titularitat exclusiva de l'Estat. De manera que, atès que es proposa que l'Agència dugui a terme funcions que pertanyen tant a la

matèria «serveis socials» com a la matèria «seguretat social», dins la competència de la Generalitat, i en els termes abans indicats, estimem que seria més adequat que aquesta adoptés una intitolació que no induís a cap mena de confusió en l'esfera competencial d'ambdues administracions.

Pel que fa a la segona i darrera, es refereix a l'abast del darrer incís de l'esmena analitzada que, com veurem, conté una previsió de caràcter eminentment organitzatiu i estructural. Així, disposa que «[l'*estructura* de l'Agència Catalana de la Seguretat Social ha de preveure la futura assumpció de les competències que actualment són exercides per l'administració de l'Estat [la cursiva és nostra]», de manera que, al nostre parer, al·ludeix a la necessitat que l'Agència, des del punt de vista dels mitjans materials i personals, pugui fer front a l'eventual circumstància d'assumir, si és procedent, les competències que actualment són exercides per l'Administració de l'Estat, presumiblement i principal, les relatives a la seguretat social *ex* article 149.1.17 CE.

D'acord amb l'anterior, el fet que el projecte de llei a què fa referència doti l'Agència d'una estructura suficient per fer-se càrrec d'aquesta eventualitat no permet arribar a una conclusió d'inconstitucionalitat ni d'antiestatutarietat. En efecte, entenem que la citada llei de creació de l'Agència Catalana de Seguretat Social no s'erigeix en la norma per la qual la Generalitat assumirà directament competències corresponents a una matèria de titularitat estatal, ja que, com hem dit, aquesta possibilitat només es pot operar a través dels corresponents mecanismes de transferència o delegació a les comunitats autònomes, mitjançant una llei orgànica *ex* article 150.2 CE.

És per tots aquests motius que considerem que l'esmena reservada número 429, interpretada en els termes i amb l'abast exposats, no és contrària a la Constitució ni a l'Estatut.

E) L'esmena número 431, d'addició d'una nova disposició addicional, estableix el següent:

«Modificació de la llei de l'Autoritat Catalana de la Competència
En el termini de sis mesos a comptar des de la publicació d'aquesta llei, el Govern presentarà al Parlament un projecte

de llei de modificació de la Llei 1/2009, del 12 de febrer, de l'Autoritat Catalana de la Competència, per tal de preveure una eventual assumpció de les funcions reguladores en l'àmbit de la garantia de l'accés a xarxes en l'energia, les telecomunicacions i el transport ferroviari, i adaptar l'organització; l'estructura de personal; el règim econòmic, de contractació i patrimonial; i la col·laboració amb l'administració de la Generalitat i altres administracions a aquesta funció.»

A parer dels diputats sol·licitants, l'esmena que acabem de reproduir conté un mandat per tal que el Govern aprovi un projecte de llei que modifiqui la Llei 1/2009, de 12 de febrer, de l'Autoritat Catalana de la Competència (en endavant, ACCO), a fi d'atorgar a aquest ens funcions reguladores que no són competència de la Generalitat. Ho exemplifica afirmant que, en un àmbit com el de l'energia, la Generalitat té una mera competència compartida, de manera que ha de respectar les bases que fixi l'Estat en l'activitat de distribució que s'acompleixi a Catalunya (art. 133.1.b EAC). A criteri dels peticionaris, l'esmena tampoc no respecta l'article 149.1.21 CE en no posar cap condicionant a l'assumpció de l'exercici de funcions reguladores en àmbits com el transport per ferrocarril.

a) Per tal de situar l'esmena en el seu context, cal fer esment del fet que la modificació de la Llei 1/2009 portaria com a conseqüència assignar a l'ACCO les funcions reguladores en els sectors i en l'àmbit descrit en la disposició, a més de les funcions que actualment té en relació amb la promoció i la defensa de la competència, en sentit estricte, que exposarem després.

Sobre això, podem apuntar que la descentralització en organismes independents de l'Administració pública de les funcions de control derivades de la defensa de la competència inicialment, i les de supervisió dels mercats regulats, en un moment posterior, a conseqüència del procés liberalitzador, troba el seu encaix, en l'àmbit europeu, en l'article 35 del Reglament 1/2003, de modernització de l'aplicació del dret de la competència a la Unió Europea que estableix que els estats membres han de designar lliurement l'autoritat o les autoritats de la competència responsables d'aplicar els articles 101 i 102

del Tractat de funcionament de la Unió Europea (TFUE). La normativa comunitària preveu, a més, que aquestes autoritats puguin incorporar funcions administratives i jurisdiccionals. Al seu torn, la jurisprudència del TJUE ha delimitat de forma homogènia els contorns del disseny institucional de les autoritats estatals corresponents.

A l'anterior, i sense ànim d'exhaustivitat, cal que afegim les disposicions de les directives en els diversos àmbits sectorials concrets que exigeixen la designació en cada Estat membre d'autoritats reguladores a escala estatal (així, per exemple, l'article 35 de la Directiva 2009/72/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 13 de juliol, i l'article 39 de la Directiva 2009/73/CE del Parlament Europeu i del Consell, de la mateixa data, pel que fa al mercat interior de l'electricitat i del gas natural, respectivament; l'article 3 de la Directiva 2002/21/CE, de 7 de març, relativa a les comunicacions electròniques, o l'article 55 de la Directiva 2012/34/UE, de 21 de novembre, del Parlament Europeu i del Consell, pel que fa al transport ferroviari).

En aquest marc, si bé inicialment s'havia optat, en l'àmbit estatal, per una separació de funcions entre autoritats sectorials i l'autoritat de defensa de la competència, la Llei 3/2013, de 4 de juny, de creació de la Comissió Nacional dels Mercats i la Competència (CNMC) agrupà en aquest ens de nova creació les funcions relatives al funcionament correcte dels mercats i dels sectors supervisats fins aquell moment per la Comissió Nacional d'Energia, la Comissió del Mercat de les Telecomunicacions, la Comissió Nacional de la Competència, el Comitè de Regulació Ferroviària, la Comissió Nacional del Sector Postal, la Comissió de Regulació Econòmica Aeroportuària i el Consell Estatal de Mitjans Audiovisuals.

b) Una vegada glossat el contingut de l'esmena, exposades les raons adduïdes pels sol·licitants que fonamenten els seus dubtes i fetes aquestes consideracions prèvies, passarem a efectuar l'enquadrament competencial i a determinar el cànon de constitucionalitat i d'estatutarietat d'aplicació. A aquests efectes, analitzarem primer de tot l'objecte material i la finalitat de l'esmena, tenint en compte les facultats que eventualment podria assumir l'ACCO, això és, «funcions reguladores»

en l'àmbit de «la garantia de l'accés a xarxes» en l'energia, les telecomunicacions i el transport ferroviari.

Així, pel que fa a aquestes «funcions reguladores», malgrat que no en puguem determinar el contingut precís per la manca de concreció de la disposició, a manera de contextualització prèvia, hem de dir que el concepte *regulació*, que no sempre ha estat pacífic, atès el seu caràcter polisèmic i origen extrajurídic, és cada dia més utilitzat en el camp del dret públic, especialment a l'hora d'analitzar les funcions de les autoritats administratives independents en l'àmbit de la competència, car apareix vinculat íntimament a la substitució dels règims de monopoli per d'altres de lliure concurrència en què resultava imprescindible garantir el lliure mercat i el pluralisme a l'hora d'accedir-hi.

Actualment, la majoria d'ordenaments configuren la *regulació* com una modalitat d'actuació administrativa exercida per un ens independent i diferent de l'Administració pública, que es concreta a través de diverses tècniques administratives, normatives i no normatives, com ara les circulars especialitzades, les autoritzacions, les sancions, la mediació i l'arbitratge. En cada cas, l'ens regulador farà ús de les seves funcions segons el tipus de norma habilitant i el cas concret.

Pel que fa al supòsit que ara ens ocupa, centrat en els sectors de l'energia, les telecomunicacions i el transport ferroviari, cal dir que l'abast d'aquestes funcions, en relació amb l'accés a les xarxes que donen suport als serveis esmentats, troba concreció tant en l'ordenament jurídic europeu, quan s'estableixen les obligacions i competències de les autoritats reguladores sobre els esmentats sectors, com en la seva transposició en l'àmbit estatal, a través de les funcions que la Llei 3/2013 atribueix a la CNMC, centrades en els mecanismes de supervisió i control i, si escau, en la resolució dels conflictes que es puguin plantejar entre els diferents operadors econòmics, com també en l'exercici de la potestat inspectora i sancionadora.

Així, segons la Llei 3/2013 esmentada (art. 30), correspon a la CNMC, amb l'habilitació expressa prèvia, una funció de desenvolupament normatiu de caràcter general, mitjançant circulars, respecte de tots els sectors sotmesos a la seva supervisió.

A més, en els sectors elèctrics i del gas natural, també li atribueix explícitament (art. 7) l'emissió de circulars sobre la metodologia per al càlcul dels peatges d'accés a les xarxes d'electricitat i a les instal·lacions de gas, transport, distribució, regasificació i càrrega, i per a l'accés a les infraestructures transfrontereres en ambdós sectors. Igualment, la CNMC exerceix facultats de supervisió de les condicions d'accés a l'emmagatzematge de gas i de resolució de conflictes respecte dels contractes d'accés a tercers a les xarxes de transport i, si s'escau, de distribució en ambdós mercats (art. 7 i 12, respectivament). I l'anterior, respectant el marc normatiu establert per l'Estat a l'empara de les seves competències en els diversos sectors afectats.

Per la seva banda, quant a la supervisió i control del mercat de comunicacions electròniques, la CNMC té com a funcions, entre d'altres, les de definir i analitzar els mercats de referència relatius a les xarxes i els serveis; establir, si escau, les obligacions específiques que corresponen als operadors amb poder significatiu en mercats de referència, i resoldre els conflictes entre operadors econòmics en matèria d'accés (art. 6 de la Llei 3/2013).

Finalment, sobre el transport ferroviari, a títol indicatiu, les funcions reguladores atribuïdes a la CNMC comprenen l'establiment de mecanismes per salvaguardar la pluralitat de l'oferta en la prestació dels serveis sobre la xarxa ferroviària d'interès general, garantir la igualtat entre les empreses en les condicions d'accés al mercat, supervisar les negociacions entre empreses ferroviàries i administradors d'infraestructures sobre els canons i tarifes, vetllar perquè aquests compleixin la normativa sectorial o resoldre els conflictes que puguin plantejar-se entre les empreses i els administradors (art. 11 de la Llei 3/2013).

Quant a l'expressió «garantia d'accés a la xarxa», aquesta es refereix, en l'àmbit de la competència, al fet que l'autoritat independent en aquesta matèria esdevé precisament l'encarregada d'assegurar l'accés dels operadors econòmics en condicions equitatives i no discriminatòries als beneficis derivats de la prestació de determinats serveis considerats essencials, en tant que tots tenen en comú el fet que es dispensen a

partir del gaudi d'una infraestructura dissenyada en xarxa, el manteniment i desenvolupament de la qual requereix, a més, elevades inversions de capital. Aquesta garantia té per finalitat, doncs, liberalitzar l'accés al mercat, i, pel que ara interessa, permet instrumentar la competència en els sectors regulats (com ara l'energètic, de telecomunicacions o el del transport ferroviari). L'abast concret d'aquest dret i la seva configuració dependrà del servei de què es tracti, en funció de la normativa sectorial corresponent.

A partir del que ha estat definit fins ara, en la mesura que les funcions reguladores constitueixen per si mateixes un conjunt d'actuacions adreçades tant a la promoció com a la defensa de la competència en els sectors mencionats, entenem que l'objecte material i la finalitat de l'esmena examinada s'emmarquen principalment en la matèria de «defensa de la competència», entesa com l'ordenació de la llibertat de competència «mediante la prevención y, en su caso, la represión, de las situaciones que constituyen obstáculos creados por decisiones empresariales para el desarrollo de la competencia en el mercado» y «congruientemente como especie del género de las competencias de ordenación del mercado» (STC 208/1999, d'11 de novembre, FJ 5).

Un cop enquadrada la matèria de què estem tractant, i per tal de delimitar el repartiment competencial entre l'Estat i la Generalitat, ens és convenient reprendre la citació de la rellevant STC 208/1999, en què l'alt tribunal declararà 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 paràgraf).

Amb tot, seguidament, en la mateixa resolució, el Tribunal reconeix la intervenció de l'Estat en la matèria a través del títol competencial de l'article 149.1.13 CE, en la mesura que la defensa de la competència és un element definitori del mercat, de manera que «no sólo 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 conseqüència, a parer del Tribunal, correspondrà a les comunitats autònomes la competència executiva de les actuacions que s'hagin de realitzar en el seu territori i que no afectin l'àmbit supracomunitari o el conjunt del mercat estatal, encara que es realitzin en el territori de la comunitat autònoma (FJ 6).

Precisament, en absència d'un títol competencial conferit constitucionalment a l'Estat, i en consonància amb el pronunciament del Tribunal Constitucional suara esmentat, la Llei 1/2002, de 21 de febrer, de coordinació de les competències de l'Estat i les comunitats autònomes en matèria de defensa de la competència, introduí determinats punts de connexió perquè les comunitats autònomes que així ho haguessin previst en els respectius estatuts poguessin exercir les seves competències executives. En aquest sentit, cal recordar que l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 1979 reservava a l'Estat la funció legislativa en aquest àmbit (art. 12.5), en el marc de la competència de la Generalitat sobre comerç interior.

Per la seva banda, l'article 154 de l'Estatut de 2006 incorporà, tanmateix, un títol competencial autònom («Promoció i defensa de la competència»), i atribuï específicament a la Generalitat la competència exclusiva en matèria de promoció de la competència i la competència executiva en matèria de defensa de la competència en l'exercici de les activitats econòmiques que alterin o puguin alterar la lliure competència del mercat en l'àmbit territorial de Catalunya, i la competència exclusiva sobre l'establiment i la regulació de l'organisme independent que ha d'exercir aquestes competències.

Tot seguit, en el marc delimitat per la doctrina constitucional i l'Estatut de 2006 (art. 154.3), s'aprovà la Llei 1/2009, de 12 de febrer, de l'Autoritat Catalana de la Competència, per la

qual es creà l'ACCO com a organisme independent, sota la forma d'organisme autònom de caràcter administratiu, amb personalitat jurídica pròpia i plena capacitat d'obrar en l'exercici de les seves funcions (art. 1), amb l'objectiu genèric de «garantir, millorar i promoure les condicions de lliure competència i transparència en els mercats respecte a les activitats econòmiques que s'exerceixen principalment a Catalunya» (art. 2.1) i, més concretament, d'assumir totes les competències atribuïdes estatutàriament a la Generalitat en matèria de promoció i també de «defensa de la competència» (art. 2.2), referides a «les activitats econòmiques que s'exerceixen principalment a Catalunya i que alteren o poden alterar la competència», seguint la redacció estatutària.

A aquests efectes, segons l'article 3.4 de la Llei 1/2009, l'ACCO exerceix, en l'àmbit de la defensa de la competència, les funcions d'instrucció i resolució dels expedients dels assumptes que se'n deriven. En l'àmbit de la promoció, desenvolupa les funcions d'informe de regulació i les funcions d'anàlisi que comprenen, entre d'altres, les facultats d'investigació dels diversos sectors econòmics pel que fa a les situacions contràries a la competència, i l'elaboració i la difusió d'estudis relacionats amb la competència. Així mateix, duu a terme les funcions d'arbitratge. Precisament, en el nostre DCGE 13/2013, de 10 d'octubre (FJ 2), ja vam assenyalar que la defensa de la competència, en gran manera per influència de l'ordenament comunitari, constitueix «en el nostre dret un bloc normatiu molt definit», caracteritzat essencialment per la definició prèvia de conductes prohibides, tant per la seva naturalesa (pràctiques col·lusòries, abús de posició dominant i actes deslleials que falsegin la lliure competència), com per la seva afectació al mercat, que són sotmeses al coneixement de l'autoritat corresponent, que investiga, instrueix i imposa la sanció pertinent.

c) Delimitat el cànon de constitucionalitat que ens ha de servir per resoldre els dubtes que planteja la sol·licitud, ens correspon ara examinar si l'esmena número 431 s'ajusta o no als requeriments d'aquest paràmetre.

Primer de tot, direm que és clar que, si bé res no es pot objectar al fet que la Generalitat, en virtut de la potestat d'or-

ganitzar i gestionar els seus serveis (art. 71.6 EAC i 150 EAC), pugui preveure l'assignació d'altres funcions a l'ACCO, aquestes, com és lògic, i també les previstes en l'esmena examinada (reguladores en l'àmbit de la garantia de l'accés a xarxes en l'energia, les telecomunicacions i el transport ferroviari), han de trobar empara en la competència exclusiva de promoció de la competència o en la més específica competència executiva en matèria de defensa de la competència, que són atribuïdes estatutàriament a la Generalitat (art. 154 EAC).

A partir d'aquí, si atenem a la naturalesa i a les característiques inherents a les funcions de regulació, que ja han estat descrites, entre les quals es troba la potestat normativa a través de circulars o comunicacions, amb efectes vinculants per als subjectes afectats, entenem que l'atribució d'aquestes funcions de regulació i la consegüent adaptació, a aquests efectes, de l'organització, l'estructura de personal i el règim econòmic, de contractació i patrimonial de l'ACCO no troba encaix en les competències de la Generalitat previstes a l'article 154 EAC.

En aquest sentit, cal recordar que a l'Estat, a través del títol competencial que li confereix l'article 149.1.13 CE i en la mesura que la defensa de la competència és un element definitori del mercat, li poden correspondre, a més de la competència normativa, les facultats executives necessàries per combatre les pràctiques que puguin alterar la lliure competència. Una capacitat, aquesta darrera, que adquireix una rellevància destacada en l'àmbit dels sectors regulats, com és el cas dels que són objecte de l'esmena, perquè comporten un impacte sobre el mercat estatal o compten amb un abast supracomunitari. Respecte dels sectors precitats, el Consell ha efectuat una anàlisi de la distribució constitucional i estatutària de competències, entre d'altres, en els DCGE 22/2014, de 3 de novembre, FJ 2 i 3; 7/2014, de 27 de febrer, FJ 2; 6/2011, de 20 de maig, FJ 2.2, i 2/2011, de 4 de març, FJ 3), als quals ens remetem, en nom de la brevetat.

En segon i darrer terme, hem de dir, *ex abundantia*, que el supòsit que ens ocupa, a diferència del que hem argumentat en relació amb l'esmena sobre la creació de l'Agència Catalana de Seguretat Social, no conté un reconeixement explícit

de les competències de les quals és titular l'Estat, sinó que consisteix en proposar la modificació de la Llei 1/2009, de l'Autoritat Catalana de la Competència, per tal que assumeixi directament determinades funcions reguladores que, d'acord amb el marc de distribució de competències actual, no es troben a disposició del legislador català.

Per tot el que hem exposat, l'esmena reservada número 431 és contrària a l'article 149.1.13 CE i no troba empara en l'article 154 EAC.

F) L'esmena reservada número 433, d'addició d'una nova disposició addicional, estableix el següent:

«Nova disposició addicional Llei de seguretat nuclear

En el marc de les competències que ens atorga l'article 132 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, i en el context establert per la Directiva 2014/87, de 8 de juliol de 2014, de la Comissió, sobre diferents aspectes relatius a la seguretat nuclear i en especial a tot allò que fa referència a la supervisió de les instal·lacions nuclears i de la seva operativitat, així com a l'atorgament i renovació de les llicències d'operació d'aquestes instal·lacions, a l'emmagatzematge dels residus nuclears, i a la implementació dels plans d'emergència i de protecció civil, en el termini de sis mesos el Govern elaborarà un projecte de Llei de Seguretat nuclear que estableixi el planejament de la normativa bàsica de seguretat que hauran de complir les instal·lacions nuclears que vulguin operar en territori català i determinarà la creació d'un ens supervisor de la seguretat nuclear.»

A parer dels sol·licitants, l'objecte de la disposició examinada consisteix que el Govern elabori un projecte de Llei sobre una matèria, la seguretat nuclear, en la qual la Generalitat no té competència exclusiva. L'article 132.4 de l'Estatut determina, recorden els peticionaris, que «[l]a Generalitat participa en l'execució en matèria de seguretat nuclear». Considera que aquesta participació a què al·ludeix l'Estatut no es pot entendre ampliada a la possibilitat de legislar sobre aquesta matèria, ja que és l'Estat i no pas les comunitats autònomes qui pot realitzar el planejament de la normativa bàsica de seguretat de les centrals nuclears, a través de la seva competència sobre les bases del règim miner i energètic (art. 149.1.25 CE). Ho rebla

asseverant que ni les competències exclusives, compartides ni executives de la Generalitat en matèria d'emergències i protecció civil (art. 132 EAC), ni les competències compartides sobre energia i mines (art. 133 EAC) emparen la regulació proposada.

a) Una vegada exposat el contingut de l'esmena i els dubtes que emparen la sol·licitud, per tal de determinar el paràmetre de constitucionalitat i d'estatutarietat aplicable, procedirem seguidament a enquadrar-la materialment, atenent al seu contingut i a la seva finalitat. Així, com hem indicat, la proposta de nova disposició incorpora dos mandats al Govern: el primer, perquè elabori un projecte de llei de seguretat nuclear, que estableixi el «planejament de la normativa bàsica de seguretat que hauran de complir les instal·lacions nuclears que vulguin operar en territori català» i el segon, perquè es creï un ens supervisor de la seguretat nuclear.

D'entrada, podem dir que la regulació de què fa menció l'esmena se centra en la seguretat de les instal·lacions nuclears i, per tant, s'insereix en l'àmbit més ampli de l'energia nuclear. En concret, entenent l'expressió «normativa bàsica» com a principal o rellevant, es tractaria d'establir els requisits i les condicions de seguretat que han de complir les instal·lacions nuclears que pretenen funcionar en el territori de Catalunya, com també d'articular els mecanismes orgànics necessaris per a la supervisió del seu compliment. Això es veu confirmat pel context en el qual s'hauria d'ubicar l'hipotètic projecte de llei que, segons diu expressament la disposició qüestionada, seria la Directiva 2014/87, de 8 de juliol de 2014, de la Comissió, sobre diferents aspectes de la seguretat nuclear i, en especial, en tot allò relatiu a la supervisió de les instal·lacions, l'emmagatzematge dels residus nuclears i la implementació dels plans d'emergència i de protecció civil.

Així, aquesta Directiva, per la qual es modifica l'anterior 2009/71/Euratom, estableix un marc comunitari per a les instal·lacions nuclears, adoptat arran de l'experiència de l'accident nuclear de Fukushima (Japó) de 2011, per minimitzar els riscos i garantir el màxim nivell de seguretat nuclear. Sobre la base de les Conclusions del Consell Europeu de 24 i 25 de març de 2011, les autoritats reguladores estatals competents, juntament amb la Comissió, han dut a terme avalua-

cions de risc i de seguretat («proves de resistència») de les centrals nuclears de tota la Unió Europea, en el marc del Grupo Europeo de Reguladores de Seguridad Nuclear (ENS-REG) i de la Decisió 2007/530/Euratom de la Comissió.

Un cop delimitat l'enquadrament material de l'esmena, i pel que fa al repartiment competencial en aquest àmbit, hem de tenir present que la competència sobre «seguretat nuclear» no apareix expressament en el text de la Constitució, si bé la doctrina constitucional, l'ha encabit dins de l'energia nuclear, definida com una modalitat concreta d'energia. D'acord amb això, el Tribunal Constitucional ha interpretat que formen part de les competències estatals sobre les «bases del règim miner i energètic» previstes a l'article 149.1.25 CE les diferents activitats relatives a la producció, en qualsevol modalitat, d'energia nuclear, com també a l'emmagatzematge dels residus que s'hi produeixin (STC 14/2004, de 12 de febrer, FJ 10).

En aquest context, l'article 133 EAC relatiu a «Energia i mines» atribueix a la Generalitat la competència compartida en matèria d'energia, que inclou, entre d'altres: la regulació de les activitats de producció, emmagatzematge i transport d'energia, l'atorgament de les autoritzacions de les instal·lacions que transcorrin íntegrament pel territori de Catalunya i l'exercici de les activitats d'inspecció i control de totes les instal·lacions existents a Catalunya (lletra *a*); la regulació de l'activitat de distribució d'energia que s'acompleixi a Catalunya, i l'atorgament de les autoritzacions de les instal·lacions corresponents i l'exercici de les activitats d'inspecció i control de totes les instal·lacions existents a Catalunya (lletra *b*); el desplegament de les normes complementàries de qualitat dels serveis de subministrament d'energia (lletra *c*), i el foment i la gestió de les energies renovables i de l'eficiència energètica (lletra *d*).

Amb tot, la mateixa jurisprudència constitucional ha constatat la concurrència competencial característica del sector energètic, pel fet que manté una evident connexió amb altres àmbits com la seguretat de les instal·lacions, la defensa del medi ambient i la planificació econòmica. En concret, pel que aquí ens interessa, no cal dir que és evident la relació entre la seguretat nuclear i la «seguretat pública», atesa la perillositat inherent a l'activitat de generació i d'emmagatzematge

derivada d'aquest tipus d'energia, associada al possible alliberament a l'ambient de productes radioactius o radiacions ionitzants que no són detectables per als sentits. Precisament per això, el Tribunal Constitucional, reconeixent les competències de les comunitats autònomes en matèria de protecció civil per a la preservació de les persones i els béns en situacions d'emergència, ha establert una connexió prevalent entre la seguretat nuclear i l'article 149.1.29 CE en el cas 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, fent cita de la STC 133/1990, de 19 de juliol, FJ 6).

Pel que fa a l'abast del títol competencial estatal sobre seguretat pública (art. 149.1.29 CE), ens limitarem aquí a fer remissió al que ja hem exposat a bastament en la lletra C de l'apartat 2 d'aquest mateix fonament jurídic, amb relació a les infraestructures crítiques. No debades, com es recordarà, dins de l'àmbit d'aplicació de la Llei 8/2011, allà citada, s'inclouen també les instal·lacions nuclears, sens perjudici que els sigui d'aplicació la seva normativa específica, a la qual al·ludirem seguidament.

Així mateix, hem de recordar que el Tribunal Constitucional ha declarat que en la matèria específica de protecció civil, que, com hem dit, persegueix la preservació de les persones i els béns en situacions d'emergència, es produeix una concurrència de competències de l'Estat, a l'empara de l'article 149.1.29 CE, i de les comunitats autònomes que les hagin assumit en virtut de les seves habilitacions competencials. Per aquesta raó, l'exercici de la competència en matèria de protecció civil dependrà en cada cas de la naturalesa, l'abast i les dimensions de la situació d'emergència i els recursos i els serveis que sigui necessari mobilitzar, en la mesura que poden requerir una coordinació de totes les administracions públiques afectades i una aportació de recursos a nivell supraautonòmic (STC 133/1990, de 19 de juliol, FJ 5 i 6).

Per la seva part, l'article 132 EAC atribueix a la Generalitat la competència exclusiva en matèria de protecció civil, que inclou, en tot cas, la regulació, la planificació i l'execució de mesures relatives a les emergències i la seguretat civil, i també

la direcció i coordinació dels serveis de protecció civil, respectant el que estableixi l'Estat en matèria de seguretat pública.

Als efectes d'aquest Dictamen, direm, a més, que l'apartat 4 del mateix article 132 EAC conté l'única referència competencial expressa a la «seguretat nuclear» que es fa en el bloc de constitucionalitat, disposant que la Generalitat participa en l'execució d'aquesta matèria «en els termes que siguin acordats en els convenis subscrits a aquest efecte i, si s'escau, en les lleis».

Un cop exposat el paràmetre competencial constitucional i estatutari, i a tall de context normatiu, estimem necessari indicar que la principal norma bàsica en matèria d'instal·lacions nuclears i d'energia nuclear, de caràcter pre-constitucional, però encara vigent amb algunes modificacions, és la Llei 25/1964, d'energia nuclear, en què es recullen no només els principis fonamentals sobre el desenvolupament de l'energia nuclear sinó també la protecció del risc de les radiacions ionitzants, a la vegada que les obligacions dels titulars d'instal·lacions nuclears i el corresponent règim d'autoritzacions. Entre els objectius d'aquesta norma, segons esmenta el seu propi preàmbul, es troba la protecció de vides, la salut i el patrimoni de les persones contra els perills derivats de l'energia nuclear.

En el desenvolupament de l'esmentada Llei han estat aprovades diverses normes reglamentàries, com ara el Reial decret 1836/1999, de 3 de desembre, pel qual s'aprova el Reglament sobre instal·lacions nuclears i radioactives (RINR), que desenvolupa els principis legals i regula detalladament el règim d'autoritzacions precitat. De manera específica, i això és rellevant als efectes que aquí ens interessin, destaquen el Reial decret 407/1992, de 24 d'abril, pel qual s'aprova la Norma bàsica de protecció civil; el Reial decret 1546/2004, de 25 de juny, pel qual s'aprova el Pla bàsic d'emergència nuclear, i el Reial decret 387/1996, d'1 de març, pel qual s'aprova la Directriu bàsica de planificació de protecció civil davant del risc d'accidents en els transports de mercaderies perilloses per carretera i ferrocarril. En tota aquesta reglamentació s'estableix el marc d'actuació dels diferents organismes i institucions per fer front a les emergències nuclears i radiològiques.

Resulta pertinent igualment portar a col·lació la Llei 33/2007, de 7 de novembre, de reforma de la Llei 15/1980, de 22 d'abril, de creació del Consell de Seguretat Nuclear (CSN), que actua com a administració independent i competent en matèria de seguretat nuclear i protecció radiològica, amb potestats reglamentàries atribuïdes *ex lege*. Les seves funcions principals són les d'assessorar i proposar al Govern les reglamentacions necessàries en la matèria; elaborar i aprovar instruccions, circulars i guies tècniques; emetre informes de caràcter preceptiu i vinculant, amb caràcter previ a la concessió d'autoritzacions; inspeccionar les instal·lacions nuclears; proposar l'obertura d'expedients sancionadors, i coordinar les mesures de suport en situacions d'emergència, col·laborant amb la resta d'administracions competents (art. 2).

Precisament, en el marc d'aquesta col·laboració descrita, el CSN i el Govern de la Generalitat van subscriure un Conveni de col·laboració sobre planificació, preparació i resposta davant de situacions d'emergència radiològica, en data de 10 de gener de 2008. Aquest té per objecte «fomentar l'intercanvi d'informació, experiència, coneixement i la col·laboració en les actuacions per a l'acompliment de les seves respectives funcions i competències relatives a la planificació, preparació i resposta davant de situacions d'emergència radiològica» (estipulació primera).

En el mateix context de cooperació, l'Estat i la Generalitat han rubricat un Acord d'encomanda pel qual aquesta última pot realitzar «les inspeccions que siguin necessàries, per raons especials d'accidents, emergències o de denúncia en l'àmbit de les instal·lacions radioactives, i aquelles altres que encomani expressament el Consell». L'esmentada col·laboració es concreta en l'àmbit d'actuació delimitat pel Pla bàsic d'emergència nuclear (PLABEN) i pel Pla d'emergència nuclear, exterior a les centrals nuclears d'Ascó i Vandellòs de Tarragona (PENTA), aprovat per l'Acord de Consell de Ministres de 9 de juny de 2008.

b) Després de delimitar les regles que defineixen el règim competencial i el context normatiu en el qual s'inseriria la regulació a què fa referència l'esmena objecte de dictamen,

passarem seguidament a pronunciar-nos sobre la seva adequació constitucional i estatutària.

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

En aquest sentit, atès tot el que s'ha exposat anteriorment, hem de concloure que l'article 132 EAC no habilita per a l'elaboració d'una normativa legal amb aquest abast material. Perquè, bo i admetent la competència de la Generalitat en matèria de protecció civil per a la preservació de les persones i els béns en situacions d'emergència, no és menys cert que, en l'àmbit específic de la seguretat nuclear, aquesta es concreta en una competència de participació en l'execució, en els termes acordats en els convenis subscrits a l'efecte o en les lleis. Així, la Generalitat ha de respectar les competències normatives de l'Estat que, com hem vist, quan es tracta de la seguretat nuclear, inclouen la regulació de la planificació, la prevenció i l'actuació efectiva respecte de les situacions d'emergència greu i abast supraterritorial, que comporten la consegüent mobilització i coordinació de recursos i de serveis de les diferents administracions públiques.

D'altra part, l'article 133 EAC tampoc no habilita la Generalitat per dictar una norma bàsica sobre el règim jurídic al

qual s'han de sotmetre les activitats de producció d'aquesta modalitat d'energia, amb independència que dins la lògica de l'esquema bases-desenvolupament pugui desenvolupar altres competències normatives i executives, tot i l'expansió de la normativa estatal en la matèria i la centralització de funcions que ha comportat. El fet que el projecte de llei de què fa esment la disposició tingui com a destinatàries les instal·lacions nuclears que vulguin operar en territori català no altera, però, l'anterior afirmació, ja que la legislació estatal en aquesta matèria produiria efectes indistintament en tot el territori. Això últim, sens perjudici que, com hem vist, amb caràcter general, la Generalitat té reconegudes competències executives en matèria d'energia, que inclouen l'atorgament de les autoritzacions de les instal·lacions que transcorrin íntegrament pel territori de Catalunya i el control de totes les instal·lacions existents a Catalunya.

Així doncs, l'esmena reservada número 433 resulta contrària a l'article 149.1.25 CE, sobre les bases del règim miner i energètic, i a l'article 149.1.29 CE, sobre seguretat pública, a més que no troba empara en l'article 132.4 EAC, relatiu a la competència de participació en l'execució en matèria de seguretat nuclear, ni en l'article 133 EAC, sobre energia i mines.

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

CONCLUSIONS

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

Adoptada per unanimitat.

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

Adoptada per unanimitat.

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

Adoptada per unanimitat.

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

Adoptada per majoria.

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

Adoptada per majoria.

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

Adoptada per unanimitat.

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

Adoptada per unanimitat.

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

Dictamen 4/2015, de 10 de març,
sobre la Llei 32/2014, de 22 de desembre,
de metrologia

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

DICTAMEN

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

ANTECEDENTS

1. L'11 de febrer de 2015 va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries un escrit de la vicepresidenta del Govern, de 10 de febrer (Reg. núm. 4612), pel qual, en compliment del que preveuen els articles 16.2.a i 31.1 de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries, es comunicava al Consell l'Acord del Govern de la Generalitat, de 10 de febrer de 2015, de sol·licitud d'emissió de dictamen sobre l'adequació a la Constitució espanyola i a l'Estatut d'autonomia de Catalunya de la disposició

Ponent: Marc Carrillo

final tercera, apartats quatre i cinc; la disposició final quarta, apartat u, i la disposició final cinquena, apartat 3, de la Llei 32/2014, de 22 de desembre, de metrologia, en la mesura que donen nova redacció als articles 15.4 i 16.3 de la Llei 21/1992, de 16 de juliol, d'indústria, i afegeixen un nou apartat 6 a l'article 4 de la Llei 24/2013, de 26 de desembre, del sector elèctric.

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

2. El Consell de Garanties Estatutàries, en la sessió del dia 12 de febrer de 2015, després d'examinar la legitimació i el contingut de la sol·licitud, la va admetre a tràmit i es va declarar competent per emetre el dictamen corresponent, d'acord amb l'article 24.2 de la seva Llei reguladora. Se'n va designar ponent el conseller senyor Marc Carrillo.

3. En la mateixa sessió, en aplicació de l'article 25, apartat 5, de la Llei 2/2009, el Consell va acordar adreçar-se al Govern a fi de sol·licitar-li la informació i la documentació complementàries de què disposés amb relació a la matèria sotmesa a dictamen.

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

5. Finalment, després de les corresponents sessions de deliberació, es va fixar com a data per a la votació i per a l'aprovació del Dictamen el dia 10 de març de 2015.

FONAMENTS JURÍDICS

Primer. L'objecte del Dictamen

Com s'ha indicat en els antecedents, el Govern ha demanat el parer del Consell sobre determinats preceptes de la Llei 32/2014, de 22 de desembre, de metrologia (en endavant, Llei 32/2014), prèviament, i amb caràcter preceptiu, a l'eventual interposició d'un recurs d'inconstitucionalitat davant el Tribunal Constitucional (art. 76.3 EAC i 16.2.a i 31.1 Llei 2/2009, de 12 de febrer).

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

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

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

En allò que és l'objecte de la sol·licitud, la disposició final tercera modifica la Llei 21/1992, de 16 de juliol, d'indústria, atès que dóna una nova redacció a l'article 15, relatiu als organismes de control, i a l'article 16, referit al funcionament d'aquests organismes. En ambdós casos, tal com expressa el preàmbul, la modificació es fa com a conseqüència de les prescripcions de la Llei 20/2013, de 9 de desembre, de garantia de la unitat de mercat (en endavant, LGUM). Quant a l'article 15, declara que l'objectiu principal de la norma és regular l'acreditació dels organismes de control, que es considera un element essencial en la mesura que permetrà que els requisits exigits siguin únics i vàlids per a tot el territori estatal i davant qualsevol autoritat competent. Respecte de l'article 16, remarca la substitució del terme «autoritzats» pel d'«habilitats», com també el fet que la supervisió dels organismes de control es durà a terme tal com estableix la LGUM.

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

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

Quant al context normatiu tant en l'àmbit europeu com en l'estatal, cal fer esment, en primer lloc, de la Directiva 2006/123/CE, del Parlament Europeu i del Consell, de 12 de desembre de 2006, relativa als serveis en el mercat interior, i la seva transposició a l'ordenament intern, entre d'altres, per

la Llei 17/2009, de 23 de novembre, sobre el lliure accés a les activitats de serveis i el seu exercici i, com a complement de l'anterior, de la Llei 25/2009, de 22 de desembre, de modificació de diverses lleis per a la seva adaptació a la Llei sobre el lliure accés a les activitats de serveis i el seu exercici, i, en segon lloc, s'ha de tenir en compte la LGUM, ja esmentada anteriorment, i que cal recordar que fou objecte del nostre Dictamen 5/2014, de 14 de febrer.

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

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

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

Primerament, sobre la disposició final tercera, apartats quatre i cinc, el Govern considera que les modificacions introduïdes en els articles 15 i 16 de la Llei 21/1992, de 16 de juliol, d'indústria, podrien constituir un excés competencial respecte de l'article 149.1.13 CE, en desapoderar la Generalitat de les seves competències *ex* articles 139.1 i 110 EAC, en matèria d'indústria, en relació amb la funció de supervisió dels organismes de control sobre la seguretat industrial que

despleguen llur activitat a Catalunya. En aquest sentit, el Govern invoca el DCGE 5/2014, de 14 de febrer, en el qual vàrem concloure que la disposició addicional desena de la LGUM vulnerava les competències relacionades amb activitats econòmiques del capítol II del títol IV de l'Estatut, entre les quals figura indústria (*ex art. 139 EAC*), així com també l'article 115.1, relatiu a l'abast territorial i els efectes d'aquestes competències.

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

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

Així, en el fonament jurídic segon, exposarem el marc competencial de la controvèrsia plantejada i el cànon jurisprudencial i consultiu aplicable i, en el fonament jurídic tercer, examinarem la seva aplicació als preceptes objecte de la sol·licitud.

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

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

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

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

Un cop fixat el marc competencial aplicable a la matèria afectada, seguidament passem a exposar el cànon interpretatiu que, sobre aquest àmbit de competències, ens aporta la juris-

prudència constitucional. En primer lloc, hem d'avançar que amb relació a l'abast de la competència de l'Estat *ex* article 149.1.13 CE, la STC 175/2003, de 30 de setembre (FJ 16), sintetitzant una reiterada doctrina anterior ha assenyalat que «se traduce en la competencia de dirección económica de los diferentes sectores productivos y, por tanto, del sector industrial (por todas, STC 65/1998, de 18 de marzo, FJ 7.a)».

Però, certament, l'abast que hagi de tenir la competència estatal *ex* article 149.1.13 CE no pot ser concebut de manera materialment omnímoda. A fi d'establir uns criteris que permetin evitar una *vis* expansiva tal que pogués neutralitzar el contingut efectiu de les competències autonòmiques específiques sobre l'ordenació d'un sector determinat, el Consell, prenent com a referència la pròpia jurisprudència constitucional, ha destacat la necessitat que aquest títol s'interpreti restrictivament. En aquest sentit, hem afirmat que: «la validesa de la intervenció de l'Estat en l'àmbit de la competència exclusiva de les comunitats autònomes *ex* article 149.1.13 CE està subjecta almenys a dos requisits: un, “que es tracti d'una mesura objectivament de caràcter econòmic” i no només per la seva finalitat; i l'altre, “que l'esmentada mesura tingui rellevància per a l'economia general” o, en altres paraules, sigui rellevant per a la protecció dels interessos econòmics generals (STC 225/1993, FJ 4)» (per tots, DCGE 20/2013, de 19 de desembre, FJ 2.2).

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

D'igual manera, recentment, el Tribunal Constitucional ha insistit que les facultats que pot tenir l'Estat en els àmbits

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

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

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

I, des de la funcional, el Tribunal Constitucional, en una jurisprudència que és anterior a l'Estatut de 2006, ha mantingut un criteri pel qual el títol competencial de l'article 149.1.13 CE habilitava l'Estat per intervenir en l'àmbit material d'indústria. Concretament, a la STC 175/2003, de 30 de setembre, recollint una doctrina reiterada sobre aquesta qüestió (entre d'altres, les STC 203/1992 i STC 243/1994, de 21 de juliol), amb relació al repartiment de funcions entre l'Estat i les comunitats autònomes en matèria de seguretat industrial, ha arribat a diverses conclusions: «primera, que el Estado tiene

atribuida la potestad normativa —podrá dictar normas por razones de seguridad industrial— que sin embargo no excluye la posibilidad de que la Comunidad Autónoma que posea la competencia exclusiva en materia de industria, “sin perjuicio de lo que determinen esas normas del Estado, pueda dictar también disposiciones complementarias de las del Estado, siempre que no violen los mandatos o impidan alcanzar los fines perseguidos por la legislación estatal» (FJ 16).

Així mateix, en allò que es refereix a la funció executiva que correspon a la Generalitat, i que esdevé una qüestió d'especial interès per emetre la nostra opinió consultiva, el Tribunal afegeix en la STC 179/1998, de 19 de setembre que: «la ejecución de esta normativa estatal y de la complementaria que pueda dictar la Comunidad Autónoma corresponde en exclusiva a [ésta] ya que [...] únicamente [se] excluyen de la competencia autonómica las normas que pueda dictar el Estado, sin referencia alguna a ninguna actividad estricta de ejecución [...]. De manera que el Estado carece de facultades ejecutivas en materia de industria y, en concreto, de seguridad industrial en todo el territorio nacional (STC 243/1994, fundamento jurídico 3.º)» (FJ 3).

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

En general, sobre l'abast territorial de les competències, la jurisprudència constitucional ha interpretat en mantes ocasions que «el territorio se configura como un elemento definidor de las competencias de cada Comunidad Autónoma en su relación con las demás Comunidades Autónomas y con el Estado» i que, en conseqüència, aquesta regla interpretativa permet localitzar la titularitat de la corresponent competència atenent a l'àmbit en què es desenvolupen les activitats materials específiques. Tanmateix, el límit territorial no impedeix

que «el ejercicio de las competencias de una Comunidad Autónoma pueda tener repercusiones [...] fuera de la misma» (entre d'altres, les STC 3/2014, de 16 de gener, FJ 3, i 8/2013, de 17 de gener, FJ 5).

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

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

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

Però, un cop reiterat aquest criteri, tot seguit vàrem afegir que: «resulta contradictori [...] que, a través d'una llei ordinària, tot i que hagi estat aprovada amb caràcter de norma bà-

sica, l'Estat pugui establir, com ho ha fet la LGUM, i en sentit contrari al que preveu l'article 115 de l'Estatut, una regla general que atribueix uns efectes extraterritorials generals a totes les actuacions administratives que desplacen les previsions estatutàries sobre el tema. Perquè, certament, aquesta és la conseqüència que es deriva de la institucionalització del principi de l'eficàcia en tot el territori estatal de les actuacions administratives de les autoritats "del lloc d'origen".

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

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

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

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

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

Quant al títol competencial de l'article 149.1.25 CE, cal reiterar el que ja vàrem dir al precitat Dictamen 7/2014 (FJ 2.4) sobre la necessitat de determinar quin és l'abast de les bases del règim energètic, així com també tenir present que, d'acord amb l'article 111 EAC, correspon a la Generalitat, com a titular de la competència compartida en matèria d'energia, la potestat legislativa, la potestat reglamentària i la funció executiva, en el marc de les bases que fixi l'Estat.

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

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

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

En aquest sentit, hem d'assenyalar que el Tribunal Constitucional ha dit que l'Estat, en virtut dels títols competencials establerts a l'article 149.1.13 i .25 CE, està habilitat per dur a terme una activitat planificadora en relació amb el sector elèctric. I ha declarat que l'esmentada activitat té com a finalitat assegurar el correcte funcionament del sistema elèctric, oferint els paràmetres que han d'il·lustrar les administracions públiques, però també els operadors econòmics que han de decidir les seves inversions en el sector. I ha concretat que

l'àmbit de la seva obligatorietat «queda circumscribit tan sólo a las instalaciones de transporte, dado el carácter de monopolio natural de este tipo de redes». D'altra part, recorda que la normativa reguladora de l'activitat de planificació estatal reconeix la participació de les comunitats autònomes en el seu procés d'elaboració (STC 18/2011, FJ 7.b).

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

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

De conformitat amb l'estructura del Dictamen anunciada anteriorment, aplicarem ara el paràmetre de constitucionalitat i d'estatutarietat exposat en el fonament jurídic anterior a les disposicions que han estat objecte de la sol·licitud formulada pel Govern. En primer lloc, examinarem els apartats quatre i cinc de la disposició final tercera, que modifiquen respectivament els articles 15 i 16 de la Llei 21/1992, de 16 de juliol, d'indústria, referits tots dos als organismes de control i el seu funcionament. Així mateix, per connexió, analitzarem la disposició final cinquena, que prescriu que l'anterior previsió normativa es dicta a l'empara del que disposa l'article 149.1.13 CE. En segon lloc, abordarem el contingut de la disposició final quarta, per la qual s'afegeix un nou apartat 6 a l'article 4 de la Llei 24/2013, de 26 de desembre, del sector elèctric, relatiu a la planificació elèctrica.

1. La nova redacció donada a l'article 15 de la Llei 21/1992, d'indústria, versa sobre la regulació dels «organismes de control» encarregats de «verificar el compliment de les condicions

i els requisits de seguretat que estableixen els reglaments de seguretat per als productes i les instal·lacions industrials» (apt. 1). En allò que ara interessa, l'apartat 4 d'aquest mateix precepte, estableix que:

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

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

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

A) En el primer fonament jurídic hem avançat que els dubtes formulats pel Govern assenyalen que la regulació d'aquest article i de l'article 16.3, que examinarem després, podria significar un excés competencial, per l'ús que la Llei 32/2014 fa del títol recollit a l'article 149.1.13 CE, que comporta un desapoderament de les competències de la Generalitat, amb relació a la funció de la supervisió dels organismes de control en matèria de seguretat industrial (art. 139.1 i 110 EAC). En ambdós preceptes la petició es remet al que vàrem concloure en el nostre Dictamen 5/2014 i, en aquest sentit, el Govern considera que la disposició addicional desena de la Llei 20/2013 vulnera les competències relacionades amb activitats econòmiques del capítol II del títol IV EAC, entre les quals figura la indústria, assumida en l'article 139 EAC, i així mateix, afegeix que també vulnera l'article 115.1 EAC, relatiu a l'abast territorial i els efectes d'aquestes competències.

Quant al nou apartat 4 de l'article 15 de la Llei 21/1992, el Govern, a fi d'argumentar el desapoderament competencial que comporta el contingut d'aquest precepte, centra l'atenció de forma específica en el seu segon paràgraf, considerant que

«les normes de conflicte per a la determinació de l'autoritat d'origen de la disposició adicional desena, assumides en la nova redacció de l'art. 15.4 [...], podrien constituir també una extralimitació del principi d'eficàcia territorial, en particular un sistema que permet a l'organisme de control triar l'autoritat d'origen a la qual correspon la seva habilitació, només pel fet que s'hagi establert en diverses comunitats autònomes, desplaçant i desactivant la territorialitat pròpia de les disposicions i actes de la Generalitat de Catalunya, pel que fa a la supervisió d'aquests organismes».

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

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

Doncs bé, d'acord amb aquesta nova redacció de l'article 15.4, podem constatar la concurrència de dues regles per a la determinació de l'autoritat competent, configurades per possibilitar l'actuació dels organismes de control en matèria d'indústria. D'una banda, al paràgraf segon s'estableix que, en efecte, «[l]'habilitació correspon a l'autoritat competent en matèria d'indústria on l'organisme de control accedeixi a l'activitat», però, tot seguit i sense solució de continuïtat, s'introdueix una excepció a través d'una remissió, «si s'escau», a una altra regla sobre la determinació de l'autoritat d'origen establerta per la dita disposició adicional desena de la LGUM, que respon a un criteri diferent i que és aplicable en dos supòsits:

quan es produeixi un conflicte en la determinació de l'autoritat d'origen o quan l'operador operi en més d'un lloc, aquest últim «ha d'elegir com a autoritat d'origen la de qualsevol dels llocs en què s'hagi establert i ha de comunicar la seva elecció a les autoritats afectades».

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

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

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

D'acord amb el que varem raonar en el Dictamen 5/2014, el contingut de la precitada disposició ha de ser posat en re-

lació sistemàtica amb els articles 19 i 20, que formen part del capítol V de la LGUM, relatiu a la regulació de l'anomenat «Principi d'eficàcia en tot el territori nacional».

En nom de la brevetat, exposarem una síntesi de l'argumentació general que llavors va sustentar el nostre parer d'inconstitucionalitat i d'antiestatutarietat dels tres preceptes esmentats, i tot seguit examinarem la incidència que pugui tenir la seva aplicació concreta en les competències de la Generalitat en matèria d'indústria (art. 139.1 i 2 EAC).

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

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

Seguidament, quant a la invocació genèrica que la LGUM feia del títol competencial de l'article 149.1.13 CE per tal de fonamentar l'habilitació competencial de l'Estat per garantir la

unitat de mercat, a través del dit «principi d'eficàcia en tot el territori nacional», vàrem interpretar que «desactiva de forma parcial però indiscriminada la territorialitat *ex* article 115.1 EAC respecte de totes les competències de la Generalitat que directament o indirecta tinguin relació amb activitats econòmiques» (FJ 2.D).

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

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

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

En segon lloc, per bé que la indústria com a tal activitat és un dels sectors essencials de l'economia i de la seva planificació general (STC 203/1992, FJ 2), aquesta circumstància no comporta que qualsevol activitat que hi estigui vinculada tingui la rellevància suficient en els termes que estableix la jurisprudència constitucional, de forma que empari l'Estat per regular una matèria invocant automàticament el títol compe-

tencial de l'article 149.1.13 CE. Ans al contrari, hem d'afirmar que l'estricta i específica regulació del règim d'habilitació per a l'accés i l'exercici de l'activitat dels organismes de control industrial i de les regles per determinar-ne l'autoritat competent, d'acord amb el seu contingut i objectiu predominant, no presenta una incidència econòmica significativa que permeti a l'Estat fer ús de l'esmentat títol competencial transversal.

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

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

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

En definitiva, hem de concloure que aquest buidament de competències, que es deriva de la utilització expansiva de

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

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

Per contra, la remissió que el segon paràgraf de l'article 15.4 de la Llei 2/1992, d'indústria, fa a la disposició addicional desena de la LGUM, comporta uns efectes que, amb caràcter general, ja vàrem exposar en el nostre Dictamen 5/2014 i que hem sintetitzat en el fonament jurídic segon, en tant que suposen que: «la disposició general o l'acte administratiu aprovat des de "l'autoritat d'origen" té un efecte extraterritorial que produeix plens efectes jurídics, perquè "l'autoritat de destinació" està obligada a assumir la seva validesa (art. 19.3 LGUM)» (FJ 2.4.D).

Per tant, i ara amb caràcter específic, aquesta circumstància significa que l'eficàcia de les disposicions i els actes que la Generalitat aprovi en l'exercici de les seves competències en matèria de seguretat industrial *ex* article 139.1 EAC, aplicables en el seu territori, solament vincularà als operadors que l'hagin escollida com a «autoritat d'origen». I això anterior pel fet que és l'operador econòmic, segons prescriu la preci-

tada disposició addicional desena LGUM, qui decideix a quin ordenament jurídic i subsegüents actuacions administratives vol sotmetre l'activitat dels organismes de control i supervisió en l'àmbit de la seguretat industrial (art. 139.1 EAC).

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

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

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

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

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

En la seva argumentació, que ara cal reiterar en tots els seus aspectes, vàrem concloure que els articles 21, 22 i 24

LGUM no vulneren la Constitució ni l'Estatut d'autonomia. Per contra, respecte a l'apartat 2 de l'article 23 relatiu al sistema d'intercanvi electrònic d'informació, la conclusió fou diferent. El contingut de l'esmentada previsió és el següent:

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

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

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

En efecte, conformement amb l'argumentació que va donar suport al Dictamen, hem de tornar a afirmar que «atès el contingut imperatiu d'aquest apartat, que es projecta sobre una qüestió tan essencialment vinculada a l'autonomia institucional, derivada de l'autonomia política, com és la seva potestat sobre l'*iter* d'aprovació de les seves disposicions generals, la Generalitat es veu obligada a alterar els tràmits amb la incorporació d'un de nou que ha prescrit la LGUM. Aquest ca-

ràcter preceptiu del tràmit prescrit per la llei estatal incorpora un element de cautela o tutela que no es correspon amb el principi d'autonomia política de l'article 2 CE» (FJ 2.3.d).

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

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

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

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

El Govern entén que en aquest cas es podria produir la vulneració de la competència compartida en matèria d'energia prevista a l'article 133 EAC, que inclou la competència per a l'atorgament de les autoritzacions de les instal·lacions de transport d'energia que transcorrin íntegrament pel territori de Catalunya, així com també dels criteris de delimitació competencials que fixa l'article 149.1.22 CE per determinar quina és

l'administració competent per autoritzar les instal·lacions elèctriques. En la seva justificació argumenta que: «en base a una planificació que no és vinculant i que, per tant, el resultat de les seves determinacions és totalment incert, s'obliga a la Generalitat de Catalunya, d'una banda, a iniciar la tramitació per atorgar l'autorització d'una línia elèctrica que no és segur que veritablement s'implanti; i, d'altra banda, pot comportar la suspensió dels diversos procediments administratius en tràmit, pendents d'autoritzacions d'instal·lacions de transport d'energia elèctrica, emplaçades a Catalunya i que són competència de la Generalitat».

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

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

Així mateix, cal subratllar que segons el que exposa l'apartat 1 del seu article 4, «[l]a planificació elèctrica té per objecte preveure les necessitats del sistema elèctric per garantir el subministrament d'energia a llarg termini, així com definir les necessitats d'inversió en noves instal·lacions de transport d'energia elèctrica». I tot seguit afegeix que: «[ú]nicament té caràcter vinculant la planificació de la xarxa de transport amb les característiques tècniques que en aquesta es defineixen». D'altra banda, a l'apartat 2 s'estableix que aquest instru-

ment que la llei posa a disposició dels poders públics, l'ha de dur a terme «l'Administració General de l'Estat, amb la participació de les comunitats autònomes», en l'àmbit de les seves respectives competències.

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

En vista d'aquests referents normatius i jurisprudencials, la lectura que correspon fer del contingut prescrit pel nou apartat 6, introduït ara per la disposició final quarta de la Llei 32/2014 a l'article 4 de la Llei 24/2013, del sector elèctric, i que es refereix a la incorporació d'un annex «de caràcter no vinculant» que «pot incloure» la planificació elèctrica, s'ha d'entendre estrictament limitada al marc de les competències de l'Estat en aquest àmbit. En aquest sentit, resulta il·lustratiu esmentar la proposta del Pla de desenvolupament de la xarxa de transport d'energia elèctrica 2015-2020, elaborat per la Secretaria d'Estat d'Energia, del Ministeri d'Indústria, Turisme i Comerç que, en la planificació d'infraestructures de transport d'electricitat, conté una part vinculant, que incorpora les necessitats d'inversió de noves instal·lacions, referides a les grans infraestructures del sistema elèctric i que permeten la seva vertebració (annex I), i una d'indicativa, que recull algunes de les infraestructures

de la xarxa que caldria posar en servei durant els anys posteriors a l'horitzó de la planificació (annex II).

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

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

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

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

CONCLUSIONS

Primera. L'apartat quatre de la disposició final tercera de la Llei 32/2014, de 22 de desembre, de metrologia, en la nova

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

Adoptada per unanimitat.

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

Adoptada per unanimitat.

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

Adoptada per unanimitat.

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

Adoptada per unanimitat

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

Dictamen 5/2015, de 20 d'abril,
sobre el Decret llei 1/2015, de 24 de març,
de mesures extraordinàries i urgents per a
la mobilització dels habitatges provinents
de processos d'execució hipotecària

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

DICTAMEN

Sol·licitat per més d'una desena part dels diputats del Parlament de Catalunya, sobre el Decret llei 1/2015, de 24 de març, de mesures extraordinàries i urgents per a la mobilització dels habitatges provinents de processos d'execució hipotecària (DOGC núm. 6839, de 26 de març de 2015).

ANTECEDENTS

1. El dia 1 d'abril de 2015 va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries (Reg. núm. 4704) un escrit de la presidenta del Parlament de Catalunya, de la mateixa data, en què es comunicava al Consell, per mitjà de

Ponent: Francesc de Paula Caminal Badia

la Resolució de la presidència del Parlament d'1 d'abril, i de conformitat amb els articles 16.1.c i 23.c de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries, l'admissió de la sol·licitud de dictamen presentada el mateix 1 d'abril de 2015 per més d'una desena part dels diputats del Parlament de Catalunya, del Grup Parlamentari del Partit Popular de Catalunya, en relació amb l'adequació a l'Estatut i a la Constitució del Decret Llei 1/2015, de 24 de març, de mesures extraordinàries i urgents per a la mobilització dels habitatges provinents de processos d'execució hipotecària, i d'una manera especial dels apartats u i tres de l'article 1, i els articles 2 i 4.

2. El Consell de Garanties Estatutàries, en la sessió del dia 7 d'abril de 2015, després d'examinar la legitimació i el contingut de la sol·licitud de dictamen, segons el que preveuen els articles 24 i 25.1 de la seva Llei, la va admetre a tràmit, es va declarar competent per emetre el dictamen corresponent i en va designar ponent el conseller senyor Francesc de Paula Caminal Badia.

3. En la mateixa sessió, d'acord amb l'article 25, apartats 4 i 5, de la seva Llei reguladora, va acordar adreçar-se als sol·licitants, al Parlament, a tots els grups parlamentaris i també al Govern, a fi de sol·licitar-los la informació i la documentació complementàries de què disposessin amb relació a la norma sotmesa a dictamen.

4. En data 10 d'abril de 2015 es va rebre en el Registre del Consell (Reg. núm. 4714) un escrit tramès pel Parlament, que adjuntava la documentació relativa a la tramitació presentada pel Govern, que va entrar al Registre del Parlament el dia 26 de març de 2015, següent: Memòria general elaborada pel secretari d'Habitatge i Millora Urbana; Informe jurídic de l'Assessoria Jurídica del Departament de Territori i Sostenibilitat; Informe de destinació de crèdit de l'Agència de l'Habitatge de Catalunya; Memòria econòmica de l'Agència de l'Habitatge de Catalunya; Informe de la Direcció General de Pressupostos, i Informe de la Intervenció General.

5. En data 14 d'abril de 2015 es va rebre en el Registre del Consell (Reg. núm. 4725) un escrit de la vicepresidenta del Govern de la Generalitat que adjuntava com a documentació complementària un «Informe sobre la sol·licitud de Dictamen del Consell de Garanties Estatutàries al Decret llei 1/2015, de 14 de març, de mesures extraordinàries i urgents per a la mobilització dels habitatges provinents de processos d'execució hipotecària», elaborat per l'Assessoria Jurídica del Departament de Territori i Sostenibilitat.

6. Finalment, després de les corresponents sessions de deliberació, es va fixar com a data per a la votació i per a l'aprovació del Dictamen el dia 20 d'abril de 2015.

FONAMENTS JURÍDICS

Primer. L'objecte del Dictamen

Com hem exposat en els antecedents, se sol·licita el parer d'aquest Consell sobre el Decret llei 1/2015, de 24 de març, de mesures extraordinàries i urgents per a la mobilització dels habitatges provinents de l'execució hipotecària (en endavant, Decret llei 1/2015), i d'una manera especial dels apartats u i tres de l'article 1, i els articles 2 i 4.

Així, per tal de delimitar amb precisió l'objecte del present Dictamen, cal que fem referència primerament a la finalitat i el contingut de l'esmentat Decret llei, així com al context normatiu en el qual s'insereix. En segon lloc, avançarem els dubtes dels sol·licitants i els fonaments en què es basen. A l'últim, exposarem l'estructura que seguirà aquest dictamen.

1. Segons el preàmbul de la norma, la finalitat que persegueix és solucionar, al més aviat possible, la problemàtica, cada cop més agreujada, que plantegen els milers d'habitatges de Catalunya que han anat adquirint les entitats financeres per la via d'adjudicació judicial o altres mecanismes convencionals, dispersos en tot el territori però sovint concentrats en barris amb dificultats de cohesió social on la crisi ha tingut

un impacte més important. Així, davant d'aquest parc d'habitatges, que presenta diverses situacions, com ara que estan ocupats per antics propietaris sense títol jurídic o de forma irregular o que estan buits perquè no s'adeqüen als requeriments mínims per a la seva habitabilitat, la regulació del Decret Llei pretén afavorir la mobilització de tots aquests immobles, facilitar el dret d'accedir a un habitatge digne i a romandre-hi, en règim de lloguer i, en definitiva, destinar-los a un ús en concordança amb la funció social de la propietat que tenen constitucionalment atribuïda.

D'acord amb això, es modifiquen i afegeixen alguns preceptes de la Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge (art. 15.2 i nova disp. add. vint-i-quatrena) i s'incorporen un seguit de mesures concretes. En aquest sentit, cal fer referència a la creació i la regulació del funcionament d'un registre administratiu per obtenir la informació relativa als habitatges buits i als ocupats sense títol habilitant, que dependrà de l'Agència de l'Habitatge de Catalunya (art. 1.dos i .tres i disp. add. primera i segona); la regulació dels drets de tanteig i retracte de les administracions públiques catalanes respecte de les transmissions dels habitatges adquirits en un procés d'execució hipotecària o mitjançant compensació o pagament de deute amb garantia hipotecària, en les àrees de demanda residencial forta i acreditada delimitades en els plans corresponents (art. 1.u i 2); l'establiment d'una nova infracció greu en matèria de qualitat del parc immobiliari, per la no-realització de les obres necessàries per al compliment dels requisits d'habitabilitat dels habitatges abans esmentats, sancionable amb una quantia d'entre 3.000 i 90.000 euros (art. 3), i, finalment, la previsió de l'execució forçosa de les obres necessàries per al compliment dels requisits d'habitabilitat dels dits habitatges, mitjançant execució subsidiària a càrrec dels titulars, que pot acabar amb l'expropiació temporal de l'usdefruit (art. 4).

A l'últim, el Decret Llei preveu un règim transitori per a la comunicació de les dades corresponents mentre no estigui en funcionament el Registre d'habitatges buits i habitatges ocupats sense títol habilitant, i disposa que les mesures previstes en els articles 2 i 4 tenen caràcter temporal, de manera que només es podran exercir dins del termini dels sis anys se-

güents a la seva entrada en vigor, com també és vigent només per a aquest període la mesura sancionadora regulada a l'article 3 (disp. final primera). Finalment, la vigència de la norma es preveu per a l'endemà de la seva publicació, llevat de l'article 3, que entra en vigor al cap de sis mesos de la publicació esmentada (disp. final segona).

2. Per tal de contextualitzar normativament el Decret llei objecte de dictamen, no podem obviar que la regulació de l'habitatge ha donat lloc a una gran profusió normativa estatal i de la Generalitat. Si ens cenyim exclusivament a la normativa autonòmica, cal que mencionem la Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge, especialment modificada en la nova disposició legal que analitzem, concretament els articles 15, 51, 87 a 91, 124.1 i 134 a 136, i també l'article 12, que defineix el Pla territorial sectorial d'habitatge com el marc orientador per a l'aplicació a tot el territori de Catalunya de les polítiques que estableix aquesta Llei, que ha estat desenvolupat pel Decret 75/2014, de 27 de maig. També cal fer esment del Decret 141/2012, de 30 d'octubre, pel qual es regulen les condicions mínimes d'habitabilitat dels habitatges i la cèdula d'habitabilitat. I, en l'àmbit concret de l'urbanisme, el Decret legislatiu 1/2010, de 3 d'agost, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei d'urbanisme, particularment, el capítol IV del títol V referent als drets de tanteig i retracte i el Decret 64/2014, de 13 de maig, pel qual s'aprova el Reglament sobre protecció de la legalitat urbanística.

Per la seva banda, i en el vessant organitzatiu, cal fer notar que la Llei 13/2009, de 22 de juliol, atribueix a l'Agència de l'Habitatge de Catalunya l'execució i gestió de les polítiques d'habitatge competència de la Generalitat.

Quant a la normativa que pot enquadrar col·lateralment la norma examinada, podem fer citació del títol VI, dels drets reals limitats, capítols I, el dret d'usdefruit, VIII, els drets d'adquisició, i IX, els drets reals de garantia, de la Llei 5/2006, de 10 de maig, del llibre cinquè del Codi civil de Catalunya, relatiu als drets reals.

Pel que fa a l'execució forçosa de les obres necessàries per al compliment dels requisits d'habitabilitat dels habitatges, cal

atenir-se al que disposa la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú. Així mateix, en relació amb l'instrument d'expropiació forçosa, podem mencionar, com a normativa estatal, la Llei de 16 de desembre de 1954, d'expropiació forçosa, i el Decret de 26 d'abril de 1957, pel qual s'aprova el Reglament de la Llei d'expropiació forçosa. I com a autonòmica, la Llei 9/2005, de 7 de juliol, del Jurat d'Expropiació de Catalunya, i el Decret 120/2009, de 18 de juliol, pel qual s'aprova el seu Reglament.

Per acabar, hi ha dues mocions del Parlament de Catalunya que és convenient mencionar: la primera és la Moció 66/X, de 5 de desembre de 2013, sobre les polítiques per garantir el dret a l'habitatge i al reallotjament de famílies desnonades, i la segona és la Moció 93/X, de 27 de març de 2014, sobre les polítiques d'habitatge, esmentada expressament en el preàmbul, en la qual s'insta el Govern a «[c]ompel·lir la Societat de Gestió d'Actius Procedents de la Reestructuració Bancària (Sareb) i altres entitats financeres propietàries d'immobles a identificar amb precisió i claredat tots els habitatges de què disposen a Catalunya» (apt. 1.b); així mateix a «[p]otenciar i dinamitzar la Mesa de valoració per a l'adjudicació d'habitatges per a situacions d'emergències econòmiques, socials i altres casos amb necessitats especials de l'Agència de l'Habitatge de Catalunya» (apt. 2.d); com també a «[c]rear el registre d'habitatges desocupats de Catalunya» (apt. 2.f).

3. Els diputats sol·licitants manifesten dubtes, d'una banda, sobre tot el Decret llei en relació amb l'existència del pressupòsit habilitant establert a l'article 64 EAC, i, de l'altra, com hem dit, sobre els apartats u i tres de l'article 1, i els articles 2 i 4.

Atès que la descripció del contingut dels preceptes, com també la dels motius que fonamenten els dubtes en els sol·licitants, es durà a terme de manera extensa en el fonament jurídic corresponent, pertoca que aquí en fem només una al·lusió breu.

Pel que fa als preceptes qüestionats, l'article 1, apartat u, afegeix un segon paràgraf a l'apartat 2 de l'article 15 de la Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge, en relació amb les àrees de tanteig i retracte. L'article 1, apartat tres, afe-

geix una nova disposició addicional vint-i-quatrena a la Llei 18/2007, que preveu la creació del Registre d'habitatges buits i d'habitatges ocupats sense títol habilitant. L'article 2 fixa les condicions d'exercici dels drets de tanteig i retracte. A l'últim, l'article 4 tracta l'execució forçosa de les obres necessàries per al compliment dels requisits d'habitabilitat dels habitatges i preveu, entre d'altres qüestions, que l'Administració pugui acordar «l'expropiació temporal de l'usdefruit».

Quant als motius que formula l'escrit de sol·licitud, i respecte del pressupòsit habilitant, els diputats sol·licitants qüestionen que concorrin en la norma examinada l'element del caràcter extraordinari de la necessitat i l'element de la urgència. En el supòsit de la necessitat extraordinària, perquè, en la seva opinió, la mateixa norma reconeix que aquesta situació «s'arrossega des de l'any 2007» i perquè els motius que s'al·leguen en el preàmbul de la norma no responen a l'exigència d'una situació fàctica imprevista i imprevisible; una altra cosa és, a criteri dels sol·licitants, que les mesures previstes no hagin tingut l'efecte esperat, cosa que en cap cas pot justificar l'adopció d'un decret llei. Pel que fa a la urgència, sostenen que l'argumentació que es fa en la Memòria que en aquest moment la tramitació parlamentària no podria culminar en la present legislatura no té fonament perquè «l'eventual finiment avançat de la legislatura s'ha de considerar com una “valoració predictiva” per la qual cosa “[h]a de ser rebutjada als efectes de l'examen de constitucionalitat de la norma”».

Així mateix, la sol·licitud afegeix que «[l]a imposició de limitacions d'un dret constitucional o d'obligacions a un propietari legítim per causa del *modus* d'adquisició del bé suposa una ingerència per part de la Generalitat en les competències de l'Estat [...] que, eventualment, requeriria d'una llei orgànica aprovada per les Corts Generals».

Respecte de la part dispositiva del Decret llei, i en relació amb els articles 1, apartat u, i 2, apartat 1, els sol·licitants consideren que els drets de tanteig i retracte invocats no poden fer-se extensius a habitatges que no reuneixin la condició de protecció pública, com tampoc poden ser imposats de forma retroactiva; ambdues qüestions els porten a considerar que són contraris als principis de seguretat jurídica i irre-

troactivitat de les disposicions restrictives de drets individuals garantits per l'article 9.3 CE.

Igualment, en relació amb l'article 1, apartat 3, i l'article 4, que es tracten conjuntament, addueixen que la Generalitat no té habilitació legal «per exigir que els béns adquirits per via de l'adjudicació en un procediment d'execució hipotecària compleixin requisits d'habitabilitat». A més, les obligacions dels articles esmentats «comporten la introducció d'un tracte desigual dels propietaris que han adquirit la propietat per aquesta via respecte dels que l'han adquirit per qualsevol dels altres *modus* d'adquisició previstos a la llei», cosa que conculca l'article 14 CE.

Finalment, amb caràcter general, sostenen que la Generalitat no és competent per introduir nous requisits processals per a l'adquisició de la propietat per la via de l'adjudicació en un procediment d'execució hipotecària.

4. Per tal de donar resposta adequada a la sol·licitud, en el fonament jurídic segon analitzarem el compliment del pressupòsit habilitant i dels límits materials de l'article 64.1 EAC per part del Decret Llei 1/2015; seguidament, en el fonament jurídic tercer examinarem la constitucionalitat de l'article 1.tres i, a continuació, en el fonament jurídic quart, i per raó de la unitat de la matèria, estudiarem si els articles 1.u i 2 respecten la norma fonamental. Finalment, en el fonament jurídic cinquè examinarem l'adequació a la Constitució i a l'Estatut de l'article 4.

Segon. El compliment pel Decret Llei 1/2015 del pressupòsit habilitant i dels límits materials de l'article 64.1 EAC

En el present fonament jurídic abordarem la qüestió relativa al compliment per part del Decret Llei 1/2015 dels requisits que prescriu l'article 64.1 EAC, concretament en allò relatiu al pressupòsit habilitant de la situació de necessitat extraordinària i urgent. Així mateix, tot i que de manera succinta, en la mesura que no ens és demanat de forma expressa, completarem la nostra anàlisi amb una breu referència de la seva eventual adequació als límits materials que també estableix la Llei institucional bàsica catalana.

Els sol·licitants del dictamen, en els termes que ja han estat exposats en el fonament jurídic anterior, sustenten els seus dubtes al voltant de dues qüestions principals que els duen a negar la concurrència de les condicions exigides per l'Estatut per habilitar al Govern per exercir la potestat legislativa extraordinària i provisional. D'una banda, neguen l'existència d'una causa imprevisible que justifiqui l'adopció de la norma amb rang de llei, en la mesura que, segons diuen, les característiques que afecten el mercat immobiliari per raó de la crisi econòmica es remunten a l'any 2007. I, de l'altra, argumenten que l'eventual exhauriment anticipat de la legislatura en cap cas pot ser al·legat com un motiu que empari la urgència *ex* article 64.1 EAC.

Un cop exposat sintèticament el punt de partida del raonament que desenvoluparem, ens pertoca identificar el cànon d'estatutarietat aplicable. Respecte de la seva configuració doctrinal, atès que es tracta d'una qüestió recurrent en la nostra funció consultiva, i sens perjudici de la seva exposició concreta amb motiu de l'examen del Decret llei que durem a terme a continuació, ens és suficient, en aquest punt, de remetre'ns als nostres darrers dictàmens. En concret, hem de fer referència a la síntesi més recent continguda en el DCGE 15/2014, de 3 de juliol (FJ 2), així com també als pronunciaments recollits en els DCGE 16/2014, d'11 de juliol; 17/2013, de 15 de novembre; 16/2013, de 15 de novembre; 14/2013, de 15 d'octubre; 4/2013, de 7 de maig; 2/2012, de 16 de gener; 1/2012, de 10 de gener, i 7/2010, de 22 d'abril.

Dit això, estem en condicions d'analitzar el preàmbul de la norma i la Memòria justificativa que acompanyava el projecte inicial (art. 36 de la Llei 13/2008, de 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern), atès que, d'acord amb els criteris de l'abans citada doctrina consultiva i de la jurisprudència constitucional (per totes, STC 48/2015, de 5 de març, FJ 4), aquests són els documents determinants a l'hora d'identificar la concurrència dels elements integrants del presupòsit habilitant.

1. En primer lloc, avaluarem l'existència d'una justificació expressa, suficient i raonada sobre la necessitat extraordinària de dictar una norma amb rang de llei d'aquestes característi-

ques, en lloc d'exercir la potestat legislativa ordinària que correspon al Parlament. El preàmbul del Decret Llei, així com la Memòria indicada, argumenten la finalitat del Decret Llei en la necessitat d'aprovar determinades mesures adreçades a intervenir, de manera immediata, en el parc d'habitatges provinent de processos judicials o d'altres mecanismes convencionals, propietat d'entitats financeres i de grans tenidors d'habitatges, per tal de posar-los a disposició d'un futur ús social en el marc de la corresponent política pública.

La necessitat d'intervenció extraordinària i urgent derivaria, segons el mateix preàmbul, de l'evolució que està patint l'esmentada tipologia de béns immobles, localitzats en zones d'intensa concentració demogràfica i característiques socioeconòmiques de vulnerabilitat. Concretament, la norma s'adreça potencialment a una important bossa de productes immobiliaris que, en l'actualitat, són gestionats per entitats financeres que els han adquirit per via d'execució hipotecària o per dació en pagament, les quals han iniciat una dinàmica sobrevinguda de vendes significatives a diferents inversors internacionals. Així, aquests habitatges, més enllà de la particularitat de la seva ubicació territorial en àrees d'elevada i acreditada demanda residencial, presenten un conjunt de problemàtiques, com ara el fet d'estar buits o desocupats i en fase de degradació física pel que fa a la seva habitabilitat o bé, en determinats supòsits, de mantenir en el seu interior els propietaris o llogaters originaris malgrat no disposar del corresponent títol de propietat o d'ús. Sobre l'esmentada situació, resulta prou il·lustrativa la citació del següent paràgraf del preàmbul:

«La Generalitat ha pogut inspeccionar un total de 1.258 habitatges propietat de les entitats financeres, i de les inspeccions efectuades en aquests habitatges resulta que en un 65 % dels casos dels habitatges que es constata que estan efectivament buits, és necessari dur a terme obres d'adequació a les condicions i als requisits d'habitabilitat. La no-execució d'aquestes obres està suposant un obstacle molt important per a la mobilització d'aquests habitatges i en aquests moments la posició dels grans tenidors d'habitatges és la de no executar aquestes obres, fet que genera un increment exponencial del problema quan aquests tenidors van adquirint més i més habitatges.»

Amb relació a la dinàmica de grans operacions de compravenda que s'estan produint en el mercat d'aquest tipus d'immobles, resulta rellevant l'esment de les dades que aporta la Memòria, i concretament les relatives a:

«l'anunciada transmissió d'una cartera de préstecs, amb un valor nominal de quasi 6.400 milions d'euros, que Catalunya Caixa ha compromès amb el fons de titulització d'actius americà Blackstone. Aquesta operació va ser comunicada per Catalunya Caixa a la Comissió Nacional del Mercat de Valors (CNMV) el 17 de juliol de 2014. El valor real de l'operació és d'uns 4.200 milions d'euros, equivalent al valor en llibres dels crèdits cedits, segons la descripció de l'operació al web de Catalunya Caixa. Tenint en compte un promig per hipoteca de 120.000 euros, l'operació descrita podria afectar uns 50.000 béns immobles, en el conjunt de l'Estat espanyol, dels quals més d'un 80 per cent correspondrien a habitatges la qual cosa ens donaria una xifra d'uns 40.000 habitatges en mans d'un fons d'inversió que ha de buscar la rendibilitat immediata de la inversió».

I, respecte d'aquesta mateixa qüestió, cal fer referència també a l'Informe del Departament de Territori i Sostenibilitat, tramès a aquest Consell el dia 14 d'abril, com a documentació complementària i en desenvolupament de la citada Memòria, que conté detalls de la situació que ara s'examina, que poden ser il·lustratius. Així, fent remissió a la comunicació de Catalunya Banc, SA a l'Agència de l'Habitatge de Catalunya, de data 10 d'abril de 2015, que també s'adjunta, s'explicita que l'operació financera abans esmentada, prevista per al 15 d'abril, a part de traspasar milers de préstecs, inclou la transmissió de nou-cents quatre habitatges, ubicats en els setanta-dos municipis catalans amb demanda residencial acreditada, els quals restarien subjectes als drets de tanteig i retracte de l'Administració de la Generalitat. D'altra part, s'apunta, com a possibilitat factible a curt termini, que altres entitats financeres duguin a terme properament altres operacions de transmissió de similars característiques.

Tenint en compte aquestes dades i la caracterització exposada del parc immobiliari afectat, és raonable deduir que en resulta una situació d'evident interès social i públic des de la perspectiva de les polítiques d'habitatge que són competència

de la Generalitat *ex* article 137 EAC, que coadjuven a garantir el dret d'accés de les persones a un habitatge digne d'acord amb el mandat estatutari establert als articles 26 i 47 EAC.

Respecte del retret dels sol·licitants, efectivament, el context de crisi econòmica, com és el cas de la que s'està patint d'ençà de l'any 2007, per si sol no és causa suficient per emparar el recurs a la figura del decret llei. Sobretot quan aquest tipus de conjuntura manifesta un recorregut que s'estén al llarg del temps, amb una durada de diversos anys (DCGE 11/2012, de 22 d'agost, FJ 5, i 16/2013, de 15 de novembre, FJ 3). Si fos així, i s'admetés aquest marc fàctic com a justificació suficient del pressupòsit habilitant, certament s'estaria avalant un ús abusiu d'una potestat excepcional que conculcaria el seu sentit acotat i restringit segons exigeix l'Estatut i la jurisprudència constitucional dictada amb motiu de l'article 86 CE que, en aquest aspecte formal, resulta traslladable al supòsit de la norma catalana.

Ara bé, en el cas del Decret llei 1/2015, la base per a l'apreciació de la situació de necessitat extraordinària no resideix en el context general de la conjuntura econòmica general motivada per la crisi, sinó en l'evolució d'una part del parc d'habitatges de Catalunya adquirits en procediments d'execució hipotecària i de determinats esdeveniments que l'estan afectant. En aquest darrer sentit, no hi ha dubte que la combinació de factors com les transmissions de milers de béns immobles, que estan en marxa o que es poden materialitzar en un horitzó a curt termini, juntament amb el progressiu augment del volum d'habitatges buits en mal estat de conservació en zones de municipis socialment sensibles amb difícil accés a l'habitatge i risc d'exclusió social, configuren un escenari en el qual és comprensible que l'Administració competent consideri que cal intervenir de manera immediata.

La determinació de la necessitat per part dels poders públics, com hem reiterat en la nostra doctrina (per tots, DCGE 15/2014, FJ 2), acollint en bona mesura la jurisprudència constitucional (STC 31/2011, de 17 de març, FJ 6, entre d'altres), correspon, amb un marge de discrecionalitat raonable, a l'òrgan que exerceix la direcció política, i la funció de control d'aquest Consell s'ha de limitar a verificar que els motius són

suficientment explícits, raonats i mancats d'aparença d'arbitrarietat (DCGE 6/2012, d'1 de juny, FJ 2, i 11/2012, de 22 d'agost, FJ 5, entre d'altres).

A més, a efectes de l'examen i la garantia que ens correspon exercir, hem de recordar que el pressupòsit habilitant d'una norma legal d'origen governamental, pel que fa a l'apreciació de la necessitat extraordinària, no equival a l'exigència d'una situació inequívocament imprevisible. Tal com ha indicat en diverses sentències el Tribunal Constitucional, i com també recullen els nostres pronunciaments (per tots, DCGE 6/2012, FJ 2), l'existència d'una necessitat urgent i imperiosa d'intervenir, en una conjuntura econòmica problemàtica i canviant, resulta suficient, quan així ho aconsella l'interès públic, per avalar una intervenció normativa mitjançant decret llei, sempre, òbviamment, que es justifiqui degudament segons els paràmetres constitucionals.

A tall d'exemple, podem esmentar la STC 39/2013, de 14 de febrer, que, amb motiu del Reial decret llei 4/2006, de 24 de febrer, pel qual es modifiquen les funcions de la Comissió Nacional d'Energia, argumentava, en relació amb l'acreditació de l'existència del pressupòsit habilitant, que:

«En cambio, con arreglo a nuestra doctrina no podemos aceptar el argumento de que las operaciones de concentración en el sector energético no eran imprevisibles o se habían planteado en otras ocasiones en los años anteriores, pues “la valoración de la extraordinaria y urgente necesidad de una medida puede ser independiente de su imprevisibilidad e, incluso, de que tenga su origen en la previa inactividad del propio Gobierno” (STC 1/2012, de 13 de enero, FJ 6).» (FJ 8 i, en el mateix sentit, STC 183/2014, de 6 de novembre, FJ 6)

En conseqüència, i d'acord amb l'argumentació exposada, considerem que es dóna una situació de necessitat extraordinària com a element integrant del pressupòsit habilitant del Decret llei 1/2015, que estem examinant.

2. Tot seguit, analitzarem si l'element de la urgència, entès com a exigència que impossibilita la tramitació de la norma amb rang de llei pel procediment legislatiu ordinari per tal d'evitar el perjudici o els possibles obstacles que afectarien o

impedirien l'assoliment dels seus objectius en cas de recórrer en primera instància a la via parlamentària, s'acompleix en el Decret llei objecte del nostre estudi.

En primer lloc, tractarem l'argument esmentat per la Memòria del possible exhauriment de la legislatura com a conseqüència de l'eventual convocatòria anticipada de les eleccions al Parlament. Certament, i en el mateix sentit que raonen els diputats sol·licitants del dictamen, un fet conjuntural, ni que arribi a produir-se, no pot operar com a justificació d'un supòsit d'urgència. Com resulta evident, a efectes del seu examen d'estatutarietat, el Govern no pot emparar-se en una futura circumstància de naturalesa preventiva o prospectiva per donar cobertura a l'ús de la seva potestat legislativa excepcional. Altrament, aquesta actuació constituïria la desnaturalització d'un supòsit previst exclusivament per a situacions que, per la seva caracterització fàctica, generalment sobrevinguda, necessiten una normativa immediata en bé de l'interès públic. Condició aquesta que, com és obvi, resulta ben distinta i incompatible amb el possible recurs per fer front a eventuais contextos derivats de decisions o motivacions estrictament polítiques, les quals, malgrat estar recollides en l'ordenament institucional estatutari, no troben encaix en l'article 64.1 EAC.

Un cop descartat aquest possible motiu de la urgència, una consideració diferent ens mereix l'argumentació sobre el requeriment d'intervenció immediata per tal de donar resposta a una situació d'evident contingut social que exigeix una acció urgent que no pot ser postergada els mesos necessaris per a la seva tramitació per la via parlamentària ordinària.

Respecte d'aquesta necessitat, segons el nostre criteri, hi ha dos arguments, suficientment raonables i convenientment explicitats, que justifiquen la urgència que demana l'article 64.1 EAC.

Per una banda, la progressiva intensificació de la situació de necessitat extraordinària descrita en l'apartat anterior, que afecta col·lectius i barris que es troben instal·lats en una evident precarietat amb relació a les polítiques d'habitatge. És a dir, l'augment del parc d'immobles provinents dels processos d'execució hipotecària, una part important dels quals es troba

en deficientes condicions d'habitabilitat i no és susceptible de ser ocupat, així com els minsos resultats dels acords i els convenis signats amb les entitats financeres que en són propietàries, han dut els esdeveniments, segons les dades que reflecteixen els documents de l'expedient i el raonament de la norma mateixa, a un punt que aconsella una primera resposta de xoc que no admet més dilacions.

Una constatació, aquesta darrera, que adquireix la seva motivació definitiva d'urgència quan es posa en relació amb les transmissions massives i sobrevingudes de compravenda, que actualment es troben en curs amb diversos fons d'inversió. La informació que incorpora la documentació que acompanya el Decret llei —com hem mencionat també en l'epígraf anterior i a la qual ens remetem— assenyala que tan sols una operació especulativa d'aquestes pot arribar a afectar gairebé un miler d'habitatges, de les característiques indicades, en zones de Catalunya amb demanda residencial acreditada i amb dificultats de cohesió social.

Amb relació a la urgència, a més, hem d'afegir que la mitjana de tramitació dels projectes de llei en el Parlament, d'ençà de la reforma del seu Reglament l'any 2005, supera amb escreix el termini que previsiblement requeriria una tramitació pel procediment d'urgència, en les seves distintes variants (art. 96 del Reglament del Parlament). Fet que, amb independència d'un càlcul temporal més o menys ampli, es manifesta incompatible amb la possibilitat que el Govern pogués comptar amb els instruments normatius necessaris, com els previstos en el Decret llei, per intervenir en les dinàmiques descrites, que estan afectant aquesta part del parc d'habitatges català i que incrementen exponencialment els problemes per accedir a l'habitatge en un entorn urbà adequat.

En tot cas, el paquet de mesures que preveu la norma provisional que examinem, inclosos els procediments per incidir en l'adequació dels habitatges buits per tal de destinar-los a un futur ús social, parteix de la premissa inherent a la finalitat que persegueix el Decret llei, com és la necessitat de la mobilització immediata, en les seves diferents fases i circumstàncies, d'aquesta tipologia d'immobles adquirits per les entitats financeres per la via d'adjudicació judicial

o altres mecanismes convencionals, i que se situen tots en municipis considerats àrees de demanda residencial forta i acreditada amb dificultats socials per accedir a l'habitatge o romandre-hi.

3. El darrer element que ens pertoca analitzar del pressupòsit habilitant consisteix en l'exigència de la congruència o la correspondència entre les mesures de la norma i l'objectiu per al qual ha estat aprovada. Sens perjudici de l'anàlisi que realitzarem del contingut de cadascuna, en els següents fonaments jurídics, amb relació al seu enjudiciament de constitucionalitat des d'altres perspectives, en aquest apartat ens resulta suficient connectar la naturalesa de les mesures adoptades amb la finalitat perseguida.

I en aquest sentit, hem de dir, a grans trets, que els quatre tipus de mesures que preveu el Decret llei 1/2015 que són: els drets de tanteig i retracte de l'Administració de la Generalitat, amb vista a possibilitar que les famílies residents en aquests habitatges puguin romandre-hi en règim de lloguer (art. 2); l'establiment d'una nova infracció greu en matèria de qualitat del parc immobiliari en cas de no-execució de les obres necessàries per al compliment de les condicions d'habitabilitat (art. 3); l'execució forçosa de les obres necessàries per al compliment dels requisits d'habitabilitat dels habitatges, per tal que no restin fora de l'opció de ser ocupats (art. 4), i el deure de comunicació a la Generalitat relatiu als habitatges buits i ocupats sense títol habilitant, amb la creació del consegüent registre administratiu (art. 1 i disp. add. primera i segona), manifesten una evident i inqüestionable relació amb l'objectiu comú d'intentar mobilitzar el parc d'habitatges de Catalunya que reuneix les condicions detallades en el present fonament jurídic, d'acord amb les finalitats de les polítiques socials públiques en aquest àmbit sectorial.

Arribats a aquest punt, i un cop exposats els arguments anteriors, només ens resta concloure sobre el compliment del pressupòsit habilitant del Decret llei 1/2015. Així, seguint els motius raonats en els apartats precedents, i partint de la base, com també hem assenyalat anteriorment, que en darre-

ra instància l'apreciació política de l'oportunitat correspon al Govern sempre que respecti les condicions exigides estatutàriament, considerem que el Decret Llei 1/2015 reflecteix suficientment una argumentació explícita i raonada del perquè de la seva aprovació. D'aquesta manera, al nostre parer, la norma supera el test de revisió formal que ens correspon dur a terme i que substancialment s'adreça, també segons criteris de la jurisprudència constitucional, a descartar un ús abusiu o arbitrari de la potestat normativa excepcional conferida al Govern per l'article 64.1 EAC.

4. Com a últim aspecte d'aquest fonament jurídic, tal com hem indicat al seu inici, farem un breu esment dels límits materials del Decret Llei *ex* article 64.1 EAC. Així, malgrat que la sol·licitud de dictamen no qüestiona aquest aspecte de la norma que estem examinant, indirectament sí que hi faria al·lusió, en la mesura que denuncia la manca del caràcter de llei orgànica perquè el seu contingut podria afectar el dret constitucional a la propietat (art. 33 CE).

Quant a aquesta qüestió, en primer lloc hem de fer referència a les exclusions de l'abast material del decret llei que estableix l'article 64.1 EAC. I, un cop analitzats l'objecte i els preceptes que integren el Decret Llei 1/2015, hem de concloure, sense gaire dificultat, que no conté cap regulació que pugui ser subsumida en algun dels supòsits que preveu l'esmentada norma estatutària, incloses les matèries pròpies de les lleis de desenvolupament bàsic *ex* article 62 EAC, ni tampoc constitueix un possible cas de desenvolupament directe dels drets reconeguts per l'Estatut.

Dit això, ens hem de referir necessàriament als límits que la Constitució, en l'article 86.1, prescriu respecte dels drets, els deures i les llibertats dels ciutadans regulats en el seu títol I. Com veurem més àmpliament en els fonaments jurídics següents, la norma amb rang de llei que estem examinant incorpora un contingut, principalment en els articles 2 i 4, que pot ser considerat com a limitatiu del dret a la propietat. Ara bé, la figura del decret llei no ha de ser entesa de manera tan restrictiva que impedeixi la seva actuació com a instrument normatiu apte per donar resposta a les perspecti-

ves canviants de la vida actual (STC 329/2005, de 15 de desembre, FJ 8). Tanmateix, quan afecti els precitats drets constitucionals haurà de respectar el límit infranquejable dels elements essencials del seu règim general, sense alterar-lo ni modificar-lo de manera que no s'innovi en la configuració que el fa recognoscible com a tal. La modulació i la concreció de l'abast i el rigor de l'acotament, pel que fa a la intervenció del Govern mitjançant la seva potestat legislativa excepcional, també variarà, ha recordat el Tribunal Constitucional, segons la naturalesa i, fins i tot, la ubicació sistemàtica del dret en el text constitucional, dins de les diverses seccions i els capítols del títol I. En aquest sentit, hem de recordar que el dret a la propietat se situa en la secció segona del capítol I, del títol I de la Constitució (art. 33 CE) i que, segons la jurisprudència constitucional, no té la naturalesa de dret fonamental i, per tant, no li resulta aplicable la reserva de llei orgànica (art. 81.1 CE).

Doncs bé, d'acord amb aquest canó (que ja vam exposar, més àmpliament, en el DCGE 5/2012, de 3 d'abril, FJ 2), si considerem que el Decret Llei 1/2015 no constitueix una regulació que desenvolupi o afecti els elements essencials del dret subjectiu, podem concloure que el requeriment formal d'una llei esdevé innecessari. En altres paraules, les previsions que contenen els articles 2 i 4 no són susceptibles de ser valorades com una modificació del règim general del dret a la propietat sinó que, malgrat comportar una limitació temporal i puntual de l'ús i gaudi dels immobles, essencialment consisteixen en un seguit de tècniques d'intervenció adreçades a garantir la funció social de la propietat i la millor realització dels interessos públics en el sector de l'habitatge. Per aquesta raó, la seva inclusió en el tipus del Decret Llei no presenta problemes d'adequació constitucional.

En conseqüència, i sens perjudici de l'anàlisi més exhaustiva de la qüestió que abordarem més endavant en els fonaments jurídics quart i cinquè, el Decret Llei 1/2015 no vulnera l'article 86.1 CE ni l'article 64.1 EAC pel que fa als límits materials que han d'observar aquesta tipologia de normes amb rang de llei.

Tercer. L'examen de constitucionalitat de l'article 1.tres, pel qual s'afegeix una nova disposició addicional vint-i-quatrena a la Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge

1. L'article 1, apartat tres, del Decret llei 1/2015 afegeix una nova disposició addicional vint-i-quatrena a la Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge, que crea el Registre d'habitatges buits i d'habitatges ocupats sense títol habilitant, amb caràcter administratiu, que fa dependre de l'Agència de l'Habitatge de Catalunya, i en el qual han de ser objecte d'inscripció els habitatges que s'indiquin per reglament i, en tot cas, els adquirits en un procés d'execució hipotecària o mitjançant compensació o pagament de deute amb garantia hipotecària i que no disposin d'un contracte que habiliti per a la seva ocupació (apt. 1).

Pel que fa a l'apartat dos d'aquesta disposició addicional, obliga les persones titulars d'habitatges buits o d'habitatges ocupats sense títol habilitant a comunicar a l'Agència diferents dades que permetin determinar les condicions de conservació i manteniment de l'immoble en els termes i en la forma que es determinin per reglament.

Aquestes persones titulars també hauran de comunicar a l'Agència, sense que calgui el consentiment de les persones afectades, a efectes d'inscripció en el Registre, l'adjudicació a favor seu o d'un tercer de l'habitatge, especificant, a més, la identificació de l'anterior titular, l'import amb què s'ha adjudicat, i la data, si s'escau, del llançament o la desocupació.

Els titulars dels habitatges inscrits hauran de comunicar les circumstàncies i condicions en què cessi la condició de desocupació, l'execució d'obres de rehabilitació o reforma que justifiquin la desocupació temporal, així com les dades relatives a la transmissió, per qualsevol títol, dels habitatges objecte d'inscripció. Per acabar, l'Administració competent en matèria d'habitatge pot, en qualsevol moment, requerir l'acreditació de dades als obligats a la inscripció.

Amb caràcter previ, i abans d'abordar l'examen de l'article que acabem d'exposar, tractarem breument el retret genèric que formulen els sol·licitants relatiu al fet que els preceptes qüestionats del Decret llei introdueixen «nous requisits pro-

cessals per a l'adquisició de la propietat per la via de l'adjudicació en un procediment d'execució hipotecària», cosa que quedaria fora de la competència de la Generalitat.

Respecte d'aquesta qüestió, s'ha de descartar d'entrada que es produeixi la vulneració competencial indicada perquè es tracta de normes que, precisament, s'apliquen quan ha conclòs el procés d'execució hipotecària i quan ja ha tingut lloc l'adjudicació de l'habitatge, de forma que no són en cap cas previsions de naturalesa civil o processal (art. 149.1.8 i .6 CE, respectivament). A més, el fet que la mesura que s'hi preveu (l'expropiació de l'ús i gaudi de l'habitatge), a la qual farem referència àmpliament més endavant, tingui una vigència temporal limitada (durant sis anys des de l'entrada en vigor del Decret llei), descarta qualsevol pretensió d'establir una regulació de caràcter indefinit que pugui afectar, ni que sigui indirectament, la legislació estatal hipotecària.

Dit això, podem reprendre l'anàlisi de l'article 1.tres indicant que l'argumentació específica sobre els dubtes de constitucionalitat dels sol·licitants és molt breu, i es limita a assegurar que la nova disposició comporta la introducció d'un tracte desigual dels propietaris que han adquirit la propietat per aquesta via respecte dels que l'han adquirit per qualsevol dels altres modes d'adquisició previstos a la Llei, cosa que —a parer seu— conculca l'article 14 CE.

2. Per tant, i sens perjudici del tractament més detingut que en farem en el fonament jurídic cinquè, cal que ens referim de manera succinta al dret a la igualtat en la llei de l'article 14 CE, que entenem que és el vessant de l'esmentat principi constitucional que es podria veure concernit eventualment pel precepte qüestionat, per descartar, d'entrada, la seva aplicació.

Sobre la seva invocació, cal posar de manifest que el Tribunal Constitucional, ja en la primerenca STC 22/1981, de 2 de juliol (FJ 3, i en el mateix sentit, STC 46/1999, de 22 de març, FJ 2), acollint la jurisprudència del Tribunal Europeu de Drets Humans, recordava que la igualtat en la llei «no prohibe toda diferencia de trato en el ejercicio de los derechos y libertades», de manera que hom pot dir que la primera pre-

missa, que es tracti de l'exercici dels drets i llibertats, no se satisfà en el precepte que ara es dictamina.

En efecte, la nova disposició addicional vint-i-quatrena, que «dóna compliment al que preveu la Moció 93/X del Parlament de Catalunya» (par. dinovè del preàmbul) es limita, com hem vist, a preveure la creació d'un registre administratiu, el Registre d'habitatges buits i d'habitatges ocupats sense títol habilitant, dependent de l'Agència de l'Habitatge de Catalunya, que comporta una sèrie d'obligacions de tramesa d'informació als titulars dels habitatges que s'hi detallen.

No conté, en conseqüència, prescripcions de caràcter substantiu que puguin afectar els drets o les llibertats ni, en concret, el dret a la propietat privada dels titulars dels habitatges (art. 33 CE) i que, per tant, poguessin produir un efecte discriminatori entre les persones propietàries en aquest àmbit, sinó que, simplement, té com a objecte dotar d'un mecanisme d'informació a l'Administració (en aquest cas la Generalitat) que li permeti identificar els immobles sobre els quals pot actuar i, en definitiva, exercir de manera adequada les seves polítiques d'habitatge. Concretament, fa possible l'acompliment de l'activitat de control per assolir una finalitat legítima com és el fet de «disposar de dades sobre aquests habitatges per poder fer-ne el seguiment i, eventualment, a més, atendre les famílies que hi resideixen quan sigui necessari» (par. catorzè del preàmbul). Es tracta, en definitiva, de la previsió d'una mesura instrumental, típicament executiva.

Ultra això, tal com és doctrina constitucional consolidada, amb excepció dels registres de caràcter civil i del Registre mercantil, la distribució de competències per a l'ordenació d'un determinat registre administratiu és determinada per la matèria concernida (STC 209/2014, de 18 de desembre). No hi ha dubte que, com hem apuntat, d'acord amb la finalitat i el contingut del precepte, aquest s'incardina en la matèria d'habitatge sobre la qual la Generalitat té la competència exclusiva (art. 137.1 EAC), i en concret sobre «[l]a planificació, l'ordenació, la gestió, la inspecció i el control de l'habitatge d'acord amb les necessitats socials i d'equilibri territorial» (lletra a), que comprèn, a més de la potestat legislativa i reglamentària, la funció executiva. Aquesta última inclou en tot cas «la potestat d'organització

de la seva pròpia administració i, en general, totes les funcions i activitats que l'ordenament atribueix a l'Administració pública» (art. 112 EAC). D'igual manera, la Generalitat té en matèria d'organització de la seva Administració la competència exclusiva sobre: «[l]es diverses modalitats organitzatives i instrumentals per a l'actuació administrativa» (art. 150.b EAC).

Així, com ha tingut ocasió de destacar aquest Consell, entre les funcions executives es troba la creació i la gestió de registres administratius per a l'exercici de les pròpies competències (DCGE 7/2014, de 27 de febrer, FJ 3). Aquesta possibilitat, d'altra banda, ha estat «admitida con naturalidad por la doctrina constitucional desde las SSTC 32/1983, de 29 de abril, y 87/1985, de 16 de julio» (STC 81/2013, d'11 d'abril, FJ 5).

En conseqüència, d'acord amb el que s'ha exposat, l'article 1, apartat tres del Decret llei 1/2015 no vulnera l'article 14 CE. D'altra banda, troba empara en els articles 137.1.a i 150.b EAC.

Quart. L'examen de la constitucionalitat dels articles 1 i 2, relatius als drets de tanteig i retracte

En aquest fonament jurídic respondrem a les qüestions plantejades per la sol·licitud, en relació amb els drets de tanteig i retracte previstos en els articles 1 i 2 del Decret llei 1/2015. D'acord amb l'esquema seguit en el fonament jurídic anterior, examinarem, article per article, la seva adequació a la Constitució.

1. Primerament, ens referirem a l'article 1.u del Decret llei 1/2015, el qual afegeix un segon paràgraf a l'article 15.2 de la Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret d'habitatge.

Aquest precepte, en el fragment demanat, estableix, com a requisit, les àrees dins de les quals es pot exercir la previsió legal d'adquisició preferent per part de l'Administració.

Concretament, el nou article 15.2, segon paràgraf, de la Llei 18/2007 diu que:

«Als efectes de la transmissió dels habitatges adquirits en un procés d'execució hipotecària o mitjançant compensació o

pagament de deute amb garantia hipotecària, les àrees de tanteig i retracte poden coincidir amb les àrees de demanda residencial forta i acreditada delimitades en els plans locals d'habitatge, en el pla territorial sectorial d'habitatge o, mentre aquestes no estiguin delimitades, amb les que preveu l'annex del Pla per al dret a l'habitatge.»

La petició de dictamen, pel que fa a aquest precepte, se circumscriu a la pretesa vulneració del principi constitucional de seguretat jurídica, previst a l'article 9.3 CE.

En realitat, el seu retret no qüestiona simplement les àrees sinó, en general, la inclusió mateixa d'aquests drets d'adquisició preferent en el Decret llei, ja que se sustenta en el fet que, si ens remetem a la tradició jurídica romana, en els supòsits on es preveu la figura del tanteig o retracte, hi ha una relació jurídica prèvia entre el titular del bé que es transmet i la persona a la qual s'atorga el dret preferent d'adquisició. En canvi, en la regulació del Decret llei qüestionat, la Generalitat no disposa de cap títol previ. En paraules de la petició, «no té cap intervenció que pugui ser tinguda com a origen del dret d'adquisició preferent». Per aquest motiu, critica que en aquesta preferència de mà pública no es distingeixi entre els habitatges protegits i els de renda lliure, ja que només respecte dels primers, segons els sol·licitants, es pot limitar el dret de propietat.

Sobre el principi constitucional de seguretat jurídica, ens podem remetre de forma general al Dictamen del Consell Consultiu, núm. 284, de 15 de gener de 2008 (F III.2), així com al nostre Dictamen 24/2010, de 5 d'agost (FJ 2), en els quals se cita la jurisprudència constitucional de referència, particularment les STC 27/1981, de 20 de juliol (FJ 10); 212/1996, de 19 de desembre (FJ 9); 104/2000, de 13 d'abril (FJ 7), i 90/2009, de 20 d'abril (FJ 4). Igualment, cal tenir molt present el Dictamen del Consell Consultiu núm. 282, de 29 de novembre de 2007, on es considerava legítima la previsió de l'article 15 de la Llei 18/2007, que ara es modifica, el qual s'encabia dins de la competència exclusiva de la Generalitat en matèria d'habitatge (F IV.3).

La seguretat jurídica cerca la correcta comprensió i la predicibilitat de la norma, de manera que es vulnera, d'una banda, quan no hi ha forma raonable de superar la manca d'enteniment

de les previsions que s'hi contenen (per totes, STC 234/2001, de 13 de desembre, FJ 9). Oimés, de l'altra, les omissions de la norma no han de generar una incertesa raonablement insuperable sobre la previsibilitat dels seus efectes (DCC 282, F IV.1). En aquest sentit, la seguretat jurídica es garanteix amb la claredat i sense caure en la confusió normativa, «per tal que els ciutadans sàpiguen a què aténir-se» (DCGE 24/2010, FJ 2).

Finalment, traslladant aquest cànon de constitucionalitat al precepte sol·licitat, hem d'assenyalar que el peticionari no qüestiona realment la comprensió de l'article, que, en línies generals, no ofereix dubtes, a reserva del que direm més endavant, en aquest mateix subapartat, sobre la delimitació de les àrees. En canvi, el que fonamenta els seus dubtes és l'ampliació dels supòsits d'aplicació del tanteig i retracte, cosa que es preveu més clarament en l'article 2.1 del Decret llei 1/2015, que s'impugna per un altre motiu, la seva pretesa retroactivitat, que també examinarem després en l'apartat següent d'aquest mateix fonament jurídic.

El tanteig i el retracte són drets reals d'adquisició preferent de la propietat i el seu règim jurídic prové del dret civil (art. 568-1 i seg. CCCat). Aquesta regulació, a grans trets, s'ha traslladat a l'àmbit jurídicopúblic, de manera que la dita prioritat adquisitiva també es consigna per a l'Administració, concretament per a la Generalitat de Catalunya, en normes amb rang de llei. Hi ha una certa equivalència entre ambdues figures en l'àmbit privat i en el públic (DCC núm. 273, 14 de juliol de 2006, F V.1), tot i que l'adquisició preferent ha d'estar més limitada en aquest darrer i s'ha de preveure una superior restricció o unes majors limitacions quan s'interposen els poders públics en la transmissió projectada o realitzada, segons es tracti de tanteig o de retracte, respectivament (DCC 284, F III.1).

Així, sens perjudici d'una anàlisi més exhaustiva sobre el dret de propietat que efectuarem en el fonament jurídic següent, hem de recordar ara que la preferència en l'adquisició constitueix una limitació d'aquest dret constitucional i, en tant que restricció, ha de tenir una justificació de caràcter social (art. 33.2 CE), particularment quan els drets de tanteig i retracte es reconeixen en favor de les administracions. D'altra banda, l'esmentada limitació es fa en funció de les competències

de les quals es disposa per raó de la finalitat de la norma i de la matèria on aquesta s'insereix, en el nostre cas la competència exclusiva sobre habitatge (art. 137 EAC). La política d'habitatge, a més, s'emmarca dins dels objectius generals constitucionalment i estatutària previstos (art. 47 CE, i 26 i 47 EAC). De forma que l'abans citat DCC 282 va entendre que la previsió de l'article 15 de la Llei 18/2007 s'ajustava a la funció social de la propietat en aquest títol competencial (F IV.3).

En concret, l'objectiu públic i social que es vol preservar és fer possible l'accés a un habitatge digne a les persones sense recursos suficients (art. 26 EAC), mitjançant, d'acord amb el preàmbul del Decret llei 1/2015, l'increment i la mobilització del parc d'habitatges de Catalunya provinents d'execucions hipotecàries, que es concentren «en barris amb dificultats de cohesió social on la crisi [...] ha tingut un impacte més important» i, pel que ara interessa, entre d'altres, «possibilitar que les famílies residents en aquests habitatges puguin romandre-hi en règim de lloguer».

Igualment, en dret català, existeixen una pluralitat de previsions de tanteig i retracte de mà pública, que tenen a veure amb la tutela de fins públics i socials, amb independència de si hi ha o no una relació prèvia entre el titular de la propietat i el beneficiari dels drets d'adquisició preferent. A tall d'exemple, les citades al DCC 273 (F V.1), en l'àmbit del medi ambient (especialment respecte de paratges i d'espais naturals, com ara l'art. 32 de la Llei 12/1985, de 13 de juny), forests (art. 24 de la Llei 6/1988, de 30 de març) i del patrimoni cultural (art. 22 de la Llei 9/1993, de 30 de setembre), a les quals se'n poden afegir d'altres de més recents com les previstes en matèria d'urbanisme (art. 172 del Decret legislatiu 1/2010, de 3 d'agost, i 28 de la Llei 31/2010, de 3 d'agost) o d'infraestructures (art. 34 de la Llei 14/2009, de 22 de juliol).

Per la seva banda, el Tribunal Constitucional s'ha pronunciat acceptant l'admissibilitat constitucional de la categoria (per totes, STC 170/1989, de 19 d'octubre, FJ 6). En particular, en l'àmbit de l'urbanisme o de l'habitatge, donant compliment als articles 33.2 i 47 CE, ha entès que hi convergeix una «competencia sustantiva autonómica», respecte de la qual el dret de retracte té «una finalidad puramente instrumental»

(STC 28/2012, d'1 de març, FJ 5), a banda que els drets d'adquisició preferent es configuren com un mecanisme o una tècnica jurídica amb la finalitat de fer assequibles habitatges als sectors més desfavorits de la població (STC 207/1999, d'11 de novembre, FJ 5).

En tot cas, cal raonar la utilitat social de la preferència i constatar que les mesures adoptades siguin adequades i proporcionades, en tant que es tracta d'una limitació de drets constitucionals, en concret, com hem dit, del de la propietat (STC 207/1996, de 16 de desembre, FJ 4.E; en el mateix sentit, DCC 284, F III.1). Sobre aquest dret, i amb els límits esmentats, els articles 26 i 47 EAC citats justifiquen la seva restricció, mitjançant instruments de preferència adquisitiva, a partir del reconeixement de la funció social que compleixen dins de les polítiques d'habitatge, com ratifica l'article 15.7 de la Llei 18/2007.

Congruent amb aquesta finalitat, el Consell Consultiu va requerir que la regulació dels dits drets reals es fes per llei (DCC 273, F IV.1), tot i que, com hem dit en el fonament jurídic segon, pot ser en norma amb rang de llei, perquè no és un desenvolupament directe de drets fonamentals.

A més a més, aquesta regulació de caràcter limitatiu ha de preveure cauteles específiques, com ara la delimitació d'àrees on es puguin fer efectius els drets de tanteig i retracte (DCC 273, F IV.2), la qual es pot fer per reglament, si hi ha previsió legal dels criteris bàsics (com s'afirmava en el DCC 284, F III.1).

Sobre això, pel que fa a les àrees on es poden exercir els drets esmentats, el precepte objecte de dictamen diu, amb una relativa imprecisió, que aquestes «poden coincidir amb les àrees de demanda residencial forta i acreditada delimitades en els plans locals d'habitatge, en el Pla territorial sectorial d'habitatge o, mentre aquestes no estiguin delimitades, amb les que preveu l'annex del Pla per al dret a l'habitatge». És a dir, o coincidiran amb les primeres, definides en els plans locals, o amb les segones, fixades en el Pla territorial sectorial d'habitatge, o, en tercer lloc, si no estan preestablertes, amb les determinades en el Decret 75/2014, de 27 de maig, del Pla per al dret a l'habitatge, que compleix la previsió de l'article 67 de la Llei 18/2007, on es relacionen els

municipis de Catalunya inclosos en les àrees de residència forta i acreditada. Per tant, no hi ha una manca de previsibilitat, sinó una pluralitat de zones, delimitades en diferents instruments, en les quals es pot exercir la preferència adquisitiva, amb el benentès que totes aquestes àrees estan predeterminades a partir d'uns criteris que preveu la mateixa Llei 18/2007 (d'acord amb els art. 11.2 —en general—; 14.3.6.c, i 15.1, .2, .3 i .8 —sobre els plans locals d'habitatge—, i 12.5 —respecte del Pla sectorial de l'habitatge—) o, subsidiàriament, l'article 3.2 del precitat Decret, que remet al seu annex.

D'acord amb això, i pel que ara interessa, aquests criteris constitueixen una garantia mínima per a l'establiment de les àrees en el cas de la transmissió dels habitatges adquirits en un procés d'execució hipotecària o mitjançant compensació o pagament de deute amb garantia hipotecària.

En conseqüència, la previsió dels drets de tanteig i retracte compleix les cauteles que la doctrina jurisprudencial i consultiva ha fixat a fi d'admetre la limitació de la propietat, per raó de la seva funció social (art. 33.2 CE), i no hi ha en la norma dictaminada una impredictibilitat que generi raonablement la vulneració del principi de seguretat jurídica, per la qual cosa l'article 1.u del Decret llei 1/2015 no és contrari a l'article 9.3 CE.

2. A l'últim tractarem l'article 2 del Decret llei 1/2015, el qual afegeix un nou supòsit d'aplicació de l'adquisició preferent, per part de la Generalitat, als previstos en la Llei 18/2007.

Concretament l'article 2.1 estableix:

«Article 2. Drets de tanteig i retracte

1. La transmissió dels habitatges adquirits en un procés d'execució hipotecària o mitjançant compensació o pagament de deute amb garantia hipotecària que estiguin situats en àrees de demanda residencial forta i acreditada i hagin estat adquirits després de l'entrada en vigor de la Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge, està subjecta al dret de tanteig i retracte de l'Administració de la Generalitat.»

La sol·licitud se centra en l'apartat 1 de l'article 2 del Decret llei, i no fa cap altre esment o cap altra argumentació respecte de la resta d'aquest precepte. Pel que fa al seu qüestionament,

crítica que els habitatges hagin estat adquirits després de l'entrada en vigor de la Llei 18/2007. Aquesta previsió, a parer dels peticionaris, suposa la retroactivitat del Decret Llei fins a 7 anys enrere.

En concret, els sol·licitants invoquen la prohibició de la retroactivitat, que afecta la restricció dels drets individuals establerta a l'article 9.3 CE.

Sobre el concepte de retroactivitat hi ha força resolucions del Tribunal Constitucional (entre aquestes, les STC 42/1986, de 10 d'abril, FJ 3, i 182/1997, de 28 d'octubre, FJ 11) i també s'hi ha pronunciat aquest Consell (DCGE 6/2012, d'1 de juny, FJ 6, i 9/2014, de 27 de febrer, FJ 4). D'aquesta doctrina, en deriva que el principi de la irretroactivitat, consagrat en l'article 9.3 CE, està referit exclusivament a les «leyes *ex post facto* sancionadoras o restrictivas de derechos individuales» i que fora d'aquests dos àmbits res no impedeix constitucionalment al legislador dotar la llei del grau de retroactivitat que consideri oportú (STC 49/2015, de 5 de març, FJ 4.c). I afegeix, en el mateix fonament jurídic:

«Lo que el art. 9.3 CE prohíbe es “la incidencia de la nueva ley en los efectos jurídicos ya producidos de situaciones anteriores, de suerte que la incidencia en los derechos, en cuanto a su proyección hacia el futuro, no pertenece al campo estricto de la irretroactividad” (STC 42/1986, de 10 de abril). Como ha reiterado este Tribunal [...] la irretroactividad sólo es aplicable a los derechos consolidados, asumidos e integrados en el patrimonio del sujeto y no a los pendientes, futuros, condicionados y expectativas.»

Els sol·licitants parteixen d'una aparença de retroactivitat avalada per la citació, en l'article 2.1 del Decret Llei 1/2015, d'una data anterior a l'aprovació d'aquesta disposició. Tanmateix, veritablement, no es produeix una aplicació de la norma a un moment precedent al de la seva vigència, com ara escatirem.

De fet, la previsió normativa es refereix a una data perquè pretén atorgar els esmentats drets d'adquisició preferent per part de l'Administració només respecte als habitatges adquirits després de la Llei 18/2007 i no als anteriors, però sempre que siguin transmesos a un tercer a partir de la data

de vigència de l'actual Decret Llei, que fa referència exclusivament a la transmissió indicada, no a l'adquisició inicial. No té, per tant, efectes retroactius, cosa que corroboren la disposició final primera.1 i la disposició final segona del mateix Decret Llei 1/2015.

En conseqüència, s'han de distingir clarament dos moments: l'un afecta l'àmbit material d'aplicació de la norma, de manera que exclou els habitatges adquirits amb anterioritat al 2007. Aquesta diferència està justificada perquè anteriorment a l'aprovació de la Llei 18/2007 no es preveien els drets de tanteig i retracte en el sector de l'habitatge. L'altre fa referència precisament als efectes produïts amb l'entrada en vigor del Decret Llei. En aquest sentit, les operacions o transaccions immobiliàries sobre les quals es poden projectar els drets de tanteig i retracte tenen lloc després de l'entrada en vigor del Decret Llei, és a dir, a partir de l'endemà de la seva publicació oficial (disp. final segona). Per tant, resulta evident que les conseqüències que es deriven de l'aplicació del precepte qüestionat no afecten a situacions anteriors a la seva vigència, motiu pel qual, com hem dit, no es produeix la retroactivitat.

En conclusió, l'article 2.1 del Decret Llei 1/2015 no vulnera el principi constitucional d'irretroactivitat de l'article 9.3 CE.

Cinquè. L'examen de la constitucionalitat i l'estatutarietat de l'article 4, relatiu a l'execució forçosa de les obres necessàries per al compliment dels requisits d'habitabilitat dels habitatges i l'expropiació temporal del seu usdefruit

1. L'article 4 del Decret Llei estableix que els habitatges adquirits en un procés d'execució hipotecària o mitjançant compensació o pagament de deute amb garantia hipotecària han de complir i mantenir els requisits d'habitabilitat exigibles (apt. 1). En cas que no els compleixin, l'Administració pot ordenar l'execució de les obres necessàries (apt. 2). Si els propietaris afectats no donen compliment a la resolució que acordi les obres que en permetin l'ús i l'ocupació, s'ha d'iniciar un procediment d'execució forçosa en el marc del qual l'Administració pot acordar l'expropiació temporal (per un termini mí-

nim de quatre anys i màxim de deu) de l'usdefruit d'aquests habitatges quan estiguin situats en municipis considerats àrees de demanda residencial forta i acreditada. L'execució forçosa no és procedent si la persona propietària cedeix voluntàriament l'usdefruit a l'Administració per tal que aquesta executi les obres i disposi de l'habitatge pel període pactat, o si dóna compliment a la resolució de l'Administració i efectua les esmentades obres en el termini de sis mesos des de la seva notificació (apt. 3). Finalment, l'apartat 4 regula el procediment expropiatori remetent-se a la legislació urbanística i d'expropiació forçosa.

Els sol·licitants entenen que la limitació que imposa aquest precepte «suposa una ingerència per part de la Generalitat en les competències de l'Estat en matèria de regulació, desenvolupament i aplicació del dret constitucional de referència [el de propietat] que, eventualment, requeriria una llei orgànica aprovada per les Corts Generals». Ho fonamenten en el fet que la propietat hagi estat adquirida en un procediment d'execució hipotecària no canvia la seva naturalesa, ni pot ser motiu perquè algú en pugui ser privat sense causa justificada d'utilitat pública o interès social. En síntesi, consideren que la Generalitat de Catalunya «no té habilitació legal [...] per a exigir que els béns adquirits per aquesta via compleixin requisits d'habitabilitat» i que l'establiment de l'execució forçosa de les obres necessàries perquè els compleixin comporta «la introducció d'un tracte desigual dels propietaris que han adquirit la propietat per aquesta via respecte dels que l'han adquirit per qualsevol dels altres *modus* d'adquisició previstos a la llei. Cosa que conculca l'article 14 CE».

2. D'acord amb el contingut i la finalitat del precepte que acabem d'exposar, no hi ha dubte que s'ha d'enquadrar en la matèria d'habitatge, sens perjudici de la connexió que aquesta matèria pot tenir, des del punt de vista competencial, amb l'urbanisme.

A l'hora d'analitzar el cànon de constitucionalitat i d'estatutarietat aplicable prendrem en consideració, i reproduïrem, en allò que ens sigui d'utilitat, el ja citat Dictamen 282, de 29 de novembre de 2007, del Consell Consultiu de la Gene-

ralitat que, entre d'altres, es va pronunciar sobre l'article 42.6 del Projecte de llei del dret a l'habitatge a Catalunya, que preveia la possibilitat d'expropiar temporalment l'usdefruit de l'habitatge per llogar-lo a tercers. L'extensa doctrina que s'hi va fixar ens serà d'utilitat tot i que la norma que ara s'analitza no és del tot equiparable amb la que en aquell moment es va dictaminar, atès que el nou supòsit expropiatori s'emmarca en un procediment d'execució forçosa derivada de l'incompliment del deure de conservació dels habitatges per part del propietari.

En aquell moment, l'alt òrgan consultiu ja va posar de manifest que, des del punt de vista de la naturalesa substantiva, l'habitatge forma part dels principis rectors de la política social i econòmica dels poders públics (art. 47 CE) i que es troba reconegut a l'Estatut d'autonomia en el doble vessant de principi rector (art. 47 EAC) i de dret de l'àmbit civil i social (art. 26 EAC).

Així doncs, d'una banda, el primer precepte insta els poders públics a facilitar l'accés a l'habitatge mitjançant la generació de sòl i la promoció d'habitatge públic i d'habitatge protegit i, de l'altra, el segon reconeix el dret de les persones que no tenen recursos suficients per accedir a un habitatge digne. Correspon, per tant, a la Generalitat l'exercici de les competències que té atribuïdes per desenvolupar aquests principis rectors en l'àmbit de l'habitatge, en la mesura que, tal com ha reconegut el Tribunal Constitucional, l'article 47 CE, tot i no constituir un títol competencial autònom, és un mandat o directriu que ha d'informar l'actuació de tots els poders públics.

La matèria competencial que, com hem vist, és aplicable a la previsió objecte de dictamen és la de l'habitatge, sobre la qual, d'acord amb l'article 137.1 EAC, la Generalitat té la competència exclusiva, que inclou, en tot cas i entre d'altres: la planificació, l'ordenació, la gestió, la inspecció i el control de l'habitatge d'acord amb les necessitats socials i d'equilibri territorial (lletra a); l'establiment de prioritats i objectius de l'activitat de foment de les administracions públiques de Catalunya en matèria d'habitatge i l'adopció de les mesures necessàries per assolir-los, tant amb relació al sector públic

com al privat (lletra *b*); les normes sobre l'habitabilitat dels habitatges (lletra *f*), i la normativa sobre conservació i manteniment dels habitatges i la seva aplicació (lletra *h*)

3. Així mateix, en la mesura que l'article 4 preveu un mecanisme d'intervenció administrativa, que inclou la possible expropiació temporal de l'usdefruit (més pròpiament, dels drets d'ús i gaudi) i que afecta l'exercici del dret de propietat privada, cal que ens hi referim aquí ni que sigui breument. Com és sabut, i ja hem avançat, aquest dret forma part del títol I, capítol II, secció 2a de la Constitució, i es troba regulat a l'article 33 CE que, d'una banda, estableix que la funció social en delimitarà el seu contingut d'acord amb les lleis (apt. 2) i, de l'altra, fixa que ningú podrà ser privat dels seus béns ni dels seus drets si no és per causa justificada d'utilitat pública o d'interès social, mitjançant la indemnització corresponent i d'acord amb el que les lleis disposin (apt. 3).

El Tribunal Constitucional ha destacat el dret de propietat reconegut a la Constitució com un feix de facultats individuals sobre les coses però també, i al mateix temps, com un conjunt de drets i obligacions establerts d'acord amb la finalitat o utilitat social que cada categoria de béns objecte de domini està cridada a complir (STC 89/1994, de 17 de març, FJ 4, amb citació de la STC 37/1987). Per tant, la funció social no és entesa pel constituent com un simple límit extern per a la delimitació del dret de propietat sinó com una part integrant d'aquest (DCC 273, F III, i DCC 282, F III).

D'acord amb l'article 53.1 CE al dret a la propietat se li aplica, d'una banda, la garantia constitucional de la reserva de llei ordinària per a la regulació del seu exercici. De l'altra, el necessari respecte al seu contingut essencial, entès aquest últim com les facultats o possibilitats d'actuació que el fan reconoscible i que es desconeix quan el dret queda sotmès a limitacions que el fan impracticable, el dificulten més enllà del que és enraonat o el priven de la protecció necessària (STC 11/1981, d'8 d'abril, FJ 8 i 10). En conseqüència, correspon al legislador delimitar el contingut d'aquest dret sense que les limitacions i deures que s'imposin al propietari vagin més enllà del que és raonable (STC 37/1987, de 26 de març, FJ 2).

Partint doncs del fet exposat que la propietat pot ser limitada per raó de la seva funció o utilitat social, per tal de determinar la intensitat d'aquesta intervenció s'han de tenir en compte diversos criteris com ara el tipus de béns sobre els quals s'exerceix la propietat, el context històric, econòmic, cultural i jurídic, i la fonamentació constitucional del concret interès que justifica la limitació (DCC 273, F III.2).

Com ja es va tractar àmpliament en el DCC 282 de referència, sobre aquest últim criteri, en relació amb la determinació de si la limitació del dret de propietat és ajustada a la Constitució i no incorre en arbitrarietat, el Tribunal Constitucional ha emprat el paràmetre hermenèutic de la proporcionalitat. Així, d'acord amb la doctrina constitucional consolidada, se superarà el test de la proporcionalitat si la mesura compleix tres condicions: a) és idònia o adequada per assolir la finalitat constitucionalment legítima que persegueix (judici d'idoneïtat); b) és necessària, en el sentit que no existeixi una mesura menys lesiva per a la consecució de la finalitat amb la mateixa eficàcia (judici de necessitat), i c) és ponderada o equilibrada, perquè es deriven de la seva aplicació més avantatges sobre l'interès públic que perjudicis sobre altres béns o interessos en conflicte (judici de proporcionalitat en sentit estricte) (STC 48/2005, de 3 de març, FJ 6).

Aquesta doctrina, d'altra banda, coincideix amb la del Tribunal Europeu de Drets Humans dictada en relació amb el dret a la propietat privada fixat en l'article 1 del Protocol addicional al Conveni per a la protecció dels drets humans i llibertats fonamentals, que té el seu *leading case* en la STEDH de 23 de setembre de 1982, cas *Sporrong i Lönnroth* i que, pel que fa a l'exigència d'un balanç equitatiu o relació de proporcionalitat entre l'interès públic i l'interès patrimonial que resulta afectat, troba desenvolupament en la STEDH de 23 de novembre de 2000, assumpte de *l'enderrocat rei de Grècia i altres contra Grècia* (DCC 282, F III), i, més recentment, entre d'altres, en la STEDH de 2 de juliol de 2013, assumpte *R. Sz. contra Hongria*.

En concret, d'acord amb l'exigència constitucional que la limitació del dret de la propietat per raons d'utilitat pública i interès social ha de portar aparellada una indemnització

d'acord amb el que disposin les lleis (art. 33.3 CE), el Tribunal Constitucional ha concebut des dels seus inicis l'institut de l'expropiació forçosa com un instrument dels poders públics per al compliment dels seus fins d'ordenació i conformació social i, paral·lelament, com una garantia constitucional del dret de propietat privada, en la mesura que s'assegura la compensació econòmica a qui, per les raons exposades, es priva dels seus béns o drets de contingut patrimonial (per totes, STC 251/2006, de 25 de juliol, FJ 6).

Des del punt de vista competencial, l'article 149.1.18 CE reserva a la competència exclusiva de l'Estat la legislació sobre aquesta matèria. Correlativament, l'article 159.4 EAC atribueix a la Generalitat la competència executiva, que, pel que ara interessa, inclou: «a) [d]eterminar els supòsits, les causes i les condicions en què les administracions catalanes poden exercir la potestat expropiatòria». Això anterior és coincident amb la doctrina constitucional iniciada amb la STC 37/1987, de 26 de març, i reiterada posteriorment quan vincula la definició de la causa *expropiandi* i l'execució de les mesures expropiatòries amb l'actuació de cada poder públic en els diferents sectors materials i, per tant, avala que la legislació sectorial autonòmica estableixi, en l'àmbit competencial que li és propi, els supòsits en què és procedent aplicar l'expropiació forçosa, i determina les causes d'expropiar o les finalitats d'interès públic a les quals aquella ha de servir (STC 164/2001, de 11 de juliol, FJ 40).

Així mateix, hem de fer referència succinta a la possible intervenció de l'Estat en aquesta matèria en virtut de l'article 149.1.1 CE. En aquest sentit, n'hi ha prou de transcriure el que ha sostingut recentment el Tribunal Constitucional sobre l'abast d'aquest precepte, recollint la doctrina dictada fins al moment. Així en la STC 141/2014, d'11 de setembre, i sobre el que s'ha d'entendre per «condicions bàsiques» el Tribunal diu que:

«hacen referencia “al contenido primario (STC 154/1988) del derecho, a las posiciones jurídicas fundamentales (facultades elementales, límites esenciales, deberes fundamentales, prestaciones básicas, ciertas premisas o presupuestos previos...)” así como a “aquellos criterios que guardan una relación nece-

saria e inmediata con aquéllas, tales como el objeto o ámbito material sobre el que recaen las facultades que integran el derecho (así, respecto de la propiedad privada la demanialización de toda una categoría de bienes definidos por sus características natural: STC 227/1988, fundamento jurídico 14; los deberes, requisitos mínimos o condiciones básicas en que ha de ejercerse un derecho (STC 5/1981, fundamento jurídico 26; 37/1981 fundamento jurídico 2; los requisitos indispensables o el marco organizativo que posibilitan el ejercicio mismo del derecho (como la inscripción censal para el derecho de sufragio; STC 154/1988, fundamento jurídico 3” (STC 61/1997, FJ 8). Siempre, claro está, que estos requisitos, posiciones, prestaciones, premisas y demás sean “imprescindibles o necesarias para garantizar esa igualdad” (STC 61/1997, FJ 8).» (FJ 5.B)

Seguidament, quant a la seva possible afectació a les competències de les comunitats autònomes, sosté que aquest article no habilita l'Estat per a l'establiment d'una regulació uniforme de la propietat privada i la seva funció social, ni la uniformitat pot constituir un pretext per anul·lar les competències legislatives sectorials de les comunitats autònomes en què entri en joc la propietat. En aquest sentit:

«El Estado tiene competencia para “establecer la regulación del contenido básico y primario del derecho de propiedad, en la medida en que afecte a las condiciones básicas de su ejercicio, pero el referido título competencial no habilita por sí mismo para que el Estado pueda regular cualquier circunstancia que, de forma más o menos directa, pueda incidir sobre la igualdad en el ejercicio del derecho” (FJ 9). No obstante, en el establecimiento de las condiciones básicas, el Estado sí puede “ plasmar una determinada concepción del derecho de propiedad urbana, en sus líneas más fundamentales, como, por ejemplo, entre otras, la que disocia la propiedad del suelo del derecho a edificar” (STC 61/1997, FJ 10).» (FJ 5.B)

Finalment, i en resposta als motius que al·leguen els sol·licitants, cal que ens referim al dret d'igualtat de l'article 14 CE en el vessant d'igualtat en la llei, al qual hem fet sucinta referència en el fonament jurídic tercer.

D'acord amb una jurisprudència constitucional reiterada que, en aquest àmbit, ha estat seguida per la doctrina d'aquest

Consell (DCGE 24/2010, de 5 d'agost, FJ 2), cal fixar com a premissa que aquest principi «no implica [...] la necesidad de que todos los españoles se encuentren siempre, en todo momento y ante cualquier circunstancia en condiciones de absoluta igualdad» (STC 83/1984, de 24 de juliol, FJ 3). Ans al contrari, el principi d'igualtat és un terme relacional que exigeix que a igualtat de supòsits de fet s'apliquin conseqüències jurídiques iguals (ITC 204/2014, de 22 de juliol, FJ 4). Així, el que aquest principi prohibeix al legislador és «configurar los supuestos de hecho de la norma de modo tal que se dé trato distinto a personas que, desde todos los puntos de vista legítimamente adoptables, se encuentran en la misma situación o, dicho de otro modo, impidiendo que se otorgue relevancia jurídica a circunstancias que, o bien no pueden ser jamás tomadas en consideración por prohibirlo así expresamente la propia Constitución, o bien no guardan relación alguna con el sentido de la regulación que, al incluirlas, incurre en arbitrariedad y es por eso discriminatoria» (STC 84/2008, de 21 de juliol, FJ 6).

Per això, qualsevol al·legació del dret fonamental a la igualtat necessita, per a la seva verificació, un element de comparació enfront del qual es produeixi la diferència de tracte entre persones o situacions, per tal de poder comprovar després si la diferenciació està justificada. Aquest element de contrast (o *tertium comparationis*) ha de consistir en «una situación jurídica concreta en la que se encuentren otros ciudadanos u otros grupos de ciudadanos» (per totes, STC 194/2014, d'1 de desembre, FJ 2) «esto es, pertenecen a la misma clase, cuando en ellos concurre una cualidad común, un *tertium comparationis* que opera como elemento definitorio de la clase, y son desiguales, cuando tal circunstancia no se produce» (STC 125/2003, de 19 de juny, FJ 4).

A banda d'això, cal tenir present també que el judici d'igualtat té com a pressupòsit essencial que les situacions subjectives que es volen comparar siguin efectivament equiparables (STC 76/1986, de 9 de juny, FJ 3; 307/2006, de 23 d'octubre, FJ 4, i 84/2008, de 21 de juliol, FJ 6, entre moltes altres, i també el DCC 282, de 29 de novembre de 2007, F IV.1.C), de manera que el terme de la comparació no resulti arbitrari o capriciós.

Una vegada constatat que existeix un tractament desigual entre supòsits de fet iguals i segons els pronunciaments repetits del Tribunal Constitucional, la norma serà constitucional sempre que tingui una justificació objectiva i raonable i no provoqui unes conseqüències desproporcionades en les situacions diferenciades atenent a la finalitat perseguida (STC 76/2008, de 3 de juliol).

4. Com ja ha quedat exposat, els dubtes de constitucionalitat respecte del precepte que estem examinant se centren, d'una banda, en el fet que la imposició de limitacions o obligacions al dret constitucional de propietat suposa una ingerència en les competències de l'Estat en matèria de la seva regulació, desenvolupament «que, eventualment, requerriria d'una llei orgànica aprovada per les Corts Generals». De l'altra, s'al·lega també la possible vulneració del principi d'igualtat (art. 14 CE) perquè, a parer dels sol·licitants, la limitació al dret de propietat que s'hi estableix discrimina, a través d'un tracte desigual, els propietaris d'habitatges adquirits en un procés d'execució hipotecària o mitjançant compensació o pagament de deute amb garantia hipotecària, respecte d'aquells altres que han adquirit l'habitatge per un altre títol.

A) Pel que fa al primer retret, ens hem de remetre al que ha quedat exposat en el fonament jurídic segon, on hem afirmat la constitucionalitat d'aquest tipus extraordinari de norma. A banda d'això, hem d'afegir també que les comunitats autònomes poden incidir en el règim jurídic aplicable a les institucions civils (com, expressament, ha reconegut el Tribunal Constitucional en la STC 37/1987). I que, per tant, des d'aquesta perspectiva, correspon a la Generalitat, a l'empara de l'article 129 EAC, la regulació de la institució civil del dret de propietat i la seva funció social (art. 541-1 i 541-2 CCCat).

Ara bé, dit això, des d'una perspectiva competencial, la nostra anàlisi no se situa en l'àmbit del dret civil sinó que, com hem avançat, l'article 4, tot i que incideix en el dret a la propietat en un entorn urbà, conté una regulació que s'enqua-

dra de forma prevalent en l'àmbit de les competències de la Generalitat en matèria d'habitatge i, en concret, en el del deure de conservació i manteniment dels habitatges.

Es tracta d'un deure que ja havia estat definit per la jurisprudència constitucional (STC 61/1997, de 20 de març, FJ 34) com a inherent a la propietat urbana, és a dir, un deure que constitueix una expressió de la funció social d'aquest tipus de propietat. I, per aquest motiu, com veurem, la intervenció dels poders públics, en el nostre cas de la Generalitat de Catalunya, troba empara en el dret constitucional i estatutari a un habitatge digne i adequat i en les competències que té estatutàriament atribuïdes per garantir-lo.

D'acord amb el marc legal estatal i autonòmic aplicable, l'article 2.4 del Reial decret legislatiu 2/2008, de 20 de juny, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei del sòl (TRLRHL), de caràcter bàsic, declara que el «sòl vinculat a un ús residencial per l'ordenació territorial i urbanística està al servei de l'efectivitat del dret a gaudir d'un habitatge digne i adequat, en els termes que disposi la legislació en la matèria». Pel que ara interessa, el deure de conservació dels habitatges en el nostre ordenament està establert, també amb caràcter bàsic, per l'article 9 del mateix Text refós en disposar que el dret de propietat sobre els terrenys, les instal·lacions, les construccions i les edificacions comprèn «els deures de dedicar-los a usos que no siguin incompatibles amb l'ordenació territorial i urbanística i conservar-los en condicions legals per servir de suport a aquest ús». Aquest mateix precepte bàsic, a l'apartat 2, preveu també que «[l']Administració [...] podrà imposar en qualsevol moment la realització d'obres per al compliment del deure legal de conservació, de conformitat amb la legislació estatal i autonòmica aplicables». La redacció d'aquests preceptes deriva de la nova configuració del deure de conservació operada per la Llei 8/2013, de 26 de juny, de rehabilitació, regeneració i renovació urbanes.

Això és el que, en termes semblants, estableix per a l'ordenament català l'article 197 del Decret legislatiu 1/2010, de 3 d'agost, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei d'urbanisme i, específicament per als habitatges, l'article 30 de la Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge.

Així doncs, *prima facie*, el mecanisme d'execució forçosa que preveu l'article 4 troba fonament en el deure de conservació i manteniment que hem explicat. Per aquesta raó, la infracció de l'obligació de compliment i manteniment dels requisits d'habitabilitat que s'imposen a una sèrie de propietaris habilita l'Administració per poder-la fer efectiva a través d'aquest instrument, previst als articles 95 i següents de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, que troba empara específica en la potestat d'autotutela que correspon a les administracions públiques i que enllaça amb el principi d'eficàcia de l'article 103 CE (STC 189/2004, de 2 de novembre, FJ 4).

En efecte, el precepte que estem examinant no estableix un nou règim general del dret de propietat, sinó que, en allò que es refereix a l'expropiació dels drets d'ús i gaudi —que és on els sol·licitants centren bàsicament els dubtes de constitucionalitat—, tan sols preveu una nova causa d'expropiació, ara en la forma de dret real limitat i circumscrit en el temps. És a dir, no innova el contingut bàsic del dret de propietat que pugui suposar la creació de deures a càrrec del titular en consideració a la funció social que a aquest dret li atribueixi l'ordenament (art. 33.2 CE) i, per tant, tampoc no afecta la igualtat de tots els espanyols en el seu exercici (art. 149.1.1 CE). I això anterior perquè l'esmentada igualtat, que no habilita l'Estat per establir una regulació uniforme de la propietat privada i de la seva funció social, queda garantida amb l'establiment de les condicions bàsiques del dret, enteses com un mínim comú denominador (STC 61/1997, de 20 de març, FJ 9), amb l'abast que hem exposat en l'apartat anterior d'aquest mateix fonament jurídic.

Segons el que acabem de dir, estem davant d'una norma que troba empara en l'article 159.4 EAC, precepte aquest que atribueix a la Generalitat la competència executiva en matèria d'execució forçosa, en virtut de la qual pot «a) [d]eterminar els supòsits, les causes i les condicions en què les administracions catalanes poden exercir la potestat expropiatòria».

Recordem que respecte d'aquest àmbit competencial, el Tribunal Constitucional, en doctrina que ha anat reiterant des de la Sentència 37/1987 (FJ 6), ha afirmat que «no parece dudoso que cuando, en virtud del sistema de distribución de

competencias que resulta de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía, la legislación sectorial corresponda a las Comunidades Autónomas, son éstas, y no el Estado, las que ostentan la potestad de definir legalmente los supuestos en que cabe hacer uso del instrumento expropiatorio mediante la declaración de la *causa expropriandi* necesaria en cada caso, sin perjuicio de la obligación de atenerse a la legislación general del Estado que garantiza por igual los derechos patrimoniales de todos los sujetos privados» (STC 251/2006, de 25 de juliol FJ 5).

En resum, tant l'establiment del deure de complir i mantenir els requisits d'habitabilitat (regulats en el Decret 141/2012, de 30 d'octubre) com la seva execució forçosa si no ho fan els propietaris, que és el marc en el qual s'incardina el referit dret expropiatori, tenen com a finalitat que els habitatges adquirits per les entitats financeres i societats de gestió immobiliària a través dels esmentats processos d'execució hipotecària (que es trobin en municipis considerats de demanda residencial forta i acreditada, amb dificultats de cohesió social) no restin fora de la possibilitat de ser ocupats. Es tracta d'una opció legislativa amb la qual la Generalitat, a banda del rescabament del cost de les obres, pretén que es pugui donar «un ús social de l'habitatge amb caràcter temporal» i, per tant, facilitar-ne l'accés (art. 26 i 47 EAC). Consisteix, doncs, en una actuació que, de forma natural, s'inclou dins la competència exclusiva que l'article 137.1 EAC atribueix a la Generalitat en matèria d'habitatge i, més concretament, en la seva potestat per establir la normativa sobre la conservació i el manteniment dels habitatges i la seva aplicació (lletra b).

A partir d'aquí, no és sobrer assenyalar que les especialitats que en aquest punt introdueix el Decret llei s'adeqüen a la normativa bàsica de l'Estat en matèria d'expropiació forçosa, atès que respecten totes les garanties que, amb caràcter general, conté bàsicament la Llei d'expropiació forçosa vigent, a la qual expressament es remet.

Podem dir, doncs, que, des de la perspectiva competencial, l'article 4 del Decret llei troba empara en els articles 137.1 i 159.4 EAC.

B) Dit això, passarem a examinar l'altre retret d'inconstitucionalitat, el referit a si aquest mateix precepte podria comportar, com sostenen els sol·licitants, la introducció d'un tracte desigual dels propietaris d'habitatges que els han adquirit en un procés d'execució hipotecària o mitjançant compensació o pagament de deute amb garantia hipotecària respecte d'aquells altres que ho han fet per un títol diferent i, per tant, si conculca l'article 14 CE en el seu vessant d'igualtat en la llei.

D'acord amb el cànon de constitucionalitat que ha quedat exposat a l'inici d'aquest fonament jurídic, el judici d'igualtat constitueix un raonament de caràcter relacional que té com a pressupòsits obligats: d'una banda, que, com a conseqüència de la mesura continguda a la norma qüestionada, s'hagi introduït, directament o indirecta, una diferència de tracte entre grups o categories de persones i, d'una altra, que les situacions subjectives objecte de la comparació siguin efectivament homogènies o equiparables o, el que és el mateix, que el terme de la comparació no resulti arbitrari o capriciós (STC 307/2006, de 23 d'octubre, FJ 4). És a dir, segons que ja hem avançat, qualsevulla al·legació del dret fonamental a la igualtat requereix, per a la seva verificació, un *tertium comparationis* enfront del qual es produeixi la desigualtat, element de contrast que ha de consistir en una situació jurídica concreta en la qual es trobin altres ciutadans o altres grups de ciutadans. Precisament, en aquesta mateixa Sentència i fonament, seguint-ne d'altres d'anteriors, l'alt tribunal ha precisat que «puede decirse que dos individuos son iguales, esto es, pertenecen a la misma clase, cuando en ellos concurre una cualidad común, un *tertium comparationis*, que opera como elemento definitorio de la clase, y que son desiguales cuando tal circunstancia no se produce».

La sol·licitud, recordem-ho novament, entén que es podria produir la vulneració de l'article 14 CE, i aporta com a terme de comparació dues situacions diferents: d'una banda, la dels propietaris d'habitatges desocupats situats en un àmbit qualificat com de demanda residencial forta i acreditada que han adquirit la propietat per la via de l'adjudicació en un procés d'execució hipotecària i, de l'altra, la d'aquells propietaris

d'habitatges també desocupats i situats en els mateixos àmbits, però que els han adquirit per un títol d'adquisició diferent.

L'aplicació de l'abans referida jurisprudència constitucional a la norma que estem examinant ens permet afirmar que no hi concorren els requisits que conduirien a la vulneració de l'article 14 CE, ja que en el cas present les situacions objecte de la comparació no són iguals. Sembla clar, a aquest efecte, que no és equiparable la situació dels habitatges desocupats i que no compleixen els requisits d'habitabilitat, que són propietat de grans tenidors d'habitatges com són les entitats financeres i entitats mercantils que hi estan vinculades o la Sareb i que acumulen en els seus balanços una enorme quantitat d'actius immobiliaris procedents d'execucions hipotecàries, amb la d'aquelles altres persones, normalment propietaris individuals, que han adquirit els habitatges per algun altre títol, malgrat que no compleixin tampoc els requisits d'habitabilitat i estiguin situats en zones amb una forta demanda residencial.

És, precisament, l'existència d'aquests grans estocs d'habitatges buits adquirits per les entitats financeres per la via de l'adjudicació judicial o de la dació en pagament unida al desinterès, denunciat per la mateixa exposició de motius de la norma examinada, que manifesten algunes d'aquestes entitats per fer les obres de conservació i manteniment, el que justifica que el legislador pugui endegar un pla integral que possibiliti la posada en condicions d'ús i posterior mobilització d'aquests estocs. Aquest pla ha de permetre que puguin complir la seva funció social i, ensem, satisfer la necessitat d'habitatge de persones o famílies especialment necessitades.

Per tot això, entenem que l'article 4 del Decret Llei 1/2015 no vulnera l'article 14 CE en el seu vessant d'igualtat en la llei.

C) Finalment, tot i haver descartat la vulneració de la igualtat perquè no es dona un tractament desigual per a situacions iguals, cal fer algunes observacions sobre la proporcionalitat de la mesura prevista a l'article 4 del Decret Llei, en tant que es tracta d'una limitació del dret constitucional a la propietat per a determinats titulars de béns immobles destinats a l'habitatge en àrees urbanes d'especials condicions i situació social. Així, tal com ha assenyalat el Tribunal Consti-

tucional des de les seves primeres sentències, la proporcionalitat esdevé la premissa a partir de la qual el legislador pot apreciar situacions distintes que sigui procedent diferenciar i tractar desigualment, sempre que aquesta decisió legislativa no vagi contra els drets i les llibertats constitucionalment protegits i sigui raonable (STC 75/1983, de 3 d'agost, FJ 2).

Des d'aquesta perspectiva, és indubtable que, admesa, com hem admès, la constitucionalitat de l'obligació de conservació dels habitatges, també ho és la de la seva exigibilitat per via d'execució forçosa; per tant, aquí ens centrarem en l'examen de la nova limitació a la propietat que ara s'introdueix: l'expropiació temporal dels drets d'ús i gaudi. Efectivament, aquesta intervenció administrativa comporta una limitació del dret de propietat dels titulars d'habitatges adquirits en els processos d'execució abans descrits i que no hagin dut a terme les obres necessàries per al compliment dels requisits d'habitabilitat exigits, ja que se'ls priva d'uns drets que són part integrant de les facultats del propietari. Partint d'això, determinarem si el constrenyiment legal que el Decret llei preveu sobre el dret de propietat forma part del contingut objectiu definit per la seva funció social o, per contra, vulnera els límits que la Constitució estableix.

En aquest sentit, com dèiem, l'anàlisi de constitucionalitat de la mesura expropiatòria prevista a l'article 4 ens condueix necessàriament a l'aplicació del judici de proporcionalitat.

Per tal de dur-lo a terme, en primer lloc, hem d'esclarir si l'objecte de la norma respon a una finalitat legítima, en el sentit de trobar empara en la norma fonamental, que justifiqui l'esmentada limitació del dret a la propietat. Així, tal com hem exposat a bastament en el fonament jurídic segon d'aquest Dictamen, resulta evident que, segons es desprèn del preàmbul i del conjunt de la regulació del Decret llei, la pretensió primera i principal de la norma és mobilitzar un determinat tipus d'habitatges, procedent d'execucions hipotecàries, generalment desocupats i en un estat de deteriorament que impedeix la seva habitabilitat, amb l'objectiu de possibilitar-ne el seu ús social mitjançant la corresponent cessió per part de l'Administració un cop rehabilitats, si s'escau, pel procediment d'execució forçosa.

En conseqüència, no hi ha dubte que es respecta el precitat requisit de la legitimitat constitucional de la mesura, que es dedueix directament de la regulació mateixa. Respecte de la tècnica legislativa adoptada, val a dir, però, que l'apartat tercer de l'article 4 hauria pogut ser més explícit o complet a l'hora d'incorporar, en la part final del primer paràgraf, que «l'objectiu d'executar les obres necessàries que en permetin l'ús i l'ocupació» ho és amb l'orientació finalista conduent a la seva incorporació en les polítiques socials d'habitatge adreçades als col·lectius de major vulnerabilitat o necessitat econòmica.

Un cop constatat que l'article 4 té com a finalitat garantir la funció social de la propietat i que en virtut d'aquesta els poders públics poden delimitar l'exercici del dret de propietat (art. 33.2 CE), cal comprovar si la limitació que s'hi estableix supera el test de proporcionalitat. Sobre aquesta qüestió, com hem vist, la doctrina constitucional, seguint la jurisprudència del Tribunal Europeu de Drets Humans, ha exigit, en els termes en què ha estat exposat en aquest mateix fonament jurídic, el triple judici de la idoneïtat, la necessitat i el caràcter ponderat o equilibrat de la mesura adoptada.

Examinarem ara, doncs, si l'article qüestionat conté una mesura idònia, necessària i equilibrada que li permeti superar el test esmentat. Respecte d'això, hem de començar dient que, al nostre parer, l'expropiació temporal dels drets d'ús i gaudi constitueix una mesura idònia per assolir la finalitat perseguida (la mobilització dels habitatges deteriorats provinents de processos d'execució hipotecària o dacions en pagament). I això és així perquè es configura com un instrument que, davant la negativa del propietari, a banda de permetre que l'Administració pugui forçar l'execució de les obres de rehabilitació necessàries (en els municipis considerats àrees de demanda residencial forta i acreditada), possibilita, sobretot, la seva destinació a un ús social amb caràcter temporal i permet evitar que restin fora de l'opció de ser ocupats.

A més, l'expropiació dels drets d'ús i gaudi es caracteritza per ser una mesura subsidiària, en el sentit que, amb caràcter previ a que l'Administració pugui decidir-la, s'atorga un termini raonable perquè els grans tenidors d'habitatges (entitats financeres i societats de gestió vinculades) hi puguin donar

compliment de forma voluntària. Concretament, els interessats disposen de sis mesos, a comptar de la notificació de la resolució administrativa, per a l'execució de les obres. D'altra part, cal recordar que es posa en marxa davant d'un incompliment acreditat d'un deure legal i que, en darrera instància, es pot evitar l'expropiació forçosa si el titular de la propietat cedeix l'usdefruit a l'Administració per tal que aquesta executi les obres i disposi de l'habitatge pel període pactat.

És també una mesura necessària, ja que l'expropiació de l'ús i gaudi de l'habitatge es preveu més eficient que les altres mesures de foment alternatives que la mateixa Generalitat afirma haver posat en marxa (programes de mediació per a lloguer social amb els grans tenidors d'habitatges, o el programa de cessió d'habitatges a l'Administració per a aquesta mateixa finalitat) i que la Memòria justificativa reconeix que han estat insuficients per incentivar-ne la mobilització. A més del fet que, com expressa el preàmbul, la no-execució de les obres d'adequació als requisits d'habitabilitat està suposant un obstacle molt important a la seva mobilització i la posició dels grans tenidors d'habitatges és la de no executar aquestes obres, fet que genera un increment exponencial del problema. Com insuficient ha estat també la via sancionadora prevista a la Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge.

La mesura, així mateix, resulta ponderada o equilibrada (proporcionada en sentit estricte) perquè, en primer lloc, no s'estableix amb caràcter general o indiscriminat, sinó en el marc d'un procediment d'execució forçosa, cosa que permet a l'Administració aplicar-la cas per cas. En segon lloc, perquè evita el procés de degradació permanent que pateixen els habitatges un cop s'ha produït el llançament dels seus anteriors titulars i permet que l'Administració pugui resoldre les situacions més extremes de necessitat d'habitatge a través del lloguer social, sense que això provoqui un perjudici injustificat per a les entitats financeres o societats de gestió d'actius immobiliaris que són titulars d'un altíssim estoc d'habitatges desocupats i en mal estat de conservació. A tot això, hi hem d'afegir que l'expropiació es fixa per a un termini de quatre a deu anys, com també es limita l'exercici de la mesura d'intervenció als sis anys següents a l'entrada en vigor del Decret

lleï (disp. final primera), de manera que l'afectació del dret de propietat resta temporalment molt acotada.

Finalment, té una projecció delimitada espacialment ja que, com hem mencionat reiteradament, l'expropiació queda restringida a zones concretes del territori de Catalunya: els «municipis considerats àrees de demanda residencial forta i acreditada, declarades en el Pla territorial sectorial d'habitatge o en el Pla per al dret a l'habitatge». Es tracta d'un element que atribueix una notòria dosi de seguretat jurídica als diversos agents socials que integren el binomi habitatge-propietat i que, a l'efecte d'aquest Dictamen, contribueix a avaluar favorablement la proporcionalitat de la mesura administrativa prevista a l'article 4 del Decret llei. D'aquesta manera, a títol il·lustratiu, podem referir-nos al Decret 75/2014, que aprova el Pla del dret a l'habitatge, al qual ja hem fet al·lusió, que incorpora les variables mínimes per determinar les indicades àrees de residència forta i acreditada (art. 3.2), com també un annex on es llisten els municipis de Catalunya que les inclouen, que són un total de setanta-dos, sens perjudici d'allò que també es pugui disposar en el Pla territorial sectorial d'habitatge.

Així doncs, hem de concloure que la limitació del dret de propietat que deriva de l'expropiació dels drets d'ús i gaudi per causa d'interès social supera el test de la proporcionalitat, ja que l'article 4 posa de manifest la major preeminència que hi tenen els interessos generals que es volen protegir (l'ús social dels habitatges en zones de demanda residencial forta i acreditada que presentin risc d'exclusió social) i que justifiquen la intervenció limitativa sobre els interessos individuals subjacents en el dret de propietat. Per dir-ho resumidament, amb l'expropiació temporal, incardinada en el marc del procediment d'execució forçosa de les obres d'habitabilitat, s'aconsegueix que l'habitatge tingui les característiques i prestacions que, d'acord amb l'article 22.1 de la Llei 15/2007, ha de tenir per complir eficientment la seva funció social, i possibilita al mateix temps que l'Administració pugui garantir, tot i que d'una manera certament limitada, l'accés a l'habitatge a través dels arrendaments de caràcter social i en un entorn urbà adequat.

En conclusió, considerem que l'article 4 del Decret llei 1/2015 no vulnera el dret constitucional a la propietat previst a l'article 33 CE.

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

CONCLUSIONS

Primera. El Decret llei 1/2015, de 24 de març, de mesures extraordinàries i urgents per a la mobilització dels habitatges provinents de processos d'execució hipotecària no vulnera l'article 64.1 EAC.

Adoptada per majoria de set vots a favor i dos en contra.

Segona. L'article 1.u i .tres, l'article 2.1 i l'article 4 del Decret llei 1/2015 no són contraris a la Constitució ni a l'Estatut.

Adoptada per unanimitat.

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

VOT PARTICULAR

Vot particular que formula el conseller senyor Marc Carrillo al Dictamen 5/2015, emès en data 20 d'abril, a l'empara de l'article 20.2 de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, i de l'article 38.2 del Reglament d'organització i funcionament del Consell de Garanties Estatutàries

Mitjançant aquest vot particular expreso el meu dissentiment respecte de la conclusió primera del Dictamen, per la qual la majoria del Consell ha considerat que el Decret llei 1/2015, de 24 de març, de mesures urgents per a la mobilització d'habitatges provinents de processos d'execució hipotecària no vulnera l'article 64.1 EAC, quant al compliment dels límits formals relatius al requisit estatutari d'una necessitat extraordinària i urgent.

1. Considero que, del preceptiu examen dels arguments exposats en el preàmbul del Decret llei 1/2015, així com dels continguts en la Memòria que acompanya la documentació relativa al procés d'elaboració d'aquesta disposició del Govern, no es deriva la justificació suficient que acrediti l'existència d'un supòsit propi d'una situació caracteritzada per una necessitat extraordinària i urgent que habiliti el Govern a emprar la potestat legislativa material que, amb caràcter extraordinari, li atribueix l'Estatut. De manera més específica, entenc que el requisit estatutari que exigeix l'existència d'una situació d'urgència, que permeti legitimar aquesta intervenció normativa del Govern, a través de l'exercici de la potestat legislativa material que li atribueix l'Estatut (art. 64) no queda justificada. El vot particular que vaig formular amb ocasió del DCGE 15/2014, de 3 de juliol, sobre el Decret llei 2/2014, de 10 de juny, de modificació de la Llei 31/2010, de 3 d'agost, de l'Àrea Metropolitana de Barcelona, conté una sèrie d'arguments sobre la institució normativa del decret llei, una bona part dels quals poden ser acollits un cop més per justificar el meu dissentiment.

El decret llei fou incorporat a l'ordenament jurídic català per l'Estatut de 2006 (art. 64) com una norma amb rang de llei material emanada del Govern sempre que es donin circumstàncies de caràcter extraordinari i que, per aquesta raó, el Parlament no els pugui fer front a través de l'exercici de la potestat legislativa ordinària. Es tracta, doncs, d'una excepció al monopoli legislatiu que correspon a l'òrgan legislatiu. En conseqüència, quan el Govern pren la decisió d'emprar l'instrument del decret llei per resoldre una situació caracteritzada per l'existència d'una situació de necessitat extraordinària i urgent, el primer que pertoca examinar és si el pressupòsit de fet habilitant invocat pel Govern per actuar normativament resulta adequat al requisit formal exigit per l'Estatut.

Així ha de ser perquè l'actuació de l'òrgan executiu de la Generalitat, en haver de respondre a unes circumstàncies de fet sobrevingudes, ha ocupat per la via d'excepció el lloc que correspon al Parlament en tant que dipositari de la potestat legislativa ordinària. Per tant, en aquests casos, la primera tasca que correspon dur a terme és examinar si, en efecte, la situació de necessitat extraordinària i urgent està justificada. En

aquest sentit, cal subratllar que el que està en joc és quelcom tan rellevant per la forma de govern dissenyada per l'Estatut com és la garantia del principi de divisió de poders. Aquest principi podria quedar greument qüestionat si el Govern, amb l'única finalitat d'evitar el debat parlamentari sobre el contingut de la seva decisió, s'acull al decret llei de manera injustificada.

La provisionalitat que, d'acord amb l'Estatut, presenta la institució del decret llei, i tal com va recordar la jurisprudència constitucional en les seves primeres resolucions —per totes, la STC 111/1983, de 2 de desembre—, solament afecta la forma a través de la qual es concreta la disposició del Govern, i això fins que no es produeixi l'eventual convalidació parlamentària. Però el caràcter formal no es projecta sobre el contingut de la disposició del Govern, que produeix efectes jurídics des de la publicació en el *Diari Oficial de la Generalitat*. I, tot i que les relacions jurídiques produïdes pel decret llei no tenen vocació de perpetuïtat, sinó que l'habitual és que la seva projecció sigui temporal fins que el Parlament, com a titular ordinari de la potestat legislativa, els atribueixi un caràcter més permanent a través de la tramitació com a projecte de llei, el que en cap cas pot resultar indiferent és que durant un determinat període de temps el Govern ha aprovat una norma amb rang de llei que és vigent. Per tant, si s'ha excedit en la valoració del pressupòsit habilitant, invocant una situació d'urgència que no es justifica com, a parer meu, és el cas del Decret llei 1/2015, la norma no és vàlida i comporta conseqüències greus.

Així és perquè afecta el principi de separació de poders i el valor constitucional i estatutari del pluralisme. En efecte, quan es fa un ús inadequat de l'instrument normatiu del decret llei, es bandeja la funció parlamentària i es menystenen els beneficis derivats del valor constitucional del pluralisme, a través del debat i la votació en seu parlamentària de les propostes que la majoria i la minoria puguin presentar sobre la millor manera de fer front a l'acumulació massiva d'habitatges que, com a conseqüència dels efectes devastadors de la crisi econòmica i financera, provenen dels processos d'execució hipotecària i que actualment són propietat de diverses entitats bancàries.

D'acord amb l'article 64.1 EAC, la validesa del decret llei s'ha de fonamentar en l'existència d'una situació de necessitat extraordinària i urgent com a primera premissa per a la seva aprovació pel Govern. Un supòsit d'extraordinària necessitat ha de ser inusual, imprevisible i no susceptible de resolució per altres procediments previstos en el Reglament del Parlament (urgència o lectura única si, en aquest cas, la naturalesa del projecte ho aconsella o la simplicitat de la formulació ho permet [art. 126.1 RPC]). Així mateix, d'acord també amb la nostra doctrina consultiva, el caràcter extraordinari i la urgència no són termes sinònims: el primer es refereix a la valoració qualitativa de la necessitat, mentre que el segon al·ludeix directament als aspectes temporals de la decisió normativa del Govern (per tots, DCGE 7/2010, FJ 2, 3 i 4). Però ambdós es compatibilitzen, fins al punt de provocar les circumstàncies imprevisibles que operen com a causa de l'acció governamental que li ha de permetre aprovar per la via d'excepció una norma amb rang de llei.

Doncs bé, els conceptes estatutaris que integren el pressupòsit de fet habilitant —el caràcter extraordinari i la urgència— que el Govern ha de provar per justificar l'excepcionalitat de la norma que dicta, més enllà de l'ampli marge de decisió que la jurisprudència constitucional atribueix a l'executiu (per totes, la inicial STC 29/1982, de 31 de maig, i la més recent STC 68/2007, de 28 de març, FJ 5 a 12), no hi pot haver cap dubte que, en tot cas, exclouen una apreciació discrecional que pugui comportar l'existència de marges d'actuació governamental no subjectes a control.

No es tracta de simples predicats polítics i, per tant, el control jurídic de caràcter consultiu que ens correspon dur a terme sobre l'aplicació del pressupòsit habilitant no pot ser obviat, malgrat la dificultat que, en aquest sentit, ofereix l'existència cada vegada més rellevant d'un parlamentarisme majoritari poc predisposat al control del poder executiu, com el dret comparat de les formes parlamentàries de govern s'en-carrega reiteradament de posar de manifest.

A l'últim, una qüestió vinculada a la invocació per part del Govern d'una situació de necessitat extraordinària i urgent és el requisit segons el qual també ha de justificar la imprescin-

dible connexió de sentit entre la dita situació i el contingut específic del decret llei (entre d'altres, les STC 111/1983, 68/2007 i 237/2012, de 13 de desembre). Per tant, la valoració del pressupòsit habilitant ha de suposar no solament l'apreciació de les circumstàncies que l'han generat, sinó també de les mesures adoptades a fi de demostrar que són les adequades a les necessitats que sobtadament s'han plantejat. I en l'examen d'aquesta connexió de sentit, que és una nova regla interpretativa establerta pel Tribunal Constitucional, la càrrega de la prova correspon al mateix Govern a través de la Memòria que acompanya la disposició aprovada i del seu preàmbul.

2. D'acord amb la concepció de la institució del decret llei que acabo d'exposar i que es deriva de la jurisprudència constitucional i de la nostra doctrina consultiva, el Decret llei 1/2015, de 24 de març, de mesures urgents per a la mobilització d'habitatges provinents de processos d'execució hipotecària vulnera l'article 64.1 EAC, perquè el Govern no justifica el requisit de la urgència de la mesura presa i, per tant, no a compleix el requisit formal del pressupòsit habilitant exigint pel precepte estatutari.

El Dictamen aprovat per la majoria considera que hi ha «dos arguments, suficientment raonables i convenientment explicitats, que justifiquen la urgència que demana l'article 64.1 EAC»: d'una banda, l'augment del parc d'immobles provinents dels processos d'execució hipotecària que no és susceptible de ser ocupat, així com els minsos resultats dels acords i els convenis signats amb entitats financeres que en són propietàries, que han dut els esdeveniments a un punt que aconsella una primera resposta de xoc que no admet dilacions. I d'una altra, una motivació definitiva de la urgència és la constatació de transmissions massives i sobrevingudes de compravenda, que actualment es troben en curs amb diversos fons d'inversió, de tal manera que tan sols una operació especulativa d'aquestes pot arribar a afectar gairebé un miler d'habitatges, en zones de Catalunya amb demanda residencial acreditada i amb dificultats de cohesió social. Així mateix, s'afegeix, amb relació al requisit de la urgència, que d'ençà de la reforma del Reglament del Parlament l'any 2005, la mitjana

de tramitació dels projectes de llei supera amb escreix el termini que previsiblement requeriria una tramitació pel procediment d'urgència.

A) Els motius de discrepància respecte d'aquesta argumentació són els que tot seguit expresso. Abans, però, he de fer constar el meu acord amb la posició de la majoria a fi de donar resposta a la singular i inversemblant motivació de la urgència continguda en la Memòria presentada pel Govern, en el sentit de considerar com a motiu justificatiu de la dita urgència el possible exhauriment de la legislatura. Coincideixo que «un fet conjuntural, ni que arribi a produir-se, no pot operar com a justificació [...] per donar cobertura a l'ús de la seva potestat legislativa». Per la meua banda, em permeto afegir també en termes jurídics que allò que únicament tindria rellevància seria el decret de convocatòria signat pel president de la Generalitat, no una simple declaració d'intencions polítiques respecte a això.

B) Dit això, i ja entrant en el contingut de la meua discrepància, cal subratllar, en primer lloc, un factor temporal que a hores d'ara resulta inqüestionable: el procés d'acumulació d'habitatges per part de les entitats bancàries —les antigues caixes d'estalvi— a Catalunya, com a conseqüència de les execucions hipotecàries o de les dacions en pagament dels antics titulars dels préstecs per compra d'habitatge, no és un fet que hagi aparegut de forma sobtada els darrers mesos. Ans el contrari, la pèrdua de l'habitatge atesa la reiterada manca de pagament del crèdit hipotecari obtingut per a la seva compra ha estat un procés que va anar paral·lel a les primeres manifestacions de la crisi econòmica i financera apareguda a la segona meitat de la passada dècada. No ha estat un fet nou al qual ara hagin hagut de respondre les entitats creditores.

No ha constituït cap novetat en el mercat immobiliari que les entitats bancàries, de resultes del considerable estoc d'habitatges acumulats per causa dels efectes directes de la crisi, han esdevingut una mena de nous propietaris immobiliaris, en contra de la seva voluntat. I que, com a resultat d'aquesta, diguem-ne, patologia respecte del que hauria de ser l'activitat

principal dels bancs, com a entitats de crèdit, resulta un fet contrastat que des que la inevitable acumulació d'habitatges en les seves mans els darrers anys va arribar a uns nivells insuportables, els bancs han volgut despendre's d'uns actius immobiliaris gens rendibles.

Les formes han estat diverses i, sens dubte, sempre ha estat una opció present la venda massiva de «paquets» d'habitatges a compradors amb suficient capacitat financera disposats a adquirir-los a un preu molt més baix del que inicialment tenien quan foren comprats pels particulars beneficiaris del crèdit bancari. Entre aquests compradors, els fons d'inversió de caràcter transnacional han estat una de les possibilitats que han aparegut en el mercat immobiliari com a opció possible, no ara, de manera sobtada, sinó de fa temps ençà. Si més no, tant el Parlament de Catalunya com el Govern n'eren conscients a través d'iniciatives legislatives formalitzades ja fa mesos.

C) Perquè, en efecte, ja en el camp jurídic i com a segon argument per donar suport a la meua discrepància, és prou rellevant donar constància d'iniciatives preses per a la preservació del dret a l'habitatge (art. 47 CE i EAC) davant els traumàtics efectes de la crisi econòmica. Més concretament, el Parlament de Catalunya ha estat el destinatari, a través d'una iniciativa legislativa popular —ILP— (art. 29.3 EAC i Llei 1/2006, de 16 de febrer, de la iniciativa legislativa popular), d'una Proposició de llei de mesures urgents per fer front a l'emergència habitacional i a la pobresa energètica, la tramitació de la qual es va encetar en data 14 d'octubre de 2014 (*Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya*, de 20 d'octubre de 2014).

Doncs bé, ja des d'aquesta data —fa set mesos—, els promotors de la ILP, després d'afirmar que «Catalunya és una de les comunitats autònomes més afectades per la crisi econòmica», afegien en l'exposició de motius que «[a]questa situació d'emergència social és especialment greu en l'àmbit de l'habitatge. El sobreendeutament hipotecari, de fet, és una de les problemàtiques més punyents. Catalunya s'ha convertit en una de les comunitats autònomes amb major nombre d'execucions hipotecàries i de desnonaments. Segons dades del Consell General del Poder Judicial, entre el 2008 i el 2013 es van

iniciar 98.040 procediments d'execucions hipotecàries». I tot seguit els promotors exposaven que: «[a]quest panorama de vulnerabilitat habitacional es veu agreujat per l'existència d'un mercat privat de lloguer escàs, car i altament especulatiu, i per la manca d'un parc d'habitatge social que permeti reallotjar les famílies afectades».

A partir d'aquest diagnòstic de la situació, a l'article 4 de la part dispositiva de la Proposició de llei s'estableixen mesures per garantir la funció social de la propietat i impulsar la creació d'habitatge assequible en els termes següents:

«1. L'Administració decretarà el lloguer forçós a persones o unitats familiars en situació de vulnerabilitat durant un mínim de 3 anys dels habitatges en mans d'entitats financeres i agències associades, fons d'inversió i entitats de gestió d'actius que romanguin en desús o infrautilitzats de manera injustificada durant 2 anys.

2. Aquest procediment s'aplicarà de forma preferent a les entitats financeres i de gestió d'actius que hagin rebut ajuts públics.»

De la simple lectura de la part dispositiva de la Proposició de llei d'ILP es pot constatar que l'existència de l'activitat dels fons d'inversió i entitats de gestió d'actius immobiliaris en mans de les entitats bancàries no ha estat un supòsit de fet sobrevingut a darrera hora, producte de l'augment del parc d'immobles provinents dels processos d'execució hipotecària. A banda dels orígens temporals de la crisi i els seus efectes sobre l'economia catalana, que òbviamen daten dels últims anys de la darrera dècada, si més no, la realitat específica del mercat immobiliari resultant dels efectes traumàtics de la crisi fou posada en coneixement del Parlament i del Govern de la Generalitat des de que es va encetar el tràmit parlamentari de l'esmentada ILP ara fa set mesos i escaig.

Altrament dit, que l'actuació del fons d'inversió a la recerca de paquets d'habitatges a baix preu ja fou prevista per la ILP, amb l'específica previsió de mesures d'intervenció administrativa, i que no ha estat aquesta una situació sobrevinguda per a les institucions de la Generalitat. En aquest sentit, si es volia fer front amb la diligència deguda a una situació que requeria una resposta jurídica, el Govern disposava des de fa més de mig any, amb el suport de la majoria parlamentària de què

disposa per governar, de la facultat d'assumir el contingut de la ILP en allò que cregués oportú, esmenar-la, redefinir-la segons les seves legítimes opcions polítiques o, al capdavall, presentar llavors un text propi. I, en tot cas, amb el concurs del Parlament que, amb l'aportació de les propostes de la majoria i de la minoria, permetés aprovar una llei formal per la via del procediment d'urgència, si es considerava necessari donar una resposta diligent al problema. Entenc, per tant, que el requisit de la urgència no ha quedat justificat pel Govern.

D) Finalment, i des d'una perspectiva general, subratllo la meua plena coincidència amb la majoria respecte a la legitimitat constitucional i estatutària del mecanisme dels drets de tanteig i retracte (art. 2) previst pel Decret Llei 1/2015, com a forma d'intervenció sobre el dret de propietat de les entitats bancàries respecte dels habitatges acumulats.

La funció social de la propietat (art. 33.2 CE) és la cobertura constitucional que permet aquesta regulació. Així ho vaig expressar en el vot particular emès al Dictamen núm. 282, de 29 de novembre de 2007, del Consell Consultiu, relatiu al Projecte de Llei del dret a l'habitatge a Catalunya:

«La referència constitucional a la funció social, entesa com a element estructural de la definició del dret a la propietat privada o com a factor que determina la delimitació legal del seu contingut, posa de manifest que la Constitució no ha optat per una concepció abstracta d'aquest dret. No l'ha entès solament com un àmbit subjectiu de lliure disposició sobre els béns que són objecte de domini reservat pel seu titular, sotmès únicament en el seu exercici a les limitacions generals que les lleis imposin per a la salvaguarda dels legítims drets i interessos de tercers o de l'interès general. Per contra, segons el Tribunal, la Constitució reconeix i protegeix un dret a la propietat privada, com un ventall de facultats individuals sobre les coses, però alhora també com un conjunt de deures i obligacions establerts, d'acord amb les lleis, en funció de valors o interessos de la col·lectivitat, és a dir, d'acord amb la finalitat o utilitat social que estigui cridada a dur a terme cada categoria de béns objecte de domini.» (2.B.e)

Dit això, entenc, però, que el Govern i el Parlament disposaven d'un temps suficient per afrontar mitjançant una llei

formal els problemes derivats de l'acumulació d'habitatges en mans de les entitats bancàries com a conseqüència de les execucions hipotecàries.

El meu acord s'estén també al fet que aquesta forma d'intervenció pública sobre la propietat no comporta una regulació dels elements essencials d'aquest dret i, per tant, no ultrapassa els límits materials del decret llei (art. 86.1 CE). La discrepància que manifesto, com és obvi, és prèvia i de naturalesa formal, i es refereix a l'incompliment per part del Govern del requisit de pressupòsit de fet habilitant per emprar la legislació material d'urgència quan aquesta, com he argumentat, no ha quedat acreditada.

En aquest sentit, cal retenir el sentit de la nostra doctrina sobre els límits formals del decret llei (per tots, el DCGE 7/2010, de 30 de març, FJ 3), on hem mantingut un criteri més estricte que l'emprat pel Tribunal Constitucional sobre el marge de decisió de què pot disposar el Govern per avaluar l'existència dels elements que justifiquen que, de forma extraordinària i urgent, l'executiu desplaci al Parlament a través del decret llei en la regulació d'una matèria.

És cert que la figura del decret llei ha estat utilitzada a bastament per abordar situacions d'emergència econòmica i social i que el Decret llei 1/2015 presenta, sens dubte, un evident contingut d'aquesta naturalesa. Ara bé, i per concloure, aquesta circumstància no pot esdevenir una mena de xec en blanc a l'abast del Govern si aquest no justifica, com a parer meu ha estat el cas, el preceptiu requisit formal del pressupòsit habilitant.

Barcelona, 20 d'abril de 2015

Dictamen 6/2015, de 14 de maig,
sobre l'Ordre HAP/196/2015, de 21 de gener,
per la qual s'aproven les bases reguladores de les
subvencions que tinguin per finalitat l'execució
d'obres de reparació o restitució d'infraestructures,
equipaments i instal·lacions i serveis de titularitat
municipal i de les mancomunitats, conseqüència de
catàstrofes naturals, així com xarxes viàries de les
diputacions provincials, cabildos, consells insulars
i comunitats autònomes uniprovincials

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

DICTAMEN

Sol·licitat pel Govern de la Generalitat, sobre l'Ordre HAP/196/2015, de 21 de gener, per la qual s'aproven les bases reguladores de les subvencions que tinguin per finalitat l'execució d'obres de reparació o restitució d'infraestructures, equipaments i instal·lacions i serveis de titularitat municipal i de les mancomunitats, conseqüència de catàstrofes naturals, així com xarxes viàries de les diputacions provincials, cabildos,

Ponent: Carles Jaume Fernández

consells insulars i comunitats autònomes uniprovincials (BOE núm. 37, de 12 de febrer de 2015).

ANTECEDENTS

1. El dia 29 d'abril de 2015 va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries un escrit de la vicepresidenta del Govern, de 28 d'abril (Reg. núm. 4743), pel qual, en compliment del que preveuen els articles 16.2.b i 31.2 de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries, es comunicava al Consell l'Acord del Govern de la Generalitat, de 28 d'abril de 2015, de sol·licitud d'emissió de dictamen sobre l'Ordre HAP/196/2015, de 21 de gener, per la qual s'aproven les bases reguladores de les subvencions que tinguin per finalitat l'execució d'obres de reparació o restitució d'infraestructures, equipaments i instal·lacions i serveis de titularitat municipal i de les mancomunitats, conseqüència de catàstrofes naturals, així com xarxes viàries de les diputacions provincials, cabildos, consells insulars i comunitats autònomes uniprovincials, i d'una manera especial dels articles 3, 5, 6, 8, 12, 14, 15 i 16 i de la disposició final primera.

Amb anterioritat, el Govern de la Generalitat, en data 7 d'abril de 2015, havia formulat el requeriment previ d'incompetència al Govern de l'Estat amb relació a l'Ordre esmentada. El text del requeriment s'adjunta com a annex a la sol·licitud de dictamen.

L'òrgan sol·licitant demana d'aquest Consell el dictamen, que té caràcter preceptiu segons l'article 76.3 EAC, per al cas que s'acordés plantejar un conflicte de competència.

2. El Consell de Garanties Estatutàries, en la sessió del dia 30 d'abril de 2015, després d'examinar la legitimació i el contingut de la sol·licitud, la va admetre a tràmit i es va declarar competent per emetre el dictamen corresponent, d'acord amb l'article 24.2 de la seva Llei reguladora. Se'n va designar ponent el conseller senyor Carles Jaume Fernández.

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

Govern a fi de sol·licitar-li la informació i la documentació complementàries de què disposés amb relació a la matèria sotmesa a dictamen.

4. En data 8 de maig de 2015 es va rebre en el Registre del Consell (Reg. núm. 4768) un escrit de documentació complementària tramès per la directora del Gabinet Jurídic de la Generalitat de Catalunya, amb la resposta donada pel Govern de l'Estat al requeriment d'incompetència.

5. Finalment, després de les corresponents sessions de deliberació, es va fixar com a data per a la votació i per a l'aprovació del Dictamen el dia 14 de maig de 2015.

FONAMENTS JURÍDICS

Primer. L'objecte del Dictamen

Com hem indicat en els antecedents, el Govern, a l'empara dels articles 16.2.b i 31.2 de la Llei 2/2009, sol·licita el parer d'aquest Consell, amb caràcter preceptiu i previ al plantejament del conflicte de competència davant el Tribunal Constitucional, sobre l'Ordre HAP/196/2015, de 21 de gener, per la qual s'aproven les bases reguladores de les subvencions que tinguin per finalitat l'execució d'obres de reparació o restitució d'infraestructures, equipaments i instal·lacions i serveis de titularitat municipal i de les mancomunitats, conseqüència de catàstrofes naturals, així com xarxes viàries de les diputacions provincials, cabildos, consells insulars i comunitats autònomes uniprovincials (en endavant, Ordre HAP/196/2015). En concret, respecte dels seus articles 3, 5, 6, 8, 12, 14, 15 i 16 i de la disposició final primera.

En aquest fonament jurídic delimitarem l'objecte del Dictamen, de manera que, primerament, efectuarem una breu descripció del contingut i la finalitat principals de l'Ordre HAP/196/2015, com també dels antecedents i el context normatiu on se situa. Seguidament, indicarem el que disposen els preceptes sol·licitats, així com els dubtes que susciten als

peticionaris. I, finalment, avançarem quina és l'estructura que adoptarà la nostra opinió consultiva per donar una resposta adequada a les qüestions anteriors.

1. L'Ordre HAP/196/2015, com es desprèn del seu títol, aprova les bases normatives que han de regular les subvencions que tinguin per finalitat l'execució d'obres de reparació o de restitució d'infraestructures municipals i xarxa viària de les diverses entitats locals i comunitats autònomes uniprovincials, sempre que aquestes obres siguin conseqüència de danys causats per catàstrofes naturals declarades per una norma amb rang de llei. Així, segons el preàmbul, per tal de «garantizar una mayor agilidad en el otorgamiento de las ayudas en el momento de la convocatoria y, en consecuencia, para la obtención de mayores garantías jurídicas», s'estableix un «procedimiento regulador genérico que dentro de nuestro marco competencial y con vocación de permanencia, permita establecer las bases reguladoras de las ayudas económicas destinadas a colaborar en la financiación de los gastos de inversión que las entidades locales se ven abocadas a realizar a consecuencia de circunstancias catastróficas». D'aquesta manera, es diu, es permet també que les entitats potencialment beneficiàries tinguin coneixement de quines fonts de finançament poden disposar davant d'aquest tipus de situacions.

Amb caràcter previ a l'Ordre dictaminada, han estat nombroses les declaracions de situacions catastròfiques per part de l'Estat, ja sigui mitjançant lleis o decrets llei. En aquest sentit, a títol il·lustratiu, hom pot citar la Llei 14/2012, de 26 de desembre, per la qual s'aproven mesures urgents per pal·liar els danys produïts pels incendis forestals i altres catàstrofes naturals ocorreguts en diverses comunitats autònomes o el Reial decret llei 1/2002, de 22 de març, pel qual s'adopten mesures urgents per reparar els danys causats per les pluges, els temporals i altres fenòmens naturals relacionats amb la climatologia adversa esmentada, esdevinguts des dels últims dies del mes de setembre fins a finals del mes de febrer de 2002 a les comunitats autònomes d'Andalusia, Illes Balears, Canàries, Catalunya, Regió de Múrcia, Comunitat Valenciana i Ciutat de Melilla.

Pel que ara interessa, en els casos anteriors, les normes amb rang legal citades contenen, de forma semblant, diverses mesures extraordinàries, com ara indemnitzacions, disminució de càrregues tributàries, concessió de crèdits, beneficis laborals i empresarials, totes dirigides a pal·liar i reparar els danys produïts, afavorir el restabliment dels serveis i tornar a la normalitat en les zones sinistrades. Per a la seva efectivitat s'inclou habitualment la previsió d'una línia de subvencions a les entitats locals que, per la seva finalitat (la reparació o restitució d'infraestructures, equipaments o instal·lacions, serveis i xarxes viàries), habilita per al posterior atorgament de subvencions com les que ara ens ocupen. En aquest sentit, cal destacar que, en les corresponents i posteriors ordres estatals de convocatòria d'aitals ajuts (Ordre HAP/1950/2013, de 15 d'octubre, i Ordre APU/1163/2002, de 9 de maig), s'ha anat incorporant una previsió específica per a les subvencions en favor d'entitats locals de la Comunitat Autònoma de Catalunya, que atribueix a la Generalitat la facultat per elaborar i aprovar el programa de finançament de les actuacions subvencionades en què constaran la subvenció de l'Estat i les aportacions de les altres administracions públiques implicades, de manera que li atribueix la funció d'entitat col·laboradora en la gestió dels ajuts estatals.

Val a dir que aquesta atribució específica, que ja no apareix en l'Ordre que ara és objecte d'estudi, s'ha emparat expressament en algun cas (disp. add. de l'Ordre APU/1163/2002) en les normes que regulen la cooperació econòmica de l'Estat a les inversions de les entitats locals, en allò que es refereix a l'aportació estatal, de forma més o menys periòdica, al Pla únic d'obres i serveis i la singularitat de la seva gestió a través de la Generalitat (actualment, el RD 835/2003, de 27 de juny, que substitueix el RD 1328/1997, d'1 d'agost), la qual es deriva al seu torn del Reial decret 2115/1978, de 26 de juliol, sobre transferència de competències de l'Administració de l'Estat a la Generalitat en matèria d'interior (art. 2), en relació amb la disposició transitòria sisena.6 de l'EAC de 1979.

Finalment, cal recordar que el procediment per a una altra línia distinta d'ajuts, relatiu a mesures pal·liatives en situacions d'emergència o greu risc i en els supòsits de danys a persones o béns ocasionats per catàstrofes, calamitats públiques o altres

circumstàncies de naturalesa anàloga, atorgats en el moment mateix dels fets o amb caràcter immediatament posterior, està regulat actualment en el Reial decret 307/2005, de 18 de març, que va substituir l'Ordre del Ministeri de l'Interior, de 18 de març de 1993. En aquest cas, els beneficiaris poden ser unitats familiars o de convivència econòmica, corporacions locals amb escassetat de recursos per fer front a les actuacions d'emergència, persones físiques o jurídiques i comunitats de propietaris (art. 5), i els tràmits de gestió se centralitzen també en òrgans de l'Administració estatal, tot i que es preveu la celebració de convenis de col·laboració amb les comunitats autònomes per a una millor aplicació de les mesures esmentades (art. 6).

2. Quant a la seva estructura, l'Ordre HAP/196/2015 conté setze articles i tres disposicions finals. L'article 1 declara que el seu objecte és establir les bases reguladores per a la concessió, seguiment i control de subvencions per danys en infraestructures municipals i xarxa viària de les diputacions, cabildos i consells insulars i comunitats autònomes uniprovincials derivats de catàstrofes naturals així declarades per una norma amb rang de llei. I que el seu àmbit d'aplicació són les entitats locals i els nuclis de població afectats per les catàstrofes, els quals seran determinats pel Ministeri de l'Interior amb caràcter previ. L'article 2 es refereix al contingut de les convocatòries de les subvencions; l'article 3 estableix quines són les entitats beneficiàries dels ajuts; l'article 4 diu quines són les finalitats de les subvencions i, d'acord amb això, quines són les despeses subvencionables; l'article 5 prescriu que el procediment d'atorgament dels ajuts és en règim de concessió directa, i els articles 6 a 9 regulen amb detall aquest procediment (presentació, terminis, comprovació i documentació de les sol·licituds), que tramiten en la seva totalitat òrgans de l'Administració de l'Estat, a través, si s'escau, de les corresponents aplicacions informàtiques creades amb aquest objectiu. Els articles 10 i 11 contenen les normes sobre la quantia i els límits de la subvenció estatal.

Els articles 12 a 14 preveuen la forma i els terminis per a l'adjudicació, l'execució i la justificació de les obres; l'article 15, la possibilitat d'ampliar aquests terminis, i l'article 16

prescriu en quins supòsits és procedent el reintegrament de la subvenció. A l'últim, la disposició final primera invoca l'article 149.1.29 CE com a títol competencial que habilita l'Estat per dictar l'Ordre, en virtut del qual l'Administració té competència exclusiva sobre seguretat pública; la disposició final segona declara com a dret supletori la normativa general sobre subvencions i sobre règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, i la disposició final tercera fixa l'endemà de la publicació en el BOE com a data d'entrada en vigor de l'Ordre analitzada.

3. En concret, la sol·licitud projecta les seves crítiques sobre els articles 3, 5, 6, 8, 12, 14, 15 i 16 i la disposició final primera de l'Ordre HAP/196/2015, el contingut principal dels quals, com s'ha indicat a grans trets en l'apartat anterior, descriurem més àmpliament en el fonament jurídic tercer d'aquest Dictamen, on també exposarem els arguments al·legats específicament per a cadascun dels preceptes qüestionats.

No obstant l'anterior, com a avantsala, cal assenyalar que la crítica general del Govern és que la competència invocada per l'Estat amb caràcter exclusiu, que és la de seguretat pública (art. 149.1.29 CE), en l'àmbit de la protecció civil, ignora que algunes comunitats autònomes, com és el cas de Catalunya (art. 132 EAC), han assumit competències en aquesta matèria específica. D'acord amb això, entén que existeix una concurrència competencial entre l'Estat i les comunitats autònomes que cal tenir present a l'hora de regular el procediment d'assignació de les subvencions i d'adjudicació de les obres a les quals es refereix l'Ordre objecte de dictamen. Així, per aquestes raons, al·lega que l'aplicació que es fa d'aquest títol competencial és exclouent de les competències autonòmiques.

A més, a parer seu, es vulnera igualment la competència sobre règim local, en l'àmbit de la cooperació econòmica a les inversions de les administracions locals com a conseqüència de catàstrofes naturals, que és una competència compartida assumida per la Generalitat (art. 160.2 EAC). I això anterior en la mesura que impedeix «l'oportuna participació autonòmica dels òrgans de les administracions autonòmiques competents en la gestió dels ajuts a les entitats locals del seu respectiu

territori». Per fonamentar aquest argument, la petició es remet a la doctrina constitucional sobre els supòsits subvencionals i la distribució competencial de l'àmbit material afectat, citant les STC 159/2011, de 19 d'octubre, i 150/2012, de 5 de juliol.

Quant al requeriment, afegeix altres raonaments, com el fet que la gestió dels ajuts correspon a òrgans del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques (l'exposició de motius de l'Ordre fa referència expressa a les seves competències contingudes al Reial decret 256/2012, de 27 de gener), i no en canvi al Ministeri de l'Interior; que la causa que genera la realització de les obres (catàstrofes naturals) és un element secundari, ja que preval la regulació procedimental de l'aspecte econòmic ulterior a una catàstrofe natural (aspecte subvencional) sobre els aspectes vinculats a les funcions relacionades amb la gestió de catàstrofes naturals (protecció civil), a les quals no es fa referència; o també que els ajuts de l'Ordre HAP/196/2015 són equivalents als de l'article 4 de la Llei 14/2012, de 26 de desembre, per la qual s'aproven mesures urgents per pal·liar els danys produïts pels incendis forestals i altres catàstrofes naturals ocorreguts en diverses comunitats autònomes, que es refereixen a actuacions de la segona fase de l'emergència, el règim dels quals es fixa a l'article 10 de la mateixa Llei, sota el títol «Cooperació amb les administracions locals» i que, per tant, no responen a «actuacions inajornables», «indispensables per al restabliment de la normalitat» i gestionades pel Ministeri de l'Interior, com és el cas dels ajuts a persones físiques o jurídiques que hagin realitzat prestacions personals i de béns (art. 3 Llei 14/2012).

4. Després de les consideracions efectuades, podem dir que, per tal de tractar i resoldre adequadament els dubtes plantejats pel Govern, en el segon fonament jurídic, una vegada fet l'enquadrament competencial previ de la norma analitzada, exposarem el paràmetre de constitucionalitat i d'estatutarietat aplicable quan es tracta de l'activitat de foment de l'Estat projectada sobre l'àmbit de la protecció civil, i en el tercer i darrer fonament jurídic, aplicarem aquest paràmetre als preceptes de l'Ordre HAP/196/2015, que es qüestionen a la sol·licitud.

Segon. La distribució de competències en matèria de protecció civil i l'activitat de foment

Un cop delimitat l'objecte del Dictamen, ens correspon ara, en el present fonament jurídic, determinar quin és l'àmbit material sobre el qual es projecta l'Ordre HAP/196/2015, per tal d'enquadrar-la en el corresponent règim competencial constitucional i estatutari.

1. Com a punt de partida, cal recordar que la disposició final primera de l'esmentada Ordre preveu expressament que es dicta a l'empara de la competència exclusiva que l'article 149.1.29 CE atribueix a l'Estat en matèria de seguretat pública «sens perjudici que les comunitats autònomes puguin crear policies en la forma que els respectius estatuts estableixin dins el marc del que disposi una llei orgànica».

Per la seva banda, el Govern de la Generalitat, en el seu escrit de sol·licitud, considera «plausiblement vulnerats» l'article 149.1.29 CE i l'article 132 EAC, relatius a les competències estatal i autonòmica de seguretat pública i protecció civil, respectivament, però també l'article 160.2 EAC, que atribueix a la Generalitat la competència compartida sobre règim local.

Per tant, en primer terme cal determinar quin és el títol competencial aplicable de forma prevalent a la regulació continguda en l'Ordre objecte de dictamen, la qual cosa efectuarem, d'acord amb la jurisprudència constitucional, atenint-nos al contingut i la finalitat de la norma i, si escau, als preceptes concrets que es qüestionen (per totes, STC 33/2005, de 17 de febrer, FJ 5).

A) L'Ordre HAP/196/2015, com hem avançat, té per objecte establir «las bases reguladoras para la concesión, seguimiento y control de subvenciones por daños en infraestructuras municipales y red viaria de las diputaciones, cabildos y consejos insulares y comunidades autónomas uniprovinciales consecuencia de catástrofes naturales así declaradas por norma con rango de ley» (art. 1, par. primer). En un sentit més ampli, en el seu preàmbul, referint-se al títol competencial sobre seguretat pública, afegeix que aquesta constitueix un «concepto

vinculado al de Protección Civil, objeto de regulación a través de la Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre Protección Civil» (tercer par.). I, que dins de l'esmentada Llei s'inclouen les «actuaciones tendentes a la protección y socorro de personas y bienes consecuencia de situaciones catastróficas», com també la «protección de los bienes» i el «deber de conservación de los titulares de los mismos de mantenerlos en las condiciones para servir de soporte a su uso, y en todo caso en las de seguridad, salubridad, accesibilidad y ornato legalmente exigibles». D'acord amb això, explicita que resulta necessari establir les bases reguladores de les ajudes econòmiques destinades a col·laborar en el finançament de les despeses d'inversió que les entitats locals es vegin abocades a realitzar «a consecuencia de circunstancias catastróficas».

Per tant, d'entrada, i conformement amb el que hem exposat en el fonament jurídic primer en tractar el context normatiu en el qual s'insereix l'Ordre, sembla deduir-se que l'objecte d'aquesta és la regulació, amb vocació de permanència, d'un procediment administratiu específic, de naturalesa subvencional, que integra els diferents tràmits que hauran de seguir els potencials beneficiaris (diputacions, cabildos i consells insulars i comunitats autònomes uniprovincials) per tal de percebre les subvencions que, en cada cas, acordi l'Administració general de l'Estat. I això anterior amb la finalitat de coadjuvar en el finançament de les obres concretes de reparació o restitució d'infraestructures, equipaments i instal·lacions i serveis de titularitat municipal i de les mancomunitats, i de la xarxa viària d'àmbit local, que hagin estat malmeses com a conseqüència de situacions que, d'acord amb la legislació sectorial, puguin qualificar-se com a «catàstrofes naturals».

Dit això, un primer element que confirmaria el que s'ha exposat el determina la necessària existència d'un element causal i concret, que consisteix en un episodi d'emergència o d'una situació catastròfica, que comporta que, amb posterioritat més o menys immediata, s'iniciï, s'instrueixi i es resolgui el procediment específic regulat per la norma, així com el compliment dels respectius tràmits de verificació i control de la subvenció. Dit en altres paraules: el procediment previst només pot aplicar-se i serà efectiu si, prèviament, s'ha produït

una situació de catàstrofe natural que, segons l'Ordre mateixa, ha de ser declarada expressament i en cada cas per una norma amb rang de llei, tal com hem vist que preveu l'article 1, paràgraf primer de l'Ordre HAP/196/2015.

Un segon element que cal tenir present és el fet que la norma mateixa només considera com a subvencionables les obres de «reparación o restitución» descrites en l'article 4, paràgraf primer (obres d'infraestructures, equipaments i instal·lacions i serveis de titularitat municipal o de les mancomunitats, i a la xarxa viària de les diputacions provincials, cabildos i consells insulars i comunitats autònomes uniprovincials), que siguin una conseqüència directa de la catàstrofe esdevinguda, de manera que exclou la realització de noves obres conseqüència de les inversions que, en condicions d'absoluta normalitat, és a dir, sense que s'hagi produït una situació de calamitat, poden tenir previstes les respectives entitats locals per a la realització de polítiques pròpies d'inversió pública. Ens referirem més àmpliament a aquesta qüestió en l'apartat següent d'aquest fonament jurídic.

En aquest sentit, cal recordar que la «reparació o restitució» de serveis i infraestructures té encaix en l'àmbit de totes les actuacions de rehabilitació que troben empara en la secció cinquena de la Llei 4/1997, de 20 de maig, de protecció civil de Catalunya i, més concretament, en els seus articles 30.1 («Els poders públics, dins llurs competències, han de restablir els serveis essencials per a la comunitat afectats per una catàstrofe o una calamitat»); 30.2 («el Govern i les administracions supramunicipals han de prestar assistència als municipis per a elaborar i executar els plans de recuperació establerts per l'article 31»), i 34, que es refereix específicament a la «Restauració d'infraestructures, de serveis i de subministraments». A més, a títol il·lustratiu podem fer esment del fet que el Projecte de llei del sistema nacional de protecció civil, actualment en tramitació al Congrés dels Diputats (BOCG núm. 125-1, de 19 de desembre de 2014), en la regulació que conté sobre la fase de recuperació, preveu, com a mesures aplicables, les «Subvenciones por daños en infraestructuras municipales, red viaria provincial e insular» (art. 24.1.e).

Finalment, hem de posar en relleu que, com hem indicat en el fonament jurídic anterior, l'Ordre objecte de dictamen s'insereix en un conjunt de disposicions de naturalesa, rang jeràrquic i contingut anàlegs, que han estat dictades com a conseqüència de circumstàncies extraordinàries de naturalesa catastròfica o d'emergència, expressament declarades per normes amb rang legal, el darrer exemple de les quals és l'Ordre HAP/1950/2013, de 15 d'octubre, per la qual s'estableix el procediment de concessió de subvencions per danys en infraestructures municipals i xarxa viària de les diputacions provincials i cabildos previstes a la Llei 14/2012, de 26 de desembre, que desenvolupa les mesures previstes a l'article 4 d'aquesta darrera Llei.

Sembla, doncs, evident que ens trobem davant d'una norma que té per objecte i finalitat principals la regulació del procediment d'assignació de subvencions als ens locals vinculats a l'execució d'obres de restitució o de reparació d'infraestructures, equipaments i serveis, sempre que siguin conseqüència directa d'una catàstrofe natural. I és en aquest àmbit, el de les emergències i la protecció civil, en el qual entenem que cal abordar l'anàlisi de l'enquadrament competencial.

B) D'altra banda, el Govern invoca també com a títol competencial estatal per elaborar l'Ordre HAP/196/2015, l'article 149.1.18 CE, referit a «[l]es bases del règim jurídic de les administracions públiques», en aquest cas, locals, i l'article 160.2 EAC, sobre «[r]ègim local», que atribueix a la Generalitat la competència compartida «aplicada en aquest cas a la cooperació econòmica de l'Estat subvencionant les inversions que han de realitzar les entitats locals com a conseqüència de catàstrofes naturals».

Així, la petició de dictamen considera que l'Ordre no té en compte aital competència, ja que estableix una regulació centralitzada que impedeix la participació de les comunitats autònomes en la gestió d'aquests ajuts atorgats als ens locals del seu territori.

En primer terme, tenint en compte els principals arguments que hem adduït amb anterioritat, els quals, a parer nostre, són determinants per inserir la disposició que dicta-

minem en l'àmbit material de la protecció civil, haurem de descartar com a títol competencial l'article 160 EAC. En aquest sentit, cal insistir, novament, que les subvencions previstes per l'Ordre requereixen una situació d'emergència o de catàstrofe, prèviament declarada, de manera que formen part de les mesures contingudes en la norma de rang legal que declara l'esmentada situació, entre moltes altres de diversa naturalesa i diversos efectes.

En segon terme, s'ha d'indicar que en aquest supòsit no ens trobem davant de la regulació d'un procediment per a l'atorgament de subvencions que, de forma ordinària i amb més o menys periodicitat, s'inclogui entre els instruments previstos per la normativa estatal i autonòmica sobre cooperació econòmica local, com és el cas dels plans provincials o insulars o municipals d'obres i serveis. Aquests instruments de cooperació, dins els quals l'activitat de foment ocupa una posició destacada, es preveuen de forma estable en la legislació sobre règim local i, concretament, pel que ara interessa, en el Reial decret 835/2003, de 27 de juny, pel qual es regula la cooperació econòmica de l'Estat a les inversions de les entitats locals. Es tracta, doncs, de subvencions que tenen un cert grau de periodicitat i que són de caràcter ordinari, al contrari que les que preveu l'Ordre, la qual, tot i que estableix un procediment amb vocació de permanència, s'aplica només en els casos extraordinaris en què ha ocorregut prèviament una catàstrofe natural.

En tercer terme, cal dir que, ja en el DCGE 16/2010, de 13 de juliol (FJ 3), vam sostenir que, tot i que la norma allà analitzada (el Reial decret llei 13/2009, de 26 d'octubre, pel qual es crea el Fons estatal per a l'ocupació i la sostenibilitat local) es referia a obres, subministraments i activitats de competència municipal, no afectava en res el règim jurídic de les entitats locals, que és la competència que l'article 160 EAC atribueix a la Generalitat. En aquest sentit, s'afirmava que:

«la matèria “règim local” cal identificar-la amb el “régimen jurídico de las Administraciones Locales” (STC 214/1989, de 21 de desembre, FJ 1, i STC sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya, de 28 de juny de 2010, FJ 36), règim que, fonamentalment, es refereix als aspectes organitzatius; és a dir, a

banda de la creació dels ens i la seva estructura orgànica, comprèn bàsicament la delimitació de les funcions i potestats públiques que els corresponen.»

En la mateixa línia s'ha pronunciat el Tribunal Constitucional, a la STC 150/2012, de 5 de juliol.

En conseqüència, aquests arguments són també traslladables al nostre cas. La norma objecte de dictamen preveu una regulació de procediment per assignar subvencions als ens locals per restituir o recuperar infraestructures, equipaments i instal·lacions, sempre que s'hagi produït una situació d'emergència o catàstrofe natural que hagi destruït o deteriorat els dits béns, i aquest aspecte no forma part del règim local en el sentit que hem exposat.

2. Així, enquadrada la norma que es dictamina en l'àmbit material de la protecció civil, és procedent analitzar el repartiment constitucional de competències en aquesta matèria per tal de delimitar el cànon de constitucionalitat i d'estatutarietat aplicable.

La distribució de competències en matèria de protecció civil ha estat objecte d'examen en diversos dels nostres dictàmens, concretament en els DCGE 5/2011, de 28 d'abril (FJ 3); 10/2011, de 22 de novembre (FJ 2); 15/2012, de 20 de novembre (FJ 2) i, en darrer terme, el 3/2015, de 26 de febrer (FJ 3.2.F), als quals, en termes generals ens remetem.

La doctrina jurisprudencial ha interpretat, des de la primera STC 123/1984, de 18 de desembre, que, malgrat l'absència literal de la matèria protecció civil en la llista de competències dels articles 148 i 149 CE, i tot i no haver estat assumida inicialment pels estatuts d'autonomia, no es pot considerar com una competència exclusiva de l'Estat en virtut de l'article 149.3 CE, i l'ha reconduït a la competència prevista en l'article 149.1.29 CE, com a submatèria de la seguretat pública, i, consegüentment, ha reconegut la competència de les comunitats autònomes en aquest àmbit. Aquesta línia interpretativa la consolida, posteriorment, la STC 133/1990, de 19 de juliol, quan declara que «resulta así que, sin mengua de las competencias inalienables y en este sentido exclusivas del

Estado, en materia específica de la protección civil se producen competencias concurrentes de las Comunidades Autónomas cuya distribución es necesario diseñar» (FJ 5.c).

Per la seva part, l'article 132 EAC, apartat primer, atribueix a la Generalitat la competència exclusiva en protecció civil, la qual inclou, en tot cas, «la regulació, la planificació i l'execució de mesures relatives a les emergències i la seguretat civil, i també la direcció i la coordinació dels serveis de protecció civil», sens perjudici de les facultats dels governs locals i del que estableixi l'Estat en exercici de les seves competències en matèria de seguretat pública.

Així mateix, l'apartat 2 del mateix precepte estatutari preveu que «[l]a Generalitat, en els casos relatius a emergències i protecció civil d'abast superior a Catalunya, ha de promoure mecanismes de col·laboració amb altres comunitats autònomes i amb l'Estat». Quant a l'expressió «emergències i protecció civil d'abast superior a Catalunya», seguint el DCGE 5/2011, hem d'interpretar que comprèn tant les emergències d'àmbit territorial superior, com també les d'interès nacional (FJ 3).

D'acord amb això, tal com vàrem dir en el DCGE 10/2011, seguint la doctrina constitucional, les competències autonòmiques es troben limitades per la competència estatal: «quan entren en joc les previsions excepcionals dels estats d'alarma, excepció i setge; quan el caràcter supraterritorial de l'emergència exigeixi una coordinació de recursos personals i materials, i quan l'emergència sigui “de tal envergadura que requiera una dirección de carácter nacional” (STC 123/1984, esmentada, FJ 4). D'aquesta manera, “la competencia en materia de protección civil dependerá de la naturaleza de la situación de emergencia y de los recursos y servicios a movilizar”. Per tant, aquesta competència autonòmica té el seu límit “en la política de seguridad pública que la Constitución reserva a la competencia estatal en su artículo 149.1.29, en cuanto tal seguridad pública presenta una dimensión nacional por la importancia de la emergencia o por la necesidad de coordinación” (STC 133/1990, de 19 de juliol, FJ 6), cosa que no obvia les tasques ordinàries que desplegarà la policia autonòmica en matèria de seguretat i, en particular, en l'àmbit de la protecció civil (art. 164 EAC)» (FJ 2).

En aquest context, d'acord amb l'esquema de distribució competencial exposat, mereix un breu comentari l'abast de l'expressió «interès nacional» al qual es refereix la mateixa jurisprudència del Tribunal Constitucional. Entén l'alt tribunal que «en los supuestos en que pueda entrar en juego el interés nacional, la norma estatal deberá delimitar la competencia autonómica, según lo impongan las lógicas exigencias de una coordinación y, en su caso, una dirección unitaria de las distintas Administraciones», i afegeix a continuació que «[q]uiere con ello decirse que la concurrencia de un interés supracomunitario justificará la previsión de unas potestades estatales en un marco legislativo común; sin que ello excluya, claro está, la participación de las Administraciones Autonómicas que sean competentes, incluso en tales situaciones» (STC 133/1990, FJ 8).

En conseqüència, en els supòsits en què l'Estat té competències, és a dir, en cas que hi hagi interès nacional o afectació supraautonòmica, la respectiva comunitat autònoma manté el seu grau o nivell de participació en les decisions estatals segons determini aquest, però això en cap cas implica que l'Estat pugui excloure d'aquestes decisions els òrgans de la comunitat autònoma, ni impedir l'exercici de les funcions merament executives que puguin assumir (STC 155/2013, de 10 de setembre, FJ 4, tercer paràgraf).

De la doctrina exposada, cal destacar, així mateix, l'especial rellevància que té la funció de coordinació en l'àmbit de les competències que corresponen a l'Estat en matèria de protecció civil, qüestió aquesta també examinada en el DCGE 15/2012, en el qual afirmàvem que, en concret, «[l]a matèria de protecció civil és particularment escaient per fer efectiu el principi constitucional de col·laboració» i, amb caràcter general, que:

«La coordinació, en general, permet a l'Estat configurar una instància o un procediment de participació o bé establir uns criteris de decisió que vinculen les comunitats autònomes, a fi d'assolir una orientació coherent en l'exercici de les competències respectives, però no pot substituir la decisió que respon a cada una de les parts. El Tribunal Constitucional ha rebutjat sistemàticament que l'Estat pugui adoptar les deci-

sions de caràcter substancial, i ha vinculat la coordinació a la fixació de mitjans i sistemes de relació que facin possible la informació recíproca, una certa homogeneïtat tècnica i l'acció conjunta de les autoritats.» (FJ 2)

En definitiva, dèiem que aquest concepte de coordinació és plenament aplicable a la competència de protecció civil «perquè, com ja s'ha dit, les potestats estatals no poden envair la competència de les comunitats autònomes (STC 133/1990, FJ 8)». Dit en altres termes, en matèria de protecció civil, la funció de coordinació adquireix una especial significació, ja que porta implícita la concurrència de diverses administracions públiques i la integració de plans i actuacions de protecció civil. L'Estat pot, doncs, assumir potestats normatives per articular i instrumentar tècniques de coordinació, exercint tasques de direcció, però, això, amb el benentès que aquesta facultat coordinadora de les administracions afectades, que pot requerir l'aportació i la mobilització de recursos a escala supraautonòmica, en cap cas pot substituir les competències de cada administració pública.

3. Finalment, ens pertoca examinar la projecció de l'activitat de foment, en tant que instrument de la potestat de despesa de l'Estat en l'àmbit de la protecció civil, i veure si es preserva el que estableix l'article 114 EAC sobre l'activitat subvencional de la Generalitat.

Respecte al vessant competencial d'aquesta activitat, la doctrina jurisprudencial, sobretot a partir de la coneguda STC 13/1992, de 6 de febrer, ha insistit en el fet que la potestat subvencional de l'Estat no constitueix un títol competencial independent o un poder lliure desvinculat del sistema de distribució de competències que es deriva de la Constitució i dels estatuts d'autonomia, de manera que les diverses instàncies territorials exerciran sobre les subvencions les competències que tinguin atribuïdes. Consegüentment, és necessari «incardinar las ayudas o subvenciones que puedan establecerse en las distintas áreas o segmentos de la acción pública en la que proceda encuadrar las subvenciones de que se trate según la distribución constitucional de competencias existente

en la materia (STC 129/2010, de 29 de noviembre, FJ 3, con cita de la STC 65/2010, de 18 de octubre, FJ 5)» (STC 150/2012, de 5 de juliol, FJ 4, i 179/2013, de 21 d'octubre, FJ 3).

En la mateixa línia interpretativa, considera que la potestat de despesa estatal o autonòmica només pot aplicar-se a activitats en relació amb les quals, per raó de la matèria, es tingui competència, ja que les subvencions «no son más que simples actos de ejecución de competencias» (STC 95/2001, de 5 d'abril, FJ 3).

Igualment, aquest Consell ha tingut ocasió de pronunciar-se àmpliament i de forma reiterada en diversos dictàmens sobre l'activitat de foment en diferents àmbits materials, com ara, el medi ambient (DCGE 13/2012, de 13 de setembre, FJ 2, i 18/2013, de 21 de novembre, FJ 2.4), l'ordenació de l'economia (DCGE 16/2010, de 13 de juliol, FJ 2.1) o la cultura (DCGE 16/2012, de 30 de novembre, FJ 2).

Com ja hem dit, la competència estatal sobre protecció civil no és exclusiva, sinó que és concurrent amb la de les comunitats autònomes que la tinguin atribuïda. En aquest àmbit, les actuacions estatals solen tenir un caràcter preventiu (plans) o d'intervenció immediata i urgent per fer front a determinades situacions d'emergència d'interès nacional o supraautonòmic. I, per tant, l'exercici de la competència de l'Estat dependrà, en cada cas, de la naturalesa, l'abast i les dimensions de la situació d'emergència i els recursos i els serveis que s'hagin de mobilitzar, en la mesura que requereixin una coordinació de totes les administracions afectades i una aportació de recursos a nivell supraautonòmic (STC 133/1990, FJ 5 i 6). Hem d'examinar, doncs, en funció de la situació de concurrència competencial que hem vist que es produeix i el caràcter eminentment coordinador de la competència estatal, quin és l'abast de la potestat subvencional de l'Administració autonòmica sobre protecció civil.

En aquest context, la jurisprudència constitucional ha sintetitzat els diferents nivells o supòsits en què es pot articular l'activitat subvencional en funció del sistema de distribució competencial. En el cas que ara ens ocupa, d'acord amb el que hem exposat, quan existeix una concurrència no exclouent de competències estatals i autonòmiques, en la qual l'Estat

exerceix a més una funció eminentment coordinadora, aquest pot consignar subvencions de foment en els pressupostos generals, com també especificar-ne el destí i regular les condicions essencials per al seu atorgament. Per la seva part, correspon a les comunitats autònomes precisar normativament aquests objectius i completar la regulació de les condicions d'atorgament i tota la gestió, incloent-hi la tramitació i la concessió (STC 13/1992, FJ 8; 150/2012, FJ 6, i 179/2013, FJ 4 i 5).

Exposada aquesta doctrina, i partint del fet que és palesa la concurrència de competències estatals i autonòmiques en matèria de protecció civil en situacions d'emergència d'interès nacional o supraautonòmic, cal determinar quan podria estar justificada la centralització de la gestió de les subvencions, amb el benentès que la dita centralització, com ha dit de forma continuada i reiterada el Tribunal Constitucional, en cap cas pot ser generalitzable. En aquest sentit, per totes, la STC 13/1992, exigeix que: «resulte imprescindible para asegurar la plena efectividad de las medidas dentro de la ordenación básica del sector y para garantizar las mismas posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional, evitando al propio tiempo que se sobrepase la cuantía global de los fondos estatales destinados al sector. Su procedencia en cada caso habrá de aparecer razonablemente justificada o deducirse sin esfuerzo de la naturaleza y contenido de la medida de fomento de que se trate» (FJ 8.ª i, més recentment, STC 179/2013, FJ 4).

En el mateix sentit, són també nombrosos els pronunciaments d'aquest Consell sobre la qüestió examinada, entre d'altres els dels DCGE 16/2010 (FJ 2.1); 13/2012 (FJ 2); 16/2012 (FJ 2); 18/2013 (FJ 2.4), i 26/2014, de 18 de desembre (FJ 4), als quals, en termes generals, ens remetem. Recordem, però, que hem reiterat que la centralització de funcions executives en l'àmbit de les subvencions per part dels òrgans de l'Estat és excepcional, i que només pot produir-se si aquesta decisió està suficientment motivada i és imprescindible per assegurar l'efectivitat de les mesures impulsades i per garantir les mateixes possibilitats d'obtenció i gaudi dels seus potencials destinataris (DCGE 5/2012, FJ 2, i 18/2013, FJ 2).

Als efectes d'aquest Dictamen, cal assenyalar que, fins i tot en el supòsit que hi hagi un possible «interès nacional o supraautonòmic» que pogués veure's afectat per la situació de catàstrofe natural, no estaria tampoc justificada una gestió centralitzada de les subvencions per part de l'Estat, ja que el Tribunal Constitucional considera que:

«la incidencia supraautonómica de las ayudas no constituye en sí misma un criterio que justifique la centralización de su tramitación y gestión. Y no solo porque la supraterritorialidad no es un título competencial (STC 178/2011, de 8 de noviembre, FJ 5), sino porque existen otros modelos distintos al de la actuación directa del Estado para diseñar una política de ayudas que, aun partiendo de elementos territoriales concretos, proyecte sus efectos a la generalidad del territorio.» (STC 179/2013, de 21 d'octubre, FJ 5)

I afegeix, en el mateix fonament i Sentència, que:

«La adopción de una solución basada en la decisión unitaria, con la consiguiente exclusión de la competencia autonómica, por el mero hecho de que los efectos del sistema de ayudas previsto puedan tener efectos supraautonómicos no es compatible con la Constitución (SSTC 329/1993, de 12 de noviembre, FJ 4; 126/2002, de 20 de mayo, FJ 9; y 38/2012, de 26 de marzo, FJ 5).»

En aquest context, cal portar a col·lació l'article 114.3 EAC, que estableix que «[c]orrespon a la Generalitat, en les matèries de competència compartida, precisar normativament els objectius als quals es destinen les subvencions estatals i comunitàries europees territorialitzables, i també completar la regulació de les condicions d'atorgament i tota la gestió, incloent-hi la tramitació i la concessió». Ja hem dit anteriorment que, en aquest cas, ens trobem davant d'un supòsit de competències concurrents i, consegüentment, la regla general és que els fons destinats a subvencionar les obres de reparació i restitució s'han de territorialitzar obligatòriament, de manera que només en circumstàncies excepcionals es pot justificar la no-territorialització i la previsió d'una gestió centralitzada en els òrgans estatals.

Segons l'anterior, correspon, doncs, a l'Estat especificar la destinació de les subvencions i regular-ne les condicions es-

sencials d'atorgament fins on li permeti la seva competència de coordinació i direcció, però deixant marge a la comunitat autònoma per concretar amb més detall l'afectació o destinació o, com a mínim, per desenvolupar i completar la regulació de les condicions d'atorgament i la seva tramitació. En qualsevol cas, la gestió correspon a les comunitats autònomes i no la pot monopolitzar l'Estat.

Tercer. L'adequació a la Constitució i a l'Estatut d'autonomia dels preceptes de l'Ordre HAP/196/2015, de 21 de gener, objecte de dictamen

En aquest fonament jurídic aplicarem el marc constitucional i estatutari que hem exposat en el fonament jurídic anterior als articles de l'Ordre HAP/196/2015, objecte de dictamen, per tal de concloure si s'ajusten o no al marc de distribució de competències.

1. Els articles 3, 5, 6 i 8, com veurem més endavant, que formen part de la regulació d'un procediment administratiu de naturalesa subvencional, constitueixen la manifestació de funcions típicament executives encaminades a fer possible que les potencials entitats públiques que es determinen com a beneficiàries obtinguin dels òrgans de l'Administració estatal una resolució en virtut de la qual se'ls assigni la subvenció màxima a percebre per a cadascuna de les obres, i per a totes aquelles sol·licituds que, complint els requisits establerts per la norma i la corresponent convocatòria, es trobin incloses en l'àmbit d'aplicació territorial que determini la normativa del Ministeri de l'Interior, cosa que comporta el compromís de despesa corresponent (art. 9.1). Val a dir que aquesta normativa, de caràcter estrictament procedimental i subvencional, es completa amb un conjunt de previsions que regulen els aspectes relatius a l'adjudicació de les obres subvencionables (art. 12), la justificació de l'execució de l'obra (art. 14), l'acord d'ampliació de terminis (art. 15) i, finalment, el reintegrament de l'ajuda en cas d'incompliment (art. 16).

Pel que ara interessa, l'Ordre HAP/196/2015 només atribueix aquesta funció executiva a diferents òrgans de l'Administració general de l'Estat, com són la Direcció General de Coordinació de Competències amb les Comunitats Autònomes i les Entitats Locals (en alguns supòsits per expressa delegació del secretari d'Estat d'Administracions Públiques); les delegacions i subdelegacions del Govern, i la Comissió d'Assistència al subdelegat o delegat del Govern, òrgans tots ells dependents o vinculats al Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques, sense fer cap menció ni reconèixer expressament la participació ni, per tant, les competències de les comunitats autònomes en aquest àmbit.

Igualment, preveu que els ens públics beneficiaris dels ajuts són les diputacions provincials; els cabildos insulars de les Illes Canàries; els consells insulars de les Illes Balears, i les comunitats autònomes uniprovincials, dins de l'àmbit territorial dels quals radiquin els municipis i nuclis de població determinats en les respectives ordres del Ministeri de l'Interior (art. 3, primer par.).

Des de la perspectiva de la regulació del procediment de concessió de la subvenció, aquest se substancia en tres fases: inici, instrucció i resolució.

L'inici s'efectua mitjançant resolució de la Direcció General de Coordinació de Competències amb les Comunitats Autònomes i les Entitats Locals, òrgan al qual correspon l'ordenació i l'impuls del procediment. L'assignació de la subvenció es realitza en règim de concessió directa a les diputacions, cabildos, consells insulars i comunitats autònomes uniprovincials, per a tots els projectes d'obres incloses en l'àmbit territorial establert per la normativa del Ministeri de l'Interior. Les sol·licituds s'han d'adreçar a les subdelegacions del Govern de la província o, en el cas de comunitats autònomes uniprovincials, a les delegacions del Govern corresponents. Per participar s'han de presentar en forma electrònica pel sistema establert a la convocatòria i, excepcionalment i per als casos en què existeixin en la seu electrònica errors de transmissió o de recepció dels documents, pels mitjans previstos a l'article 38.4 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les admi-

nistracions públiques i del procediment administratiu comú (LRJPAC). Les respectives sol·licituds s'han d'ajustar als formats establerts per la mateixa Ordre i la convocatòria respectiva, i s'hi ha d'adjuntar la documentació que expressament descriu l'article 6.4 de l'Ordre.

La instrucció correspon a les subdelegacions i delegacions del Govern, que han de dur a terme aquelles actuacions que considerin necessàries per a la determinació, coneixement i comprovació de les sol·licituds presentades, i de la documentació annexada a aquestes. Un cop verificat el compliment dels requisits establerts per les bases, la Comissió d'Assistència al subdelegat o delegat del Govern ha de remetre a la Direcció General de Coordinació de Competències amb les Comunitats Autònomes i les Entitats Locals, en el termini de dos mesos i per via telemàtica, la relació quantificada dels projectes valorats que siguin susceptibles de percebre la subvenció (art. 8).

I la resolució al director general, que assigna la subvenció màxima que han de percebre les entitats beneficiàries, amb detall de cadascuna de les obres, i per a totes aquelles sol·licituds que, complint els requisits de les bases i la respectiva convocatòria, es trobin incloses en l'àmbit territorial determinat per normativa ministerial (art. 9).

Així mateix, l'article 12 preveu que les entitats beneficiàries remetin el certificat d'adjudicació dels projectes d'obra als quals se'ls ha assignat subvenció, especificant els aspectes que s'hi enumeren. A partir d'aquest certificat, el director general reconeix i proposa el pagament de les obligacions econòmiques (85 % en proporció a l'import adjudicat), així com també, una vegada executada i justificada l'obra, reconeix i proposa el pagament de les obligacions econòmiques corresponents a l'import de subvenció pendent de percebre.

Finalment, l'article 15 li atribueix també la facultat d'acordar l'ampliació dels terminis establerts en l'Ordre, referents a l'adjudicació i execució de les obres, mentre que l'article 16 regula l'obligació de reintegrament de la subvenció en els supòsits de no-aplicació de l'ajut a la finalitat dins el termini d'execució previst, i per incompliment dels supòsits generals establerts per la Llei general de subvencions.

2. Un cop descrit el procediment previst per l'Ordre HAP/196/2015, cal fer algunes consideracions generals sobre si la centralització de tot el procediment de tramitació i gestió de les subvencions, descrita abans, s'adequa al paràmetre constitucional i estatutari.

Abans, sobre aquesta qüestió, cal recordar, molt breument, que ens trobem davant d'una activitat de foment en l'àmbit material de la protecció civil, en el qual l'Estat exerceix competències concurrents amb les comunitats autònomes, sempre que es tracti de situacions d'emergència nacional o de caràcter supraautonòmic, declarades prèviament per l'Estat mitjançant la corresponent norma estatal amb rang legal.

Arran d'aquesta asseveració, cal fer, però, una observació crítica a les actuacions estatals que, fins ara, han tingut lloc en matèria de foment en l'àmbit de la protecció civil. Efectivament, segons el context en què s'insereix l'Ordre HAP/196/2015, que hem exposat en el fonament jurídic primer, la pràctica operada per l'Estat en dictar les corresponents normes amb rang de llei per declarar les situacions d'emergència que precedeixen a l'atorgament de les corresponents subvencions provoca un efecte certament expansiu del poder de despesa estatal, que va més enllà de l'abast que hem vist que té la seva competència material sobre la protecció civil. Conseqüentment, depenent de l'ús que se'n faci (tant perquè s'apliqui a les catàstrofes naturals en sentit ampli, com perquè s'utilitzi per sufragar obres que no tinguin una relació causal directa amb el fet catastròfic), la línia subvencional que ara es dictamina pot esdevenir una forma de finançament ordinària de les administracions locals en aquest tipus d'obres, equipaments i infraestructures que no tinguin el suport constitucional i estatutari degut. I l'anterior, pel fet d'anar més enllà de les situacions d'emergència que siguin realment d'interès nacional o d'abast supracomunitari que són, com hem reiterat, les úniques que, d'acord amb el paràmetre exposat en el fonament jurídic anterior, formen part de l'àmbit competencial de l'Estat.

Dit això, en primer terme, hem de recordar que el caràcter eminentment coordinador de la competència estatal sobre el qual es projecta l'Ordre dictaminada ens situa en l'àmbit del segon supòsit subvencional descrit en la STC 13/1992 i recollit

per l'article 114.3 EAC. En aquest sentit, i d'acord amb aquesta lògica i el sistema de distribució competencial, pertoca a l'Administració estatal articular els instruments adients per tal de permetre en qualsevol cas la participació dels òrgans respectius de l'Administració autonòmica en la gestió de les subvencions establertes per la norma, reservant-se la regulació dels aspectes substancials d'aquesta, però sense impedir que els òrgans autonòmics puguin concretar amb un cert detall l'afectació dels fons estatals o, com a mínim, desenvolupar i completar la regulació de les condicions d'atorgament i la seva gestió (tramitació i concessió). En conseqüència, les subvencions que regula l'Ordre HAP/196/2015 s'haurien de territorialitzar i s'hauria de permetre el desenvolupament del procediment i la seva gestió per part de les comunitats autònomes.

En segon terme, com hem vist, tal com ha destacat profusament la doctrina constitucional i la nostra doctrina consultiva, la no-territorialització i la gestió centralitzada de què fa esment el supòsit quart de la STC 13/1992 només són admissibles en circumstàncies excepcionalíssimes, que han d'estar oportunament i suficientment justificades. I resulta del tot evident que la disposició objecte de dictamen no aporta cap fonamentació sobre el fet que la gestió centralitzada sigui imprescindible per assegurar la seva plena efectivitat dins de les funcions de coordinació que es reserva l'Estat en matèria de protecció civil o bé per garantir les mateixes possibilitats d'obtenció i gaudi de l'ajut econòmic previst per als potencials destinataris en tot el territori de l'Estat.

En efecte, el preàmbul de l'Ordre HAP/196/2015 només parla de «garantizar una mayor agilidad en el otorgamiento de las ayudas en el momento de la convocatoria y, en consecuencia, para la obtención de mayores garantías jurídicas» i del fet que l'establiment d'aquest procediment regulador genèric de les subvencions permet «a las potenciales entidades beneficiarias tener conocimiento de las posibles fuentes de financiación».

Com és fàcilment constatable, es tracta d'arguments que en cap cas expliquen una situació excepcional que justifiqui la centralització de la gestió de les subvencions. Addicionalment, altres possibles raons que analitzarem tot seguit tampoc no farien imprescindible la intervenció de l'Estat en aquesta gestió.

En aquest sentit, el fet que l'emergència pugui tenir caràcter supraautonòmic no comporta inexcusablement la impossibilitat del fraccionament de la tramitació dels ajuts, ja que és clar que l'exercici de la competència de desenvolupament i de gestió d'aquests per part de la comunitat autònoma és factible sempre que el programa o el projecte subvencionable s'executi en el territori d'aquella (STC 38/2012, FJ 5). En el cas que ara ens ocupa, l'objecte de les subvencions té una referència territorial explícita de caràcter intraautonòmic, pel fet que es refereix a municipis o nuclis de població concrets i està destinat a finançar projectes d'obra, determinats i individualitzats, en aquests àmbits territorials. Així, no és rellevant, als efectes d'aquesta anàlisi, que les entitats beneficiàries de les subvencions siguin les diputacions, els cabildos i consells insulars i les comunitats autònomes uniprovincials, ja que allò que es considera determinant per atorgar el corresponent ajut és un projecte concret d'un municipi o un nucli de població determinat, inclòs en l'àmbit territorial d'una d'aquelles administracions.

Per altra part, estem davant d'un aspecte de la intervenció de l'Estat en situacions de catàstrofe natural que no es caracteritza per la necessitat d'immediatesa que està implícita en altres actuacions relatives a la protecció civil. I això perquè, si bé aquesta darrera pot incloure també la reparació dels béns i les estructures malmesos i el restabliment de la normalitat, l'activitat de foment a què fa referència l'Ordre, tot i que s'ha d'agilitar, no participa de la urgència que requereixen els ajuts destinats a finançar les actuacions que s'han dut a terme en el moment mateix d'esdevenir els fets catastròfics o immediatament després. Aquest seria el cas, per exemple, del procediment establert al Reial decret 307/2005, de 18 de març, pel qual es regulen les subvencions en atenció a determinades necessitats derivades de situacions d'emergència o de naturalesa catastròfica, i s'estableix el procediment per a la seva concessió que, en el seu preàmbul mateix, distingeix expressament entre ambdues línies subvencionals.

Per tant, malgrat que la dilació en el temps respecte de la causa que origina els ajuts no seria necessàriament un argument per negar la competència de l'Estat en la matèria, sí que

ho és per confirmar que no és imprescindible la centralització de la seva tramitació i gestió. D'altra banda, cal recordar que el Tribunal Constitucional mateix, fins i tot admetent la urgència en l'adopció d'una resposta, ha dit que aquesta no és una raó justificativa per a la centralització i la gestió dels ajuts, si aquests són fàcilment territorialitzables, com és el cas que s'analitza (STC 150/2012, FJ 7).

Als raonaments anteriors hem d'afegir el fet que l'Ordre HAP/196/2015 estableix uns criteris de concessió de les subvencions perfectament delimitats i detallats (com ara l'art. 6), que redueixen la discrecionalitat i intensifiquen la connexió amb la finalitat perseguida, de manera que encara és més inexcusable que no s'atribueixi la seva gestió a les comunitats autònomes (STC 190/2000, de 13 de juliol, FJ 10, i 159/2011, FJ 7).

En conseqüència, s'ha de rebutjar que l'Ordre HAP/196/2015 es pugui enquadrar en el quart supòsit previst a la STC 13/1992 perquè no justifica, ni expressament ni implícitament, el motiu pel qual aquestes subvencions s'han de gestionar de forma centralitzada.

3. Arribats a aquest punt, descriurem breument el contingut dels preceptes de l'Ordre HAP/196/2015 qüestionats i indicarem els principals arguments adduïts pel Govern, per aplicar-los seguidament el paràmetre competencial constitucional i estatutari que hem anat exposant.

A) L'article 3 determina que els ens beneficiaris de les subvencions són, com ja s'ha dit, les diputacions provincials, els cabildos insulars canaris, els consells insulars de les Illes Balears i les comunitats autònomes uniprovincials (par. primer). A més, preveu que no en podran ser beneficiàries les entitats en les quals es doni alguna de les circumstàncies previstes en l'article 13 de la Llei general de subvencions (par. segon).

La petició de dictamen entén que la designació dels beneficiaris és incorrecta perquè, de conformitat amb l'article 11.1 de la Llei general de subvencions, «la condició de beneficiari correspon a qui realitza l'activitat que fonamenta l'atorgament de la subvenció o que legitima la seva concessió» i, en conse-

qüència, les entitats beneficiàries dels ajuts a què es refereix l'Ordre haurien de ser les entitats locals, municipals o provincials, titulars dels equipaments, instal·lacions, serveis o xarxes viàries deteriorades o destruïdes per una catàstrofe natural, cosa que permetria al seu torn «considerar les comunitats autònomes com a entitats col·laboradores en la gestió dels ajuts» en virtut del corresponent conveni de col·laboració.

Certament, l'article 3, paràgraf primer, de l'Ordre, quan defineix les entitats públiques beneficiàries de les subvencions, no inclou els ens locals o els nuclis de població que, en definitiva, són els titulars dels equipaments, les instal·lacions i les infraestructures subvencionables i que, en aquest sentit, són els destinataris últims dels fons estatals. Es pot dir, per tant, que no s'adequa en aquest aspecte a la Llei 38/2003, de 17 de novembre, general de subvencions, que defineix els beneficiaris com els que han de realitzar l'activitat que va fonamentar l'atorgament de la subvenció o que estiguin en la situació que en legitima la concessió (art. 11).

En efecte, els subjectes que enumera el primer paràgraf de l'article 3 de l'Ordre actuen en realitat com a entitats intermediàries i col·laboradores entre l'Administració de l'Estat i els ens locals i nuclis de població del seu territori que el Ministeri de l'Interior hagi determinat en les ordres respectives i que són els que duren a terme els projectes d'obra subvencionats.

Així, tot i que són els òrgans de l'Administració estatal els que impulsen i ordenen el procediment de concessió de les ajudes, les entitats beneficiàries tenen atribuïdes funcions tan cabdals com la percepció de les subvencions reconegudes a les entitats executores d'obres dins del seu territori (art. 9.1) o l'emissió del certificat d'adjudicació d'aquestes obres (en atenció a la documentació aportada per les citades entitats executores) i la seva remissió als òrgans estatals competents (art. 12). I això anterior sens perjudici que, en alguns casos, quan es tracti d'un projecte referit a una xarxa viària, la diputació provincial titular d'aquesta i executora de les obres reuniria, segons la terminologia de l'Ordre, la doble condició d'entitat beneficiària i destinatària final de l'ajuda estatal.

Per tant, és clar que aquest precepte vulnera les competències de la Generalitat, ja que obvia tots els criteris competen-

cials que hem exposat anteriorment sobre l'atribució a les comunitats autònomes de les facultats de desenvolupament, aplicació, gestió i tramitació d'aquests fons estatals. De fet, pel que ara interessa, el primer paràgraf de l'article 3 atribueix a les diputacions provincials un paper d'entitats col·laboradores que, en qualsevol cas, hauria de correspondre a les comunitats autònomes, les quals, segons el bloc de la constitucionalitat, tenen atribuïda la competència sectorial específica (protecció civil) sobre la qual es projecta l'activitat de foment de l'Estat.

D'altra banda, la funció d'assistència i cooperació jurídica, econòmica i tècnica als municipis que la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases de règim local (art. 36.1.b) assigna a les diputacions provincials, en cap cas pot emparar la substitució de l'exercici d'una competència estatutària, com ara la prevista a l'article 132 EAC amb relació a l'article 114.3 EAC. Altra cosa és que la diputació provincial, en el supòsit concret d'un municipi que no disposi dels mitjans suficients, pugui assistir-lo puntualment perquè rebi la subvenció i executi les obres pertinents, però sense que això comporti assumir les tasques de gestió del procediment que li atribueix l'Ordre objecte de dictamen.

Ara bé, a fi d'ajustar-se al marc competencial constitucional i estatutari, l'Ordre hauria d'anar més enllà de la simple atribució de la condició d'«entidades beneficiarias» a les comunitats autònomes, ja que hauria de preveure la territorialització de les ajudes i la seva gestió integral per part d'aquestes, en virtut de les competències que tenen reconegudes. I això anterior, sens perjudici que s'hagin de respectar els criteris essencials del procediment establerts en la norma estatal que garanteixin l'assoliment de l'objectiu i la finalitat per als quals s'ha creat aquesta línia subvencional (tal com, per altra part, està previst a l'article 86 de la mateixa Llei 47/2003, de 26 de novembre, general pressupostària).

En conclusió, el primer paràgraf de l'article 3 de l'Ordre HAP/196/2015 vulnera les competències de la Generalitat previstes a l'article 132 EAC en relació amb l'article 114.3 EAC.

B) L'article 5 declara que les subvencions s'atorgaran en règim de concessió directa a les entitats beneficiàries (diputa-

cions provincials, cabildos insulars de les Illes Canàries, consells insulars de les Illes Balears i comunitats autònomes uniprovincials) i, tot seguit, atribueix les funcions d'ordenació i d'impuls del procediment de concessió de les subvencions a la Direcció General de Coordinació de Competències amb les Comunitats Autònomes i les Entitats Locals.

La petició de dictamen, a més de reproduir el mateix argument adduït en l'article 3, considera que aquesta atribució competencial no és conforme amb l'ordre de distribució de competències, perquè es tracta de funcions que corresponen a les instàncies autonòmiques.

D'una banda, aquest precepte estableix que les ajudes a què es refereix l'Ordre s'atorgaran, en règim de concessió directa, a les entitats beneficiàries citades a l'article 3 que, com sabem, tenen atribuït un seguit de funcions executives al llarg del procediment subvencional.

I, de l'altra, conté l'atribució general de tota la gestió i subsegüents qüestions adjectives de tramitació del procediment administratiu subvencional a un òrgan de l'Administració de l'Estat (la Direcció General de Coordinació de Competències amb les Comunitats Autònomes i les Entitats Locals).

D'acord amb el paràmetre exposat, les previsions esmentades són contràries al bloc de la constitucionalitat, ja que, com ha estat reiterat per la doctrina constitucional, «las normas procedimentales *ratione materiae* deben ser dictadas por las Comunidades Autónomas competentes en el correspondiente sector material, respetando las reglas de procedimiento administrativo común» (STC 36/2012, de 15 de març, FJ 8; 89/2012, de 7 de maig, FJ 9, i 179/2013, FJ 8).

En altres paraules, en la regulació del sistema d'aquestes bases reguladores de les ajudes no s'ha tingut en compte en cap sentit la participació de les comunitats autònomes, malgrat que aquesta participació deriva de la mateixa concepció de l'Estat que resulta del model autonòmic constitucionalment establert, que exigeix una implicació de les comunitats autònomes en tot allò que, sens dubte, forma part de la gestió dels seus interessos (art. 137 CE). I això es constata no només pel que fa al desenvolupament normatiu del procediment sinó també, com hem indicat en l'anàlisi del primer paràgraf de

l'article 3, respecte de l'aplicació d'aquest procediment mitjançant les corresponents actuacions executives de tramitació i gestió de les ajudes.

Per tant, l'article 5, pel que fa a l'atribució de tasques procedimentals i executives a les entitats beneficiàries de l'article 3 i a la «Dirección General de Coordinación de Competencias con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales», vulnera les competències de la Generalitat previstes a l'article 132 EAC en relació amb l'article 114.3 EAC.

C) L'article 6, en el seu apartat 1, preveu que les sol·licituds s'emplenin i es presentin de forma electrònica mitjançant el sistema que estableixi la convocatòria i, excepcionalment, en format paper pels mitjans previstos en l'article 38.4 LRJPAC, per als casos en què constin en la seu electrònica d'aquesta Administració errors de transmissió o de recepció del document electrònic. L'apartat 2 estableix que les sol·licituds han d'anar signades pel representant legal, o personal autoritzat per ell, de les entitats incloses en l'àmbit d'aplicació de la convocatòria i, també, pels ens públics beneficiaris segons l'article 3, a instància dels òrgans de govern de les entitats incloses en l'àmbit d'aplicació de la convocatòria corresponent. L'apartat 3 preveu que les sol·licituds, una per cada obra, es presentin ajustant-se als formats establerts en les presents bases i en la convocatòria i, a continuació, es relacionin les dades requerides en formalitzar la sol·licitud, com ara la denominació de l'obra, una breu descripció d'aquesta, la localització geogràfica i la direcció, la circumstància adversa que va originar el dany i la data concreta, i el correu electrònic i les dades de comunicació amb l'entitat sol·licitant. L'apartat 4 regula la documentació que cal annexar a les sol·licituds i, finalment, l'apartat 5 estableix que les sol·licituds s'adrecin a les subdelegacions del Govern de la província o, en el cas de comunitats autònomes uniprovincials, a la Delegació del Govern corresponent.

En aquest cas, la petició de dictamen no qüestiona la validesa de les dades relatives a la documentació exigida per l'Ordre, sinó el fet que s'hagi de presentar en la seu electrònica de l'Administració de l'Estat, ja que «en tractar-se d'as-

pectes de gestió hauria de poder-se fer en el lloc i forma que indiqui l'Administració autonòmica competent, sense perjudici d'establir els mecanismes per a la millor i més eficient relació interadministrativa en l'oportú conveni». Considera, alhora, que l'atribució competencial que es fa a les delegacions i subdelegacions del Govern estatal per tal que aquestes les remetin al Ministeri, en tractar-se de la gestió dels ajuts, s'hauria de vehicular a través de les comunitats autònomes.

Pel que fa, doncs, al lloc de presentació de les sol·licituds, tant en seu electrònica com, si s'escau, físicament en paper, i a la designació de la Subdelegació del Govern de la província o de la Delegació del Govern corresponent de les comunitats autònomes uniprovincials com a òrgans als quals es dirigeixen aitals sol·licituds (art. 6.1 i .5), es tracta una vegada més de previsions de caràcter essencialment procedimental que, com hem dit, vulneren les competències de la Generalitat respecte del desenvolupament i la gestió de les ajudes regulades per l'Ordre HAP/196/2015.

Cal advertir, per connexió amb el que prescriuen els apartats 1 i 5 de l'article 6, que l'apartat 3, quan fa esment del fet que les sol·licituds s'han d'ajustar als formats establerts en la convocatòria, s'està referint als models estatals, de manera que es tracta també d'una norma inconstitucional i antiestatutària. Així, de forma reiterada, la doctrina constitucional ha insistit que el model o formulari és una qüestió purament procedimental i instrumental que correspon decidir a les comunitats autònomes d'acord amb el que considerin més adequat per a les sol·licituds i les resolucions (entre d'altres, STC 179/2013, FJ 8; 89/2012, FJ 9.a; 36/2012, FJ 10; 70/1997, de 10 d'abril, FJ 4, i 242/1999, de 21 de desembre, FJ 11).

D'altra banda, el segon paràgraf de l'apartat 2, d'aquest mateix article 6, en la mesura que atribueix a les entitats beneficiàries previstes en l'abans analitzat article 3 (par. primer) la facultat de presentar les sol·licituds de finançament, per les raons allà exposades, omet la participació de les comunitats autònomes i vulnera també les seves competències estatutàriament atorgades.

En conclusió, l'apartat 2, segon paràgraf; l'apartat 3, primer paràgraf, i l'apartat 5 de l'article 6 de l'Ordre HAP/196/2015

vulneren les competències de la Generalitat *ex* article 132 EAC en relació amb l'article 114.3 EAC, com també les vulnera l'apartat 1, per connexió amb l'apartat 5 del mateix article 6.

D) L'article 8, apartats 1 i 3, atribueix a les delegacions i les subdelegacions del Govern la funció d'òrgan d'instrucció del procediment, i a la Comissió d'Assistència del delegat o subdelegat del Govern la d'òrgan tramitador, en aquest cas, encarregat d'elaborar la relació quantificada dels projectes valorats que siguin susceptibles de rebre subvenció.

La sol·licitud de dictamen considera que aquestes funcions executives s'haurien d'atribuir als òrgans autonòmics.

En aquest cas, la centralització tant de la instrucció com de la valoració de les sol·licituds, quan ambdues consisteixen en funcions clarament executives del procediment d'atorgament de les subvencions, suposa, pels mateixos motius que els al·legats en els preceptes anteriorment examinats, una evident conculcació de les competències autonòmiques en la matèria.

De la mateixa manera, i per connexió amb els preceptes anteriors, també infringeix les competències autonòmiques l'article 9, apartat 1, quan disposa que l'assignació de les subvencions es dugui a terme de forma centralitzada, per òrgans de l'Administració general de l'Estat.

En conclusió, els apartats 1 i 3 de l'article 8 i, per connexió, l'apartat 1 de l'article 9 i l'annex I de l'Ordre HAP/196/2015 vulneren les competències de la Generalitat *ex* article 132 EAC en relació amb l'article 114.3 EAC.

E) L'article 12 regula àmpliament l'adjudicació de les obres. En aquest sentit, preveu que, en el termini de tres mesos següents a la publicació d'assignació de les subvencions en el *Butlletí Oficial de l'Estat*, les entitats beneficiàries remetin, en la forma i sobre la base del model previst en l'annex II de l'Ordre, un certificat d'adjudicació de cadascun dels projectes d'obra als quals se'ls ha assignat l'ajut, especificant els aspectes que s'enumeren, com ara, l'entitat contractant, el NIF i el nom de l'adjudicatari o la data prevista de finalització (apt. 1). D'acord amb aquest certificat, el director general de Coordina-

ció de Competències amb les Comunitats Autònomes i les Entitats Locals, per delegació del secretari d'Estat d'Administracions Públiques, reconeix i proposa el pagament de les obligacions econòmiques corresponents al 85 % de la subvenció assignada i en proporció a l'import de l'obra adjudicada (apt. 2). El lliurament s'efectuarà a les entitats beneficiàries, que hauran d'aportar la corresponent carta de pagament en el termini dels deu dies següents a la seva realització (apt. 3). La falta de remissió del certificat d'adjudicació en el termini i la forma previstos en l'apartat 1 d'aquest mateix article donarà lloc a la pèrdua del dret sobre la subvenció assignada al projecte (apt. 4).

Doncs bé, en el cas de l'article 12 i també dels articles 14, 15 i 16, la petició de dictamen argumenta que totes aquestes funcions formen part de la gestió administrativa de les subvencions, de manera que podrien realitzar-les els òrgans autonòmics, sens perjudici de l'aplicació dels criteris generals fixats per l'Ordre i dels oportuns mecanismes de col·laboració interadministrativa que s'estableixin en el conveni.

Pel que fa a l'article 12, tot i que conté un seguit de criteris de coordinació que s'emparen en les competències estatals (documentació que han d'aportar les entitats que executen les obres; quantia i límit de les obligacions econòmiques reconegudes; carta de pagament per al lliurament i termini de presentació, i pèrdua del dret a la subvenció assignada), vulnera les competències de les comunitats autònomes en tot allò que sigui l'atribució de funcions executives d'intermediació a les entitats beneficiàries (apts. 1 i 3, remissió del certificat d'adjudicació dels projectes d'obra als quals ha estat assignada la subvenció i lliurament de les quanties dels ajuts) i de reconeixement i proposta de pagament de les obligacions econòmiques al director general de Coordinació de Competències amb les Comunitats Autònomes i les Entitats Locals (apt. 2), quan es tracti d'obres de reparació o restitució d'equipaments, instal·lacions, infraestructures i serveis de titularitat municipal o de xarxes viàries de les diputacions provincials que es realitzin en àmbit territorial autonòmic.

Així mateix, la referència al model de l'annex II de les bases, continguda a l'apartat 1 del mateix article 12, conculca les competències autonòmiques.

En conseqüència, els apartats 1, 2 i 3 de l'article 12 de l'Ordre HAP/196/2015, en l'atribució que efectuen de funcions executives a les entitats beneficiàries i al director general de Coordinació de Competències amb les Comunitats Autònomes i les Entitats Locals, com també en la prescripció que contenen de models concrets de documents administratius, vulneren les competències de la Generalitat *ex* article 132 EAC en relació amb l'article 114.3 EAC. Així mateix, les vulnera, per connexió, l'annex II d'aquesta Ordre.

F) L'article 14 conté la regulació de la justificació de les obres i estableix, en el seu apartat 1, un termini de tres mesos per efectuar-la, a comptar des del dia de la finalització del termini d'execució o, si s'escau, de la pròrroga. L'apartat 2, per la seva part, estableix l'obligació que les entitats beneficiàries remetin una certificació acreditativa de les obres executades, segons el model de l'annex III, on ha de constar, entre d'altres aspectes, el número i la denominació del projecte, l'entitat contractant, la data de finalització, la data de l'acta de recepció, l'import certificat o la data de realització del darrer pagament. A l'últim, l'apartat 3, atribueix al director general la funció de reconeixement i proposta de pagament de les obligacions econòmiques corresponents a l'import pendent de la subvenció.

Quant a l'activitat de control de les subvencions, cal indicar que la doctrina constitucional entén que el fet de sotmetre el control de la gestió de les subvencions als òrgans de l'Estat «excede[n] del núcleo regulador que puede asumir el Estado, pues obvian los órganos de control propios de que dispone la Comunidad Autónoma» (STC 150/2012, FJ 11). Com en els preceptes anteriors, els tràmits previstos en aquest article tenen com a referència que l'Estat és el gestor del procediment de tramitació i atorgament de les subvencions, de manera que aquesta referència, com és evident, una vegada més, no té cap virtualitat, acceptada la premissa que els fons i el seu control s'han de transferir a les comunitats autònomes. Per tant, llevat dels criteris generals que amb caràcter coordinador estableix l'article 14 (termini de justificació, contingut de la certificació acreditativa de les obres o percentatge màxim

de finançament), les atribucions competencials a les entitats beneficiàries (apt. 2) i a l'abans esmentat director general (apt. 3) vulneren les competències autonòmiques respecte de la tramitació i gestió dels ajuts objecte de l'Ordre HAP/196/2015, quan es tracti d'obres la realització de les quals correspon als municipis o diputacions provincials del seu territori.

Consegüentment, els apartats 2 i 3 de l'article 14 i, per connexió, l'annex III, de l'Ordre HAP/196/2015, en l'atribució que efectuen de funcions executives a les entitats beneficiàries i al director general de Coordinació de Competències amb les Comunitats Autònomes i les Entitats Locals, com també en la prescripció que contenen de models concrets de documents administratius, vulneren les competències de la Generalitat *ex* article 132 EAC en relació amb l'article 114.3 EAC.

G) L'article 15 atribueix al ja citat director general la potestat d'acordar l'ampliació dels terminis previstos en els articles 12, 13 i 14, i a l'entitat beneficiària (art. 3) la facultat de sol·licitar aquesta ampliació.

Aquestes previsions, per les mateixes raons exposades en els preceptes abans citats, en la mesura que assignen les esmentades competències a un òrgan de l'Administració estatal i a les entitats de l'article 3, vulneren les competències de la Generalitat *ex* article 132 EAC en relació amb l'article 114.3 EAC.

H) Finalment, l'article 16 regula el reintegrament de la subvenció. En el seu apartat 1 prescriu l'obligació de reintegrament de la subvenció en els supòsits de no-aplicació de l'ajut a la finalitat dins el termini d'execució previst en l'article 13, o si s'escau, del termini prorrogat, com també per incompliment dels supòsits generals establerts per la Llei general de subvencions (art. 37.1 LGS). Caldrà abonar, igualment, l'interès de demora corresponent des del moment del seu pagament. L'apartat 2 determina que en cas d'incompliment del termini d'execució, el reintegrament es limitarà al percentatge de la inversió no executada en termini, sempre que l'entitat local acreditada en l'execució de la inversió subvencionada una actitud diligent i inequívocament tendent a la satisfacció dels

compromisos assumits. L'apartat 3 preveu que és procedent el reintegrament de la subvenció per l'import de les factures o certificacions d'obra que no hagin estat efectivament abonades dins del termini de justificació establert per l'article 14.1 de l'Ordre. I, finalment, l'apartat 4 permet la devolució voluntària de la subvenció a favor del tresor públic, juntament amb els interessos de demora.

Amb relació a l'anterior, hem de recordar que «el reintegro y, en particular, el procedimiento para la exigencia del mismo, incide en aspectos relacionados con el control de las ayudas, que se incardinan en el ámbito de las competencias autonómicas» (STC 150/2012, FJ 11).

Dit això, cal constatar que una interpretació sistemàtica de l'article 16 amb la resta de la norma subvencional, principalment l'article 5, permet deduir que el procediment de reintegrament se substanciarà de forma centralitzada, incloent-hi el càlcul dels interessos de demora a què fa referència l'apartat 4 del mateix article. Ara bé, en la mesura que el precepte no conté atribucions competencials expresses ni concretes a un òrgan de l'Administració estatal (l'apartat 4 només diu «Administración»), sinó que regula criteris generals sobre diferents aspectes del reintegrament que, entre d'altres, inclouen remissions a la Llei general de subvencions i a altres terminis establerts a l'Ordre mateixa, es pot considerar que estableix un seguit de condicions essencials del procediment subvencional.

D'altra banda, respecte del mateix apartat 4, una interpretació sistemàtica del seu contingut ens permet entendre que, quan fa esment del «beneficiario» i li atribueix la facultat de retornar la subvenció, s'està referint, en aquest cas, a les entitats locals executores de les obres, destinatàries últimes de la subvenció. Per tant, pel que ara interessa, als municipis (infraestructures) i a les diputacions provincials (xarxes viàries).

En conclusió, l'article 16 de l'Ordre HAP/196/2015 no és contrari a la Constitució ni a l'Estatut d'autonomia.

D) La disposició final primera invoca la competència exclusiva en matèria de seguretat pública, *ex* article 149.1.29 CE, com a títol competencial que habilita l'Estat per elaborar l'Ordre HAP/196/2015. Els sol·licitants entenen que, juntament

amb aquest títol, hauria de figurar, també, el de l'article 149.1.18 CE, relatiu a la matèria de règim local.

Segons el que hem raonat en aquest mateix fonament jurídic i en l'anterior i segon fonament, entenem que el títol competencial aplicable respecte del que regula l'esmentada Ordre, segons la seva finalitat i el seu contingut, és el de l'article 149.1.29 CE, tot i que amb l'abast i en els termes que hem delimitat, raó per la qual hem conclòs que l'Estat s'ha excedit en l'exercici de les seves competències a l'hora de dictar tot un seguit de preceptes de la norma subvencional.

Com ja hem assenyalat en els DCGE 17/2012, de 20 de desembre (FJ 3), i 3/2014, de 28 de gener (FJ 3), la jurisprudència constitucional considera que les impugnacions de les disposicions sobre els títols competencials tenen el caràcter de «sistemàtiques» i, per tant, s'han de resoldre en el mateix sentit que les impugnacions referides als preceptes substantius per a l'elaboració dels quals habiliten l'Estat.

D'acord amb això, en relació amb els preceptes qüestionats, hem de concloure que la disposició final primera de l'Ordre HAP/196/2015 no habilita l'Estat, *ex* article 149.1.29 CE, per dictar els preceptes que hem considerat que vulneren les competències de la Generalitat previstes a l'article 132 EAC en relació amb l'article 114.3 EAC.

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

CONCLUSIONS

Primera. L'article 3, paràgraf primer; l'article 5, en l'incís «a las diputaciones provinciales, cabildos insulares de las Islas Canarias, consejos insulares de las Illes Balears y comunidades autónomas uniprovinciales», i en l'incís «se ordenará e impulsará por la Dirección General de Coordinación de Competencias con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales»; l'article 6, apartat 2, segon paràgraf, apartat 3, primer incís, i apartat 5, com també, per connexió amb aquest darrer, apartat 1; l'article 8, apartats 1 i 3, i per connexió,

l'article 9, apartat 1 i l'annex I; l'article 12, apartat 1, llevat de la relació de les dades que ha de contenir el certificat d'adjudicació de les obres (lletres *a* a *f*), apartat 2, en l'incís, «el Director General de Coordinación de Competencias con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, por delegación del Secretario de Estado de Administraciones Públicas», i apartat 3, en l'incís, «a las entidades beneficiarias», com també, per connexió, l'annex II; l'article 14, apartat 2, en els incisos «Las entidades beneficiarias», «y en la forma que se establezca en la convocatoria» «de conformidad con el modelo que figura en el anexo III», i apartat 3, en els incisos «el Director General de Coordinación de Competencias con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, por delegación del Secretario de Estado de Administraciones Públicas», com també, per connexió, l'annex III; l'article 15, en l'incís «la Dirección General de Coordinación de Competencias con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales» i en l'incís «por la entidad beneficiaria», i la disposició final primera, pel que fa a l'habilitació competencial de les previsions abans indicades, de l'Ordre HAP/196/2015, de 21 de gener, vulneren les competències de la Generalitat previstes a l'article 132 EAC en relació amb l'article 114.3 EAC.

Adoptada per unanimitat.

Segona. La resta de preceptes de l'Ordre HAP/196/2015, de 21 de gener, sol·licitats no són contraris a la Constitució ni a l'Estatut.

Adoptada per unanimitat.

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

Dictamen 7/2015, de 4 de juny,
sobre la Llei orgànica 4/2015, de 30 de març,
de protecció de la seguretat ciutadana

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

DICTAMEN

Sol·licitat per més d'una desena part dels diputats del Parlament de Catalunya, sobre la Llei orgànica 4/2015, de 30 de març, de protecció de la seguretat ciutadana (BOE núm. 77, de 31 de març de 2015).

ANTECEDENTS

1. El dia 5 de maig de 2015 va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries un escrit de la presidenta del Parlament de Catalunya (Reg. núm. 4760) en què es comunicava al Consell l'Acord de la Mesa del Parlament, del mateix dia 5 de maig, en el qual, segons el que preveuen els articles 16.2.a i 23.f de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries, es va admetre a tràmit la sol·licitud de dictamen presentada el 30 d'abril de 2015 per més d'una de-

Ponent: Joan Egea Fernández / Pere Jover Presa

sena part dels diputats, del Grup Parlamentari d'Iniciativa per Catalunya Verds-Esquerra Unida i Alternativa i la diputada no adscrita senyora Marina Geli i Fàbrega, sobre la Llei orgànica 4/2015, de 30 de març, de protecció de la seguretat ciutadana.

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

2. El dia 7 de maig de 2015 va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries un escrit de la presidenta del Parlament de Catalunya (Reg. núm. 4766) en què es comunicava al Consell l'acord de la Presidència del Parlament, del mateix dia 6 de maig, en el qual, segons el que preveuen els articles 16.2.a i 23.f de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries, es va admetre a tràmit la sol·licitud de dictamen presentada el 6 de maig de 2015 per més d'una desena part dels diputats, del Grup Parlamentari d'Esquerra Republicana de Catalunya, sobre la Llei orgànica 4/2015, de 30 de març, de protecció de la seguretat ciutadana.

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

3. El Consell de Garanties Estatutàries, en la sessió del dia 7 de maig de 2015, després d'examinar la legitimació i el contingut de les dues sol·licituds, les va admetre a tràmit i es va declarar competent per emetre els dictàmens corresponents, d'acord amb l'article 24.2 de la seva Llei reguladora. Es van designar com a ponents el president senyor Joan Egea Fernández per al dictamen de la primera sol·licitud i el vicepresident senyor Pere Jover Presa per al dictamen de la segona sol·licitud.

4. En la mateixa sessió del dia 7 de maig de 2015, segons el que estableixen els articles 19.2 de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries, i 31 del Reglament d'organització i funcionament del Consell, i en vista que les dues sol·licituds tenen objectes connexos que justifiquen la unitat de la tramitació i decisió, ja que recauen sobre la mateixa norma legal i coincideixen en part de les disposicions

qüestionades, es va acordar obrir el tràmit d'audiència perquè els sol·licitants formulessin les al·legacions que consideressin oportunes sobre la possibilitat d'acumulació, per part del Consell, dels dos dictàmens.

Així mateix, en aplicació de l'article 25, apartats 4 i 5, de la seva Llei reguladora, va acordar adreçar-se als sol·licitants, al Parlament, a tots els grups parlamentaris i també al Govern, a fi de sol·licitar-los la informació i la documentació complementàries de què disposessin sobre la norma sotmesa a dictamen.

5. En la sessió del dia 14 de maig de 2015, un cop transcorregut el termini per dur a terme el tràmit d'audiència, sense que els sol·licitants fessin al·legacions, el Consell va acordar acumular la sol·licitud presentada per més d'una desena part dels diputats, del Grup Parlamentari d'Esquerra Republicana de Catalunya, a la sol·licitud presentada per més d'una desena part dels diputats, del Grup Parlamentari d'Iniciativa per Catalunya Verds-Esquerra Unida i Alternativa i la diputada no adscrita senyora Marina Geli i Fàbrega. Així mateix, es va acordar que el president senyor Joan Egea, ponent de la primera sol·licitud, i el vicepresident senyor Pere Jover, ponent de la segona sol·licitud, realitzessin una ponència conjunta del Dictamen, amb els terminis d'elaboració del dictamen i el calendari de debats previstos inicialment per al dictamen de la primera sol·licitud.

6. Finalment, després de les corresponents sessions de deliberació, es va fixar com a data per a la votació i per a l'aprovació del Dictamen el dia 4 de juny de 2015.

FONAMENTS JURÍDICS

Primer. L'objecte del Dictamen

Com s'ha indicat en els antecedents, una desena part de diputats del Grup Parlamentari d'ICV-EUiA i la diputada no adscrita, així com una desena part de diputats, del Grup Par-

lamentari d'Esquerra Republicana de Catalunya, han demanat dictamen al Consell sobre determinats preceptes de la Llei orgànica 4/2015, de 30 de març, de protecció de la seguretat ciutadana (en endavant, Llei orgànica 4/2015 o LOPSC), prèviament, i amb caràcter preceptiu, a l'eventual interposició d'un recurs d'inconstitucionalitat davant del Tribunal Constitucional (art. 76.3 EAC i 16.2.a i 30.1 Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries).

En aquest primer fonament jurídic, delimitarem l'objecte del Dictamen, exposant, en primer lloc, el contingut de la Llei orgànica 4/2015, així com el context normatiu en el qual s'insereix. Seguidament, descriurem de forma succinta el contingut dels preceptes que susciten dubtes de constitucionalitat i d'estatutarietat, així com l'argumentació en la qual es fonamenten. Finalment, indicarem l'estructura que adoptarà el Dictamen a fi i efecte de donar complida resposta a aquestes qüestions.

1. Segons l'apartat 2 de l'article 1, la Llei orgànica 4/2015 té per objecte la regulació d'un conjunt d'actuacions de diferent naturalesa orientades a tutelar la seguretat ciutadana, mitjançant la protecció de persones i béns, i el manteniment de la tranquil·litat dels ciutadans. Al seu torn, l'apartat 1 d'aquest mateix article considera la seguretat ciutadana com «un requisit indispensable per al ple exercici dels drets fonamentals i les llibertats públiques, i la seva salvaguarda, com a bé jurídic de caràcter col·lectiu».

La Llei té cinquanta-quatre articles dividits en cinc capítols, set disposicions addicionals, una disposició transitòria, una de derogatòria i cinc de finals. D'acord amb la disposició final cinquena, entrarà en vigor l'1 de juliol de 2015, llevat de la seva disposició final primera, que modifica la Llei orgànica 4/2000, d'11 de gener, sobre drets i llibertats dels estrangers a Espanya i la seva integració social, que ho fa l'endemà de la seva publicació al BOE.

El capítol I (art. 1 a 7) defineix l'objecte de la Llei, estableix els fins i els principis que regeixen l'actuació dels poders públics en matèria de seguretat ciutadana, determina les autoritats i els òrgans competents i regula la cooperació administrativa i el deure de col·laboració d'autoritats, funcionaris, particulars

i empreses de seguretat privada amb les autoritats i els òrgans competents per a la seguretat ciutadana. El capítol II (art. 8 a 13) fa referència al deure de documentació i identificació dels ciutadans mitjançant el document nacional d'identitat i el pasaport. Els articles 14 a 24, integrats sota el capítol III, regulen les potestats generals de policia de seguretat i tipifiquen diferents mesures i actuacions limitatives dels drets dels ciutadans, com ara ordres i prohibicions, entrada i registre domiciliari, identificació de persones, restriccions de trànsit i controls en les vies públiques, comprovacions i escorcolls en llocs públics, escorcolls personals externs, ús de videocàmeres i actuacions en relació amb l'exercici del dret de reunió i de manifestació.

El capítol IV (art. 25 a 29) conté mesures de control administratiu de determinades activitats rellevants per a la seguretat ciutadana, com ara les activitats relacionades amb armes, explosius, cartutxeria i productes pirotècnics, així com les relatives a l'allotjament o la compravenda de joies i metalls, objectes o obres d'art.

Finalment, el capítol V (art. 30 a 54) estableix el règim sancionador en l'àmbit de la seguretat ciutadana. Es tipifiquen les infraccions distingint-les entre molt greus, greus i lleus (art. 35, 36 i 37, respectivament) i les corresponents sancions (art. 39) i es regulen determinades especialitats respecte del procediment sancionador previst amb caràcter general al títol IX de la Llei 30/1992, de 26 de novembre.

D'acord amb la disposició final segona, la Llei es dicta a l'empara del títol competencial de l'Estat en matèria de seguretat pública reconegut en l'article 149.1.29 CE, així com, en relació amb els articles 28 i 29, a l'empara de l'article 149.1.26 CE, que atribueix a l'Estat la competència sobre el règim de producció, comerç, tinença i ús d'armes i explosius.

2. La Llei orgànica 4/2015 deroga la Llei orgànica 1/1992, de 21 de febrer, sobre protecció de la seguretat ciutadana (en endavant Llei orgànica 1/1992 o LOPSC 1/1992), que des de la seva promulgació ha estat la norma de referència en aquesta matèria. Segons el preàmbul de la Llei orgànica 4/2015, la necessitat de la modificació legislativa deriva de diferents factors com ara els canvis socials i les noves formes de posar en

risc la seguretat ciutadana que han aparegut en el transcurs del temps, així com la conveniència d'incorporar la jurisprudència constitucional rellevant per a la seguretat ciutadana i actualitzar-ne el règim sancionador.

S'ha de recordar que determinats preceptes de la Llei orgànica 1/1992 van ser impugnats mitjançant un recurs d'inconstitucionalitat que va resoldre la STC 341/1993, de 18 de novembre. Aquesta Sentència va declarar inconstitucional i nul l'article 21.2 perquè vulnerava el dret fonamental a la inviolabilitat del domicili reconegut en l'article 18.2 CE, atès que la delimitació del concepte de delictes flagrant realitzada pel precepte legal era contrària a la noció del que és flagrant emprada pel constituent com a límit del dret a la inviolabilitat domiciliària.

Un element rellevant del context normatiu en el qual s'insereix la LOPSC és la recent reforma del Codi penal aprovada mitjançant la Llei orgànica 1/2015, de 30 de març. Aquesta reforma, que entrarà en vigor, com el gruix de la Llei orgànica 4/2015, l'1 de juliol de 2015, incorpora, entre altres novetats, l'eliminació de les faltes del Codi penal. Segons l'exposició de motius de la norma, la supressió definitiva del catàleg de faltes que recollia el llibre III del Codi penal es justifica per la necessitat de reduir l'elevada litigiositat que recau sobre els jutjats i tribunals de l'ordre penal i de donar compliment al principi d'intervenció mínima, d'acord amb el qual s'ha d'evitar la sanció penal de les conductes d'escassa gravetat. En aquest sentit, les accions tipificades com a faltes i que presenten un grau suficient de gravetat des del punt de vista del principi d'intervenció mínima passen a tipificar-se com a delictes lleus (categoria aquesta de nova incorporació), conservant les garanties pròpies del procés penal; en canvi, les conductes que no superen aquest llindar de gravetat es reconduïxen a altres àmbits de l'ordenament jurídic com ara el civil o el sancionador administratiu. En coherència amb aquest plantejament, la Llei incorpora com a infraccions conductes que fins ara estaven tipificades com a faltes en el Codi penal.

3. La sol·licitud de dictamen formulada per una desena part de diputats pertanyents al Grup Parlamentari d'ICV-EUiA

i la diputada no adscrita qüestiona determinats preceptes de la Llei orgànica 4/2015 relatius a les mesures de limitació de drets en exercici de les potestats generals de la policia de seguretat i al règim d'infraccions i sancions, així com el precepte que modifica la Llei orgànica 4/2000. En efecte, els diputats consideren que l'article 17 LOPSC, que regula la restricció del trànsit i els controls a les vies públiques, i l'article 23, relatiu a les mesures d'intervenció respecte de manifestacions i reunions, infringeixen els drets a la llibertat personal, a la llibertat d'expressió i al dret de reunió i de manifestació reconeguts, respectivament, en els articles 17, 20 i 21 CE. Així mateix, en connexió amb l'article 23 es qüestiona l'article 37.3 que tipifica com a infracció lleu «[l]'incompliment de les restriccions de circulació de vianants o itinerari amb ocasió d'un acte públic, una reunió o una manifestació, quan provoquin alteracions menors en el seu desenvolupament normal». Consideren els sol·licitants que amb aquesta regulació «[l]'espai públic deixa de ser un espai de participació política».

Pel que fa al règim d'infraccions i sancions, la sol·licitud formula un retret general en considerar que la tipificació com a infraccions administratives de conductes sancionades fins ara com a faltes penals suposa sostreure aquest tipus d'infraccions de l'àmbit de la jurisdicció penal i minva les possibilitats de defensa perquè en l'àmbit administratiu es parteix de la presumpció de veracitat de les declaracions dels agents de l'autoritat, la qual cosa vulnera el principi de presumpció d'innocència.

Juntament amb aquest retret general, els diputats en formulen tres d'específics. D'una part, consideren que la conducta tipificada com a infracció molt greu, consistent en les reunions o manifestacions no comunicades o prohibides en infraestructures o instal·lacions on es prestin serveis bàsics per a la comunitat (art. 37.1), té una sanció desproporcionada amb una multa de 30.000 a 600.000 euros; el mateix s'al·lega respecte de la infracció greu, relativa a la pertorbació greu de la seguretat pública produïda amb ocasió de les manifestacions o reunions davant les seus de les Corts Generals o de les assemblees legislatives autonòmiques (art. 36.2), que se

sanciona amb una multa de 601 a 30.000 euros, i també quant a la tipificada com a infracció lleu a l'article 37.7, que consisteix, segons la descripció dels sol·licitants, en «intentar impedir un desnonament» i que se sanciona amb una multa de 100 a 600 euros.

En relació amb determinades infraccions, i sota la rúbrica «Forces i cossos de seguretat amb poders no limitats», a més de l'esmentat article 36.2 LOPSC, qüestionen l'article 37.4, que tipifica com a infracció lleu les faltes de respecte i consideració dirigides a un membre de les forces o els cossos de seguretat en l'exercici de les seves funcions, perquè vulnera el principi d'interdicció de l'arbitrarietat (art. 9.3 CE) i el dret a la tutela judicial efectiva i a la presumpció d'innocència (art. 24 CE), en entendre que «la persona multada haurà de demostrar la seva innocència davant l'ampli marge d'interpretació que es concedeix a l'Administració». També critiquen l'article 36.23 LOPSC perquè tipifica com a infracció lleu l'ús no autoritzat d'imatges o dades personals o professionals d'autoritats o membres de les forces i els cossos de seguretat que pugui posar en perill la seguretat personal o familiar dels agents, de les instal·lacions protegides o posar en risc l'èxit d'una operació, la qual cosa vulnera el dret fonamental a comunicar informació (art. 20.1 CE).

Finalment, els sol·licitants demanen dictamen sobre la disposició final primera, que afegeix una disposició addicional desena a la Llei orgànica 4/2000, d'11 de gener, que sota el títol «Règim especial de Ceuta i Melilla» regula el rebuig dels estrangers que es trobin en la línia fronterera de demarcació de Ceuta i Melilla mentre intenten superar els elements de contenció fronterers a fi i efecte d'impedir que entrin il·legalment a Espanya. Segons la petició, aquesta regulació és contrària als articles 13 i 17 CE i als tractats i instruments de dret internacional ratificats per Espanya, com ara la Convenció de Ginebra sobre asil.

La segona sol·licitud, formulada per un desena part de diputats, del Grup Parlamentari d'Esquerra Republicana de Catalunya, qüestiona diferents preceptes de la Llei orgànica 4/2015, que poden agrupar-se en quatre grups. En primer lloc, considera que determinades mesures de limitació de

drets previstes al capítol III de la Llei són contràries als drets fonamentals reconeguts en els articles 17, 20 i 21 CE.

En particular, els preceptes denunciats són l'article 16, que regula la identificació de persones i disposa que en els casos en què no sigui possible, el particular ha d'acompanyar els membres de les forces i els cossos de seguretat a dependències policials per tal de practicar-la; l'article 17, que preveu mesures de restriccions del trànsit i controls en les vies públiques; l'article 18, que habilita els agents de l'autoritat per realitzar comprovacions i registres en persones, béns i vehicles en llocs públics per tal d'impedir l'ús o la tinença d'armes, explosius, substàncies perilloses o objectes que puguin generar un risc potencialment greu per a les persones; l'article 19, que declara que les diligències d'identificació, registre i comprovació previstes en els preceptes anteriors no estaran subjectes a les mateixes formalitats que la detenció; l'article 20, que regula la pràctica de registres corporals externs i superficials de la persona quan existeixin indicis racionals per suposar que aquesta diligència pot conduir a la troballa d'instruments o objectes rellevants per a l'exercici de les funcions d'indagació i prevenció que corresponen a les forces i els cossos de seguretat, i l'article 23, que estableix les mesures que poden adoptar les autoritats respecte de reunions i manifestacions per mantenir o restablir la seguretat ciutadana. En connexió amb aquest últim precepte, també es critiquen les infraccions previstes en els articles 35.1, 36.2 i 37.1 perquè vulneren el dret de reunió i de manifestació.

Un segon grup de preceptes sol·licitats és el relatiu al règim d'infraccions i sancions que preveu la LOPSC. Amb caràcter general, els diputats sol·licitants consideren que els articles 35, 36 i 37, que tipifiquen, respectivament, les infraccions molt greus, greus i lleus, són contraris a la Constitució perquè, d'una banda, vulneren l'article 24 CE perquè a les conductes tipificades «se'ls treu la garantia que atorga un judici penal, per traslladar-ho a l'àmbit administratiu on les garanties són menors i on recórrer a l'àmbit jurisdiccional suposa unes despeses extraordinàries que desincentiven el ciutadà a exercir el seu dret de defensa». I, de l'altra, perquè es vulneren els articles 9.3, 25 i 103 CE en establir «una definició oberta i ambi-

gua de les infraccions» contrària al principi de seguretat jurídica i de legalitat. Amb caràcter específic, també es qüestiona l'article 30.3, que determina la responsabilitat dels organitzadors i promotors de les reunions o manifestacions perquè pot vulnerar el principi de culpabilitat i d'individualització de la sanció, així com els principis de legalitat (art. 25.1 CE) i de seguretat jurídica (art. 9.3 CE). Pel que fa a l'article 39, que estableix les sancions corresponents a cada tipus d'infracció, els sol·licitants consideren que podria vulnerar els principis de legalitat i de seguretat jurídica perquè «la gran diferència entre els límits mínims i els màxims de les sancions previstes [...] obre la porta a una enorme discrecionalitat dels òrgans administratius». Finalment, se sol·licita l'article 33.2, que estableix els graus màxim, mitjà i mínim de les multes corresponents a cada tipus d'infracció perquè els criteris fixats per imposar el grau màxim són poc precisos, la qual cosa pot vulnerar el principi de seguretat jurídica (art. 9.3 CE).

Un tercer àmbit de la Llei orgànica 4/2015 que es critica és la modificació de la Llei orgànica 4/2000, d'11 de gener, introduïda per la disposició final primera LOPSC. Els diputats consideren que la regulació del rebuig dels estrangers detectats en la línia fronterera de Ceuta i Melilla vulnera els articles 9.1, 9.3, 10.2, 13 i 24 de la Constitució, així com els articles 1, 5 i 6 del Conveni europeu de drets humans i els articles 18 i 19 de la Carta de drets fonamentals de la Unió Europea.

En darrer lloc, la sol·licitud suscita dubtes respecte de l'article 27.1 LOPSC, que atribueix a l'Estat la competència per dictar les normes de seguretat pública per als edificis i les instal·lacions on se celebrin espectacles i activitats recreatives, perquè pot vulnerar la competència de la Generalitat prevista en l'article 141 EAC.

4. Una vegada exposat el contingut de la Llei objecte de dictamen i dels preceptes sol·licitats i els dubtes que suscitaven, indicarem l'estructura que adoptarà el Dictamen per tal de donar-hi resposta adequada. En el fonament jurídic segon tractarem l'examen de la constitucionalitat dels preceptes objectats que regulen actuacions per mantenir i restablir la seguretat ciutadana (art. 16, 17, 18, 19, 20 i 23) i, per connexió

amb aquests, les infraccions previstes als articles 36.7 i 37.3, així com estudiarem el dubte competencial suscitat per l'article 27.1 LOPSC. En el fonament jurídic tercer delimitarem el marc constitucional del règim administratiu sancionador i l'aplicarem a les infraccions i sancions previstes als articles 35, 36, 37 i 39 LOPSC, com també a alguns aspectes generals sobre els subjectes responsables i la graduació de les sancions, continguts als articles 30.3 i 33.2. En el fonament jurídic quart exposarem el marc constitucional en el qual s'inseureix la infracció administrativa de l'article 36.23 LOPSC i, seguidament l'hi aplicarem. Finalment, en el fonament jurídic cinquè, analitzarem la constitucionalitat de la regulació prevista a la disposició addicional desena de la Llei orgànica 4/2000, d'11 de gener, introduïda per la disposició final primera LOPSC.

Segon. L'examen de la constitucionalitat dels articles 16, 17, 18, 19, 20, 23 i 27, referits a actuacions per mantenir i restablir la seguretat ciutadana, i de les infraccions administratives previstes als articles 36.7 i 37.3 de la Llei orgànica 4/2015

En el present fonament jurídic examinarem l'adequació al bloc de la constitucionalitat dels articles 16, 17, 18, 19, 20 i 23, relatius a les actuacions de les autoritats competents per mantenir i, si escau, restablir la seguretat ciutadana (capítol III de la Llei que dictaminem) així com els articles 36.7 i 37.3, directament connectats amb els articles 17 i 23, abans esmenats. També examinarem l'article 27, inclòs al capítol IV (potestats especials de policia administrativa de seguretat), referit als espectacles i les activitats recreatives, tot això d'acord amb les peticions expressades pels diputats sol·licitants.

A aquests efectes, dedicarem sengles apartats a cadascun d'aquests preceptes, començant amb un breu resum del seu contingut i dels motius al·legats pels sol·licitants; posteriorment, analitzarem el marc constitucional i estatutari que els és aplicable, tal com es desprèn del bloc de la constitucionalitat interpretat en vista de la jurisprudència constitucional i europea; finalment resoldrem els dubtes de constitucionalitat

i d'estatutarietat plantejats pels diputats mitjançant l'aplicació del marc mencionat.

Abans d'iniciar aquest examen, hem de fer dues consideracions addicionals. En primer lloc, recordar que la major part dels articles sol·licitats són reproducció o modificació d'altres anteriorment vigents, continguts en la Llei orgànica 1/1992, de vegades de forma gairebé literal i d'altres amb modificacions que només en algun supòsit són rellevants. Una vegada resolta la impugnació plantejada contra aquesta Llei orgànica per la STC 341/1993, de 18 de novembre, que examinarem amb detall, els preceptes esmentats han mantingut la seva vigència i aplicació efectives des d'aleshores. Conseqüentment, la doctrina constitucional establerta en aquesta Sentència i en d'altres de posteriors, en la mesura en què sigui aplicable a les previsions normatives respecte d'aquest Dictamen, constitueix paràmetre de constitucionalitat als efectes del nostre examen.

En segon lloc, cal tenir present que, tot i que la seguretat ciutadana és un bé jurídic protegit constitucionalment *ex article* 104 CE, el seu abast material ha de ser interpretat de manera acotada. Tal com va manifestar des del principi el Tribunal Constitucional, la seguretat ciutadana, inserida en la matèria de la seguretat pública, ha substituït en l'ordenament constitucional la noció predemocràtica de l'ordre públic (STC 325/1994, de 12 de desembre, FJ 2). D'aquesta manera, el seu contingut, entès com el conjunt d'actuacions adreçades a la protecció de les persones i dels béns i al manteniment de la tranquil·litat ciutadana, majoritàriament executades per les forces i els cossos de seguretat, en la mesura que pot arribar a comprendre un ventall molt ampli d'accions, ha de ser convenientment precisat pel legislador (STC 86/2014, de 29 de maig, FJ 4). Així, la normativa que la preveu com a bé susceptible de limitar l'exercici de determinats drets i llibertats constitucionals ha de ser especialment curosa en la fixació de criteris o en la determinació dels supòsits en els quals actua com a premissa habilitant i, a més, ha d'observar la deguda proporcionalitat pel que fa a la correspondència de la idoneïtat de la mesura restrictiva adoptada i la finalitat protectora d'aquesta.

1. L'article 16 LOPSC, relatiu a la identificació de les persones, ha estat qüestionat a la sol·licitud de dictamen presentada per una desena part dels diputats del Grup Parlamentari d'Esquerra Republicana de Catalunya.

A) Aquest precepte regula les situacions i les circumstàncies en què els agents de les forces i els cossos de seguretat poden requerir la identificació de persones, bé en la via pública, bé en altres llocs públics. Així mateix, estableix els supòsits en què es pot requerir a aquestes persones l'acompanyament a dependències policials pròximes que disposin de mitjans adequats per a la pràctica de la diligència d'identificació, en els casos en què no sigui possible realitzar-la al lloc en què s'hagi sol·licitat, o bé quan la persona es nega a identificar-se.

Així mateix, l'article 19 estableix que les diligències d'identificació abans indicades no estan subjectes a les mateixes formalitats que la detenció, que tampoc són aplicables a les comprovacions en llocs públics previstes a la mateixa secció primera del capítol III.

Els diputats sol·licitants consideren que l'article 16 vulnera la Constitució, perquè «no preveu la no-obligació de declarar per part de la persona retenguda o detinguda, ni l'assistència lletrada, sobretot quan la persona s'ha negat a identificar-se i es trasllada a dependències policials contra la seva voluntat». Entenen que el trasllat a dependències policials és una detenció, ja que no existeixen «situacions intermèdies entre la detenció i la llibertat que puguin abstreure's de les garanties constitucionals». Concretament, entre aquestes garanties recorden les relatives al dret a no declarar, al dret a l'assistència lletrada i al control judicial sobre les actuacions policials.

En conseqüència, també consideren que l'article 19, apartat 1, que precisament exclou l'aplicació d'aquestes formalitats a les diligències d'identificació, vulnera la Constitució. L'escrit de sol·licitud no conté cap referència a les altres diligències esmentades en aquest precepte (comprovacions i registres), i tampoc critica el seu apartat 2 (aprehensions d'objectes peril·losos i presumpció de veracitat de l'acta policial estesa, llevat de prova en contra). És per això que entenem que només

qüestionen la no-aplicació de les formalitats de la detenció a les diligències d'identificació.

B) Tot i que la sol·licitud no menciona explícitament quin és el precepte constitucional que es considera vulnerat en aquest supòsit concret, de l'argumentació aportada es desprèn clarament que és l'article 17 CE, referent al dret a la llibertat i a les garanties en els casos de detenció preventiva, el que resulta directament afectat.

Com dèiem abans, la regulació ara analitzada conserva els aspectes essencials de l'article 20 LOPSC 1/1992, amb algunes modificacions. Aquest precepte va ser objecte d'examen per la STC 341/1993, anteriorment citada (FJ 3 a 6), en la qual es va establir una doctrina sobre la matèria que s'ha mantingut des d'aleshores.

La llibertat és un dret fonamental per excel·lència, un dels que expressen millor el principi de dignitat de la persona, i és per això que la Constitució l'ha elevat al rang de valor superior del nostre ordenament. Ja de forma primerenca, la jurisprudència constitucional la va definir com la capacitat reconeguda a tota persona per autodeterminar una conducta lícita, i va afegir que «en un régimen democrático, donde rigen derechos fundamentales, la libertad de los ciudadanos es la regla general y no la excepción, de modo que aquéllos gozan de autonomía para elegir entre las diversas opciones vitales que se les presentan», com ha recordat més recentment la STC 82/2003, de 5 de maig (FJ 3).

És per això que les persones només poden ser privades de la seva llibertat «en els casos i en la forma previstos en la llei», com recorda l'article 17.1 CE. Com veurem posteriorment, la regla indicada no ha de ser interpretada de forma literal, ja que no es pot acceptar que el legislador, fins i tot amb el caràcter d'orgànic, quedi apoderat per establir qualsevol supòsit de privació de llibertat (aspecte aquest relatiu a la «qualitat de la llei» exigida per la jurisprudència constitucional i europea, a la qual ens referirem posteriorment). Sobre aquestes qüestions, la jurisprudència mencionada anteriorment, molt particularment la STC 341/1993, ha arribat a una doble conclusió.

D'una banda, el nostre ordenament ha previst diverses formes i modalitats de privació de llibertat. La detenció preventiva n'és una i, de fet, és la que pot limitar més el dret a la llibertat personal, per dues raons: d'una banda perquè és decidida pels agents de les forces i els cossos de seguretat de forma autònoma, de manera que només transcorregut el termini temporal establert per la Constitució s'ha de posar el detingut a disposició de l'autoritat judicial i, de l'altra, perquè, es tracta d'una privació de llibertat «de caràcter penal», de la qual pot derivar-se el màxim càstig que és possible en un estat de dret. És per això que la Constitució l'ha tractat específicament i l'ha dotat de les màximes garanties, tal com apareix en els apartats 2 i 3 de l'article 17 CE:

«Los derechos y garantías que dispone el art. 17 (núm. 2 y 3) de la Constitución corresponden al afectado por una “detención preventiva”. El “detenido” al que se refieren estas previsiones constitucionales es, en principio, el afectado por una medida cautelar de privación de libertad de carácter penal y así hemos tenido ya ocasión de advertir que “las garantías exigidas por el art. 17.3 —información al detenido de sus derechos y de las razones de su detención, inexistencia de cualquier obligación de declarar y asistencia letrada— hallan [...] su sentido en asegurar la situación de quien, privado de su libertad, se encuentra ante la eventualidad de quedar sometido a un procedimiento penal, procurando así la norma constitucional que aquella situación de sujeción no devenga en ningún caso en productora de la indefensión del afectado” (STC 107/1985, fundamento jurídico 3.º).» (STC 341/1993, FJ 6)

Així s'explica, afegim nosaltres, que la detenció preventiva estigui regulada de forma precisa i completa en la Llei d'enjuiciament criminal, que li dedica un capítol específic (art. 489 a 501), sempre en connexió amb fets presumptament delictius.

Conseqüentment, en aquesta Sentència es deia que la conducció a dependències policials d'una persona només als efectes d'identificar-la, quan no és possible fer-ho al lloc en què se li hagi requerit, regulada a l'article 20 LOPSC 1/1992, no podia ser considerada com la detenció preventiva a què es refereix l'article 17.2 CE, i per això no exigia la concurrència

estricta de totes i cadascuna de les garanties previstes en els apartats 2 i 3 de l'esmentat article 17 CE.

Però, d'altra banda, això no significa que la conducció a dependències policials no sigui una privació de llibertat, com s'argumentava en les al·legacions presentades en el procés constitucional resolt per la Sentència anteriorment citada, basant-se en la suposada «voluntariedad» de l'afectat. Al contrari, el Tribunal Constitucional va deixar clar que aquest «acompañamiento», tal com apareixia configurat en la norma qüestionada, en absolut podia considerar-se com un acte lliure. I, s'afegia que, encara que ho fos, no per això deixava de limitar el dret a la llibertat, ja que «una privación de libertad no deja de serlo por el mero hecho de que el afectado la acepte (Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 18 de junio de 1971, Caso de *Wilde, Ooms y Versyp*, II, 65)» (FJ 4).

Per tant, com a tal privació de llibertat que és, la conducció a dependències policials, fins i tot als únics efectes de practicar les esmentades diligències d'identificació, només serà adequada a la Constitució si supera el doble test requerit per a tota restricció d'un dret fonamental.

En primer lloc, ha d'estar prevista en la llei, i només per als casos en què sigui necessària i adequada per a la protecció d'altres béns, drets o valors constitucionalment reconeguts, en estricta aplicació del principi de proporcionalitat. Així:

«Vale aquí recordar lo que ya dijimos en la STC 178/1985, esto es, que debe exigirse “una proporcionalidad entre el derecho a la libertad y la restricción de esta libertad, de modo que se excluyan —aun previstas en la Ley— privaciones de libertad que, no siendo razonables, rompan el equilibrio entre el derecho y su limitación” (fundamento jurídico 3).» (STC 341/1993, citada, FJ 5)

I, a més, ha de «tener en cuenta» les garanties establertes pels apartats 2 i 3 de l'article 17 CE, si no en els seus propis termes sí almenys en la mesura que li siguin aplicables.

És per això que la Sentència que comentem va concloure la plena conformitat a la Constitució de l'esmentat article 20 LOPSC 1/1992, en entendre que les restriccions que imposava

a la llibertat eren necessàries i adequades per a la finalitat perseguida de protecció de la seguretat ciutadana («impedir la comisión de un delito o falta, o al objeto de sancionar una infracción»). I, a més, es va interpretar que també es tenien en compte les garanties previstes en els apartats 2 i 3 de l'article 17 CE, tant en el pla temporal (conducció «por el tiempo imprescindible», només a l'efecte de realitzar la diligència d'identificació) com en el de la informació dels seus drets a l'interessat, encara que no constessin expressament en el text del precepte.

En canvi, es conclouia, les garanties relatives al dret a no declarar i a l'assistència d'advocat no «son indispensables para la verificación de unas diligencias de identificación que, vale reiterar, no permiten interrogatorio alguno que vaya más allá de la obtención de los “datos personales” a los que se refiere el repetido art. 9.3 de la LOPSC» (FJ 6.C).

C) D'acord amb aquesta doctrina, la conducció a les dependències policials que preveu l'article 16 LOPSC no és una detenció, sempre que resulti necessària per a les finalitats de protecció de la seguretat ciutadana i que es compleixin totes les altres circumstàncies allà exigides. Per tant, en contra del que consideren els sol·licitants, no són estrictament exigibles en aquests supòsits les garanties pròpies de la detenció, com són l'assistència d'advocat i el dret a no declarar; a dreta llei, les garanties mencionades no són pertinents, perquè durant aquestes diligències d'identificació no pot haver-hi interrogatori ni, en conseqüència, cap declaració a què negar-se. Les úniques dades que es poden sol·licitar a l'interessat són les relatives a la seva identitat.

No obstant això, la situació així generada sí que és una privació de llibertat, ja que s'imposa a l'afectat una conducció a dependències policials contra la seva voluntat, quan no hagi estat possible fer la identificació al lloc en què se li hagi fet el requeriment, i una permanència a les dites dependències que pot prolongar-se durant hores. És per aquest motiu que el precepte examinat ha d'incorporar els requisits i les garanties a què ens referíem anteriorment, tal com van ser exposats per la STC 341/1993.

Doncs bé, un examen comparatiu demostra que l'article 16 que dictaminem no només manté aquestes garanties, sinó que les reforça. En realitat, el legislador ha seguit la línia allà establerta i ha incorporat previsions que faltaven al text de l'article 20 LOPSC 1/1992 i que s'entenien presents per via interpretativa. Així, es precisen els supòsits que justifiquen la sol·licitud d'identificació en la via pública (apt. 1.a i .b); s'esmenta expressament el respecte als principis de proporcionalitat, igualtat de tracte i no-discriminació (apt. 1, par. final); s'imposa la informació a l'afectat de manera immediata i comprensible sobre les raons de la identificació (apt. 2), i se li lliura un volant acreditatiu del temps de permanència en les dependències policials, de la seva causa i de la identitat dels agents actuants (apt. 4).

Només dues novetats, presents en el text del precepte analitzat, requereixen la nostra atenció, encara que no constin a l'escrit de sol·licitud.

La primera la trobem a l'apartat 2, que estableix un límit temporal màxim de permanència en dependències policials de sis hores. Aquest límit no existia a l'abans citat article 20 LOPSC 1/1992, que només utilitzava l'expressió «por el tiempo imprescindible» per a la realització de les esmentades diligències d'identificació. En aquest sentit, actua com una garantia addicional, ja que introdueix un termini màxim absolut a la permanència de l'interessat a les dependències policials.

Ara bé, allò que importa destacar és que la norma analitzada preveu que la conducció a dependències policials es fa únicament «durant el temps estrictament necessari» per a la realització de la diligència d'identificació de l'afectat. És a dir, el que determina aquesta conducció és únicament la seva identificació, quan no pot ser efectuada en el lloc on s'ha produït el requeriment, i no cap altra cosa. Això significa, d'una banda, que la seva estada en aquestes dependències s'ha de dedicar exclusivament a la citada identificació, i no a finalitats distintes, i, de l'altra, que una vegada realitzada ha de ser posat en llibertat sense més dilacions.

Qualsevol altra actuació dels agents de les forces i els cosos de seguretat, com podria ser postergar la posada en llibertat de l'afectat una vegada realitzada la identificació, enca-

ra que no hagin transcorregut les sis hores, hauria de ser considerada com una privació de llibertat mancada de cobertura legal i constitucional i, per tant, mereixedora de la responsabilitat corresponent, inclosa la penal. En aquestes condicions, és obvi que l'interessat disposa de tots els mitjans previstos a l'ordenament per defensar els seus drets, inclosa la sol·licitud de l'*habeas corpus*.

La segona de les novetats indicades estableix que els assentaments del llibre registre a què es refereix l'apartat 3 s'han de cancel·lar d'ofici una vegada transcorreguts tres anys. L'article 20 LOPSC 1/1992, que regulava també aquesta qüestió, no havia previst res sobre això, circumstància aquesta que no va ser tractada a la STC 341/1993.

L'obligació de portar l'esmentat llibre registre a les dependències policials s'ha de considerar igualment com una garantia per al respecte als drets de les persones afectades, ja que ha de recollir «les diligències d'identificació practicades, així com els motius, les circumstàncies i la durada d'aquestes». Però també és cert que sembla excessiu que s'hagin d'esperar tres anys per a la seva cancel·lació, amb el perill que aquest llibre registre pugui utilitzar-se per a finalitats no volgudes per la llei.

Nogensmenys, amb relació a aquesta qüestió, l'article 16 ha experimentat dos canvis que en resolen els dubtes que podia generar el text vigent fins aleshores. D'una banda, s'imposa la remissió mensual al Ministeri Fiscal d'un extracte de les diligències d'identificació amb expressió del temps utilitzat en cadascuna, i, el que és més important, les dades contingudes en aquest llibre registre «només es poden comunicar a l'autoritat judicial competent i al Ministeri Fiscal», exigència aquesta que faltava al text de l'article 20 LOPSC 1/1992.

En tot cas, hem de recordar que aquest llibre registre és un fitxer que conté dades personals, per la qual cosa està subjecte a les garanties i previsions de la Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal, inclosos els drets d'accés, de rectificació i de cancel·lació reconeguts a l'interessat. Concretament, resulta aplicable a aquest supòsit l'article 22 de l'esmentada Llei orgànica, sobre fitxers de les forces i els cossos de seguretat que, al seu apartat 4, esta-

bleix que «[l]es dades personals registrades amb finalitats policials s'han de cancel·lar quan no siguin necessàries per a les investigacions que n'hagin motivat el seu emmagatzematge».

És per això que, fins i tot els antecedents policials desfavorables, categoria aquesta no assimilable en res al llibre registre a què ens referim, estan subjectes als drets d'accés i de cancel·lació reconeguts a la citada normativa sobre dades personals.

Per tant, entenem que el precepte que examinem només estableix un termini màxim per a la cancel·lació dels assentaments fets al llibre registre, sens perjudici que aquesta cancel·lació s'hagi de fer abans si es donen altres circumstàncies, com ara les anteriorment indicades. Així mateix, el fet que la norma examinada imposi la cancel·lació d'ofici confirma aquesta interpretació.

Quant a l'apartat 1 de l'article 19 LOPSC, no vulnera l'article 17 CE, malgrat el seu caràcter redundant. Aquest precepte es limita a recordar que la conducció a dependències policials d'una persona, només als efectes d'identificar-la, quan no és possible fer-ho al lloc en què se li hagi requerit, no està subjecta a les mateixes formalitats que la detenció. I, com acabem de veure, es tracta d'una previsió que coincideix amb la doctrina constitucional que hem exposat més amunt.

D'altra banda, les formalitats al·ludides, que són, d'acord amb el que preveu l'article 17 CE, el dret a no declarar i l'assistència d'advocat en les diligències policials, així com també altres garanties, com ara la necessitat que la privació de llibertat no duri més del temps necessari, i la informació immediata i comprensible a la persona dels seus drets i de les raons de la privació de llibertat, ja estan incloses expressament a l'article 16 LOPSC, que regula aquesta qüestió.

En conclusió, els articles 16 i 19, apartat 1, LOPSC no vulneren l'article 17 CE.

2. L'article 17 LOPSC (restriccions de trànsit i controls a les vies públiques) ha estat sol·licitat per una desena part de diputats, del Grup Parlamentari d'ICV-EUiA i la diputada no adscrita, i també per una desena part de diputats, pertanyents al Grup Parlamentari d'Esquerra Republicana de Catalunya.

A) Segons el precepte mencionat, els agents de les forces i els cossos de seguretat poden restringir o limitar el trànsit en la via pública en supòsits d'alteració de la seguretat ciutadana, o quan hi hagi indicis racionals que pugui produir-se aquesta alteració, així com ocupar preventivament els efectes i els instruments susceptibles d'utilitzar-se per a accions il·legals. També poden establir controls en les vies i els llocs públics per prevenir delictes d'especial gravetat o generadors d'alarma social i per detenir-ne els autors.

Els diputats signants de la primera sol·licitud es limiten a considerar de forma general que «[l]'espai públic deixa de ser un espai de participació política». No obstant això, a continuació connecten aquest retret amb la crítica a l'article 37.3 LOPSC, que castiga com a falta lleu l'incompliment de les esmentades restriccions a la circulació per als vianants. Per la seva part, l'escrit presentat pels diputats signants de la segona sol·licitud critica la indeterminació de l'expressió «indicis racionals que pugui produir-se una alteració de la seguretat ciutadana» com a causa habilitant per a la limitació o restricció de la circulació o permanència en les vies o els llocs públics.

D'acord amb l'anterior, entenem que ambdues sol·licituds qüestionen l'apartat primer de l'article 17 i no l'apartat segon que, en canvi, es refereix als controls establerts en les vies públiques «[p]er prevenir delictes d'especial gravetat o generadors d'alarma social, així com per descobrir i detenir els qui hagin participat en la comissió d'aquests delictes».

B) Al nostre parer, el dret fonamental afectat i limitat per aquest precepte de forma prevalent és el reconegut a l'article 19 CE (llibertat de circulació i residència), en el seu vessant relatiu a la lliure circulació per tot el territori de l'Estat, i no els altres drets mencionats en les corresponents sol·licituds.

Tanmateix, la petició signada per més d'una desena part de diputats, del Grup Parlamentari d'ERC, al·lega també la vulneració del principi de seguretat jurídica, reconegut a l'article 9.3 CE. Entenem que aquesta al·legació, encara que no referida a cap precepte concret sinó invocada de forma genèrica, va dirigida a l'article 17 que examinem, en la mesura en què critica la utilització d'un «element indeterminat». I també

als articles 18 («conceptes indeterminats») i 20 («termes poc precisos i subjectes a discrecionalitat»).

El Tribunal Constitucional recorda que «[l]a exigència del 9.3 relativa al principio de seguridad jurídica implica que el legislador debe perseguir la claridad y no la confusión normativa, debe procurar que acerca de la materia sobre la que legisle sepan los operadores jurídicos y los ciudadanos a qué atenerse, y debe huir de provocar situaciones objetivamente confusas». Per tant, s'infringeix aquest principi constitucional quan «se introducen perplejidades difícilmente salvables respecto a la previsibilidad de cuál sea el Derecho aplicable, cuáles las consecuencias derivadas de las normas vigentes, incluso cuáles sean éstas» (STC 46/1990, de 15 de març, FJ 4).

Certament, la indeterminació normativa de la causa que habilita els membres de les forces i els cossos de seguretat per limitar l'exercici d'un dret fonamental com són la llibertat de circulació o la intimitat personal pot constituir una vulneració de l'article 9.3 CE. Malgrat això, entenem que, en aquests supòsits, el que és realment rellevant és la vulneració del precepte constitucional que reconeix aquests drets fonamentals, ja que, com exigeix l'article 53.1 CE i també la doctrina del Tribunal Europeu de Drets Humans (en endavant TEDH), qualsevol límit o ingerència sobre algun d'aquests drets ha de ser necessàriament prevista a la llei amb un grau suficient de certesa i claredat.

Més concretament, quan la llei atorga una facultat d'actuació a les autoritats del poder executiu «debe indicar con la suficiente claridad el alcance de dicho poder discrecional conferido a las autoridades competentes y la forma de ejercerlo» (STEDH, assumpte *Gillan i Quinton contra Regne Unit*, 12 de gener de 2010, § 77, que cita doctrina consolidada).

En conseqüència, tant en el supòsit que examinem com respecte de les al·legacions relatives als articles 18 i 20, centrarem el nostre examen en la hipotètica vulneració del dret fonamental implicat, sens perjudici d'apreciar, si escau, l'eventual afectació al principi de seguretat jurídica.

La doctrina jurisprudencial sobre l'article 19 CE és escassa, i la que existeix es refereix substancialment al dret a triar lliurement la residència, per la qual cosa no resulta aplicable

a la matèria regulada per l'article 17 LOPSC. No obstant això, la STC 84/2013, d'11 d'abril, va resumir de forma concisa la doctrina referent a la legitimitat constitucional de les restriccions al trànsit de vehicles de motor. També van ser rellevants les consideracions establertes anteriorment en la STC 66/1991, de 22 de març, que, si bé es referien a un problema de lliure circulació de béns, han estat aplicades a la lliure circulació de persones.

En la seva condició de dret fonamental, la llibertat de circulació només pot ser restringida o limitada mitjançant llei, la qual, en la mesura que afecti el seu desenvolupament directe, ha de ser llei orgànica. Però, una vegada més, això no significa que el legislador pugui establir lliurement qualsevol limitació, sinó que ha de fer-ho només quan la mesura restrictiva sigui adequada i necessària per a la preservació d'altres drets o béns constitucionals en conflicte i sigui proporcionada a la finalitat perseguida (en aquest sentit, STEDH de 9 de novembre de 2010, assumpte *Deés contra Hongria*).

Així, la STC 66/1991 afirmava que:

«Este Tribunal ya ha tenido ocasión de señalar que no toda medida que incida en la libre circulación de bienes —y personas— por el territorio nacional es necesariamente contraria al art. 139.2 CE, sino que únicamente lo será cuando persiga de forma intencionada la finalidad de obstaculizar la libre circulación o genere consecuencias objetivas que impliquen el surgimiento de obstáculos que no guarden relación y sean desproporcionados respecto del fin constitucionalmente lícito que pretenda la medida adoptada (STC 37/1981, fundamento jurídico 2º) (STC 66/1991, FJ 2).»

En aplicació d'aquesta doctrina, la STC 84/2013 (FJ 6), ja citada anteriorment, havia avalat les restriccions imposades a la circulació de vehicles de motor quan resultessin útils i necessàries per a la preservació d'un bé constitucional expressament reconegut o per a l'exercici d'altres drets constitucionals.

Igualment, hem de considerar la posició mantinguda pel TEDH a la Sentència dictada a l'assumpte *Austin i altres contra Regne Unit*, Gran Sala, 15 de març de 2012. Els demandants denunciaven «su encierro, durante una protesta en el centro de Londres, en el interior de un cordón policial (una medida de-

signada con el término “*kettling*”-“*enchaudronnement*”) durante un período que pudo ser de hasta siete horas» (§ 3).

En la seva decisió, el TEDH va considerar que no s'havia produït violació de l'article 5 CEDH, ja que les mesures adoptades «eran necesarias para evitar daños graves a personas o bienes» (§ 68).

C) L'aplicació del paràmetre exposat a l'article 17.1, objecte de dictamen, permet concloure que les restriccions que s'imposen a la llibertat de circulació de les persones («limitar o restringir la circulació o permanència en vies i llocs públics i establir zones de seguretat») supera el test d'adequació constitucional anteriorment exposat.

En primer lloc, les limitacions citades només es poden imposar «en supòsits d'alteració de la seguretat ciutadana o de la convivència pacífica, o quan hi hagi indicis racionals que es pugui produir l'alteració esmentada». La seguretat ciutadana, amb l'abast que hem exposat a l'inici d'aquest mateix fonament jurídic, és, com sabem, un bé constitucional expressament previst a l'article 104 CE, que encarrega precisament a les forces i els cossos de seguretat la missió de garantir-la. De la mateixa manera que la jurisprudència constitucional i europea ha acceptat que la protecció de béns constitucionals, com ara el medi ambient, justifica l'establiment de límits a la llibertat de circulació, hem d'entendre que els límits mencionats són justificats quan siguin útils i necessaris per a la preservació de la seguretat ciutadana i la convivència pacífica en tant que es tracta, també, com hem dit a l'inici d'aquest fonament, d'un bé constitucionalment protegit, indispensable per l'exercici dels drets fonamentals.

Els diputats del Grup Parlamentari d'ERC no qüestionen aquesta necessitat, sinó el fet que les restriccions les puguin decidir els agents de les forces i els cossos de seguretat «quan hi hagi indicis racionals que es pugui produir l'alteració de la seguretat ciutadana». Certament, aquesta expressió deixa marge d'apreciació a l'autoritat policial. No obstant això, entenem que aquest no és excessiu, i que malgrat la seva relativa indeterminació no és sinònim d'arbitrarietat o caprici prohibits constitucionalment (art. 9.3 CE).

Primerament, perquè els termes «indicis racionals» són prou coneguts i utilitzats en les nostres lleis per justificar actuacions d'intervenció molt diverses, de manera que disposem d'amplis criteris interpretatius sobre el seu abast i significat, tant a la jurisprudència del Tribunal Suprem com a la del Tribunal Constitucional. Així, entre moltes d'altres, podem citar les STC 197/2009, de 28 de setembre (FJ 4); 299/2000, d'11 de desembre (FJ 4, 9 i 10); 253/2006, d'11 de setembre (FJ 2), o 26/2010, de 27 d'abril (FJ 2 i 6). A tall de síntesi, els esmentats pronunciaments exigeixen que els «indicis» per poder justificar l'adequació d'aquestes actuacions han de reunir principalment dos requisits: han de ser accessibles per a tercers i han de proporcionar una base real de la qual es pugui inferir que s'ha perpetrat un delictes o que es perpetrarà. Per tant, no poden basar-se en valoracions globals de la persona o en circumstàncies anímiques ni en meres hipòtesis subjectives, sinó que consisteixen en bones raons o fortes presumpcions que les infraccions estan a punt de cometre's.

Només a títol d'exemple i limitant-nos al procés penal, la Llei d'enjudiciament criminal justifica els «indicis» com a element que permet l'obertura i l'examen de la correspondència privada, per a la intervenció de les comunicacions telefòniques (art. 579.1, .2 i .3), per a la imposició de fiances i embargaments (art. 589) i per al sobreseïment lliure (art. 637.1), entre d'altres.

La majoria d'aquests preceptes ni tan sols qualifiquen els indicis de «racionals», com sí que ho fa l'article 17 que examinem, però el cert és que, per la seva pròpia naturalesa, un indicati és el resultat d'un raonament lògic, en el qual s'arriba a conèixer l'existència d'un fet que no es pot percebre, mitjançant un procés d'inferència a partir d'un altre fet conegut. Un indicati, per tant, no és una mera sospita, ni menys encara una intuïció, sinó que ha de ser el resultat d'un raonament obtingut a partir d'una base fàctica suficient. Entenem, doncs, que l'expressió analitzada significa que l'autoritat policial haurà de valorar adequadament en cada cas l'existència del perill d'alteració de la seguretat ciutadana o de la convivència pacífica, abans referit.

Segonament, no tindria sentit que les esmentades restriccions a la circulació no poguessin establir-se fins al moment en què l'alteració de la seguretat ciutadana és efectiva i present, amb el risc que això suposaria. Al contrari, un simple examen de la pràctica utilitzada en aquests casos demostra que és habitual el tancament a la circulació de vehicles, i fins i tot de persones, en supòsits en els quals no s'ha produït cap alteració, i que les mesures sovint són necessàries fins i tot per assegurar l'adequat i normal exercici del dret de manifestació.

Finalment, hem de tenir en compte que la restricció ha de fer-se únicament «durant el temps que sigui imprescindible per mantenir o restablir la seguretat ciutadana».

En conseqüència, l'article 17.1 LOPSC imposa una sèrie de restriccions al dret de la lliure circulació que són raonables, proporcionades a la finalitat i a la protecció d'altres béns i que, per tant, compleixen els requisits de qualitat de la llei exigibles per a titllar de legítima qualsevol restricció legal de drets constitucionals.

Per la seva part, l'article 37.3 LOPSC tipifica com a infracció lleu l'incompliment d'aquestes restriccions a la circulació, encara que no ho fa en tots els casos, sinó únicament quan afectin vianants o l'itinerari en ocasió d'un acte públic, una manifestació o una reunió i, a més, provoquin alteracions menors en el seu normal desenvolupament. El tipus constitutiu de la infracció no presenta problemes de determinació, ja que es fonamenta en fets constatables i no en apreciacions subjectives, com són l'existència d'una restricció de pas decidida pels agents de l'autoritat *in situ* o bé prèviament, i en el seu incompliment material.

Per tant, l'article 17, apartat 1, LOPSC no vulnera l'article 19 CE i l'apartat 3 de l'article 37 LOPSC no vulnera l'article 25 CE. En ambdós casos, tampoc no hi ha vulneració de l'article 9.3 CE.

3. L'article 18 LOPSC ha estat qüestionat a la segona sol·licitud, remesa per una desena part dels diputats, del Grup Parlamentari d'ERC.

A) Aquest precepte, en el seu primer apartat, regula les comprovacions i els registres realitzats pels agents de l'autori-

tat sobre persones, béns i vehicles a les vies, els llocs i els establiments públics amb la finalitat d'impedir la utilització o la possessió il·legal d'armes, explosius o altres instruments que generin un risc potencialment greu per a les persones, quan es tinguin indicis de la seva presència eventual als llocs esmentats. L'apartat segon faculta aquests agents per intervenir temporalment qualsevol objecte, instrument o mitjà d'agressió, si es considera necessari per tal de prevenir la comissió de delictes o quan hi hagi perill per a la seguretat de les persones o dels béns.

Els diputats peticionaris qüestionen la indeterminació amb què es regula l'actuació dels agents de l'autoritat, tant pel que fa a la naturalesa dels objectes i instruments que poden ser comprovats i intervinguts (qualsevol instrument susceptible de ser utilitzat per cometre un delictes o alterar la seguretat ciutadana), com de les circumstàncies que justifiquen aquesta comprovació (que es tinguin indicis de la seva eventual presència en aquells llocs). Segons això, plantegen els seus dubtes només en relació amb la previsió normativa continguda en l'apartat 1 de l'article 18.

B) Aquest precepte, tot i el seu títol genèric, «[c]omprova-cions i registres en llocs públics», no preveu cap tipus de registre corporal de les persones. El seu text literal es refereix únicament a les «comprova-cions» i són aquestes, per tant, les que interessen als efectes del nostre examen de constitucionalitat, ja que la denominació que encapçala l'article («[c]omprova-cions i registres») no té efectes normatius quan no coincideix amb l'enunciat del precepte. En tot cas, una interpretació sistemàtica dels articles inclosos en aquesta secció 1a («Potes-tats generals de policia de seguretat») ens porta a considerar que les comprovacions a què fa referència l'article 18.1 LOPSC no poden ser en cap cas escorcolls personals externs i super-ficials, els quals estan expressament previstos a l'article 20, com dèiem abans. En conseqüència, considerem que, de ma-nera semblant al que disposa l'article 17.2 LOPSC, les compro-vacions regulades en aquest precepte només inclouen, quan afecten les persones, el registre de vehicles i el control super-ficial dels seus efectes personals.

Sens dubte, és el dret a la intimitat personal reconegut a l'article 18.1 CE el que pot resultar afectat més directament per aquesta regulació legal, encara que no estigui citat en l'escrit dels sol·licitants. És doctrina constitucional consolidada que l'objecte protegit pel dret a la intimitat personal és «la existencia de un ámbito propio y reservado frente a la acción y el conocimiento de los demás, necesario, según las pautas de nuestra cultura para mantener una calidad mínima de la vida humana» (per totes, STC 231/1988, de 2 de desembre, FJ 3). Els registres i les comprovacions de vehicles i béns constitueixen una ingerència en aquest àmbit propi i reservat de la persona. La mateixa conclusió es deriva de la jurisprudència del Tribunal Europeu de Drets Humans, que afirma que: «[c]on independencia de que en cualquier caso la correspondencia, los diarios u otros documentos personales, se hallen o se lean, o se encuentren otros objetos íntimos durante el registro, el Tribunal considera que el uso de los poderes coercitivos conferidos por la legislación, para exigir a una persona a someterse a un registro detallado, de su persona, su ropa y sus objetos personales, equivale a una clara injerencia en el derecho al respeto de la vida privada» (STEDH de 12 de gener de 2010, assumpte *Gillan i Quinton contra Regne Unit*, § 63).

La jurisprudència constitucional relativa al dret a la intimitat personal, quan resulta afectat per aquest tipus de registres i comprovacions en la via pública i en llocs i establiments públics, és certament escassa. Nogensmenys, la STC 70/2002, de 3 d'abril, va tractar aquesta qüestió de forma detallada, i va fixar una línia doctrinal que s'ha mantingut des de llavors. Ara bé, no podem oblidar que el supòsit fàctic tractat en la citada Sentència era molt diferent del que apareix a la norma que examinem, ja que es referia a un registre d'efectes personals amb ocasió d'una detenció per delictes de tràfic de drogues. Per tant, als efectes del present Dictamen, d'aquesta resolució només resulta rellevant la doctrina establerta de forma general sobre les restriccions del dret a la intimitat, així com les consideracions que es feien respecte dels requisits exigibles a la norma que autoritzava les dites restriccions.

Segons aquesta doctrina, la limitació de l'esmentat dret fonamental exigeix els requisits següents, a més de l'existència d'un «fin constitucionalmente legítimo»:

«que la medida limitativa del derecho esté prevista en la ley (principio de legalidad); que como regla general se acuerde mediante una resolución judicial motivada (si bien reconociendo que debido a la falta de reserva constitucional a favor del Juez, la Ley puede autorizar a la policía judicial para la práctica de inspecciones, reconocimientos e incluso de intervenciones corporales leves, siempre y cuando se respeten los principios de proporcionalidad y razonabilidad) y, finalmente, la estricta observancia del principio de proporcionalidad, concretado en tres requisitos o condiciones: idoneidad de la medida, necesidad de la misma y proporcionalidad en sentido estricto.» (FJ 10.a)

Tenint en compte que l'objecte del nostre examen és, precisament, la Llei que habilita els integrants de les forces i els cossos de seguretat per realitzar les comprovacions, haurem de prestar especial atenció a allò que en la doctrina del TEDH es coneix com la «qualitat de la llei». Així, a l'esmentada Sentència llegim:

«Y, profundizando en esa exigencia, en la STC 169/2001, 16 de julio, FJ 6, sostuvimos, con abundante cita de Sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en cuanto a las características exigidas por la seguridad jurídica respecto de la calidad de la ley habilitadora de las injerencias en un derecho reconocido en el Convenio, que “la ley debe definir las modalidades y extensión del ejercicio del poder otorgado con la suficiente claridad para aportar al individuo una protección adecuada contra la arbitrariedad”.» (FJ 10.a)

C) Si apliquem la tècnica d'anàlisi descrita a l'examen de l'article 18.1 LOPSC, veiem que els sol·licitants no qüestionen l'existència d'una finalitat constitucionalment legítima per dur a terme les comprovacions a què fa referència el seu apartat primer, ni tampoc l'absència d'autorització judicial. El que critiquen, com dèiem abans, és la qualitat de la norma habilitadora de la ingerència, atesa l'excessiva indeterminació amb què defineix els objectes i els instruments que poden ser comprovats i intervinguts (a més d'armes i explosius, qualse-

vol instrument susceptible de ser utilitzat per cometre un delicte o alterar la seguretat ciutadana), així com les circumstàncies que justifiquen aquesta comprovació (que es tinguin indicis de la seva eventual presència en aquells llocs).

Per tant, cenyirem el nostre examen als aspectes qüestionats expressament a l'escrit de sol·licitud.

a) Quant al primer dels dubtes plantejats (el registre i, si escau, la intervenció, es pot fer sobre «altres objectes [...] susceptibles d'utilitzar-se per cometre un delicte o alterar la seguretat ciutadana»), no compartim l'al·legació realitzada pels diputats peticionaris. Independentment del fet que el text inclou expressions com «armes, explosius, substàncies perilloses», que permeten interpretar de manera sistemàtica la voluntat del legislador, hem d'insistir en dues consideracions suplementàries que, al nostre entendre, aclareixen de manera substancial la naturalesa de l'expressió criticada pels sol·licitants.

La primera requereix que els objectes o els instruments que justifiquen la comprovació i, si és procedent, la seva intervenció, «generin un risc potencialment greu per a les persones». No és aquesta una expressió mancada de claredat, i les paraules utilitzades («risc potencialment greu», «persones») ajuden a determinar de manera més precisa els altres elements de la definició. No n'hi ha prou, doncs, que aquests objectes o instruments puguin ser utilitzats per alterar la seguretat ciutadana, expressió excessivament oberta; és necessari, a més, que, per la seva naturalesa, generin el risc greu per als ciutadans abans indicat.

La segona exigeix, de manera acumulativa, que els instruments afectats siguin susceptibles d'ésser utilitzats per «cometre un delicte o alterar la seguretat ciutadana», cosa que limita també de forma notable quins objectes es poden incloure en aquesta categoria i, per tant, facultar l'actuació dels agents de l'autoritat per efectuar la comprovació i, si escau, la interceptació.

b) Amb relació al segon dels dubtes plantejats pels sol·licitants (que els agents de l'autoritat «tinguin indicis de la presència eventual» d'aquests objectes perillosos als llocs on s'efectua la comprovació), sembla clar que el nostre examen s'ha de centrar en l'expressió «indicis». Com dèiem anteriorment, quan examinàvem l'abast de les paraules «indicis

racionals» a l'article 17 LOPSC, ens trobem davant una expressió prou coneguda i utilitzada en les nostres lleis per justificar determinades actuacions, de forma que ens remetem a l'argumentació exposada a l'apartat 2.C d'aquest mateix fonament jurídic.

Podria suposar-se que la circumstància que el precepte examinat no afegeixi la paraula «racionals», com sí que ho fa l'article 17 LOPSC, comporta un cert canvi en la seva consideració. Però no és així, ja que, com dèiem quan tractàvem aquest darrer, un indicatiu és, per la seva pròpia naturalesa, el resultat d'un raonament lògic, en el qual s'arriba a conèixer l'existència d'un fet, que no es pot percebre, mitjançant un procés d'inferència a partir d'un altre fet conegut. Un indicatiu, per tant, no és una mera sospita, ni molt menys una intuïció, sinó el resultat d'un raonament efectuat a partir d'una base fàctica suficient.

A partir del que hem exposat, podem considerar que el precepte sol·licitat reuneix els requisits de «qualitat» en la llei que s'han d'observar per restringir legítimament l'exercici d'un dret constitucional. Així, d'una banda, persegueix una finalitat constitucionalment legítima (la protecció de la seguretat de les persones i dels béns i la prevenció de la comissió de delictes) i delimita amb prou claredat i precisió els supòsits en què les forces i els cossos de seguretat poden realitzar les comprovacions sobre persones, béns i vehicles per tal de garantir aquella finalitat i, si escau, intervenir els objectes corresponents.

I de l'altra, es tracta de mesures adequades per assolir l'esmentat objectiu que, a més, resulten necessàries, en no apreciar-se de manera patent que existeixin altres mesures alternatives igualment idònies i menys restrictives del dret a la intimitat personal per garantir els béns de rellevància constitucional que protegeix el precepte.

Finalment, atesa la importància dels béns protegits (indemnitat i seguretat de les persones) i que l'afectació del dret a la intimitat personal no presenta un nivell d'intensitat especialment greu, podem considerar que es respecta el principi de proporcionalitat en sentit estricte. I això anterior perquè el sacrifici d'aquesta dimensió del dret fonamental afectat (pro-

tecció de l'espai personal consistent en els efectes i els béns personals) resulta justificat pel major pes dels béns protegits, donades les circumstàncies d'urgència de la intervenció que deriven de l'existència d'un risc potencialment greu per a les persones, com a resultat de portar o utilitzar il·legalment en espais públics objectes susceptibles d'usar-se per a la comissió d'un delictes o per a l'alteració de la seguretat ciutadana.

En conseqüència, l'article 18, apartat 1, LOPSC no vulnera l'article 18.1 CE, ni tampoc l'article 9.3 CE.

4. L'article 20 LOPSC ha estat qüestionat a la sol·licitud presentada per una desena part de diputats, del Grup Parlamentari d'ERC.

A) Aquest precepte regula la pràctica de registres corporals externs i superficials sobre les persones. Estableix com a causa habilitant l'existència d'indicis racionals que permetin suposar la troballa de determinats objectes o instruments, i regula les formalitats amb les quals s'ha de fer l'escorcoll personal. Aquestes condicions es poden exceptuar en situació d'urgència per risc greu i imminent per als agents, però en qualsevol cas els registres han de respectar el principi d'ingerència mínima i s'han de fer de la manera que causin el mínim perjudici a la intimitat i a la dignitat de la persona afectada.

Els diputats sol·licitants al·leguen en el seu escrit que utilitza termes imprecisos i subjectes a discrecionalitat pel que fa a la determinació tant de la causa habilitant de l'escorcoll com de la situació que justifica la no-aplicació de les formalitats requerides per l'apartat 2 per a la realització del registre («risc greu i imminent per als agents»).

B) Encara que la petició tampoc no menciona el precepte de la Constitució que s'estima vulnerat en aquest supòsit, podem considerar que és l'article 18.1 CE, el dret a la intimitat personal. La doctrina constitucional sobre el contingut d'aquest dret fonamental i sobre els límits que pot experimentar en els casos de registres personals realitzats pels agents públics ja va ser exposada anteriorment, en tractar l'article 18, en particular a la STC 70/2002.

No obstant això, aquest article 20 LOPSC regula un tipus diferent de registres personals, ja que comporten la intervenció sobre el cos de les persones, tot i que de naturalesa «externa» i «superficial». És per això que la solució dels dubtes de constitucionalitat plantejats requerirà l'examen d'altres decisions jurisprudencials més rellevants que la citada anteriorment, que només tractava el supòsit produït per l'escorcoll dels béns personals de l'interessat i l'examen de la seva agenda. A aquest efecte, analitzarem específicament la STC 207/1996, de 16 de desembre, que va establir la doctrina general sobre escorcolls i intervencions corporals, i la STC 57/1994, de 28 de febrer, entre d'altres. També és pertinent i de gran utilitat l'abundant jurisprudència del TEDH sobre el respecte al dret de la vida privada, reconegut a l'article 8 del Conveni europeu per a la protecció dels drets humans i les llibertats fonamentals (en endavant CEDH).

L'esmentada STC 207/1996 va fer una completa classificació dels registres corporals que poden comportar ingerència sobre el dret a la intimitat, i va distingir-ne dos tipus clarament diferenciats:

D'una banda, les anomenades «inspecciones y registros corporales», consistents en el reconeixement del cos humà sense que es produeixi cap menyscapte o lesió, que no afecten el dret a la integritat física però sí que poden comportar una ingerència sobre el dret a la intimitat personal en la seva vessant d'intimitat corporal, «si recaen sobre partes íntimas del cuerpo, como fue el caso examinado en la STC 37/1989 (examen ginecológico), o inciden en la privacidad» (FJ 2.a).

I, d'altra banda, les «intervenciones corporales» pròpiament dites, en les quals s'extreuen determinats elements interns o externs del cos humà amb la finalitat de sotmetre'ls a informe pericial, en les que «el derecho que se verá por regla general afectado es el derecho a la integridad física (art. 15 CE) en tanto implican una lesión o menoscabo del cuerpo, siquiera sea de su apariencia externa» (STC 207/1996, FJ 2.b).

En ambdós casos, el registre o la intervenció afecta el dret fonamental reconegut a l'article 18.1 CE. Però, com vèiem anteriorment, hi ha situacions en què aquesta afectació incideix sobre un àmbit més reduït i específic, denominat intimitat

corporal. El Tribunal Constitucional distingeix, doncs, entre la lesió de la intimitat corporal i la que afecta de manera més genèrica la intimitat personal. Aquesta distinció es basa en el fet que «el ámbito de la intimidad corporal constitucionalmente protegido no es una entidad física, sino cultural, y en consecuencia determinada por el criterio dominante en nuestra cultura sobre el recato corporal». Per tant, la intimitat corporal resulta afectada quan les actuacions de registre, «por las partes del cuerpo humano sobre las que se operan o por los instrumentos mediante los que se realizan [...] constituyen, según un sano criterio, violación del pudor o recato de la persona» (STC 57/1994, FJ 5.B).

Aquesta última Sentència va tractar un supòsit especialment greu de registre, ja que comportava el nu integral de la persona escorcollada, amb afectació al principi de dignitat de la persona reconegut a l'article 10.1 CE. La doctrina que va establir ha estat plenament confirmada, entre d'altres, per les STC 204/2000, de 24 de juliol (FJ 4), i 218/2002, de 25 de novembre (FJ 4).

En canvi, la intimitat personal té un contingut més ampli, ja que implica, com hem recordat abans, «la existencia de un ámbito propio y reservado frente a la acción y el conocimiento de los demás, necesario —según las pautas de nuestra cultura— para mantener una calidad mínima de la vida humana» (STC 231/1988, FJ 3). El cos humà, més enllà de les seves parts íntimes, constitueix l'àmbit de definició de la pròpia persona i, sens dubte, té la cobertura del dret a la intimitat personal enfront d'intromissions o intrusions de tercers. Per això, la STC 207/1996 va considerar com a inspeccions o registres corporals «aquellas que consisten en cualquier género de reconocimiento del cuerpo humano» (FJ 2.a).

Doncs bé, encara que la ingerència en el dret a la intimitat no afecti la intimitat corporal ni pugui ser considerada «intervenció corporal» (extracció d'elements del cos humà), només serà constitucionalment lícita en els casos en què «el sacrificio de tales derechos fundamentales es susceptible de alcanzar una justificación constitucional objetiva y razonable» (STC 207/1996, FJ 4). En aquest sentit, la citada Sentència confirma els mateixos requisits exigits per als escorcolls

no corporals, que tractàvem anteriorment quan analitzàvem l'article 18 LOPSC, encara que aplicables en aquests casos amb més rigor, atesa la major intensitat i gravetat de la ingència produïda.

En primer lloc, hi ha d'haver una finalitat constitucionalment legítima, constituïda per «razones justificadas de interés general convenientemente previstas por la Ley, entre las que, sin duda, se encuentra la actuación del *ius puniendi*» (FJ 4.A).

En segon lloc, cal ple respecte al principi de legalitat, de manera que el registre ha d'estar previst i determinat de forma expressa per una norma amb rang de llei (FJ 4.B). Posteriorment, tornarem sobre aquesta qüestió, ja tractada abans i especialment rellevant a l'efecte del nostre examen.

En els supòsits més greus (com ara l'afectació a la intimitat corporal o l'extracció d'elements externs o interns del cos) el Tribunal exigeix l'autorització judicial prèvia, encara que «sin descartar la posibilidad de que, en determinados casos, y con la conveniente habilitación legislativa (que en tal caso no se daba), tales actuaciones pudieran ser dispuestas por la policía judicial» (FJ 4.C).

Finalment, tota mesura que afecti el dret a la intimitat personal, com a qualsevol altre dret fonamental, ha de respectar el principi de proporcionalitat, comprovat mitjançant els seus elements constitutius: idoneïtat, necessitat i proporcionalitat en sentit estricte, obtinguda aquesta a través de la ponderació entre els beneficis obtinguts per a l'interès general i els perjudicis causats sobre els béns o valors en conflicte (FJ 4.E).

C) D'acord amb el paràmetre constitucional exposat, hem d'entendre que els registres previstos en aquest article 20 LOPSC, malgrat la manca de concreció que presenten algunes de les expressions que conté, no poden ser qualificats com a «intervencions corporals», segons la terminologia emprada a la STC 207/1996, ja que no comporten l'extracció d'elements interns o externs del cos ni tampoc impliquen la seva «lesión o menoscabo» ni tan sols «de su apariencia externa». Sí que són, en canvi, «inspecciones o registros corporales», consistents en el reconeixement del cos humà sense que es produeixi cap menyscapte o lesió. Ens trobem, doncs, davant dels denominats

escorcolls corporals, és a dir, intervencions sobre el cos de la persona destinades a la cerca d'objectes ocults.

Aquests registres incideixen directament sobre el dret a la intimitat personal. Més difícil és, en canvi, apreciar el grau d'afectació que es produeix sobre la intimitat corporal. La frase «deixar a la vista parts del cos normalment cobertes per roba» manca de precisió, i no permet extreure conclusions prou clares sobre l'abast de l'habilitació atorgada als agents de les forces i els cossos de seguretat. No obstant això, hem de recordar que la intimitat corporal pot resultar lesionada quan les actuacions realitzades operen sobre parts íntimes del cos, de manera que no podem excloure que, en el cas examinat, aquesta lesió pugui produir-se.

En canvi, entenem que el precepte examinat no autoritza actuacions que comportin el nu integral. D'una banda, perquè l'expressió «registre corporal extern i superficial de la persona» no encaixa amb una intervenció tan invasiva de la intimitat corporal com és el nu integral, fins i tot quan es duu a terme en un lloc reservat i fora de la vista de tercers. I, de l'altra, perquè l'exposició a la vista que preveu l'apartat 2.b es fa sobre «parts del cos» normalment cobertes per la roba, i no sobre la seva totalitat. És per això que no ens trobem davant els supòsits analitzats per la STC 57/1994 ni per les que posteriorment van confirmar la seva doctrina, abans citades.

El que és segur és que la ingerència en el dret a la intimitat personal produïda per aquests registres és més intrusiva que la que pot resultar de les comprovacions previstes a l'article 18, anteriorment examinat, qüestió aquesta que haurem de tenir en compte en el nostre examen de constitucionalitat.

Els arguments aportats pels sol·licitants ens permeten centrar aquest examen en dos aspectes concrets, tots ells relacionats amb el mateix problema que havíem estudiat a l'article 18, relatiu a la «qualitat de la llei». En efecte, els diputats critiquen substancialment la utilització de termes imprecisos i subjectes a discrecionalitat, tant pel que fa a la determinació de la causa habilitant de l'escorcoll personal com de la situació que justifica la no-aplicació de les formalitats requerides per l'apartat 2 per a la realització del registre («risc greu i imminent per als agents»).

D'acord amb aquesta petició, analitzarem si les citades expressions, que faculten els agents de les forces i els cossos de seguretat per realitzar el registre, compleixen els requisits exigits per la jurisprudència constitucional, abans exposats: existència d'una finalitat constitucionalment legítima i suficiència de la previsió legal habilitant.

a) Els agents de l'autoritat podran realitzar l'escorcoll corporal, segons llegim a l'apartat primer de l'article 20, quan disposin d'indicis racionals per suposar que pot conduir a la troballa d'instruments, efectes i altres objectes rellevants per exercir les funcions d'indagació i prevenció que encarreguen les lleis a les forces i els cossos de seguretat».

A parer nostre, el problema que presenta aquesta redacció no és l'expressió «indicis racionals» perquè, com hem considerat anteriorment, quan hem examinat els articles 17 i 18, ofereix un grau raonable de determinació. La imprecisió i la discrecionalitat criticades pels peticionaris la trobem, en canvi, tant en la definició de la finalitat que es pretén aconseguir mitjançant l'escorcoll personal, com de la naturalesa dels objectes que s'han de trobar.

Pel que fa a la primera qüestió, l'actuació dels agents es basa en una simple suposició; és a dir, no serà ni tan sols necessari que disposin d'indicis racionals que trobaran els objectes cercats, sinó que bastarà que «ho suposin» i, a més, que aquesta suposició *pugui* conduir a la troballa. I, pel que respecta als objectes que es pretenen trobar («instruments, efectes o altres objectes rellevants per exercir funcions d'indagació i de prevenció»), la frase és incomprensible, ja que podria referir-se, fins i tot, a instruments que els agents mateixos poden utilitzar per exercir les seves tasques.

A més, falta en la norma dictaminada tota referència a alguns dels elements que la jurisprudència ha considerat necessaris per justificar una ingerència en el dret a la intimitat personal, com la que es produeix com a resultat de la seva aplicació. Així, no trobem cap esment de l'existència d'una situació d'excepcionalitat que, encara que fos valorada en cada cas pels agents de l'autoritat, permetés la ponderació de la mesura a través del judici de proporcionalitat i el seu posterior control jurisdiccional. També falten criteris adequats per

a la individualització de l'aplicació del precepte a les concretes persones afectades, com exigia la STC 218/2002. En aquest mateix sentit i «de acuerdo con la doctrina constitucional expuesta», la STS de 10 de febrer de 2015 (Sala Tercera) va anul·lar l'article 55.2 del Reglament de funcionament i règim interior dels centres d'internament d'estrangers, precisament perquè permetia «registros de internos sin necesidad de que existan sospechas racionales de su justificación sobre las concretas personas afectadas».

b) Encara més greu és la indeterminació amb què es regula el tipus de registre previst en aquest precepte. L'expressió «registre corporal extern i superficial» sembla referir-se a l'anomenat «escorcoll corporal», en el que s'efectua una exploració soma o superficial del cos, ja sigui de forma manual o mitjançant detectors. Però, en canvi, l'apartat segon va més enllà, ja que permet el nu parcial i, el que és més preocupant, ho fa de tal manera que impedeix valorar quin serà el grau de la més que probable afectació a la intimitat corporal.

Fàcilment podem observar que els enunciats normatius que acabem de transcriure no compleixen ni de bon tros les característiques de qualitat de la llei a què ens referíem anteriorment, tal com han estat definides per la jurisprudència del TEDH. Així, a la STC 169/2001, de 16 de juliol, resumint aquesta jurisprudència, llegim:

«como ha declarado el Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre las características exigidas por la seguridad jurídica respecto de la calidad de la ley habilitadora de las injerencias en un derecho reconocido en el Convenio (SSTEDH, 26 de abril de 1979, caso *Sunday Times*, § 49; 25 de marzo de 1983, caso *Silver*, § 85 y siguientes; 2 de agosto de 1984, caso *Malone*, § 66 y siguientes [...]; 16 de febrero de 2000, caso *Amann*, §§ 50, 55 y siguientes; 4 de mayo de 2000, caso *Rotaru*, § 52 y siguientes), una norma es previsible cuando está redactada con la suficiente precisión que permite al individuo regular su conducta conforme a ella y predecir las consecuencias de la misma; de modo que la ley debe definir las modalidades y extensión del ejercicio del poder otorgado con la claridad suficiente para aportar al individuo una protección adecuada contra la arbitrariedad.» (FJ 6)

Entre les decisions del TEDH més recents sobre aquesta qüestió, resulta procedent citar la que va ser dictada en l'assumpte *Gillan i Quinton contra Regne Unit* (Secció Quarta, 12 de gener de 2010). Es tractava d'un cas en què un dels demandants va ser detingut i registrat per dos oficials de policia, i l'altre va ser registrat malgrat acreditar que era periodista mitjançant les seves credencials de premsa. En ambdós registres, els agents de policia van informar els afectats que actuaven d'acord amb els articles 44 i 45 de la Llei de terrorisme del país on van tenir lloc les actuacions (§ 7 i 9).

Doncs bé, en els apartats 76 a 87, la Sentència considera que no n'hi ha prou amb què la Llei hagi previst aquests escorcolls corporals, sinó que és necessari que indiqui «con suficiente claridad el alcance de dicho poder discrecional conferido a las autoridades competentes y la forma de hacerlo», i menciona com a suport una àmplia doctrina anterior que es remunta, almenys, a l'any 1995.

L'article 44.4 de l'esmentada Llei sobre el terrorisme autoritzava qualsevol agent uniformat per detenir i escorcollar un vianant «si lo considera conveniente para la prevención de actos terroristas». En la seva decisió, el Tribunal va considerar que «conveniente» no equivalia a «necesario», i que en aquestes condicions quedava exclosa l'avaluació de la proporcionalitat de la mesura. És per això que va apreciar vulneració de l'article 8 CEDH (dret a la vida privada) per problemes en la «calidad de la ley» que havia autoritzat aquests registres personals.

D'acord amb tot el que s'ha exposat, podem dir que la restricció del dret a la intimitat personal prevista a l'article 20 LOPSC no s'ajusta a la doctrina establerta pel Tribunal Constitucional i pel Tribunal Europeu de Drets Humans per poder-la considerar com a legítima. Així, sintèticament, hem constatat que la definició de la finalitat que es pretén assolir amb la seva aplicació és imprecisa, en la mesura que permet una actuació excessivament discrecional dels agents de l'autoritat, basada en meres suposicions personals i subjectives. De la mateixa manera, aquesta actuació es pot dirigir a la troballa d'una categoria amplíssima d'objectes, que no s'especifiquen ni per la seva naturalesa ni per la seva perillositat.

Igualment, el precepte objecte de dictamen manca d'elements que la jurisprudència constitucional exigeix per delimitar aquesta mena d'intervencions, com ara que siguin excepcionals o es puguin dur a terme de forma individualitzada, segons les circumstàncies de cada cas. I, a l'últim, ambdós apartats 1 i 2 presenten una total indeterminació respecte d'una qüestió tan cabdal com quin és el grau d'afectació sobre la intimitat personal que permeten els registres corporals que s'hi regulen que, tot i que es qualifiquen d'externs i superficials, poden comportar un nu parcial de la persona.

Els sol·licitants no qüestionen directament els apartats 3 i 4. No obstant això, resulta evident que els vicis d'inconstitucionalitat que acabem de exposar es projecten sobre la totalitat de l'article 20 LOPSC, atesa l'evident connexió i la relació de necessitat existent entre uns i altres.

En conclusió, l'article 20 LOPSC vulnera l'article 18.1 CE, com també vulnera l'article 9.3 CE.

5. L'article 23 LOPSC és qüestionat a les dues sol·licituds de dictamen.

A) Aquest precepte regula l'actuació de les autoritats competents en matèria de seguretat ciutadana per protegir la celebració de reunions i manifestacions, a fi d'impedir que aquella es pertorbi. Per això, es preveu la possibilitat de dissolució d'aquestes reunions i de les concentracions de vehicles en llocs de trànsit públic, com també l'adopció de les conseqüents mesures d'intervenció de forma gradual i proporcionada a les circumstàncies i amb l'avís previ a les persones afectades. La dissolució de les reunions i manifestacions ha de ser l'últim recurs.

L'escrit de petició presentat pels diputats del Grup Parlamentari d'ICV-EUiA i la diputada no adscrita al·lega que aquest precepte «permet la dissolució de reunions», de manera que «l'espai públic deixa de ser un espai de participació política». Per la seva part, els diputats del Grup Parlamentari d'ERC entenen que el que preveu aquest article 23, i d'altres que també se citen, «poden suposar una restricció indeguda del dret a la llibertat de reunió pacífica i llibertat d'expressió».

Així mateix, consideren que «[e]n els articles citats s'habilita els cossos policials per actuar amb base a mers indicis, la qual cosa desplaça les garanties judicials, en favor d'una major discrecionalitat de la policia, i això pot vulnerar el dret a la llibertat previst a l'article 17 CE i l'article 24 CE sobre tutela judicial efectiva».

B) Entenem que el dret fonamental directament afectat per aquesta regulació és el dret de reunió i de manifestació, reconegut per l'article 21 CE. D'acord amb això, exposarem a continuació el marc constitucional aplicable a aquesta matèria, tractant en sengles apartats els elements definidors i els límits constitucionalment admissibles d'aquest dret fonamental, i dedicarem una especial atenció a les previsions sobre la suspensió i dissolució de manifestacions que deriven d'aquest marc constitucional, tenint en compte que aquest és el retret substancial que contenen els respectius escrits de sol·licitud.

a) El dret de reunió és un instrument de participació imprescindible per al funcionament de tota societat lliure i democràtica, i presenta una especial transcendència en un estat social i democràtic de dret per la seva doble dimensió objectiva i subjectiva. Tal com va ser definit per la STC 66/1995, de 8 de maig, que recollia doctrina constitucional establerta ben aviat, és un dret individual que s'exerceix de forma col·lectiva, «una manifestación colectiva de la libertad de expresión ejercitada a través de una asociación transitoria de personas, que opera a modo de técnica instrumental puesta al servicio del intercambio o exposición de ideas, la defensa de intereses o la publicidad de problemas y reivindicaciones» (FJ 3).

També es recordava en aquesta mateixa Sentència la importància dels seus elements configuradors: el subjectiu (agrupació de persones), el temporal (durada transitòria), el finalista (licitud de la finalitat) i el real o objectiu (lloc de celebració).

b) Com tots els drets fonamentals, el dret de reunió i de manifestació no és absolut, i coneix uns límits que poden derivar tant del seu contingut com del conflicte que pot produir-se amb altres drets fonamentals. Alguns d'aquests límits ja estan expressament recollits a la Constitució, com són la necessitat de comunicació prèvia a l'autoritat en el cas de

reunions en llocs de trànsit públic i manifestacions, i la possibilitat de prohibir-les «quan hi hagi motius fonamentats d'alteració de l'ordre públic, amb perill per a persones o béns». D'acord amb el que estableix l'apartat 2 d'aquest article 21 CE, només les reunions pacífiques i sense armes gaudeixen de la consideració de reunions realitzades a l'empara de la Constitució.

A més d'aquests límits, la llei pot establir restriccions suplementàries, encara que ho ha de fer d'acord amb els requisits i en les condicions que ha de complir tota limitació de drets, tal com han estat establertes per la doctrina constitucional i europea. En aquest sentit, ens remetem al que hem exposat abans respecte d'altres preceptes de la Llei dictaminada, si bé recordem que els esmentats requisits i condicions exigeixen que es persegueixi una finalitat legítima, que tinguin el seu origen en una habilitació legal i que respectin el principi de proporcionalitat. Tots aquests límits van ser incorporats en la Llei orgànica 9/1983, de 15 de juliol, reguladora del dret de reunió (en endavant, LO 9/1983 o LORDR), que des de la seva promulgació ha estat la norma principal de referència en aquesta matèria:

– El primer, desenvolupat pels articles 8 i 9 LORDR, exigeix la comunicació prèvia a l'autoritat de la celebració de manifestacions o reunions en llocs de trànsit públic. Aquesta comunicació no ha de ser considerada com una sol·licitud d'autorització, prohibida per la mateixa Constitució, «sino tan sólo una declaración de conocimiento a fin de que la autoridad administrativa pueda adoptar las medidas pertinentes para posibilitar tanto el ejercicio en libertad del derecho de los manifestantes, como la protección de derechos y bienes de titularidad de terceros» (STC 66/1995, de 8 de maig, FJ 2). Ara bé, l'incompliment d'aquesta comunicació «puede conducir a la prohibición del ejercicio de este derecho, pues el único derecho de reunión que en lugar público se reconoce en el art. 21.2 es el que necesariamente se ha de ejercer comunicándolo previamente a la autoridad» (STC 42/2000, de 14 de febrer, FJ 2). No obstant això, aquest incompliment, *per se*, no justifica la dissolució de la manifestació si no es donen les causes expressament previstes a la Constitució i en la LO 9/1983.

– El segon d'aquests límits, incorporat als articles 5.b i 10 LORDR, és la prohibició de reunions o manifestacions quan existeixin motius fonamentats d'alteració de l'ordre públic, amb perill per a les persones o els béns. La jurisprudència constitucional ha determinat l'abast d'aquesta restricció, que afecta tant la prohibició prèvia com la dissolució de les manifestacions la celebració de les quals ja s'ha iniciat.

D'una banda, «motius fonamentats» significa que no n'hi ha prou amb «la mera sospecha o la posibilidad de que la misma produzca esa alteración, sino que quien adopta esta decisión debe poseer datos objetivos suficientes, derivados de las circunstancias de hecho concurrentes en cada caso, a partir de los que cualquier persona en una situación normal pueda llegar racionalmente a la conclusión, a través de un proceso lógico basado en criterios de experiencia, que la concentración producirá con toda certeza el referido desorden público —naturalmente, con toda la certeza o la seguridad que puede exigirse a un razonamiento prospectivo aplicado al campo del comportamiento humano—». En conseqüència, «si existen dudas sobre la producción de estos efectos, una interpretación sistemática del precepto constitucional lleva a la necesaria aplicación del principio de *favor libertatis* y a la consiguiente imposibilidad de prohibir la realización de la concentración» (STC 66/1995, FJ 3).

I, pel que fa a l'abast de l'expressió «alteració de l'ordre públic», la Sentència anteriorment citada va considerar que «debe entenderse que esa noción de orden se refiere a una situación de hecho, el mantenimiento del orden en sentido material en lugares de tránsito público», i no en canvi a les idees o reivindicacions que es pretenguin expressar en aquesta manifestació, que no poden ser sotmeses a controls d'opunitat política. Per tant, significa una situació de «desorden material», entenent-se com a tal «el que impide el normal desarrollo de la convivencia ciudadana en aspectos que afectan a la integridad física o moral de personas o a la integridad de bienes públicos o privados» (FJ 3).

Ara bé, alteració d'ordre públic no és «sinónimo de utilización de la violencia sobre personas o cosas por parte de quienes participan en las concentraciones. Las reuniones no pací-

ficas —y así deben considerarse cabalmente a aquellas en las que los participantes llevan a cabo actos violentos— ya resultan excluidas del derecho de reunión por el primer párrafo de este precepto» (FJ 3).

Val a dir que la utilització o ocupació instrumental de les vies públiques al llarg d'un itinerari forma part del vessant dinàmic de l'exercici del dret de l'article 21 CE, de manera que aquest element de mobilitat, que li és consubstancial, incideix directament en el dret de circulació d'altres ciutadans. És per això que l'esmentada Sentència, tot i acceptar que aquests trastorns de la circulació són una conseqüència inherent de l'esmentat dret, a voltes no desitjada, va encunyar el concepte de «colapso circulatorio» com a motiu extrem de prohibició, en el qual «puede resultar afectado el orden público con peligro para personas o bienes si, por ejemplo, resulta imposibilitada la prestación de servicios esenciales con incidencia en la seguridad de personas o bienes, como son los servicios de ambulancias, bomberos, policía o urgencias médicas» (FJ 3 i, en el mateix sentit, més recentment, STC 193/2011, de 12 de desembre, FJ 4).

En tot cas, la prohibició ha de ser un recurs extrem, només utilitzat quan no hi hagi la possibilitat de cohonestar l'exercici del dret fonamental de reunió i de manifestació amb el d'altres béns o drets igualment afectats, com pot ser la llibertat de circulació de les persones que no participen en la manifestació. En aquests supòsits, i molt especialment quan s'exerceix la potestat de dissolució, l'autoritat ha d'aplicar estrictament el principi de proporcionalitat, tenint en compte «si la exclusiva protección de dicho derecho es un límite suficiente para negar el libre ejercicio del derecho de reunión pacífica y, si aquella restricción alcanzó en la práctica el grado de intensidad suficiente para permitir el sacrificio del derecho contemplado en el art. 21 de la Constitución» (STC 59/1990, de 29 de març, FJ 7). Entre els exemples d'aplicació de l'esmentat principi de proporcionalitat hem de recordar el que preveu l'article 10 LORDR, que també recull la jurisprudència constitucional citada, consistent en proposar als organitzadors canvis en la data, el lloc, l'itinerari i la durada de la manifestació.

En suma, la prohibició s'ha d'ajustar a uns requisits estrictes, com són la motivació de la resolució (expressament recollida a l'article 10 LORDR), la seva fonamentació adequada i la justificació de la impossibilitat d'adoptar les mesures preventives necessàries per conjurar aquests perills i permetre l'exercici del dret fonamental (STC 42/2000, FJ 2, que confirma doctrina consolidada).

– Finalment, l'article 5, lletres *c* i *d*, de la LO 9/1983 va afegir dues restriccions suplementàries, que operen també com a causes de prohibició i de dissolució: quan els assistents utilitzin uniformes paramilitars o quan siguin organitzades per membres de les forces armades o de la Guàrdia Civil i infringeixin les limitacions imposades per les lleis orgàniques reguladores dels drets i deures dels seus membres.

c) La decisió de prohibició o suspensió de la reunió o manifestació és immediatament revisable en via jurisdiccional i posteriorment, si escau, a través del recurs d'empara constitucional. L'article 11 LORDR va establir un procediment especial, basat en els principis de preferència i sumarietat exigits per l'article 53.2 CE, que actualment és substanciat davant de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia competent (art. 122 de la Llei 29/1988, de 13 de juliol, reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa).

C) A continuació, donarem resposta als motius d'inconstitucionalitat en què es fonamenten ambdues sol·licituds de dictamen, mitjançant l'aplicació del marc constitucional que acabem d'exposar. Pel que es refereix a la primera, que critica que el precepte qüestionat «permet la dissolució de reunions», només direm que aquesta dissolució és expressament prevista a la Constitució, per la qual cosa examinarem si l'article 23 ha incorporat causes de dissolució no admissibles d'acord amb el bloc de constitucionalitat, tal com l'hem exposat anteriorment.

Quant a la segona de les peticions, s'afirma que la regulació qüestionada pot «suposar una restricció indeguda del dret a la llibertat de reunió pacífica i llibertat d'expressió». Posteriorment, es precisa aquesta crítica mitjançant la consideració que en els «articles citats s'habilita a la policia per actuar

partint de mers indicis», amb la possible vulneració dels drets de llibertat i tutela judicial reconeguts als articles 17 i 24 CE.

L'article 23 LOPSC, examinat, reproduïx amb molt poques modificacions el contingut de l'article 16 LOPSC 1/1992, si bé separa la matèria relativa als espectacles públics, que aquest darrer precepte regulava conjuntament amb la celebració de reunions i manifestacions. El canvi més important el trobem en els apartats 2 i 3, referits a les mesures d'intervenció per mantenir o restablir la seguretat ciutadana, que substitueixen a l'expressió «podran dissoldre, en la forma que menys perjudiquin», que figurava a l'esmentat article 16 LOPSC 1/1992. En tot cas, la regulació continguda en la LO 9/1983 es manté íntegrament, i d'acord amb la seva disposició final primera, que no ha estat derogada, «té caràcter general i supletori respecte de qualssevol altres en què es reguli l'exercici del dret de reunió».

a) L'apartat 1 remet directament a l'article 5 de l'esmentada LO 9/1983, sobre els supòsits de dissolució de reunions en llocs de trànsit públic i manifestacions. Aquests supòsits són els que hem examinat anteriorment i, com hem vist, han estat prou tractats i interpretats per la jurisprudència constitucional i no plantegen dubtes d'inconstitucionalitat. S'inclou una referència a les concentracions de vehicles en la via pública que ja apareixia a l'article 16 LOPSC 1/1992.

Sobre aquesta darrera qüestió, el paràgraf tercer del mateix apartat 1 de l'article 23 fa referència a la possibilitat de dissoldre les concentracions de vehicles a les vies públiques i retirar-los quan «posin en perill o dificultin» la circulació. Aquesta actuació de les forces i els cossos de seguretat s'ha d'entendre referida als supòsits en què els vehicles afectats no s'estiguin utilitzant com a instrument per fer públiques les reivindicacions pròpies de la reunió o manifestació ja que, si fos aquest el cas, formarien part del contingut de l'exercici del dret fonamental de l'article 21 CE. En aquest sentit, el Tribunal Constitucional ha dit que correspon als seus titulars decidir «cuáles han de ser los instrumentos o vehículos materiales a través de los cuales tratan de hacer llegar su mensaje a los destinatarios» (STC 195/2003, de 27 d'octubre, FJ 6, i 124/2005, de 23 de maig, FJ 4).

Si no fos així, pel sol fet que es «posi en perill» o es «dificulti la circulació per les vies», no seria constitucionalment adequat adoptar la mesura de dissoldre una concentració de vehicles que constitueixi l'exercici legítim d'una reunió o manifestació, ja que la doctrina constitucional (per totes, STC 66/1995, FJ 3, i 193/2011, FJ 4) ha reiterat que, per poder prohibir la concentració, s'haurà de produir l'obstrucció total de les vies de circulació que, pel volum de trànsit que suporten i per les característiques de la zona, provoquin el col·lapse circulatori a què hem fet referència abans (immobilització dels vehicles en un temps perllongat i impossibilitat d'accedir a determinades zones o barris de la ciutat pel fet que l'autoritat governativa no pot habilitar vies alternatives de circulació).

b) Els apartats 2 i 3, sobre la utilització de mesures d'intervenció per mantenir i restablir la seguretat ciutadana, incorporen en gran manera la doctrina constitucional anteriorment exposada sobre la prohibició i dissolució de reunions en llocs de trànsit públic. Així, es recorda que aquestes mesures han de ser graduals i proporcionades a les circumstàncies; es determina que la dissolució de manifestacions ha de ser l'últim recurs, i s'imposa a les unitats actuant de les forces i els cossos de seguretat l'obligació de l'avís prèviament a la utilització de les mesures d'intervenció abans indicades, que s'haurà de fer de forma verbal només si la urgència de la situació ho fa imprescindible. Aquest preavís solament podrà exceptuar-se si l'alteració de la seguretat ciutadana es produeix «amb armes, artefactes explosius o objectes contundents o de qualsevol altra manera perillosa».

En suma, el precepte examinat no introdueix límits o restriccions a l'exercici del dret de reunió i de manifestació diferents dels ja previstos a la Constitució, tal com han estat interpretats per la jurisprudència constitucional.

Finalment, i per connexió amb l'article 23, ens hem de pronunciar sobre l'article 36.7 LOPSC, que tipifica com a infracció greu la negativa a la dissolució de reunions i manifestacions en llocs de trànsit públic ordenada per l'autoritat competent en els supòsits previstos en l'article 5 LORDR, és a dir, quan sigui procedent la dissolució perquè es tracti de reunions i manifestacions il·lícites de conformitat amb les lleis penals,

perquè es produeixin alteracions de l'ordre públic, amb perill per a persones i béns, o perquè es faci ús d'uniformes paramilitars per part dels assistents. El precepte el qüestiona la segona sol·licitud, dels diputats del Grup Parlamentari d'ERC, per les mateixes raons que fonamentaven els dubtes en relació amb l'article 23 LOPSC.

Es tracta d'una norma que sanciona una conducta que és clarament antijurídica com és la negativa a dissoldre reunions i manifestacions excloses de la protecció constitucional (art. 21.1 i .2 CE), les quals resulten identificades amb precisió a l'article 5 LORDR. D'aquesta manera, la infracció és suficientment precisa i clara i respecta el principi de tipicitat (art. 25.1 CE).

Per tot això, l'article 23 LOPSC no vulnera el dret de reunió i de manifestació reconegut per l'article 21 CE i l'apartat 7 de l'article 36 LOPSC no vulnera l'article 25 CE.

6. L'article 27 LOPSC és qüestionat per la segona petició, presentada per una desena part dels diputats integrants del Grup Parlamentari d'ERC.

A) Aquest precepte, sota el títol d'«Espectacles i activitats recreatives», atribueix a l'Estat, en el seu primer apartat, la competència per «dictar normes de seguretat pública per als edificis i les instal·lacions en què se celebrin espectacles i activitats recreatives». En el següent i segon apartat habilita les autoritats, o els seus delegats, per a l'adopció de diferents mesures per preservar la celebració pacífica d'espectacles públics, com ara la seva prohibició o suspensió quan hi hagi un perill cert per a persones i béns o s'esdevinguin o prevegin alteracions greus de la seguretat ciutadana. En l'apartat tercer remet a la normativa específica la determinació dels supòsits en què els delegats de l'autoritat han d'estar presents en els espectacles i les activitats recreatives, facultant-los per suspendre'ls per raons de màxima urgència quan concorrin les mateixes circumstàncies que en l'apartat anterior. I, en el quart i darrer, estableix el sotmetiment dels espectacles esportius a les mesures de prevenció de la violència que disposa la legislació específica en aquesta matèria.

Els diputats sol·licitants plantegen dubtes només respecte de l'apartat primer, que és l'únic que expressament atribueix funcions normatives a l'Estat en la matèria abans al·ludida. Consideren que realitza una atribució competencial genèrica a l'Estat per dictar qualsevol tipus de norma de seguretat pública per als edificis i les instal·lacions en què se celebrin espectacles i activitats recreatives, de manera que aquesta atribució de competències pot vulnerar la competència de la Generalitat prevista a l'article 141 EAC, especialment als apartats 1 i 3.

B) A fi de donar resposta a les al·legacions de l'escrit de petició, en primer lloc enquadrem competencialment el contingut del precepte segons el seu objecte i la seva finalitat, i tot seguit exposarem el cànon de distribució de competències que li és aplicable.

Per tal de delimitar el seu abast, l'hem de connectar necessàriament amb l'article 2.2 de la mateixa Llei orgànica 4/2015, que exclou expressament del seu àmbit d'aplicació «les prescripcions que tenen per objecte vetllar pel bon ordre dels espectacles i la protecció de les persones i els béns per mitjà d'una acció administrativa ordinària encara que aquesta pugui comportar la intervenció de les forces i cossos de seguretat, sempre que l'acció es concebi com un element integrant del sistema preventiu habitual de l'espectacle».

Tenint en compte l'anterior, podem afirmar que ens situem en l'espai material concurrent o limítrof entre la competència de seguretat pública (art. 149.1.29 CE i art. 164 EAC) i la de joc i espectacles (art. 141.3 EAC). En altres paraules, la norma que estem examinant incidiria en la regulació dels edificis i les instal·lacions que acullen espectacles i esdeveniments públics que, per la seva naturalesa, poden afectar la seguretat pública, és a dir la protecció de les persones i els béns.

Ambdós títols competencials comparteixen la finalitat comuna de consistir en una activitat de protecció de persones i béns, la qual cosa determina que ens trobem en un supòsit de juxtaposició o confluència que requereix l'ús de criteris suplementaris per tal de delimitar l'àmbit propi de cadascun.

En relació amb aquest supòsit, hem de referir-nos a la STC 148/2000, d'1 de juny, que va distingir la competència sobre

seguretat pública de la d'espectacles a partir de la idea que aquesta darrera la integren aquelles activitats normatives i administratives, preventives i reactives, i de caràcter ordinari, dirigides a protegir les persones i els béns en el desenvolupament dels espectacles públics, mentre que la competència en matèria de seguretat pública té per objecte intervenir en aquestes situacions quan existeixi un risc greu d'alteració de la seguretat ciutadana.

Així, segons l'esmentat pronunciament, la policia d'espectacles es caracteritza perquè «sus medidas o disposiciones permitan el desarrollo ordenado del acontecimiento, según la naturaleza del espectáculo de que se trate, sin necesidad de recurrir a medidas extraordinarias, pues cuando aquéllas puedan resultar insuficientes para garantizarlo será necesario arbitrar medidas de estricta “seguridad pública”». D'aquesta manera, restarien en l'espai propi de la competència estatal de la seguretat pública «todas aquellas medidas o cautelas que, dirigiéndose a la protección de personas y bienes, tengan como finalidad aún más específica evitar graves riesgos potenciales de alteración del orden ciudadano y de la tranquilidad pública» (STC 148/2000, FJ 10).

És a dir, mentre que les funcions de policia administrativa relatives a l'ordenació de la matèria d'espectacles s'insereixen de manera natural en aquesta competència, de titularitat de la Generalitat (art. 141 EAC), quan es tracta de casos en els quals, per raó de la naturalesa de l'esdeveniment, s'originen situacions que determinen la necessitat d'adopció de mesures preventives i coercitives de caràcter extraordinari, pel fet que les de caràcter normal i habitual resulten insuficients, la capacitat d'intervenció normativa de l'Estat s'empara en l'article 149.1.29 CE.

Exposat el cànon en els precitats termes, la jurisprudència constitucional també ha recordat que, a més, aquest s'ha d'integrar amb dos elements addicionals. D'una banda, l'existència inherent o complementària de determinades funcions no policials respecte de les estrictament policials en la matèria en qüestió. I de l'altra, la confluència de la competència de les comunitats autònomes amb policia pròpia, com és la Generalitat, la qual transcendeix el vessant merament instrumen-

tal o organitzatiu i es projecta sobre les activitats connexes amb la funció que desenvolupen els agents de l'autoritat en la matèria d'espectacles i activitats recreatives (art. 164 EAC).

C) Un cop exposat el paràmetre, ens pertoca ara determinar si l'article 27.1 LOPSC és conforme a l'ordre constitucional i estatutari de distribució de competències.

Respecte de la dicció d'aquest precepte, hem de remarcar que es refereix a la potestat normativa de l'Estat per elaborar normes de seguretat pública per als edificis i les instal·lacions en els quals tinguin lloc espectacles i activitats recreatives, sense ulteriors especificacions.

D'acord amb la connexió indicada de l'article 2.2 LOPSC, aquesta norma faculta els poders centrals per aprovar la regulació necessària en supòsits extraordinaris en els quals la seguretat pública es pugui veure compromesa, amb el corresponent risc de les persones i els béns, sense que pugui ser coberta pels mitjans ordinaris que regulen i disciplinen l'esdeveniment.

Per tant, a l'empara d'aquestes previsions sobre l'àmbit d'aplicació de la Llei orgànica 4/2015 i de la doctrina constitucional mateixa, l'atribució a l'Estat de potestats normatives en matèria de seguretat pública per als edificis i les instal·lacions en què se celebrin espectacles i activitats recreatives ha de ser entesa de manera restrictiva, en el sentit que únicament pot incidir en el sistema preventiu i reactiu ordinari de control de l'espectacle per part de la Generalitat quan esdevingui necessària per garantir el bé jurídic de la seguretat ciutadana. En conseqüència, tan sols en un ventall força limitat i excepcional d'espais i de situacions, com ara per raó del volum de les persones assistents, la normativa estatal trobaria empara en el títol competencial *ex* article 149.1.29 CE.

Per contra, desbordaria el model de delimitació competencial si el seu contingut incidís en l'esfera pròpia de la policia ordinària de joc i espectacles. I això seria així perquè, segons la norma estatutària, correspon a la Generalitat la competència exclusiva en aquest àmbit, que inclou, en tot cas, l'ordenació del sector, el règim d'intervenció administrativa i el control de tota mena d'espectacles en espais i locals públics (art. 141.3 EAC).

És cert que el precepte qüestionat només es refereix a «normes de seguretat pública», sense especificar ni precisar quin és l'abast d'aquesta possible normativa, però d'aquest silenci no es pot derivar, directament, un retret d'inconstitucionalitat, i més si interpretem el sentit de l'article 27.1 sistemàticament amb el que disposa l'article 2.2 LOPSC.

Ara bé, en el cas que l'Estat, quan utilitzi aquesta habilitació legal, vagi més enllà del que li permet el marc constitucional i estatutari exposat, la vulneració de les competències de la Generalitat hauria de ser imputada a aquesta normativa de desenvolupament, i no a l'article 27 LOPSC.

En conclusió, l'apartat 1 de l'article 27 LOPSC no vulnera les competències de la Generalitat reconegudes en l'article 141.3 EAC i troba empara en l'article 149.1.29 CE.

Tercer. El marc constitucional del règim administratiu sancionador i la seva aplicació als articles 30.3, 33.2, 35, 36, 37 i 39 de la Llei orgànica 4/2015

1. Segons ha quedat exposat en el fonament jurídic primer, pel que fa al règim sancionador previst al capítol V de la Llei que estem examinant, es plantegen els següents dubtes de constitucionalitat.

D'una banda, la primera sol·licitud, presentada pels diputats del Grup Parlamentari d'ICV-EUiA i la diputada no adscrita, formula un retret general, que es fonamenta en el fet que «[l]a tipificació com a infraccions administratives de conductes que fins ara eren penals, suposa sostreure del control judicial penal aquest tipus d'infraccions, minva la possibilitat de defensa dels possibles infractors i, en la mesura que s'atorga la presumpció de veracitat a les actuacions dels agents públics, es vulnera el principi de presumpció d'innocència». Més específicament, consideren que incorren en aquesta infracció constitucional l'article 36.2, que és qüestionat també des de la perspectiva de la proporcionalitat, i l'article 37.4. Respecte de l'article 36.23, sostenen que podria limitar indegudament el dret a la informació protegit per l'article 20 CE.

El mateix retret sobre la disminució dels drets de defensa

el formulen els diputats pertanyents al Grup Parlamentari d'ERC a la segona petició, en afirmar que «[a]ls articles 35, 36 i 37 de la Llei objecte de sol·licitud de dictamen es despenalitzen moltes conductes, i per tant se'ls treu la garantia que atorga un judici penal, per traslladar-ho a l'àmbit administratiu, on les garanties són menors i on recórrer a l'àmbit jurisdiccional suposa unes despeses extraordinàries que desincentiven el ciutadà a exercir el seu dret de defensa». D'aquí, en dedueixen que els esmentats preceptes podrien vulnerar el dret a la tutela judicial efectiva (art. 24 CE) i el principi de legalitat (art. 25.1 CE). A més, afegeixen, sense cap argumentació ulterior, que podrien vulnerar els principis de legalitat, tipicitat i proporcionalitat previstos als articles 9.3, 25 i 103 CE, tot i que no identifiquen quines de les infraccions que tipifiquen els articles 35, 36 i 37 són les que podrien incórrer en aquests vicis d'inconstitucionalitat. Sí que ho fa, en canvi, la primera sol·licitud que, centrant-se exclusivament en el principi de proporcionalitat de les sancions, qüestiona els articles 35.1, 36.2 i 37.3. A aquests darrers, la sol·licitud del Grup Parlamentari d'ERC afegeix, a més, els articles 36.7 i 37.1, que qüestiona per raons de fons diferents, en la mesura que podrien vulnerar els drets de reunió i de manifestació (art. 21 CE) i que ja hem examinat en el fonament jurídic anterior.

D'altra part, aquesta segona sol·licitud formula també uns altres retrets específics que projecten sobre l'article 30.3 LOPSC, en relació amb el qual afirmen que «en la mesura que amplia la consideració de subjecte responsable a qualsevol persona que per qualsevol fet pugui determinar-se com a director de reunions o manifestacions, pot vulnerar el principi de culpabilitat i d'individualització de la sanció, el principi de legalitat de l'article 25.1 CE i el de seguretat jurídica de l'article 9.3 CE»; l'article 33.2 LOPSC, respecte del qual denuncien que la graduació que fa de les sancions en grau màxim podria vulnerar, pel seu caràcter genèric, el principi de seguretat jurídica, i l'article 39 LOPSC, que, segons diuen, obre la via a una enorme arbitrarietat.

2. Un cop delimitades les principals crítiques que suscita el règim administratiu sancionador i els motius que les justifiquen,

hem d'iniciar el nostre examen exposant, en primer lloc, el cànon de constitucionalitat que ens ha de servir per donar-hi adequada resposta. En aquest sentit, haurem de recórrer, fonamentalment, a allò que, resumint la doctrina constitucional sobre la matèria, vàrem dir en el Dictamen 17/2014, de 14 d'agost (FJ 2).

Aleshores recordàvem que l'ordenament constitucional es caracteritza per admetre una dualitat de sistemes sancionadors (penal i administratiu) que troba el seu fonament en l'article 25 CE (STC 77/1983, de 3 de octubre, FJ 4). Afegíem també que la Constitució no determina cap criteri de distribució entre allò que pugui correspondre a la potestat administrativa sancionadora i el que pertoca a la legislació penal. Això vol dir que competeix al legislador efectuar l'avantditada distribució, tenint en compte, però, d'una banda, que corresponen a la legislació penal les sancions pels il·lícits més greus i que consisteixen en la pèrdua de drets civils i polítics o en una pena privativa de llibertat (art. 25.3 CE) i, de l'altra, que aquesta mateixa legislació penal està presidida pels principis de fragmentarietat i *ultima ratio*. És per aquesta raó que hom pot afirmar que el dret penal ha d'intervenir-hi al menys possible i tan sols per al control de conductes que d'una altra manera es farien insuportables per a la convivència social.

A) Entrant específicament en l'anàlisi del marc constitucional que regeix per a la potestat administrativa sancionadora, convé retenir que, d'acord amb una jurisprudència constitucional completament consolidada, per tal de garantir els drets dels ciutadans, l'Administració resta sotmesa, amb caràcter general, als mateixos límits i principis que regeixen per a l'ordre penal i que estan fixats pels articles 24 i 25 CE (STC 18/1981, de 8 de juny, FJ 2). Però, com vàrem assenyalar també en el precitat Dictamen (FJ 2), això no es tradueix en una estricta aplicació literal, sinó «en la medida necesaria para preservar los valores esenciales que se encuentran en la base del precepto y la seguridad jurídica que garantiza el art. 9.3 CE» (STC 70/2008, de 23 de juny, FJ 4).

En resum, com referíem aleshores, el primer dels principis que calia tenir en compte, com a incardinat, de forma ineludible, en el règim administratiu sancionador, és el principi de

legalitat penal (art. 25.1 CE), que incorpora la regla *nullum crimen nulla poena sine lege*, i s'articula a través d'una doble garantia, material i formal.

Des de la perspectiva material, dèiem, equival a l'exigència de la predeterminació normativa o, el que és el mateix, al principi de tipicitat o de taxativitat, que implica que la llei ha de descriure el supòsit de fet delimitat de forma estricta (*lex certa*), és a dir, ha de predeterminar les conductes il·lícites i les sancions que els són aplicables amb un grau de certesa, claredat i concreció suficients (STC 145/2013, d'11 de juliol, FJ 4, entre moltes d'altres). Aquesta exigència que, d'acord amb la mateixa jurisprudència, opera amb més rigor en els il·lícits penals que en els administratius s'erigeix, doncs, en un aspecte fonamental del principi de legalitat i significa que, constitucionalment, no es poden admetre formulacions tan obertes per la seva amplitud, vaguetat o indefinició que la seva efectivitat acabi depenent d'una decisió pràcticament lliure i arbitrària de l'aplicador de la norma. Així, una formulació excessivament oberta comportaria el risc que es pogués modular l'exercici de determinats drets fonamentals, segons quina fos la conveniència que s'anés plantejant, amb el risc consegüent de minvar la seguretat jurídica.

Tot això, amb el benentès que el principi de determinació de la llei no significa que la utilització de conceptes jurídics indeterminats, ni la raonabilitat del judici amb el qual han de procedir les forces i els cossos de seguretat, hagin de quedar proscrius. Ara bé, per tal que els dits conceptes siguin compatibles amb l'article 25.1 CE cal que la seva concreció sigui raonablement possible en virtut de criteris lògics, tècnics o d'experiència. És obvi que el legislador difícilment pot arribar a preveure amb tot detall les circumstàncies del cas, de manera que és adequat i raonable que hagi de ser l'aplicador de la norma —el jutge o l'autoritat administrativa— el que necessàriament hagi d'apreciar-les, sense que això suposi incórrer en arbitrarietat. D'altra banda, tampoc no hem d'oblidar que, d'acord amb el que preveu l'article 106.1 CE, els tribunals poden controlar la legalitat de l'actuació administrativa i si aquesta s'ha sotmès als fins que la justifiquen, donant així compliment al dret fonamental a la tutela judicial efectiva (art. 24 CE).

La garantia formal, per la seva banda, es refereix, com ja vàrem tenir ocasió d'assenyalar en el DCGE 17/2010, de 15 de juliol (FJ 7), la doctrina del qual ara resumim, al rang normatiu dels preceptes que tipifiquen les infraccions i sancions, «que ha de ser legal y no reglamentario de conformidad con el término “legislación vigente” contenido en el art. 25.1 CE» (STC 145/2013, FJ 4). Respecte d'això, ens hem de remetre novament a aquesta mateixa jurisprudència, que havia matissat, des de les seves primeres sentències, que l'abast de la reserva de llei no és tan rigorós en l'àmbit del dret administratiu sancionador com ho és en les sancions penals, tant per raons derivades del model constitucional de distribució de les potestats públiques, com pel fet que en aquest àmbit administratiu determinades matèries, pel seu caràcter, s'han de regular per reglament (STC 242/2005, de 10 d'octubre, FJ 2). Nogensmenys, aquesta col·laboració del reglament en la tasca de tipificació de les sancions administratives, que no exclou «la posibilidad de que las Leyes contengan remisiones a normas reglamentarias», no permet que «tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la Ley» (STC 16/2004, de 23 de febrer, FJ 5).

Integrat en aquest mateix principi de tipicitat i legalitat de les infraccions, i malgrat que l'article 25.1 CE no hi faci referència expressa, dèiem també que l'alt tribunal ha inclòs el principi *non bis in idem*, segons el qual, per tal d'evitar una reacció punitiva excessiva, resta vedada la imposició d'una dualitat de sancions «en los casos en que se aprecie la identidad del sujeto, hecho y fundamento» (STC 2/2003, de 16 de gener, FJ 3, entre moltes d'altres). Això vol dir que la garantia que representa la prohibició del *bis in idem* es configura com un dret fonamental (STC 154/1990, de 15 d'octubre, FJ 3, i 2/2003, FJ 3), que impedeix sancionar una persona en més d'una ocasió pel mateix fet amb el mateix fonament, a través de la substanciació d'una dualitat de procediments sancionadors, i això abstracció feta de la seva naturalesa penal o administrativa.

A l'últim, altres límits que troba la potestat sancionadora administrativa, alguns d'ells ja apuntats, són la interdicció d'establir sancions privatives de llibertat, el respecte als drets de defensa i la subordinació a l'autoritat judicial (STC 77/1983, FJ 3).

B) Per l'estreta vinculació que té amb el principi de legalitat, ens referirem tot seguit a un altre principi constitucional d'especial rellevància en l'àmbit del dret sancionador, el de seguretat jurídica (art. 9.3 CE), que també ha estat al·legat com a infringit, per ambdues sol·licituds.

Ja en les primeres sentències, el Tribunal Constitucional (STC 27/1981, de 20 de juliol, FJ 10) va afirmar que la seguretat jurídica «es suma de certeza y legalidad, jerarquía y publicidad normativa, irretroactividad de lo no favorable, interdicción de la arbitrariedad, pero que, si se agotara en la adición de estos principios, no hubiera precisado de ser formulada expresamente. La seguridad jurídica es la suma de estos principios, equilibrada de tal suerte que permita promover, en el orden jurídico, la justicia y la igualdad, en libertad». És en aquest sentit que varem remarcar que el mateix Tribunal ha precisat que l'exigència de seguretat jurídica *ex* article 9.3 CE «implica que el legislador debe perseguir la claridad y no la confusión normativa, debe procurar que acerca de la materia sobre la que se legisle sepan los operadores jurídicos y los ciudadanos a qué atenerse, y debe huir de provocar situaciones objetivamente confusas» (STC 46/1990, de 15 de març, FJ 4).

Per tant, als efectes d'aquest Dictamen, el principi de seguretat jurídica està indissolublement vinculat amb el principi de taxativitat, ja que es tradueix en el fet que el legislador ha de fer «el máximo esfuerzo posible en la definición de los tipos penales, promulgando normas concretas, precisas, claras e inteligibles» (STC 185/2014, de 6 de novembre, FJ 8). D'aquesta manera, l'Administració, en l'exercici de la seva potestat, ha d'identificar el fonament legal de la sanció imposada en cada resolució administrativa.

C) Un altre dels principis penals que regeix també per a les sancions administratives és el principi de culpabilitat, que suposa la imputació per dol o culpa de l'acció que se sanciona, i no és possible sustentar una responsabilitat per infracció que no sigui atribuïble als subjectes que directament han realitzat la conducta constitutiva. No hi caben criteris merament objectius o, el que és el mateix, s'exclou «la imposición

de sanciones por el mero resultado y sin atender a la conducta diligente» (STC 76/1990, de 26 d'abril, FJ 4.A).

Seguint amb l'exposició de la jurisprudència constitucional relativa a aquest darrer principi, haurem de recordar, novament, que la STC 219/1988, de 22 de novembre, conclou que la culpabilitat impedeix un «indebido traslado de responsabilidad personal (no de responsabilidad civil subsidiaria), a persona ajena al hecho infractor, al modo de una exigencia de responsabilidad objetiva sin intermediación de dolo o culpa, sin practicarse la prueba de descargo propuesta por el recurrente» (FJ 3).

D) A banda de tot l'anterior, i en la mateixa línia de trasllat de les garanties penals al procediment administratiu sancionador, el Tribunal Constitucional ha remarcat que també regeix el dret fonamental a la presumpció d'innocència, que suposa el dret a no patir una sanció que no tingui fonament en una activitat probatòria sobre la qual l'òrgan competent pugui basar un judici raonable de culpabilitat (STC 212/1990, FJ 5). En concret, implica que correspon a l'Administració tant la prova de la comissió de l'il·lícit com de la participació de l'expedientat, sense que se li pugui exigir a aquest una *probatio diabolica* dels fets negatius (STC 272/2006, de 25 de setembre, FJ 3). I, així mateix, «la prohibición de la utilización de pruebas obtenidas con vulneración de derechos fundamentales; el derecho a no declarar contra sí mismo; y, en fin, el derecho a utilizar los medios de prueba adecuados para la defensa, del que se deriva que la denegación inmotivada de medios de prueba puede vulnerar el art. 24.2 CE» (STC 272/2006, de 25 de setembre, FJ 2). Això vol dir que les resolucions sancionadores, siguin judicials o administratives, exigeixen la certesa dels fets que s'imputen, obtinguda a través de la prova de càrrec, i la certesa sobre el judici de culpabilitat, al qual ens acabem de referir. En síntesi, i emprant paraules del mateix Tribunal, «el art. 24.2 de la Constitución rechaza tanto la responsabilidad presunta y objetiva como la inversión de la carga de prueba en relación con el presupuesto fáctico de la sanción» (STC 76/1990, FJ 8.B).

Precisament, sobre la presumpció de veracitat de les informacions aportades pels agents de l'autoritat, que es contenia a l'article 37 LOPSC 1/1992, fins ara vigent, i la possible afectació a les garanties dels expedientats sobre la base del fet que es pogués entendre que es produïa una inversió de la càrrega de la prova i, a partir d'aquí, la vulneració de l'article 24.2 CE, hem de recordar que la STC 341/1993, de 18 de novembre, va validar la seva constitucionalitat. Així, després d'afirmar que la norma que estableix el valor de les informacions dels agents només regeix per als procediments administratius sancionadors, sense afectar de manera directa els processos contenciosos administratius de revisió de les sancions ni, lògicament, tampoc l'àmbit penal, on els atestats de la policia tan sols tenen el valor de denúncia (art. 297 LECr), resol que «[e]ste reconocimiento de relevancia probatoria a lo aseverado, en debida forma, por los agentes solo sería inconstitucional, sin embargo, en el caso de que la Ley otorgara a tales “informaciones” una fuerza de convicción privilegiada que llegara a prevalecer, sin más, frente a lo alegado por el expedientado o frente a cualesquiera otros medios de prueba o que se impusiera —incluso al margen de toda contraria alegación o probanza— sobre la apreciación racional que acerca de los hechos y de la culpabilidad del expedientado se hubiera formado la autoridad llamada a resolver el expediente» (FJ 11). Dit molt resumidament, no es pot predeterminar el criteri de l'òrgan encarregat de resoldre l'expedient sancionador, el qual té llibertat de judici en la valoració dels fets.

E) Finalment, en la valoració de la constitucionalitat del règim administratiu sancionador, caldrà recordar, a més, el principi de proporcionalitat, tenint en compte, però, que, en el nostre ordenament constitucional, l'al·legació de la proporcionalitat no es pot fer de manera aïllada respecte d'altres principis constitucionals. En efecte, tal com vàrem dir en el DCGE 17/2014 (FJ 2), si es vol fer valer l'existència de desproporció, s'ha d'al·legar primer i enjudiciar després en quina mesura afecta el contingut dels preceptes invocats i «sólo cuando la desproporción suponga vulneración de estos preceptos cabrá

declarar la inconstitucionalidad» (STC 300/2005, de 21 de novembre, FJ 2, que en cita moltes altres d'anteriors).

Pel que ara interessa, quant a la doctrina constitucional sobre el tractament legislatiu de la pena en relació amb la conducta incriminada, que entenem que és traslladable a la sanció administrativa, cal partir del marge de discrecionalitat de què disposa el legislador, atesa la seva legitimitat democràtica, per establir la relació de proporció entre una i altra. Seguint la doctrina constitucional (per totes, STC 136/1999, de 20 de juliol, FJ 23), en aquest judici d'oportunitat, basat en factors tals com la gravetat del comportament que es pretén dissuadir, les possibilitats fàctiques de detecció i sanció i les percepcions socials relatives a l'adequació entre delictes i pena, per determinar si el legislador introdueix un sacrifici desproporcionat, cal dilucidar: si els fins immediats i mediats que persegueix la norma (bé jurídic protegit) són suficientment rellevants; si la mesura limitativa és idònia i necessària per assolir aquests fins, amb el benentès que no ho és si existeix un mitjà alternatiu i igualment eficaç, menys restrictiu dels drets afectats i, finalment, el judici de proporcionalitat en sentit estricte, que determina si hi ha un desequilibri clar i excessiu entre la sanció i la finalitat de la norma a partir de les pautes axiològiques constitucionalment indiscutibles i de la seva concreció en l'activitat legislativa (gravetat del comportament que es pretén impedir i efectes benèfics que genera la norma des del punt de vista dels valors constitucionals).

Val a dir que en l'àmbit dels drets fonamentals aquest principi és especialment aplicable i actua com a criteri de ponderació quan es tracti de la seva limitació. Així, respecte a la proporcionalitat que ha d'existir entre una infracció i la sanció que s'imposa, el Tribunal Constitucional (STC 104/2011, de 20 de juny, FJ 6, amb abundant cita del mateix Tribunal i del TEDH) ha precisat que la dimensió objectiva dels drets fonamentals i el seu caràcter d'elements essencials de l'ordenament jurídic permet afirmar que no n'hi ha prou amb la constatació que la conducta sancionada sobrepassa les fronteres de la protecció constitucional del dret, sinó que «ha de garantizarse que la reacción frente a dicha extralimitación no pueda producir, por su severidad, un sacrificio innecesario o

desproporcionado de la libertad de la que privan, o un efecto [...] disuasor o desalentador del ejercicio de los derechos fundamentales implicados en la conducta sancionada».

Aquest efecte dissuasiu es podria veure agreujat en supòsits en què el precepte, si bé no planteja problemes de taxativitat, presenta una certa indeterminació o un caràcter ampli derivats de la mateixa conducta proscriu. Així ho ha posat de manifest el Tribunal Constitucional mateix, quan ha acceptat el «coste inevitable en lo que a la determinación de la conducta típica se refiere», entenent que «sólo resulta constitucionalmente admisible en la medida en que la mencionada apertura del tipo se vea acompañada de la consiguiente ampliación, por así decir, del marco punitivo, que haga a su vez posible la puesta a disposición del Juez de los resortes legales necesarios a la hora de determinar y adecuar la pena correspondiente en concreto a cada forma de manifestación de estas conductas». En cas contrari, s'hauria de concloure que el precepte vulnera el principi de legalitat penal en la mesura que comporta una prohibició inconstitucional de penes desproporcionades (STC 136/1999, de 20 de juliol, FJ 30).

És sobre aquesta base que la jurisprudència constitucional sosté que el règim sancionador ha de procurar que hi hagi proporcionalitat entre la gravetat dels comportaments prohibits i les conseqüències sancionadores que preveu la llei (STC 145/2013, FJ 6).

3. Examinarem tot seguit, en vista dels paràmetres que acabem d'exposar, els articles de la Llei orgànica 4/2015 relatiu al règim administratiu sancionador que susciten dubtes de constitucionalitat.

A) En primer lloc, tractarem el retret general en què coincideixen ambdues peticions, consistent en el fet que la tipificació com a sancions administratives que fan els articles 35, 36 i 37 LOPSC de conductes que fins ara eren penals suposa sostreure del control judicial penal aquest tipus d'infraccions i traslladar-lo a l'àmbit administratiu, on les garanties són menors i on, afegeixen, les despeses extraordinàries que suposen les taxes judicials desincentiven el ciutadà d'exercir el

seu dret de defensa. Dit de forma més concisa, en aquest punt, el nostre judici de constitucionalitat ha de raure en si, com al·leguen els sol·licitants, el fet de sancionar administrativament conductes que abans constituïen il·límits penals suposa, per si sol, una vulneració del dret a la tutela judicial efectiva i a la presumpció d'innocència.

Sobre la qüestió indicada, tal com hem exposat al començament d'aquest fonament jurídic, el Tribunal Constitucional ha caracteritzat el nostre sistema sancionador com un sistema dual (penal i administratiu), que troba empara en l'article 25 CE, i en el qual correspon al legislador determinar quines són les conductes punibles penalment o administrativa. Això significa que l'Administració, per donar compliment als seus fins (en el cas present, la protecció de la seguretat ciutadana) i habilitada prèviament per la llei, pot imposar sancions, però, com també ha quedat dit, ho ha de fer respectant les mateixes garanties que regeixen per a l'àmbit penal. Això no vol dir, hem de tornar a insistir-hi, que s'apliquin tots i cadascun dels principis o regles del dret penal, sinó només aquells que es vinculen a la satisfacció de l'estat de dret, que són els que la Constitució declara necessaris per garantir i preservar els drets dels ciutadans, als quals hem fet referència en l'apartat anterior. És en aquest sentit que es pot afirmar que el procés penal, formalment, reuneix més garanties que un expedient sancionador administratiu (com ara, el dret a un jutge imparcial, a la publicitat del procés, a les garanties d'immediació i oralitat en la valoració de la prova, o a la defensa lletrada). Però, aquesta circumstància, que no es dóna només en relació amb les infraccions i les sancions en matèria de seguretat ciutadana sinó que caracteritza qualsevol règim administratiu sancionador, s'explica pel fet que, com també s'ha indicat, la infracció administrativa està revestida d'una menor complexitat estructural que la infracció penal, en el sentit que es té per quelcom menys greu i, al mateix temps, més simple. A banda d'això, des de la perspectiva de les càrregues que implica el procés penal, tampoc no es pot menystenir el fet que l'impagament de les multes imposades per aquesta via poden donar lloc a la responsabilitat personal subsidiària, és a dir, a la privació de llibertat.

Per dir-ho de forma sumària, les garanties que el Tribunal Constitucional ha declarat imprescindibles en qualsevol actuació sancionadora —sigui penal o administrativa— es refereixen a la tipicitat i a la manera d'enjudiciar, és a dir, al dret a defensar-se, a ser escoltat, a proposar prova, a la presumpció d'innocència i a la tutela judicial efectiva.

A partir de les anteriors consideracions, podem afirmar que la tipificació com a infraccions administratives de conductes que fins ara havien estat constitutives d'il·lícits penals, per si sola, no vulnera cap dels drets que tot just acabem d'esmentar. Com hem vist, és el legislador qui pot decidir si recorre al dret penal o a l'administratiu sancionador, amb el límit, sempre, que pertoqueu exclusivament a la legislació penal les sancions consistents en la pèrdua de drets civils o polítics o en la privació de llibertat. Tot això sens perjudici, és clar, de l'examen específic que més endavant farem respecte del compliment dels principis de legalitat, seguretat jurídica i proporcionalitat.

Arribats a aquest punt, i atesa la rellevància que el principi de presumpció d'innocència té en totes les manifestacions del *ius puniendi* de l'Estat, examinarem separatament l'al·legació de la primera sol·licitud, que atribueix la vulneració del principi constitucional esmentat, sense citar-lo, a l'article 52 LOPSC, que atorga valor probatori a les denúncies, als atestats o als actes formulats pels agents de l'autoritat en l'exercici de les seves funcions que haguessin presenciat els fets, amb la ratificació prèvia, en el cas d'haver estat negats pels denunciats. En concret, els dubtes de constitucionalitat se centren en el fet que la presumpció de veracitat que aquell precepte atribueix a les esmentades informacions comporta la inversió de la càrrega de la prova en perjudici de l'expedientat, el qual es veurà obligat a provar la seva innocència i, per tant, podria resultar conculcat l'article 24.2 CE.

La doctrina jurisprudencial que deriva de la STC 341/1993 (FJ 11), exposada anteriorment en el present fonament jurídic, porta necessàriament a descartar que la regla que conté l'article 52 LOPSC incorri en la denunciada vulneració constitucional. En efecte, la presumpció de veracitat (que, d'altra banda, estableix també, amb caràcter general, l'art. 137.3 LRJPAC), tal

com es formula al citat article, no comporta cap imposició, de forma incontrovertible, que allò que consti en les denúncies, atestats o actes sigui necessàriament cert (el mateix precepte admet la «prova en contra») i tampoc els atribueix, fins i tot encara que no hi hagi prova que ho contradigui, una eficàcia determinant per a la sanció de l'expedientat. És a dir, es tracta d'una presumpció *iuris tantum* que es basa en la pressuposició d'una major objectivitat dels agents de l'autoritat, però que en tot cas ha de ser objecte d'una interpretació restrictiva.

És en aquest sentit que el Tribunal Constitucional ha resolt els dubtes sobre la seva constitucionalitat afirmant que n'hi haurà prou que l'expedientat negui els fets perquè els agents hagin de ratificar-se en l'expedient, ja que aquest tràmit permet que l'òrgan que ha d'adoptar la resolució ponderi degudament el contingut de la informació policial. Va remarcar també que, del tenor literal de l'article 37 LOPSC 1/1992 (que era l'objecte del seu examen i que coincideix amb el que ara estem analitzant) es desprèn que, en el seu judici, l'òrgan sancionador en cap cas resta vinculat pel contingut d'aquelles informacions, ratificades o no, ja que la Llei es limita a establir que allò declarat pels agents constituirà «base suficient per adoptar la resolució que sigui procedent». En aquest sentit, res exclou que l'expedient, en atenció a altres consideracions, pugui arribar a acabar sense sanció. A més, com també passava en la norma enjudiciada pel Tribunal Constitucional, l'article 52 LOPSC estableix una inexcusable garantia addicional en imposar als agents el deure d'aportar a l'expedient «tots els elements probatoris disponibles».

Per dir-ho resumidament, i en paraules del Tribunal Constitucional, per bé que la Llei atorga una «relevancia probatoria» als fets asseverats pels agents (al marge de les valoracions), no els atribueix una «fuerza de convicción privilegiada que llegara a prevalecer, sin más, frente a lo alegado por el expedientado», com tampoc es tracta d'una disposició que dispensi l'Administració d'aportar totes les proves que hagi obtingut ni, en fi, que predetermini el criteri de l'autoritat que hagi de resoldre l'expedient sancionador, ja que «[e]l expedientado no queda —en contra de lo que los recurrentes creen— compelido a probar su inocencia para evitar ser san-

cionado; bastará con que niegue los hechos para dar lugar a la ratificación de los agentes y ni siquiera en tal caso esas declaraciones policiales se impondrán necesariamente sobre la libre y racional valoración de la prueba —de toda la prueba practicada— que ha de llevar a cabo la autoridad administrativa. A falta de prueba en contrario, las informaciones de los agentes tampoco dan, por sí solas, base para “adoptar la resolución que proceda” (eventualmente sancionatoria), eficacia que sólo podrán llegar a alcanzar con el asentimiento tácito del expedientado al contenido fáctico del informe o, caso de negar éste los hechos, mediante la necesaria ratificación de los informantes en el expediente» (STC 341/1993, FJ 11).

En definitiva, la circumstància que els agents hagin presenciats els fets, i que es ratifiquin, en cas de contradicció, en el contingut de la seva informació, com també que es prevegi la possibilitat de prova en contra i de l'aportació de qualssevol altres proves i que la norma no condicioni en cap cas el contingut de la resolució a dictar, són garanties legals que impedeixen apreciar la vulneració de l'article 24.2 CE, ja que no es produeix la minva de la possibilitat de defensa dels possibles infractors.

B) El següent retret que, en aquest cas, formula la petició dels diputats del Grup Parlamentari d'ERC és també de caràcter general, ja que al seu parer, el conjunt de les infraccions (art. 35, 36 i 37 LOPSC) vulneraria els principis de legalitat, seguretat jurídica i proporcionalitat. Concretament, sense precisar quines de les quaranta-quatre infraccions relacionades en aquests preceptes serien les que incorren en els vicis d'inconstitucionalitat indicats, ni els motius pels quals se susciten aquests dubtes, la sol·licitud es limita a adduir que les infraccions «es relacionen en termes genèrics, mancats de les mínimes característiques de tipificació, graduació i proporcionalitat, la qual cosa vulnera el principi de seguretat jurídica previst en l'article 9 CE i el principi de legalitat dels articles 25 i 103 CE».

A banda d'això, vinculant-ho també a la infracció d'aquests mateixos principis, amb especial atenció al principi de proporcionalitat, consideren que l'article 33.2 LOPSC «estableix,

com a element de graduació genèric per sancionar amb multa de grau màxim, un element poc precís com que “els fets siguin especialment greus tenint en compte el nombre i l’entitat de les circumstàncies concurrents”». A partir d’aquí, entenen que la gran diferència entre límits mínims i màxims de les sancions previstes per a cada tipus d’infracció obre la porta a una enorme discrecionalitat i a una possible vulneració del principi de seguretat jurídica (art. 9.3 CE), argument aquest darrer que també addueixen en la crítica de l’article 39.

Així mateix, la primera sol·licitud denuncia una possible vulneració del principi de proporcionalitat i, vinculat amb aquest, del de seguretat jurídica que centra en tres preceptes. Concretament, sosté que són desproporcionades les sancions «[p]er participar en reunions o manifestacions no comunicades o prohibides en instal·lacions en què es presten serveis bàsics (p. e. RTVE) (art. 35.1) de 30.000 a 600.000 euros, per manifestar-se davant del Congrés dels Diputats (art. 36.2) de 601 a 30.000 euros, per intentar impedir un desnonament (art. 37.7) de 100 a 600 euros, fets que vulneren els articles 9.3 i 25.1 de la CE.»

Plantejat en aquests termes l’objecte d’ambdues peticions de dictamen, començarem per donar resposta al retret, de caràcter general i indiscriminat, relatiu, en aquest punt, al fet que les conductes infractores es relacionen en temes genèrics, mancats de les mínimes característiques de tipificació.

Tenint en compte que no ens correspon reconstruir la sol·licitud en allò que es refereix a identificar les concretes infraccions que presenten dubtes de constitucionalitat, que no especifica, ni tampoc, és clar, els motius que els fonamentarien, centrarem la nostra anàlisi en aquells apartats dels articles 35, 36 i 37 LOPSC que, segons el nostre parer, *prima facie*, podrien presentar algun tipus de dubte en relació amb la claredat amb què es descriu o es tipifica la infracció. Tot seguit, davant el caràcter també genèric de l’al·legació, continuarem el nostre examen —ara des de la perspectiva de si es compleix o no el principi de proporcionalitat—, que projectarem sobre aquells apartats concrets respecte dels quals l’esmentada vulneració ha estat expressament al·legada, i, finalment, examinarem la resta de preceptes del règim sancio-

nador, la inconstitucionalitat dels quals ha estat qüestionada per altres motius.

a) Pel que fa al retret genèric de vulneració del principi de tipicitat i, vinculat amb ell, del de seguretat jurídica, la nostra anàlisi de constitucionalitat es projectarà sobre els apartats 1, 2, 8, 16, 18 i 22 de l'article 36, i els apartats 4 i 7 de l'article 37.

– L'apartat 1 de l'article 36 LOPSC, el tenor del qual reproduïm tot seguit (com farem també amb la resta de preceptes qüestionats) per a una millor comprensió del nostre raonament, considera que és infracció greu:

«1. La pertorbació de la seguretat ciutadana en actes públics, espectacles esportius o culturals, solemnitats i oficis religiosos o altres reunions a les quals assisteixin nombroses persones, quan no sigui constitutiva d'infracció penal.»

La tipicitat, com ja hem avançat, exigeix una descripció legal de la conducta específica per a la qual s'estableix una sanció també específica. És a dir, el legislador ha de configurar la norma sancionadora amb el màxim esforç possible de precisió (STC 62/1982, de 15 d'octubre, FJ 7.C) per tal de donar compliment al principi de seguretat jurídica o, el que és el mateix, que els ciutadans puguin conèixer, per endavant, allò que està prohibit i preveure amb el grau suficient de seguretat la naturalesa i les característiques essencials de les conductes constitutives de la infracció tipificada (STC 218/2005, de 12 de setembre, FJ 4.a).

L'amplitud i la manca de concreció de la conducta tipificada a l'apartat 1 de l'article 36 no compleixen aquests requisits de certesa i claredat que exigeix la jurisprudència constitucional, ja que omet qualsevol precisió sobre quin ha de ser el nivell de pertorbació que ha de tenir l'actuació infractora i sobre quin resultat ha de produir. En aquest sentit, tal com està formulat el precepte que estem dictaminant, que actua com a clàusula oberta o «calaix de sastre», i que permet sancionar com a infracció greu qualsevol pertorbació, fins i tot lleu, a banda d'infringir, pel seu caràcter indeterminat, el principi de tipicitat, vulnera també el de la proporcionalitat que sempre ha d'existir entre la conducta i la sanció que s'im-

posa (art. 25.1). I això últim pel fet que, fins i tot la sanció mínima que mereix aquesta infracció greu pot ser particularment elevada i, per tant, desproporcionada, si tenim en compte el caràcter omnicomprensiu del concepte del tipus «pertorbació de la seguretat ciutadana».

D'altra banda, cal recordar, com hem indicat en el fonament jurídic anterior, que el Tribunal Constitucional ha insistit en el necessari caràcter acotat del concepte de «seguretat ciutadana», distingint-lo, ja des de l'inici, de l'ordre públic de concepció preconstitucional. Tot i així, la definició actual, entesa com a submatèria de la seguretat pública, encara respon a una configuració tan àmplia —la protecció de persones i béns i l'assegurament de la tranquil·litat ciutadana— que la jurisprudència constitucional mateixa ha acudit sovint a l'element instrumental —la funció policial— per identificar-lo. Aquesta circumstància, que comporta un evident pes del vessant administratiu i, fins i tot, governatiu en relació amb la direcció dels serveis policials, reforça encara més la necessitat que el legislador, quan tipifiqui infraccions per raó de la seva pertorbació o alteració, sigui especialment precís a l'hora d'identificar les accions que constituïrien el tipus. En cas contrari, tenint en compte la posició de preeminència de l'acció administrativa, tant en l'eventual denúncia que inicia el procés com en la fase de resolució per part de l'òrgan competent, les garanties per al ciutadà resultarien excessivament afeblides segons les exigències constitucionals, aplicables també al règim sancionador administratiu.

Per tot el que s'acaba de dir, atès que la tipicitat és un mitjà per garantir el principi constitucional de seguretat jurídica, en la mesura que allò que es persegueix amb la seva exigència és la claredat i la no-confusió normativa, vulnera també l'article 9.3 CE.

En conseqüència, l'article 36.1 LOPSC és contrari als articles 25.1 i 9.3 CE.

– L'apartat 2 de l'article 36 LOPSC, considera infracció greu:

«2. La pertorbació greu de la seguretat ciutadana que es produeixi en ocasió de reunions o manifestacions davant les seus del Congrés dels Diputats, el Senat i les assemblees legislatives de les comunitats autònomes, encara que no estiguin reunides, quan no constitueixi infracció penal.»

Els diputats signants de la primera sol·licitud entenen que aquest precepte podria ser inconstitucional per dos motius. El primer, el fonamenten en el caràcter desproporcionat de la sanció (d'acord amb l'article 39 LOPSC pot anar des de 601 a 30.000 euros), que podria vulnerar els articles 9.3 i 25.1 CE, i el segon, es refereix a la possible vulneració de l'article 24 CE en relació amb la tutela judicial efectiva i la presumpció d'innocència, en aquest cas sobre la base del fet que la persona multada haurà de demostrar la seva innocència davant l'ampli marge d'interpretació que es concedeix a l'Administració.

La segona sol·licitud, a banda del retret general, ja referit, sobre el caràcter ambigu i indeterminat de la descripció de la conducta sancionada, entén que també podria suposar una restricció indeguda del dret de reunió pacífica i llibertat d'expressió.

Començarem el nostre examen per aquesta darrera crítica en relació amb el caràcter ambigu de la descripció legal de la conducta tipificada com a infracció. Per fer-ho, cal partir de la premissa que es tracta d'una regulació que pressuposa que la celebració de reunions i de manifestacions en les zones circumdants a les seus parlamentàries és completament legítima. És a dir, en l'ordenament vigent, els ciutadans poden exposar pacíficament les seves queixes i els seus anhels davant aquelles seus (llevat, no cal dir-ho, de la presentació de peticions per mitjà de manifestacions ciutadanes, ja que està constitucionalment vedada per l'article 77.1 CE). Sobre l'abast i l'exercici d'aquest dret fonamental previst a l'article 21 CE, ens remetem al que hem exposat en el fonament jurídic anterior, apartat 5.B.

Així, doncs, davant la possible col·lisió entre el dret fonamental de reunió i de manifestació i allò que signifiquen els parlaments com a òrgans integrats per representants de la sobirania popular i el caràcter central que tenen per a l'Estat democràtic, perquè és on s'aproven les lleis i les decisions d'especial rellevància, el legislador ha optat per no limitar l'exercici pacífic del dret de reunió i de manifestació davant d'aquests llocs emblemàtics. Es tracta d'un model que, sigui dit de passada, difereix del que regeix per a altres països, com ara Alemanya, Àustria, Bèlgica i, en certa mesura, també

per als Estats Units, on es delimita una àrea al voltant de la qual s'exclou o es restringeix en gran mesura l'exercici del dret de reunió i de manifestació.

Pel que ara interessa, el precepte qüestionat introdueix una regulació específica que considera una infracció administrativa greu la conducta consistent en la celebració de reunions i manifestacions que: a) pertorbin greument la seguretat ciutadana; b) tinguin lloc davant de les seues parlamentàries, amb independència que estiguin reunides o no, i c) no siguin constitutives d'infracció penal. A aquests efectes, assenyalarem que entre els delictes contra les institucions de l'Estat, els articles 494 i 498 del Codi penal castiguen els responsables de les reunions o manifestacions que alterin el normal funcionament de les assemblees legislatives quan estiguin reunides o bé els subjectes que impedeixen assistir-hi els seus membres o coartin la lliure manifestació de les seves opinions o l'emissió del seu vot, respectivament.

Dit això, crida l'atenció que, atès que es tracta de reunions o manifestacions davant les cambres, no es tingui en compte expressament que la pertorbació hagi d'afectar el seu funcionament (en el sentit, per exemple, d'impedir-ne l'accés o la sortida dels representants populars per mitjans diferents a la utilització de la força, violència, intimidació o amenaça greu que són constitutius de la sanció penal). En aquest sentit, si bé hom podria pensar que l'afectació greu de la seguretat ciutadana a què fa referència el precepte porta implícita, en alguns casos, l'alteració del funcionament de les cambres, aquesta presumpció es desdibuixa quan, per exemple, les assemblees legislatives no estan reunides. D'aquí que entenguem que el tipus de l'article 36.2 LOPSC planteja una indefinició sobre el bé jurídic que, en realitat, es pretén protegir amb la conducta proscriu. En efecte, la individualització d'aquest tipus de desordre, a partir de la identificació d'un lloc tan rellevant com són els voltants de les seues de les cambres parlamentàries, suggereix que el bé jurídic protegit hauria de ser el normal funcionament d'aquestes i la inviolabilitat dels seus membres (com, de fet, permetria deduir la referència que fa que la conducta no constitueixi infracció penal), però el precepte només es refereix, genèricament, a la seguretat ciutadana.

A més, la seva interpretació estricta, que és la que escau en tractar-se d'una norma sancionadora, comporta que l'alteració greu de la seguretat ciutadana, amb motiu d'altres reunions o manifestacions, no estigui sancionada. Tot i això, podria tenir cabuda dins el tipus descrit en l'apartat 3, que qualifica també com a infracció greu «[c]ausar desordres a les vies, espais o establiments públics, o obstaculitzar la via pública amb mobiliari urbà, vehicles, contenidors, pneumàtics o altres objectes, quan en tots dos casos s'ocasioni una alteració greu de la seguretat ciutadana».

Per tant, pels motius exposats, no queda convenientment explicitat quin és el bé jurídic protegit en el tipus de la infracció greu que descriu l'article 36.2 LOPSC, el qual tan sols al·ludeix a la protecció de la seguretat ciutadana, sense cap afectació a la funció parlamentària. Aquesta situació, com hem dit, s'agreuja perquè el tipus emprat inclou també els supòsits en què les cambres parlamentàries no estan reunides o, fins i tot, no estan en funcionament (p. e. dies festius).

A les anteriors consideracions hem d'afegir que la identificació del lloc on s'ha de produir la reunió o la manifestació, en ocasió de la qual es causen les pertorbacions i que resulta ser un element cabdal del tipus, no queda explicitada amb la precisió necessària que eviti l'ambigüitat i la confusió. En efecte, l'expressió «davant les seus» no permet identificar amb exactitud (a diferència del que passa en normes semblants del dret comparat, com ara la *Police Reform and Social Responsibility Act* de 2011 per a Anglaterra i Gal·les) l'àrea o el perímetre on resulta aplicable la infracció.

Les consideracions anteriors ens permeten concloure que l'article 36.2 LOPSC configura un tipus excessivament obert que vulnera els principis de legalitat (art. 25.1 CE) i, en relació amb aquest, el de seguretat jurídica (art. 9.3 CE) que, per aquesta mateixa raó, pot desincentivar indegudament l'exercici del dret fonamental de l'article 21 CE, element essencial del nostre ordenament jurídic (per totes, STC 88/2003, de 19 de maig, FJ 8).

Cal dir, finalment, que la conclusió a què hem arribat fa innecessari que entrem en l'examen del precepte des de la perspectiva de la proporcionalitat de la sanció que s'hi pre-

veu, ni tampoc de la inversió de la càrrega de la prova i la possible vulneració de l'article 24 CE.

– L'apartat 8 de l'article 36 LOPSC considera infracció greu:

«8. La pertorbació del desenvolupament d'una reunió o manifestació lícita, quan no constitueixi infracció penal.»

Aquesta norma presenta una formulació, quant a l'element objectiu del tipus, idèntica a la que, segons hem vist, emprava l'apartat 1 del mateix precepte, en el sentit que es refereix tan sols a «[l]a pertorbació», en aquest cas, d'una reunió o manifestació; per tant, la conclusió ha de ser que incorre en el mateix vici d'inconstitucionalitat que aquell.

Les normes sancionadores han de complir, en tot cas, la necessitat imperiosa de predeterminació normativa de les conductes il·lícites i de les sancions corresponents, mitjançant preceptes que permetin predir, amb suficient grau de certesa, els comportaments constitutius d'una infracció i les sancions que els són aplicables. I això no canvia pel fet que, com succeeix en el present cas, es tracti d'una norma protectora de l'exercici del dret fonamental de reunió i de manifestació.

En efecte, hom podria pensar que el caràcter ampli o poc concret de les conductes que aquí se sancionen, amb independència de la seva gravetat, estaria justificat perquè es tracta de la protecció d'un dret fonamental i la pretensió d'assegurar la plena indemnitat del seu exercici davant d'acions que en puguin alterar el desenvolupament normal. Aquesta finalitat tuitiva, però, ha d'aconseguir-se respectant el principi de seguretat jurídica, de manera que l'amplitud de les conductes sancionables derivada de la indefinició del tipus no impedeix sinó que, ans al contrari, reclama la precisió de la tipificació de la infracció administrativa. Dit amb unes altres paraules, el ciutadà ha de saber, amb certesa i en tot cas, els actes pels quals pot ser sancionat, requisit aquest darrer que, com ha quedat exposat, no compleix el precepte que estem examinant, atès que permetria que qualsevol pertorbació, fins i tot lleu, pogués ser sancionada com a infracció greu.

En conseqüència, l'apartat 8 de l'article 36 LOPSC és contrari als principis de legalitat (art. 25.1 CE) i de seguretat jurídica (art. 9.3 CE).

– L'apartat 16 de l'article 36 LOPSC considera infracció greu:

«16. El consum o la tinença il·lícits de drogues tòxiques, estupefaents o substàncies psicotròpiques, encara que no estiguin destinades al tràfic, en llocs, vies, establiments públics o transports col·lectius, així com l'abandonament dels instruments o altres efectes utilitzats per a això en els llocs esmentats.»

Aquest precepte, a diferència del Codi penal, que castiga el cultiu, l'elaboració i el tràfic de drogues, sanciona administrativament la conducta individual de tinença o consum il·lícits en espais públics, excoient-ne per tant, el consum en àmbits privats. El principal dubte interpretatiu que posa de manifest la descripció d'aquesta infracció es relaciona amb la delimitació d'allò que s'ha d'entendre per «tinença il·lícita». Al nostre entendre, però, el fet que no ho expliciti no suposa que la conducta tipificada com a infracció quedi indeterminada, és a dir, l'expressió «tinença il·lícita» com a element configurador de la conducta infractora no contravé les exigències del principi de legalitat (art. 25.1 CE).

En aquest sentit mateix s'ha pronunciat el Tribunal Constitucional respecte de l'apartat 1 de l'article 25 LOPSC 1/1992 —gairebé idèntic al que ara estem examinant—, el qual no contenia cap remissió a una determinació reglamentària d'aquesta expressió, que ha considerat que es tracta d'un «(concepto no tachable de impreciso y cuya determinación corresponderá a los tribunales), aunque sí será necesario acudir a otras reglas legales, como la Ley 17/1967, de 8 de abril, sobre normas reguladoras de estupefacientes, para identificar lo que sea tenencia lícita (art. 22 de dicha ley) y determinar por contraste con ellas la tenencia ilícita sancionable» (STC 341/1993, FJ 9.a). Dit resumidament, estem davant d'una conducta fàcilment determinable, perquè la seva concreció és raonablement factible.

A partir d'aquí, hom pot afirmar que la tinença d'aquest tipus de substàncies serà il·lícita sempre que no estigui desti-

nada a algun dels usos lícits que preveu l'article 22 de la Llei 17/1967, de 8 d'abril, per la qual s'actualitzen les normes vigents sobre estupefaents i s'adapten al que estableix el Conveni de 1961 de les Nacions Unides. Segons aquesta darrera norma, no se n'admeten altres usos que els industrials, terapèutics, científics i docents.

En conclusió, l'apartat 16 de l'article 36 LOPSC no és contrari a l'article 25.1 CE ni vulnera tampoc el principi de seguretat jurídica (art. 9.3 CE).

– L'apartat 22 de l'article 36 LOPSC considera infracció greu:

«22. L'incompliment de les restriccions a la navegació imposades per reglament a les embarcacions d'alta velocitat i aeronaus lleugeres.»

Aquí analitzarem si la referència a les restriccions a la navegació «imposades per reglament» constitueix una clàusula de remissió en blanc que no permet identificar quin tipus de conducta és objecte de sanció.

A aquest efecte convé recordar novament la doctrina del Tribunal Constitucional quan argumenta que la vigència del principi *nullum crimen nulla poena sine lege* comporta, a banda de la garantia material, consistent, com hem vist, en la predeterminació normativa de les conductes il·lícites, la garantia formal, és a dir, «la suficiència de rango de las normas tipificadoras y sancionadoras, pues la locución “legislación vigente” que emplea el art. 25.1 de la Constitución es expresiva de una reserva de Ley en materia sancionadora» (STC 341/1993, FJ 10, amb citació de moltes altres d'anteriors). Tot això tenint en compte també que, com ha afirmat el Tribunal Constitucional mateix, no s'exclou que la norma contingui remissions a disposicions reglamentàries sempre que restin suficientment determinats els elements essencials de la conducta antijurídica i la naturalesa i els límits de les sancions que s'han d'imposar. És a dir, allò que prohibeix la Constitució és la remissió reglamentària que faci possible una regulació independent i no clarament subordinada a la llei, «pero no impide la colaboración reglamentaria en la normativa sancionadora» (ibídem).

Per tal que sigui possible aquesta col·laboració, l'alt tribunal ha fixat els requisits que s'han de complir i que podem

resumir en els dos següents: a) la norma de rang legal ha de determinar suficientment els elements essencials de la conducta antijurídica, així com la naturalesa i els límits de les sancions, i b) no és constitucionalment admissible la mera habilitació a l'Administració per una norma de rang legal que estigui buida de tot contingut propi, per a la tipificació dels il·lícits administratius i per a l'establiment de les corresponents conseqüències sancionadores (STC 127/1990, de 5 de juliol).

D'acord amb aquests paràmetres constitucionals, examinarem a continuació si l'article 36.22 LOPSC, en la referència que conté a les restriccions a la navegació «reglamentàriament imposades» s'hi ajusta o, el que és el mateix, si respecta la garantia formal d'acord amb la qual només la llei pot configurar supòsits d'infracció.

Sobre aquesta qüestió cal recordar que, en principi, les normes que descriuen com a infracció l'incompliment d'unes obligacions administratives, contingudes en un reglament, no vulneren l'exigència de llei formal. En aquest sentit, el Tribunal Constitucional ha entès justificada la remissió a la normativa administrativa on, en l'àmbit sancionador i en atenció al bé jurídic protegit, quan la matèria regulada pot presentar una complexitat tècnica, exigint però que, al mateix temps, la norma sancionadora contingui el nucli essencial de la prohibició (STC 101/2012, de 8 de maig, FJ 5). De forma semblant, interessa ara destacar el pronunciament de la STC 341/1993, sobre l'article 26.j LOPSC 1/1992, que establia com a infracció lleu la transgressió de les obligacions i prohibicions establertes «en les reglamentacions específiques o en les normes de policia dictades en execució d'aquestes». En aquella ocasió, la conclusió va ser la inconstitucionalitat del precepte, en la mesura que habilitava el reglament per a la configuració *ex novo* i incondicionada dels supòsits d'infracció (FJ 10).

Seguint les anteriors consideracions, pressuposem que el precepte examinat es refereix a restriccions a la navegació que tenen naturalesa tècnica i, per aquesta raó, la remissió que fa a les normes reglamentàries per al seu establiment estaria justificada. Concretament, les que s'imposen a les embarcacions d'alta velocitat estan establertes al Reial decret

1119/1989, de 15 de setembre, pel qual es regula el tràfic d'embarcacions especials d'alta velocitat en les aigües marítimes espanyoles. Aquesta norma reglamentària, que es pot qualificar com a tècnica, defineix, en primer lloc, què s'ha d'entendre per embarcació lleugera (art. 1) i després regula, entre altres aspectes, els requisits que s'han de complir per atracar al port i per sortir-ne (art. 3) i les mesures que han de complir per salvaguardar la seguretat i el trànsit marítim (art. 4). La mateixa naturalesa té el Reial decret 2876/1982, de 15 d'octubre, pel qual es regula el registre i l'ús d'aeronaus d'estructura ultralleugera i es modifica el registre d'aeronaus privades no mercantils, i també l'Ordre de 24 d'abril de 1986 (modificada pels RD 1591/1999 i 123/2015), per la qual es regula el vol en ultralleuger, que desenvolupa l'esmentat Reial decret, ja que, dins el seu àmbit específic, contenen una regulació i finalitat semblants, és a dir, des de la definició dels diferents tipus d'aparells als requisits per a la pràctica del vol (com ara zones que no es poden sobrevolar o alçada del vol). Finalment, pel que fa al règim jurídic aplicable a les aeronaus civils pilotades per control remot, el desenvolupament reglamentari previst per l'article 50.9 de la Llei 18/2014, de 15 d'octubre, d'aprovació de mesures urgents per al creixement, la competitivitat i l'eficiència resta encara pendent d'aprovació.

No podem dir el mateix, això no obstant, del compliment de l'exigència que la norma que remet al Reglament estableixi el nucli essencial de la prohibició. En efecte, l'apartat 22 es limita a sancionar l'incompliment de les restriccions a la navegació que continguin els reglaments, sense contenir cap exigència específica de lesió o posada en perill del bé jurídic protegit, que serveixi per precisar el nucli essencial de la prohibició administrativa.

En conseqüència, l'apartat 22 de l'article 36 LOPSC és contrari a l'article 25.1 CE.

– L'apartat 4 de l'article 37 LOPSC considera infracció lleu:

«4. Les faltes de respecte i consideració dirigides a un membre de les forces i cossos de seguretat en l'exercici de les seves funcions de protecció de la seguretat, quan aquestes conductes no siguin constitutives d'infracció penal.»

La infracció tipificada en el present article 37.4 LOPSC ha substituït la falta penal continguda fins ara a l'article 634 CP, que castigava amb pena de multa de deu a seixanta dies «[e]ls qui faltin al respecte i consideració deguts a l'autoritat o als seus agents [...], quan exerceixin les seves funcions». Respecte d'aquest apartat, el nostre examen se centrarà en determinar si l'expressió faltes de «respecte i consideració» es pot considerar excessivament oberta i ambigua i, per tant, si s'ajusta o no al principi de tipicitat.

Per fer-ho, haurem de partir de la jurisprudència fixada pel Tribunal Constitucional en relació amb la utilització de conceptes jurídics indeterminats en l'àmbit de les normes sancionadores. Sobre això, hem de recordar novament que l'alt tribunal ha admès un cert marge d'indeterminació en la formulació dels tipus il·límits, permetent que puguin incloure conceptes jurídics indeterminats, sempre que la seva concreció sigui raonablement possible en virtut de criteris lògics, tècnics o d'experiència que permetin preveure, amb la suficient seguretat, la naturalesa i les característiques cabdals de les conductes constitutives de la infracció tipificada. Tot això, amb el benentès que la dita indeterminació no comporti una inseguretat jurídica insuperable o consisteixi en formulacions tan obertes que l'efectivitat de les quals depengui d'una decisió pràcticament lliure i arbitrària de l'interpret i aplicador de la norma (STC 145/2013, FJ 4).

Així ha pogut afirmar, per bé que en un cas referit a una situació d'especial subjecció, que el terme «irrespetuosidad» que emprava la norma aleshores qüestionada com a definidor de la conducta infractora no vulnerava l'article 25.1 CE, ja que «resulta susceptible de delimitación en relación con cada supuesto de hecho, en virtud de los criterios de interpretación utilizables en nuestro ordenamiento» (STC 69/1989, de 20 d'abril, FJ 1). D'altra banda, resulta comunament acceptat que la falta de respecte i la falta de consideració es projecten sobre conductes amb un significat i abast intercanviables.

Dit això, als efectes d'aquest examen, resulta d'interès fer referència, ni que sigui molt breument, a la doctrina elaborada sobre els límits del dret fonamental a la llibertat d'expressió quan es tracta d'opinions, d'idees o de pensaments emesos

amb relació a un subjecte que exerceix funcions públiques, com és el cas que ara ens ocupa (membres de les forces i els cossos de seguretat). En aquests casos, el Tribunal Constitucional parteix de la consideració que aquesta llibertat fonamental té una dimensió especial, com a llibertat individual i com a garantia de la possibilitat d'existència de l'opinió pública, indissolublement unida al pluralisme polític propi de l'estat democràtic (entre moltes d'altres, STC 104/1986, de 17 de juliol; 78/1995, de 22 de maig, i 76/2002, de 8 d'abril).

Per aquest motiu, des d'un inici ha reiterat que disposa d'un àmbit d'acció que només està delimitat per «la ausencia de expresiones indudablemente injuriosas sin relación con las ideas u opiniones que se expongan y que resulten innecesarias para su exposición», però també ha mantingut, inequívocament, que la Constitució no reconeix en cap moment «un pretendido derecho al insulto». Per tant, no «veda, en cualesquiera circunstancias, el uso de expresiones hirientes, molestas o desabridas, pero de la protección constitucional que otorga el art. 20.1.a CE están excluidas las expresiones absolutamente vejatorias: es decir, aquéllas que, dadas las concretas circunstancias del caso, y al margen de su veracidad o inveracidad, sean ofensivas, oprobiosas y resulten impertinentes para expresar opiniones» (per totes, STC 232/2002, FJ 4). Així mateix, ha insistit en la legitimitat de la crítica als actes propis dels professionals, incloent-hi els constituïts en autoritat (STC 46/1998, FJ 3). I, finalment, ha dit, a propòsit del delictes de desacatament, que «difícilmente puede el honor personal representar un papel decisivo como límite constitucional» quan allò que està en joc és «la autoridad de las instituciones públicas, cuya función se ve entorpecida u obstaculizada cuando, injustificadamente o con ligereza, se ataca la honorabilidad o se pone en cuestión la honestidad de sus titulares» (STC 46/1998, FJ 7; 143/1991, FJ 4).

D'acord amb el que s'ha exposat, entenem que la tipificació de la precitada infracció que, com hem vist, reproduceix gairebé de forma literal el tipus penal que fins ara ha constituït falta, i que es refereix a les conductes atemptatòries contra el principi d'autoritat que siguin constitutives d'excessos verbals o altres conductes irrespectuoses amb l'autoritat si

impliquen menyspreu del dit principi, no vulnera el principi de taxativitat de les infraccions administratives, tal com l'ha definit la jurisprudència constitucional. I això és així, tot i admetent que té un cert grau d'indeterminació, en el sentit que caldrà una valoració que tingui en compte el contingut de les expressions, les circumstàncies de les persones, de temps i de lloc, així com l'ocasió en què han estat proferides. D'aquest parer és el Tribunal Constitucional quan afirma que el legislador difícilment pot arribar a preveure, amb tot detall, totes les circumstàncies del cas, de forma que és adequat i raonable que sigui l'aplicador del dret qui les hagi d'apreciar, sempre que no ho faci d'una manera arbitrària.

Per tot el que acabem de dir, l'apartat 4 de l'article 37 LOPSC no és contrari a l'article 25.1 CE.

En relació amb aquest mateix apartat, la sol·licitud presentada pels diputats del Grup Parlamentari d'ICV-EUiA denuncia també una possible vulneració de «l'article 9.3 de la CE que prohibeix precisament l'arbitrarietat dels poders públics entenent que la persona multada haurà de demostrar la seva innocència davant l'ampli marge d'interpretació que es concedeix a l'Administració i l'article 24 de la CE sobre tutela judicial efectiva i presumpció d'innocència».

La infracció consistent en la manca de respecte cap a un membre de les forces i els cossos de seguretat en l'exercici de les seves funcions presenta, certament, la particularitat del fet que serà el mateix agent que ha patit la falta de respecte qui redactarà l'atestat, de manera que es podria pensar en una manca d'objectivitat en la seva formulació. Tanmateix, hem d'aplicar aquí també la doctrina jurisprudencial que hem exposat en l'apartat 3.A, d'aquest mateix fonament jurídic, en tractar la presumpció d'innocència i on hem afirmat que el valor probatori que s'atorgava a les denúncies, atestats i actes formulats pels agents de l'autoritat no vulnera l'article 24.2 CE, perquè només afecta els fets, deixant llibertat a l'òrgan sancionador per valorar-los i adoptar un criteri propi.

– L'apartat 7 de l'article 37 LOPSC considera infracció lleu:

«7. L'ocupació de qualsevol immoble, habitatge o edifici aliens, o la permanència en aquests, en tots dos casos contra la vo-

luntat del propietari, l'arrendatari o el titular d'un altre dret sobre aquests, quan no siguin constitutives d'infracció penal. Així mateix, l'ocupació de la via pública amb infracció del que disposa la Llei o contra la decisió adoptada en aplicació d'aquella per l'autoritat competent. S'entén inclosa en aquest supòsit l'ocupació de la via pública per a la venda ambulant no autoritzada.»

Tot i que els dubtes de constitucionalitat que els diputats signants de la primera sol·licitud plantegen respecte d'aquest precepte es concreten en el caràcter desproporcionat de la sanció i, per tant, en si pot comportar la vulneració dels articles 9.3 i 25.1 CE, tractarem prèviament si s'ajusta al principi de tipicitat, que la segona sol·licitud considera en general vulnerat, ja que la seva formulació presenta, *prima facie*, una certa indeterminació pel que fa a la descripció del tipus infractor.

El dret penal, que a l'article 245.2 CP descriu un tipus delictiu molt semblant a la infracció administrativa que ara és objecte del nostre dictamen, queda reservat, en virtut del principi d'intervenció mínima, per a aquells supòsits greus d'usurpació, mentre que escau l'aplicació del dret administratiu sancionador per a allò que sigui necessari per assolir les funcions i els fins propis de l'Administració, entre els quals s'hi inclou la seguretat ciutadana, de la qual, val a dir, el precepte examinat no en fa cap esment. Del que acabem d'exposar es desprèn que l'activitat sancionadora de l'Administració s'ha d'adreçar a la consecució dels objectius que constitucionalment li pertanyen i són exigibles, la qual cosa significa que les infraccions administratives les integren conductes que són lesives per als béns jurídics de titularitat col·lectiva (entre els quals no s'hi inclou, entenem, els que afecten individualment el patrimoni de les persones), però sempre per castigar vulneracions menys greus que les sancionades penalment.

Des d'aquesta perspectiva, la forma en què la present Llei ha tipificat l'ocupació d'immobles és, al nostre parer, excessivament oberta. Efectivament, d'una banda, tal com està descrita la conducta de l'il·lícit que se sanciona, «[l]'ocupació de qualsevol immoble [...] o la permanència en aquests», podria incloure qualsevulla ocupació sense autorització del ti-

tular, amb independència que afectés una relació jurídica de caràcter estrictament privat. A aquest efecte, hem de tenir present que no tota lesió del dret de propietat és susceptible de ser sancionada penalment o administrativament, ja que el dret civil preveu les accions necessàries per restablir la integritat i el gaudi pacífic dels drets del titular (per exemple, a través de la protecció sumària de la possessió o dels processos de desnonament).

I de l'altra, com ho prova el seu mateix tenor literal, no queda expressat de forma suficientment nítida quin és el bé jurídic protegit per l'article 37.7 LOPSC, en el sentit que la seva redacció no condueix necessàriament a l'establiment d'una connexió directa i clara amb la protecció de la seguretat ciutadana.

Per evitar qualsevol mena de confusió sobre aquests aspectes i en coherència amb l'objecte que persegueix la Llei (art. 1.2 LOPSC), la descripció de la conducta hauria d'haver inclòs la referència a quina és la lesió o la posada en perill del bé jurídic que es pretén protegir. No haver-ho fet implica incórrer en una manca de claredat i de certesa sobre quin és l'abast i la finalitat de la infracció aplicable i, consegüentment, en la vulneració del principi de tipicitat i també del de seguretat jurídica.

Aquesta crítica es pot fer també al tipus descrit en el segon paràgraf d'aquest mateix apartat, perquè no identifica de quina llei es tracta ni la mena d'infracció a la qual es refereix, com tampoc explicita el tipus de decisió, la confrontació amb la qual origina el comportament proscrit. Pel que fa al darrer incís, referit a l'ocupació de la via pública per a la venda ambulat, podria comportar, a més, una sostracció injustificada de les competències municipals sobre l'ús de la via pública, deixant de banda que tampoc en aquest darrer supòsit s'observa la connexió entre la pràctica de la venda ambulat i la seguretat ciutadana.

Les anteriors consideracions ens porten a concloure que l'apartat 7 de l'article 37 LOPSC és contrari als articles 25.1 i 9.3 CE.

Dit això, més enllà de les consideracions que, amb caràcter general, farem tot seguit respecte a la proporcionalitat de

les sancions previstes a la present Llei, no és necessari cap pronunciament sobre si la sanció que es preveu per a aquesta concreta infracció (que, d'acord amb l'article 39.1 LOPSC, pot anar des de 100 a 600 euros) vulnera o no aquell principi.

b) Entrant ara, precisament, en la crítica formulada arran del principi de proporcionalitat, els diputats del Grup Parlamentari d'ERC, com ja ha quedat dit, al·leguen, genèricament, que les sancions que es preveuen per a les infraccions previstes en els articles 35, 36 i 37 LOPSC estan mancades també de les mínimes característiques de proporcionalitat. Tot seguit, qüestionen també, de manera més específica, els articles 33.2 i 39 LOPSC per la forma en què l'un determina el grau màxim de les multes i l'altre la diferència entre límits màxims i mínims.

Per la seva part, els diputats signants de la primera sol·licitud identifiquen aquesta possible vulneració constitucional en els articles 35.1, 36.2 i 37.7 LOPSC (tots examinats en l'apartat 3.B).

Un cop delimitats en aquests termes els dubtes que plantegen les peticions en l'àmbit de la proporcionalitat, i abans d'entrar en l'examen específic dels preceptes concrets que, a parer dels sol·licitants, infringirien aquest principi, donarem resposta al retret que, sense identificar cap infracció concreta, es formula globalment respecte del fet que «[l]es conductes infractores es relacionen en termes genèrics, mancats de les mínimes característiques de [...] proporcionalitat».

Per fer-ho, hem de partir de la jurisprudència constitucional abans ressenyada segons la qual el legislador, que ha de tenir sempre present la raonable exigibilitat d'una conducta i la proporcionalitat de la pena, gaudeix, dins dels límits establerts per la Constitució, d'un marge prou ampli per configurar els béns penalment protegits, els comportaments penalment repressibles, el tipus i la quantia de les sancions penals, així com la proporció entre les conductes que pretén evitar i les penes amb les quals intenta aconseguir-ho (STC 55/1996, de 28 de març, FJ 6). Aquesta mateixa jurisprudència afegeix que la proporció que hagi de guardar un comportament penalment típic amb la sanció és fruit d'un judici d'oportunitat complex, perquè la norma fonamental no imposa uns límits precisos i unívocs.

A partir d'aquí, i en relació, específicament, amb el control constitucional de la proporcionalitat, l'alt tribunal ha assenyalat que té un abast i una intensitat molt limitats, «ya que se ciñe a comprobar si se ha producido un sacrificio patentemente innecesario de derechos que la Constitución garantiza» (FJ 8). És en aquest sentit que afirma també que només es podrà procedir a l'expulsió de la norma de l'ordenament jurídic si, en vista del raonament lògic, de dades empíriques no controvertides i del conjunt de sancions que el mateix legislador ha estimat necessàries per assolir fins de protecció anàlegs, «resulta evidente la manifiesta suficiencia de un medio alternativo menos restrictivo de derechos» (ibídem).

Aplicant aquests criteris al règim sancionador previst a la Llei que estem dictaminant, entenem que aquesta vulneració no es produeix. En efecte, el mètode logicocomparatiu consistent en confrontar les multes previstes en el Codi penal per a les faltes que tipificaven conductes equivalents a les tipificades ara com a infraccions administratives no permet concloure de forma evident ni manifesta que el principi de proporcionalitat resulti contradit. I això és així perquè el desplaçament d'alguns comportaments tipificats com a falta en el Codi penal a la via administrativa té un caràcter ambivalent des del punt de vista de l'agreujament o alleugeriment de les sancions; és a dir, si bé, d'una banda, la Llei examinada ha optat per un cert agreujament de les conductes que ara es tipifiquen com a infraccions greus, de l'altra, en canvi, per a les lleus s'ha produït el fenomen invers, l'alleugeriment. Des d'aquesta perspectiva, doncs, podem afirmar que la resposta sancionadora que conté la LOPSC no vulnera el principi de proporcionalitat. A la mateixa conclusió porta l'anàlisi comparativa del règim de sancions globalment considerat, que preveia la LOPSC 1992, que establia multes de 30.050,62 a 601.012,1 euros per a les infraccions molt greus; de 300,52 a 30.050,61 euros, per a les greus, i fins a 300,51 euros per a les lleus.

Tractarem, tot seguit, l'examen dels preceptes respecte dels quals, de forma expressa, s'al·lega manca de proporcionalitat de les sancions que s'hi preveuen, començant pels articles 33.2 i 39 LOPSC, que són els que, des d'aquesta perspectiva, tenen un caràcter més general. Després, analitzarem

els articles 35.1 i 37.1 LOPSC, amb relació als quals es denuncia també que comporten una restricció indeguda dels drets de reunió i de manifestació.

– L'apartat 2 de l'article 33 LOPSC disposa el següent:

«2. Dins dels límits que es preveuen per a les infraccions molt greus i greus, les multes es divideixen en tres trams de la mateixa extensió, corresponents als graus mínim, mitjà i màxim, en els termes de l'apartat 1 de l'article 39.

La comissió d'una infracció determina la imposició de la multa corresponent en grau mínim.

La infracció s'ha de sancionar amb una multa en grau mitjà quan s'acrediti la concurrència, almenys, d'una de les circumstàncies següents:

a) La reincidència per la comissió en el terme de dos anys de més d'una infracció de la mateixa naturalesa, quan així s'hagi declarat per resolució ferma en via administrativa.

b) La realització dels fets amb intervenció de violència, amenaça o intimidació.

c) L'execució dels fets utilitzant qualsevol tipus de peça de roba o objecte que cobreixi la cara, de manera que s'impeideixi o es dificulti la identificació.

d) L'ús, per cometre la infracció, de menors d'edat, persones amb discapacitat necessitades de protecció especial o en situació de vulnerabilitat.

En cada grau, per individualitzar la multa cal tenir en compte els criteris següents:

a) L'entitat del risc produït per a la seguretat ciutadana o la salut pública.

b) La quantia del perjudici causat.

c) La transcendència del perjudici per prevenir, mantenir o restablir la seguretat ciutadana.

d) L'alteració ocasionada en el funcionament dels serveis públics o en el proveïment de béns i serveis a la població.

e) El grau de culpabilitat.

f) El benefici econòmic obtingut com a conseqüència de la comissió de la infracció.

g) La capacitat econòmica de l'infractor.

Les infraccions només s'han de sancionar amb una multa en grau màxim quan els fets siguin d'una gravetat especial i així ho justifiquin el nombre i l'entitat de les circumstàncies concurrents i els criteris que preveu aquest apartat.»

Els diputats del Grup Parlamentari d'ERC centren els seus dubtes en el darrer incís de l'apartat 2 perquè entenen que,

per sancionar amb una multa en grau màxim, estableix un element de gradació genèric i poc precís, consistent que els fets siguin «especialment greus tenint en compte el nombre i l'entitat de les circumstàncies concurrents». Això anterior, a parer dels sol·licitants, podria vulnerar, a banda del principi de proporcionalitat, el de seguretat jurídica (art. 9.3 CE).

Segons allò que, amb caràcter general, ja va establir l'article 131.3 LRJPAC, el precepte objecte de la nostra anàlisi pretén garantir que les multes que imposi l'Administració en l'àmbit de la seguretat ciutadana mantinguin la deguda proporció entre la gravetat del fet constitutiu de la infracció i la sanció aplicada. Així, prescriu que, com a regla general, la comissió de la infracció determina la imposició de la sanció en grau mínim, i tot seguit estableix les circumstàncies agreujants que hauran de permetre sancionar una conducta infractora amb una multa de grau mig, així com els criteris que s'hauran de tenir en compte per individualitzar les sancions pecuniàries.

Sobre aquesta qüestió, hem de començar recordant que la qualificació de les infraccions està regida també pel principi de tipicitat, en el sentit que les raons que permetin agreujar-les han d'estar determinades amb claredat. És a dir, d'acord amb la jurisprudència constitucional, el principi de legalitat i, juntament amb aquest, el de seguretat jurídica, resulten vulnerats si la norma en qüestió només estableix uns criteris generals de graduació, sense especificar, per exemple, la distinció entre els diferents tipus de sancions, atenent a la gravetat de les infraccions comeses. En aquest sentit, el Tribunal Constitucional ha afirmat que «[n]o resultando de norma alguna la distinción entre infracciones muy graves y otras, ni la división de cada una de estas ignotas categorías en distintos grados, es evidente que este modo de graduación *ad hoc* de la sanción correspondiente a cada concreta infracción no garantiza mínimamente la seguridad jurídica de los administrados» (STC 207/1990, de 17 de desembre, FJ 3). En canvi, l'article 25.1 CE no resulta contradictori si l'habilitació legal faculta l'Administració per ponderar l'abast de la sanció mentre no es tradueixi en una facultat discrecional i completament lliure, cosa que s'evita, com hem dit, amb l'establiment dels criteris legals que cal tenir en compte per a la dita graduació.

Així, l'alt tribunal ha pogut afirmar, per exemple, que «intencionalidad, daño producido y reincidencia o reiteración» són criteris «perfectamente definidos y objetivados que condicionan normativamente la actuación de la Administración y que permiten la revisión jurisdiccional de la decisión que, en cada caso, hubiese alcanzado» (STC 14/1998, 22 de gener, FJ 10). Per altra part, ja hem dit que la possibilitat de ponderar l'aplicació de la sanció corresponent a cada cas concret permet respectar la proporcionalitat quan els tipus siguin amplis per raó de la naturalesa del comportament que es vol prescriure.

En qualsevol cas, el mateix tribunal ha advertit també que la necessitat que la llei predetermini suficientment les infraccions i les sancions i que hi hagi la necessària correspondència entre ambdues «no implica un automatismo tal que suponga la exclusión de todo poder de apreciación por parte de los órganos administrativos a la hora de imponer una sanción concreta» (STC 113/2002, de 9 de maig, FJ 6).

Per dir-ho resumidament, l'Administració no gaudeix d'una discrecionalitat absoluta per imposar les sancions en el grau que estimi més convenient, sinó que resta sotmesa, en allò que sigui més carregós per a l'infractor, a les circumstàncies marcades per la llei i que resultin degudament provades. En cas contrari, resultaria vulnerat el principi de proporcionalitat, com també els de responsabilitat o culpabilitat i el de motivació que s'hi vinculen.

Traslladant aquest paràmetre de constitucionalitat al darrer paràgraf de l'apartat 2 que, com hem vist, és l'únic qüestionat per la sol·licitud, entenem que, pel que fa a l'agreujament de les sancions al grau màxim, es donen les exigències de predeterminació normativa i certa que deriven dels articles 25.1 i 9.3 CE. I això és així perquè el criteri de l'«especial gravetat dels fets» que, d'acord amb l'esmentat paràgraf, s'ha de tenir en compte a l'hora d'imposar la multa en el grau màxim, no deixa la decisió al lliure arbitri de l'òrgan sancionador, sinó que aquest l'ha de justificar (motivar) tenint en consideració el nombre (no n'hi ha prou amb una) i l'entitat de les circumstàncies que hi concorren (entre d'altres, la reincidència i la intervenció de violència, amenaça o intimidació). Igualment, amb vista a la individualització de la sanció, resta

sotmès als criteris que especifica aquest mateix apartat 2 (el grau de culpabilitat, la quantia del perjudici, el risc produït, la capacitat econòmica de l'infractor, etc.).

En conseqüència, el darrer paràgraf de l'apartat 2 de l'article 33 LOPSC no és contrari a la Constitució.

– L'apartat 1 de l'article 39 LOPSC disposa el següent:

«1. Les infraccions molt greus s'han de sancionar amb una multa d'entre 30.001 i 600.000 euros; les greus, amb una multa d'entre 601 i 30.000 euros, i les lleus, amb una multa d'entre 100 i 600 euros.

D'acord amb el que disposa l'article 33.2, els trams corresponents als graus màxim, mitjà i mínim de les multes previstes per la comissió d'infraccions greus i molt greus són els següents:

a) Per a les infraccions molt greus, el grau mínim comprèn la multa d'entre 30.001 i 220.000 euros; el grau mitjà, d'entre 220.001 i 410.000 euros, i el grau màxim, d'entre 410.001 i 600.000 euros.

b) Per a les infraccions greus, el grau mínim comprèn la multa d'entre 601 i 10.400; el grau mitjà, d'entre 10.401 i 20.200 euros, i el grau màxim, d'entre 20.201 i 30.000 euros.»

Els diputats del Grup Parlamentari d'ERC centren els seus dubtes en «la gran diferència entre els límits mínims i els màxims de les sancions previstes a la llei per a cada tipus d'infracció» la qual cosa s'identifica amb el que disposa l'apartat 1, que és, per tant, el que serà objecte del nostre pronunciament.

Respecte d'aquesta qüestió, hem de començar recordant que, tal com acabem de veure, l'article 33.2 LOPSC disposa, en el segon paràgraf, que la comissió d'una infracció determina la imposició de la multa corresponent en grau mínim. Això hem d'afegir que entre els sis criteris d'individualització de la multa dins de cada grau s'inclou la capacitat econòmica de l'infractor (lletra g de l'article 33.2 LOPSC).

Partint de la regla cabdal que estableix l'apartat 1 del mateix article 33 LOPSC segons la qual, en la imposició de sancions, «cal observar el principi de proporcionalitat», la divisió, en tres trams, de les multes previstes per a les infraccions greus i molt greus constitueix una concreció que facilita l'aplicació proporcional de les sancions. Aquesta previsió, per cert, constitueix una novetat destacada respecte de la LOPSC ante-

rior que, tot i preveure diversos criteris de gradació i trams de quanties mínimes i màximes per a la triple classificació de les infraccions, no en preveia cap escalat.

En conseqüència, l'apartat 1 de l'article 39 LOPSC no és contrari a l'article 25.1 CE.

– L'article 35.1 LOPSC considera infracció molt greu, sancionada per l'article 39.1 amb multa de 30.001 a 600.000 euros:

«1. Les reunions o manifestacions no comunicades o prohibides en infraestructures o instal·lacions en què es presten serveis bàsics per a la comunitat, o pels voltants d'aquestes, així com la intrusió en els seus recintes, fins i tot sobrevol·lar-los, quan, en qualsevol d'aquests supòsits, s'hagi generat un risc per a la vida o la integritat física de les persones. En el cas de les reunions i manifestacions, en són responsables els organitzadors o promotors.»

Els diputats signants de la primera sol·licitud addueixen, simplement, que la sanció que correspon a la conducta que tipifica l'esmentat article 35.1 és desproporcionada. Per la seva banda, els diputats signants de la segona centren el seu retret en la restricció indeguda del dret a la llibertat de reunió pacífica i d'expressió. El fonamenten en el fet que «s'habilita als cossos policials per actuar amb base a mers indicis, la qual cosa desplaça les garanties judicials, en favor d'una major discrecionalitat de la policia, i això pot vulnerar el dret a la llibertat previst a l'article 17 CE i l'article 24 CE sobre tutela judicial efectiva».

Abans, però, de donar resposta als dubtes específics que plantegen els peticionaris, analitzarem si la infracció que ara estem examinant és constitucionalment legítima des de la perspectiva del principi de tipicitat. Sobre això hem de dir, en primer lloc, que el fet que doni un tracte diferent a les reunions o manifestacions no comunicades o prohibides respecte de les comunicades s'ha de posar en estricta relació amb la possibilitat d'alteració de la seguretat ciutadana, entesa aquesta, com assenyala la mateixa norma, com la generació d'un risc per a la vida o la integritat física de les persones, ja que la falta de comunicació impedeix que l'Administració pugui preveure i disposar dels mitjans oportuns per salvaguardar l'esmentada seguretat en aquelles infraestructures i instal·lacions.

Tanmateix, la inclusió dins d'aquest tipus d'infracció de les reunions o manifestacions «pels voltants» de les infraestructures o instal·lacions està mancada de la necessària concreció i claredat que, per a la definició del tipus infracció, exigeix la jurisprudència constitucional. En aquest cas, com també succeïa en relació amb l'apartat 2 d'aquest mateix article 36, no permet identificar amb la mínima precisió l'àrea d'influència que està afectada per aquesta infracció.

Entrant en l'anàlisi de la proporcionalitat de la sanció, cal que ens remetem al paràmetre de constitucionalitat exposat en allò que fa referència al fet que la necessitat que el legislador estableixi en alguns casos un tipus poc específic per poder proscriure una determinada conducta que, en cas contrari podria quedar impune, s'ha de compensar amb la possibilitat que, a l'hora de l'aplicació de la sanció corresponent, aquesta es pugui modular, segons la infracció comesa, per tal que es respecti el principi de proporcionalitat de les penes.

Pel que fa a la norma que ara ens ocupa, ja hem dit, en pronunciar-nos sobre la constitucionalitat de l'article 33 (relatiu a la graduació de les sancions), que permet resoldre, amb total garantia, la seva aplicació al cas concret que s'ajusti al principi de proporcionalitat.

Nogensmenys, per tot el que s'acaba de dir, l'expressió «o pels voltants d'aquestes» de l'apartat 1 de l'article 35 LOPSC és contrària al principi de tipicitat establert a l'article 25.1 CE i al de seguretat jurídica garantit per l'article 9.3 CE.

– L'apartat 1 de l'article 37 LOPSC considera infracció lleu:

«1. La celebració de reunions en llocs de trànsit públic o de manifestacions incomplint el que preceptuen els articles 4.2, 8, 9, 10 i 11 de la Llei orgànica 9/1983, de 15 de juliol, la responsabilitat de les quals correspon als organitzadors o promotors.»

Els diputats pertanyents al Grup Parlamentari d'ERC sostenen que aquest precepte incorre en una restricció indeguda del dret a la llibertat de reunió pacífica i d'expressió. Ho fonamenten en el fet que desplaça les garanties judicials en favor d'una major discrecionalitat de la policia, ja que, a parer seu, «s'habilita els cossos policials per actuar amb base a

mers indicis». A partir d'aquí, entenen que podria vulnerar el dret a la llibertat previst a l'article 17 CE i l'article 24 CE sobre tutela judicial efectiva.

Un cop determinat en aquests termes l'objecte de la sol·licitud, hem de descartar, en primer lloc, que la norma qüestionada (que coincideix literalment amb l'article 23.c LOPSC 1/1992, que ara es deroga) contingui una regulació que pugui vulnerar l'article 17 CE, ja que el dret a la llibertat i la seguretat personal reconegut per aquest precepte constitucional difícilment es pot veure afectat per la imposició d'una sanció econòmica.

Igualment, hem de descartar també que la norma habiliti, amb caràcter general, els cossos policials per actuar sobre la base de mers indicis i la consegüent vulneració de l'article 24 CE. Això és així perquè la descripció del tipus constitutiu de la infracció es fonamenta en fets objectius i fàcilment constatables i no sobre judicis de valor. En efecte, la determinació del fet que la reunió o manifestació no ha estat comunicada per escrit a l'autoritat administrativa (art. 8 LORDR) és un fet constatable documentalment que no necessita de cap valoració per part dels agents de l'autoritat. El mateix s'ha de dir, d'una banda, del fet que en l'esmentat escrit de comunicació no hi constin totes les dades que demana l'article 9 LORDR i, de l'altra, de si la reunió o manifestació s'ha dut a terme contradient allò que hagi disposat l'autoritat administrativa (art. 10 LORDR) o judicial (art. 11 LORDR) pel que fa a, per exemple, la modificació de la data, el lloc, la durada o l'itinerari.

En canvi, tot i que tampoc estem davant, insistim, d'una apreciació per mers indicis, el paper de les forces i els cossos de seguretat és certament més rellevant quan es tracta de determinar si els organitzadors de les reunions o manifestacions han complert amb l'obligació, prevista a l'article 4.2 LORDR, de desplegar tota l'activitat diligent per assolir-ne el bon ordre. Precisament, sobre la rellevància probatòria dels fets asseverats pels agents de l'autoritat, ens hem de remetre a la doctrina constitucional que ha quedat exposada en el punt 3.a d'aquest mateix fonament jurídic, la qual estableix que el contingut de la informació dels agents no condiciona el de la resolució administrativa que s'ha de dictar, de manera

que es donen les garanties legals que impedeixen apreciar la vulneració de l'article 24.2 CE.

Per tot el que s'acaba de dir, hem de concloure que l'apartat 1 de l'article 37 LOPSC no és contrari a la Constitució.

C) Donarem resposta, en darrer lloc, a l'al·legació referida al fet que l'article 30.3 LOPSC podria vulnerar el principi de culpabilitat i d'individualització de la sanció, el principi de legalitat de l'article 25.1 CE i el de seguretat jurídica de l'article 9.3 CE, perquè amplia la consideració de subjecte responsable a qualsevol persona que per qualsevol fet pugui determinar-se com a director de reunions o manifestacions.

El tenor literal de l'article 30 és el següent:

«3. Als efectes d'aquesta Llei, es consideren organitzadors o promotors de les reunions en llocs de trànsit públic o manifestacions les persones físiques o jurídiques que hagin subscrit la comunicació preceptiva. Així mateix, encara que no hagin subscrit o presentat la comunicació, també es consideren organitzadors o promotors els qui de fet les presideixin o dirigeixin o exerceixin actes semblants, o els qui per publicacions o declaracions de convocatòria, per les manifestacions orals o escrites que s'hi difonguin, pels lemes, les banderes o altres signes que mostrin o per qualsevol altre fet, es pugui determinar raonablement que en són directors.»

L'únic aspecte qüestionat per la segona sol·licitud de dictamen és el referit a l'assimilació als organitzadors o promotors de reunions o manifestacions, en la condició de responsables, de les persones que es pugui determinar raonablement que en són els «directors». Ho fa en termes semblants als que preveia l'article 23.c de la LOPSC anterior, amb la diferència que el terme «directors» n'ha substituït un altre, més ambigu, «inspiradors».

En exposar la jurisprudència constitucional sobre el dret administratiu sancionador, hem afirmat que està regit pel principi de responsabilitat individual, la qual cosa significa que només es pot sancionar a un individu pels seus propis actes (vegeu en aquest sentit l'art. 130.1 LRJPAC, ja citat a l'inici d'aquest fonament jurídic) i que cal que hi hagi dol o culpa, sense que hi càpiga la responsabilitat merament objectiva (STC

164/2005, de 20 de juny, FJ 6). Partint d'aquestes premisses, i tenint en compte que ser «director» de la manifestació o reunió implica clarament una participació directa en la seva organització, entenem que l'assimilació que fa aquest precepte entre els subjectes responsables i els organitzadors o promotors no vulnera el principi de responsabilitat individual, ni tampoc el de culpabilitat, que també es podria veure afectat.

A això hem d'afegir que la norma ara dictaminada es limita, en aquest punt, a definir què s'ha d'entendre per director i a assimilar-lo amb l'organitzador o el promotor, sense tipificar, però, quins són els fets dels quals han de respondre aquestes persones. Caldrà atènyer-se, per tant, a la tipificació d'una concreta infracció en la qual s'atribueixi la responsabilitat a aquests subjectes per comprovar si s'estableix de manera precisa la seva relació amb els fets tipificats, és a dir, si els directors responen per una conducta pròpia o bé se'ls fa responsables d'una conducta aliena, cas en el qual resultaria vulnerat el principi de responsabilitat individual i contradit, per tant, l'article 25.1 CE.

Examinarem a continuació la constitucionalitat de la regla per la qual es determina aquesta condició de directors, que el precepte en qüestió preveu que pugui derivar del criteri de raonabilitat, i que en principi hauria de valorar l'autoritat administrativa. En aquest punt, cal recordar que la jurisprudència constitucional, com ja hem indicat en el fonament jurídic anterior, ha afirmat que la compatibilitat dels conceptes jurídics indeterminats amb el principi de legalitat (art. 25 CE) se subordina a la contingència del fet que la seva concreció sigui raonablement factible «en virtud de criterios lógicos, técnicos o de experiencia, que permitan prever con suficiente seguridad la naturaleza y las características esenciales de las conductas constitutivas de la infracción tipificada» (per totes, STC 145/2013, FJ 4).

Doncs bé, a partir d'aquesta doctrina, entenem que fets com presidir, dirigir una manifestació o fer actes semblants, les publicacions o declaracions de convocatòria, la difusió de manifestacions orals o escrites, l'exhibició de lemes, banderes o altres signes o, en definitiva, qualsevol altre fet a què al·ludeix la norma dictaminada no constitueixen elements l'existència

dels quals, per si sola, determini l'atribució de la condició de directors i, per tant, de responsables, a les persones que els realitzen, sinó que cal un estricte judici de raonabilitat.

Com ha quedat dit a l'inici d'aquest fonament jurídic, el principi de determinació de la norma no significa que no es permeti que l'aplicador no pugui emprar un judici de raonabilitat, sempre, òbviament, que no incorri en arbitrarietat, ja que, difícilment, el legislador pot arribar a preveure amb tot detall les circumstàncies que es puguin arribar a donar. En aquest cas, la fixació d'una llista exemplificativa de fets base no constitueix, insistim, un criteri que per si sol sigui suficient per determinar la condició de director de la reunió o manifestació, sinó que l'aplicador de la norma haurà de procedir, necessàriament, a un judici de valor d'acord amb les regles de la lògica i l'experiència que, com acabem de dir, constitueixen un judici constitucionalment legítim.

Per tot el que s'acaba d'exposar, podem concloure que l'apartat 3 de l'article 30 LOPSC no és contrari a l'article 25.1 CE.

Quart. L'ús d'imatges o de dades d'autoritats o de membres de les forces i els cossos de seguretat i el dret constitucional a la informació (art. 36.23 LOPSC)

L'apartat 23 de l'article 36 LOPSC considera infracció greu:

«23. L'ús no autoritzat d'imatges o dades personals o professionals d'autoritats o membres de les forces i cossos de seguretat que pugui posar en perill la seguretat personal o familiar dels agents, de les instal·lacions protegides o posar en risc l'èxit d'una operació, amb respecte al dret fonamental a la informació.»

Aquest precepte ha estat qüestionat només per la primera sol·licitud, que entén que la prohibició que conté «limita el dret a la informació protegit per l'article 20 CE».

Per poder dur a terme adequadament el seu examen, analitzarem, en primer lloc, el règim constitucional del dret fonamental a la imatge, en especial respecte a la reproducció o la publicació de la imatge de les persones que exerceixen algun càrrec públic, i el posarem en relació amb el dret fonamental

a la informació. Seguidament, ens referirem a l'ús de les dades personals o professionals.

1. Pel que fa al dret a la pròpia imatge (art. 18.1 CE), hem d'assenyalar, tot i que molt breument, que és un dret de l'àmbit de la personalitat que coadjuva a preservar la dignitat de la persona i a protegir l'esfera de reserva personal davant d'intromissions il·legítimes de tercers. Així, atès el bé jurídic que protegeix, atorga al seu titular la facultat d'evitar l'obtenció, reproducció, publicació o difusió per part d'un tercer no autoritzat, i sigui quina sigui la seva finalitat, de l'aspecte físic, ja que aquest és un instrument bàsic d'identificació i projecció exterior i factor imprescindible per al seu reconeixement com a subjecte individual (STC 208/2013, de 16 de desembre, FJ 3). Ara bé, la nostra anàlisi ha de partir del fet que és admissible que l'esmentada regla general cedeixi davant d'altres drets o interessos constitucionalment legítims, quan la conducta o la condició pròpia i prèvia de la persona afectada o les circumstàncies que hi concorren justifiquen la prevalença d'un interès públic aliè en la captació o la difusió de la imatge, que hi pugui col·lidir. És en aquest sentit que el Tribunal Constitucional ha afirmat que «[e]l derecho a la propia imagen, como cualquier otro derecho, no es un derecho absoluto, y por ello su contenido se encuentra delimitado por el de otros derechos y bienes constitucionales [...], señaladamente las libertades de expresión o información [art. 20.1, *a*) y *d*), CE]» (STC 72/2007, de 16 d'abril, FJ 5).

Com a manifestació directa d'aquesta delimitació, i precisament en atenció a la condició del subjecte implicat i les circumstàncies que s'hi donen, l'article 8.2, lletra *a*, de la Llei orgànica 1/1982, de 5 de maig, de protecció civil del dret a l'honor, a la intimitat personal i familiar i a la pròpia imatge (en endavant, LO 1/1982) disposa que el dret a la pròpia imatge no impedirà la seva captació, reproducció o publicació per qualsevol mitjà «quan es tracti de persones que exerceixin un càrrec públic o una professió de notorietat o projecció pública i la imatge es capti durant un acte públic o en llocs oberts al públic». És a dir, es refereix a casos en els quals, davant la ponderació dels dos drets constitucionals en conflic-

te, el dret a la imatge cedeix enfront de l'interès públic que representa la seva captació o difusió en exercici de la llibertat d'expressió o informació. En aquest sentit, serà lícita la difusió d'imatges quan hi hagi un interès públic i es consideri que aquest és constitucionalment prevalent a l'interès de la persona per evitar la captació o difusió de la seva imatge (STC 72/2007, FJ 5).

Aquest és també el criteri que segueix el TEDH, quan afirma que «[e]n los asuntos relativos al equilibrio entre la protección de la vida privada y la libertad de expresión que ha conocido el Tribunal, siempre ha puesto el acento en la contribución de la publicación de fotografías o artículos en la prensa al debate de interés general» (STEDH de 24 juny 2004, assumpte *Von Hannover contra Alemanya* §§ 60, 65, 76). Especialment important, perquè es refereix específicament a la difusió de dades identificadores de policies, és la STEDH de 8 de juliol de 1999, assumpte *Sürek contra Turquia*, que confirma la primacia del dret a la informació. Considera que la condemna al propietari d'una revista per haver publicat un reportatge en el qual s'identificaven uns comandaments policials com a autors d'un seguit d'actes abusius en el marc de la lluita antiterrorista vulnerava l'article 10 CEDH. Concretament, afirma que, atesa la gravetat de la conducta dels esmentats comandaments, la ciutadania gaudia d'un interès legítim no tan sols a conèixer la naturalesa de la seva actuació, sinó també la identitat dels oficials (§ 39), i afegia, més endavant, que la sentència condemnatòria inicial hauria pogut tenir, fins i tot, un efecte descoratjador respecte la contribució de la premsa per obrir el debat sobre assumptes d'interès públic (§ 41). Així, acaba dient que l'interès del govern a protegir els oficials de policia contra un atac terrorista no era suficient, en aquells cas, per justificar la imposició de restriccions en la llibertat d'expressió de la revista demandant (§ 42).

No obstant això, els pronunciaments anteriors no ens han de portar a concloure, necessàriament, que la presència d'aquest interès públic (dret d'informació) hagi de ser sempre i en tot cas prevalent, sinó que la concurrència de determinades circumstàncies, com pot ser la mateixa seguretat personal d'autoritats i càrrecs, el podrien fer cedir fins al punt de con-

siderar il·lícita la captació, reproducció o publicació de determinades imatges.

Així es desprèn de la jurisprudència constitucional, abans citada, en referir-se, precisament, al darrer paràgraf de l'article 8.2 LO 1/1982, que prohibeix la difusió d'imatges «de les autoritats o persones que exerceixin funcions que per la seva naturalesa necessitin l'anonimat de la persona que les exerceixi». Respecte d'aquesta qüestió, el Tribunal Constitucional, després d'afirmar que la publicació de la imatge d'un agent de la policia local fent ús de la força per reduir un ciutadà era veraç i tenia una evident transcendència pública, exclou que pugui trobar empara en l'abans referida protecció de l'anonimat perquè la publicació no feia perillar la seguretat personal de l'agent. D'aquesta manera, afirma textualment que «no cabe apreciar que, en las circunstancias de este caso, existan razones de seguridad para ocultar el rostro de un funcionario policial por el mero hecho de intervenir, en el legítimo ejercicio de sus funciones profesionales, en una actuación de auxilio a una comisión judicial encargada de ejecutar una orden de desalojo» (STC 72/2007, FJ 5).

Per dir-ho resumidament, l'ordenament jurídic actualment vigent sobre el dret a la informació veraç permet la publicació de les imatges de membres de les forces i els cossos de seguretat, en tant que càrrecs públics, si, d'una banda, han estat captades durant un acte públic o en llocs oberts al públic i, de l'altra, si la imatge constitueix una informació veraç i de rellevància per a la formació de l'opinió pública, tenint sempre en compte que les funcions que desenvolupen les dites autoritats i els dits agents no requereixen de l'anonimat.

Ara bé, aquestes són normes que es refereixen al règim de protecció de la pròpia imatge i que, per tant, obvien la relació que la seva difusió pot tenir sobre altres béns jurídics, com són, en primer lloc, la seguretat de la persona afectada i de la seva família, la integritat de les instal·lacions protegides o el mateix èxit de l'operació policial. Això fa que, amb independència que no hagin estat captades en un acte o un lloc públics, el precepte consideri il·legítim l'ús d'imatges dels agents de l'autoritat que posin en perill aquells béns jurídics.

Sobre l'ús d'imatges o dades relatives a operacions policials, el Tribunal Constitucional ha reconegut la rellevància o l'interès públic de la informació relativa als resultats que assolixin els agents policials en les seves investigacions. Així ha pogut afirmar, també, que aquella rellevància o interès comprèn «cuantos datos o hechos novedosos puedan ir descubriéndose, por las más diversas vías, en el curso de las investigaciones dirigidas al esclarecimiento de su autoría, causas y circunstancias del hecho delictivo» (STC 52/2002, de 25 de febrer, FJ 8).

D'altra banda, cal tenir present també que la ponderació i prevalença del dret a la informació es produeix amb independència del fet que el subjecte que capti la imatge sigui un professional o no i de quin sigui el mitjà emprat per a la captació, reproducció o publicació (art. 8.2 LO 1/1982). En efecte, és jurisprudència consolidada del Tribunal Constitucional que la titularitat del dret a la lliure comunicació i recepció d'informació veraç, expressat a l'article 20.1 CE, té com a subjectes «no solo los titulares del órgano o medio difusor de la información o los profesionales del periodismo o quienes, aun sin serlo, comunican una información a través de tales medios, sino, primordialmente, la colectividad y cada uno de sus miembros» (STC 168/1986, de 22 de desembre, FJ 2).

Això anterior no ha impedit, però, que el mateix Tribunal Constitucional, en interpretar l'expressió de l'article 20.1.d CE «qualsevol mitjà de difusió», hagi destacat la transcendència que tenen els canals o mitjans a través dels quals es difon la informació.

En aquest sentit, ha atorgat un valor preferent a la informació que es difon per les vies normals de formació de l'opinió pública, és a dir, pels professionals. Així, ha afirmat, citant la doctrina que ja havia establert en l'anterior STC 165/1987, de 27 d'octubre (FJ 10), que la protecció constitucional «alcanza un máximo nivel cuando la libertad es ejercitada por los profesionales de la información a través del vehículo institucionalizado de formación de la opinión pública que es la prensa, entendida en su más amplia acepción» (STC 29/2009, de 26 de gener, FJ 4).

En el nostre ordenament jurídic, doncs, el dret a la informació ocupa una posició especial, ja que no només es protegeix un interès individual sinó que també presenta una dimensió objectiva que es concreta en el reconeixement i la garantia de la possibilitat d'existència d'una opinió pública lliure, indissolublement unida al pluralisme polític de l'estat democràtic (entre moltes d'altres, STC 21/2000, de 31 de gener, FJ 4). Ara bé, la seva protecció i eventual pertorbació d'altres drets està condicionada al fet que la informació sigui veraç. En altres paraules, que hagi estat obtinguda de forma recta i diligent (STC 6/1988, de 21 de gener, FJ 5), i que estigui referida a assumptes de rellevància pública que tinguin interès general per a la comunitat per les matèries a què es refereix i les persones que hi intervenen (STC 208/2013, FJ 5).

A tot l'anterior hem d'afegir que l'exercici del dret a expressar i a difondre lliurement els pensaments, les idees i les opinions mitjançant qualsevol mitjà de reproducció no està sotmès a cap mena d'autorització o permís (art. 20.2 CE). La taxativitat de la prohibició constitucional de la censura prèvia determina, d'acord amb la doctrina del Tribunal Constitucional, que aquesta «debe alcanzar la interdicción a todas las modalidades de posible censura previa, aun las más “débiles y sutiles”, que tengan por efecto, no solo el impedimento o prohibición, sino la simple restricción de los derechos de su art. 20.1» (STC 187/1999, de 25 d'octubre, FJ 5). D'aquesta manera, el nostre ordenament constitucional no admet els controls sobre l'exercici del dret a la informació amb una finalitat merament preventiva o d'assegurament i protegeix la difusió i la comunicació de tota informació que compleixi amb els requisits de veracitat i interès o rellevància pública.

Aquesta protecció especialment intensa de la llibertat d'expressió i d'informació quan l'exerceixen els mitjans tradicionals ha estat remarcada també, en l'àmbit del Conveni Europeu dels Drets Humans, per la STEDH de 28 de novembre de 2013, on després de posar èmfasi —i això és important destacar-ho— en el fet que cal un escrutini molt acurat de les mesures adoptades per les autoritats estatals quan poden desensoratjar, potencialment, la participació de la premsa com a guardiana de la societat en el debat públic sobre matèries de

legítima afectació pública (§ 33), afegeix que aquesta funció també pot ser exercida per les organitzacions no governamentals, les activitats de les quals són un element essencial del debat públic informat (§ 34).

En qualsevol cas, és raonable entendre que l'anomenat periodisme informal, que es realitza a través de les eines que ofereix internet, que és també un mitjà d'informació, mitjançant les plataformes informatives o les anomenades xarxes socials, s'inclou també en el dret a comunicar i rebre lliurement informació recollit a l'article 21.1.d CE.

De fet, darrerament, el TEDH ha destacat el paper que té internet en l'activitat dels mitjans professionals d'informació i la seva importància per a l'exercici dels drets de l'article 10 CEDH. I això anterior, a causa de la seva accessibilitat, gratuïtat i capacitat de conservar i difondre gran quantitat de dades, contribuint a millorar l'accés dels ciutadans a l'actualitat i, de manera general, a facilitar la comunicació de la informació (per totes, STEDH de 10 de març de 2009, assumpte *Times Newspapers LTD contra Regne Unit*, § 27).

Finalment, amb caràcter general respecte de la llibertat d'expressió en la seva manifestació de llibertat d'opinió i de rebre i comunicar informació (art. 10.1 CEDH), el TEDH, tot i assenyalant el paper fonamental que ocupa aquest dret en les societats democràtiques, ha admès que no es tracta d'un dret absolut, i que es pot sotmetre a determinades restriccions (art. 10.2 CEDH). No obstant, per ser considerades legítimes, aquestes restriccions han d'observar uns requisits mínims, als quals també hem fet referència en el fonament jurídic segon d'aquest Dictamen.

En primer lloc, han d'estar previstes a la llei, la qual, alhora, ha de reunir certes exigències de «qualitat». En particular, la norma ha de ser suficientment clara i ha de permetre preveure, en un grau raonable segons les circumstàncies de cada cas, les conseqüències que deriven de la seva aplicació. Per altra part, el grau de precisió depèn en gran mesura del contingut i de l'àmbit d'aplicació de la restricció, així com també dels seus destinataris. De la mateixa manera, la noció de previsibilitat s'aplica, no només a un comportament respecte del qual qualsevol ciutadà pugui preveure les conseqüències que se'n deriven, sinó també a les formalitats, con-

dicions, restriccions o sancions que poden estar lligades a aital comportament.

En segon lloc, recordem, la limitació ha de ser necessària, en una societat democràtica, per assolir una finalitat legítima, com ara la seguretat nacional, la integritat territorial, la seguretat pública, la defensa de l'ordre i la prevenció del crim, la protecció de la salut o la moral o dels drets dels altres, la no-divulgació d'informació confidencial o la garantia de la imparcialitat del poder judicial, i, tractant-se del dret d'informació, ha d'obeir a raons particularment imperioses.

I, a l'últim, ha de ser proporcionada, de forma que s'adopti la menys carregosa per assolir l'esmentada finalitat i mantingui una relació instrumental plausible entre la ingerència i l'objectiu social perseguit (STEDH *ibídem*, § 51 i 52; STEDH de 18 de desembre de 2012, assumpte *Abmet Yildirim contra Turquia*, § 59 i seg.).

2. Pel que fa específicament a l'ús de les dades personals o familiars, entre les quals, quan es tracta de les noves tecnologies de la informació, s'inclouen també les imatges gravades en un suport físic, cal recordar que formen part del règim de l'article 18.4 CE.

Així, per dades de caràcter personal hem d'entendre, d'acord amb l'article 3.a de la Llei orgànica 15/1999/de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal (LOPD), «qualsevol informació referent a persones físiques identificades o identificables». Aquest precepte ha estat desenvolupat reglamentàriament per l'article 5.1.f RD 1720/2007, de 21 de desembre, que delimita encara més l'anterior definició dient que inclouen «[q]ualsevulla informació numèrica, alfabètica, gràfica, fotogràfica, acústica o de qualsevol altre tipus». Més endavant, l'apartat c del mateix article 3 LOPD defineix també el tractament de dades com les «operacions i procediments tècnics de caràcter automatitzat o no, que permetin recollir, gravar, conservar, elaborar, modificar, bloquejar i cancel·lar, així com les cessions de dades que derivin de comunicacions, consultes, interconnexions i transferències».

D'aquest règim legal, en queda exclòs, en principi, el tractament de dades que realitzen els particulars en l'esfera que

podríem anomenar personal o domèstica (art. 2.2.a LOPD), entenent com a tal la relativa a activitats que s'inscriuen en l'àmbit de l'activitat privada o familiar. Això significa que si les dades o imatges captades o gravades no són inseribles en aquesta esfera familiar o íntima, la seva captació i difusió, en principi, resta sotmesa als requisits que estableix l'article 4 LOPD, entre els quals ens limitarem a destacar que les dades només es podran recollir per al seu tractament si són «[a]dequades, pertinents i no excessives en relació amb l'àmbit i les finalitats determinades, explícites i legítimes per a les quals s'han obtingut», tenint en compte, i això és cabdal remarcar-ho, que, per al seu tractament, cal també el «consentiment inequívoc de l'afectat» (art. 6.1 LOPD).

Precisament, en relació amb la llibertat d'expressió i d'informació i el tractament de dades a través d'internet cal fer esment de diverses resolucions del Consell d'Europa, com ara les recomanacions CM/Rec (4 d'abril de 2012) 3 del Comitè de Ministres dels estats membres sobre la protecció dels drets de l'home en el context dels motors de cerca; CM/Rec (26 de març de 2008) 6, sobre les mesures per promoure el respecte de la llibertat d'expressió i d'informació respecte dels filtres d'internet, i CM/Rec (7 de novembre de 2007) 16, sobre les mesures per promoure el valor del servei públic d'internet.

I, així mateix, en aquest àmbit cal tenir també molt present la STJUE de 6 de novembre de 2003, assumpte *Bodil Lindqvist* (C-101/01), que resol set qüestions prejudicials amb relació a la interpretació de la Directiva 95/46/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 24 d'octubre de 1995, relativa a la protecció de les persones físiques en allò que respecta al tractament de dades personals i a la lliure circulació d'aquestes dades.

Concretament, pel que aquí ens interessa, el Tribunal de Justícia de la Unió Europea, després d'afirmar que el concepte «dades personals» inclou, sens dubte, el nom d'una persona juntament amb el seu número de telèfon o qualsevol altra informació relativa a les seves condicions de treball o les seves aficions (§ 24), resol que la publicació, en una pàgina web, d'aquestes dades s'ha considerar un tractament de dades, en la mesura que consisteix en una operació que facilita tant l'accés com la seva transmissió i difusió. Ara bé, aquesta

mateixa Sentència, admetent que les disposicions de la Directiva 95/46/CE poden entrar en col·lisió amb la llibertat d'expressió o d'altres drets fonamentals, entre els quals «la llibertat de rebre o de comunicar informacions o idees sense que pugui haver-hi ingerència d'autoritats públiques» (art. 10 del CEDH), deixa per al dret intern garantir el just equilibri entre els drets i els interessos en joc, inclosos els drets fonamentals tutelats per l'ordenament jurídic comunitari.

En aquest punt, ens remetem a les consideracions efectuades en l'epígraf anterior, si bé hem de recordar, novament, que el nostre dret i la doctrina jurisprudencial que s'ha elaborat entorn de la ponderació del dret a les dades personals quan col·lideix amb el dret d'informació, es decanta a favor de donar la prevalença a aquest darrer. Per tant, tot i que la difusió afecti dades personals i es faci mitjançant el seu tractament, s'ha d'aplicar el mateix règim que quan la informació es vehicula a través dels mitjans tradicionals, inclosa la ponderació de les raons de seguretat que fan il·lícit el seu ús i, lògicament, no cal dir-ho, que la informació difosa mitjançant aquest tipus de plataformes tampoc no pot estar sotmesa a cap mena d'autorització.

3. Entrant ja en l'examen de l'article 36.23 LOPSC, i partint del marc constitucional que acabem d'exposar, determinarem si, tal com sostenen el sol·licitants, aquesta infracció suposa un límit desproporcionat al dret a la informació protegit per l'article 20 CE o, dit d'una altra manera, si permet ponderar suficientment els interessos en joc i, més concretament, si resta salvaguardat el dret d'informació que, segons disposa el mateix precepte examinat, s'ha de respectar.

La conducta tipificada com a infracció per aquesta norma, com ja ha quedat exposat, consisteix en l'ús no autoritzat d'imatges o dades personals o professionals d'autoritats o membres de les forces i els cossos de seguretat. L'abast d'aquesta utilització no s'especifica amb prou detall, de manera que hom pot entendre que inclouria tant la difusió o transmissió d'imatges o dades pels mitjans tradicionals com també a través dels medis informàtics als quals, com hem vist, també es fa extensiu l'exercici dels drets fonamentals dels articles

18 i 20 CE i la ponderació dels conflictes d'interessos que puguin sorgir entre aquests. Igualment, tampoc no s'especifica la condició dels destinataris de la norma, ja que la posició de partida dels professionals de la informació no és la mateixa que la dels particulars (tot i que, en el cas de la xarxa, aquests darrers poden arribar a tenir un paper semblant).

D'altra banda, els béns jurídics protegits són la seguretat personal o familiar dels agents, la seguretat de les instal·lacions protegides i l'eficàcia d'una acció policial concreta (èxit d'una operació), de manera que, com s'ha assenyalat, l'objectiu de la norma que examinem no és garantir els drets fonamentals de l'article 18 CE (dret a la pròpia imatge i a la protecció de dades personals), en els termes exposats anteriorment en aquest mateix fonament jurídic. Així ho demostra el fet que, entre d'altres, no té en compte com o de quina forma es produeix la captació de les imatges ni tampoc distingeix si aquestes imatges s'han pres en un acte públic o en llocs oberts al públic.

Seguint amb el bé jurídic protegit, no sembla que pugui tenir la mateixa rellevància la seguretat personal dels agents o familiars que la seguretat d'unes instal·lacions o l'èxit d'una operació policial. Efectivament, en els dos darrers casos, és clar que es tracta d'interessos d'entitat menor, de forma que cal plantejar-se si la norma, per no ser titllada de desproporcionada, hauria d'exigir de forma expressa quelcom més, com ara que el fet de posar en perill aquestes instal·lacions o operacions policials perjudiqui, a més, la seguretat de les persones o els serveis essencials de la comunitat.

Pel que fa a la formulació del tipus, es configura com una infracció de perill abstracte, en el sentit que, com passa sovint amb les infraccions administratives, sanciona una conducta amb la qual s'intenta prevenir el dany que simplement «pugui posar en perill» els béns jurídics protegits. És a dir, per a la comissió d'aquesta infracció no cal que s'hagi produït una situació de risc concret i, encara menys, l'actuació materialment lesiva del bé jurídic.

El límit a la tipificació d'aquestes conductes és el principi de proporcionalitat. Així, doncs, el legislador pot crear infraccions administratives de perill abstracte i no vulnerar

l'esmentat principi si considera que l'incompliment de les normes preventives ha de ser sancionat sense que la conducta tingui la rellevància que tindria la que fos mereixedora d'una sanció penal.

En aquest cas, però, la conducta que se sanciona, que manté una evident connexió amb el dret a la informació, «[l]ús no autoritzat d'imatges o dades personals o professionals [...] que pugui posar en perill», té un abast excessivament indeterminat, ja que amplia en gran manera les accions proscriptes que s'hi poden incloure i, per tant, que són susceptibles de ser castigades. Sobre aquesta qüestió ens remetem al que també hem dit respecte de l'article 20 LOPSC i l'expressió que conté, «suposar que pot conduir», en el fonament jurídic segon, apartat 4.C.a.

D'altra banda, tampoc no resulta clar ni és previsible per al possible infractor quines són les circumstàncies que determinen la posada en perill dels béns jurídics protegits per la norma (seguretat personal, familiar i de les instal·lacions protegides, com també l'èxit de les operacions). És a dir, la persona que fa ús d'unes imatges o d'unes dades, ja sigui per a la seva difusió pels mitjans físics o en la xarxa d'internet, no té per què saber que està posant en risc la seguretat personal o familiar dels agents de policia o la de les instal·lacions «protegides» (que, per altra part no s'especifica quines són) ni l'èxit de les operacions, sovint reservades.

Així, doncs, la literalitat del tipus descrit per aquesta infracció permetria entendre que la conducta es castiga amb independència del fet que hi hagi una actuació dolosa o culpable de l'autor, la qual cosa podria portar a concloure que la seva aplicació podria vulnerar el principi de culpabilitat que, com hem vist en el fonament jurídic anterior, regeix també en l'àmbit administratiu sancionador. Ara bé, tot i que, des de la perspectiva de la qualificació subjectiva de la conducta (principi de culpabilitat) el silenci del precepte que estem examinant provoca una certa manca de claredat, es pot emplenar raonablement amb l'aplicació subsidiària de la normativa bàsica que regula el procediment administratiu sancionador, i que conté l'article 130 LRJPAC, segons el qual «[s]ólo podrán ser sancionadas por hechos constitutivos de infracción admi-

nistrativa las personas físicas y jurídicas que resulten responsables de los mismos aun a título de simple inobservancia».

No es pot dir el mateix de la indeterminació i de la manca de claredat i de previsibilitat que hem dit que impregna la descripció de la conducta infractora. En efecte, si bé hom podria pensar que, per a l'autor de la conducta, la certesa que l'ús d'imatges o les dades personals o professionals no posarà en perill els béns jurídics objecte de protecció rau en l'obtenció prèvia d'una autorització, aquesta és una interpretació que de cap manera podem compartir. En altres paraules, si la conducta prohibida o la norma contravinguda és la no-obtenció del requisit de l'autorització, estem davant de la imposició d'un control previ, una mena de mesura preventiva general, que pot afectar greument el dret a la informació i que, per tant, contradiu frontalment l'article 20.2 CE. I això anterior, deixant de banda que, a més, el precepte ni tan sols explicita a qui correspon atorgar l'esmentada autorització ni en quines circumstàncies és procedent.

Es tractaria, doncs, d'un control preventiu que, per cert, no es pot entendre que queda exclòs per la referència genèrica, gairebé ritual, al «respecte al dret fonamental a la informació» perquè, justament, la previsió d'aquesta infracció administrativa, formulada en uns termes indeterminats que no permeten als ciutadans tenir la certesa sobre quan podran fer ús d'aquestes imatges o dades, provoca un efecte desincentivador en l'exercici de la llibertat d'informació, proscriu per l'article 20.1 CE.

És un principi cabdal del dret sancionador que les conductes sancionades han d'explicitar amb la precisió necessària les circumstàncies de la seva aplicació i les conseqüències que se'n deriven, de manera que s'eviti l'ambigüitat i la confusió. I és evident que aquests requisits de «qualitat» de la norma legal restrictiva del dret a la informació no els compleix, com ja hem argumentat, l'article 36.23 LOPSC.

Per tot el que s'acaba de dir, l'apartat 23 de l'article 36 LOPSC és contrari al principi de tipicitat previst a l'article 25.1 CE i, en relació amb aquest, al de seguretat jurídica (art. 9.3 CE). D'altra banda, en la mesura que no precisa l'abast i les condicions de l'autorització de què fa esment per a l'ús de les imatges

i dades personals o professionals, afecta les activitats informatives i vulnera també l'article 20.2 CE.

La inconstitucionalitat de la infracció administrativa prevista en l'article 36.23 LOPSC exclou directament l'aplicació de l'article 19.2 d'aquesta mateixa Llei, que s'hi podria vincular, relatiu a l'aprehensió dels aparells emprats per a la captació d'imatges o dades personals o professionals (cas que es pogués entendre que són «efectes procedents» d'«una infracció administrativa») i, per tant, la necessitat d'un pronunciament respecte d'aquesta qüestió.

Cinquè. L'examen de la constitucionalitat del règim especial per a Ceuta i Melilla relatiu a la possibilitat de rebutjar els estrangers que intenten creuar irregularment la frontera (disposició final primera LOPSC)

La disposició final primera de la Llei orgànica 4/2015, objecte de dictamen, afegeix una disposició addicional desena a la Llei orgànica 4/2000, d'11 de gener, sobre drets i llibertats dels estrangers a Espanya i la seva integració social (en endavant, LOEX), amb la redacció següent:

«Disposició addicional desena. Règim especial de Ceuta i Melilla.

1. Els estrangers que es detectin en la línia fronterera de la demarcació territorial de Ceuta o Melilla mentre intenten superar els elements de contenció fronterers per creuar irregularment la frontera poden ser rebutjats a fi d'impedir que entrin il·legalment a Espanya.

2. En tot cas, el rebuig s'ha d'efectuar respectant la normativa internacional de drets humans i de protecció internacional de la qual Espanya és part.

3. Les sol·licituds de protecció internacional s'han de formalitzar als llocs habilitats a aquest efecte en els passos fronterers i s'han de tramitar de conformitat amb el que estableix la normativa en matèria de protecció internacional.»

1. La sol·licitud presentada pels diputats pertanyents al Grup Parlamentari d'ICV-EUiA i la diputada no adscrita sosté que aquesta disposició, «coneguda com la legalització de les devolucions en calent de persones migrades en la frontera de

Ceuta i Melilla, viola l'article 13 de la CE, que estableix que "els estrangers gaudiran a Espanya de les llibertats públiques" que garanteix el títol primer sobre drets i deures fonamentals i els drets establerts a l'article 17 de la CE, a més dels tractats i instruments de dret internacional ratificats per Espanya, com la Convenció de Ginebra sobre asil».

Per la seva banda, la segona sol·licitud, presentada pels diputats del Grup Parlamentari d'ERC, argumenta que «[l]es expulsions regulades a la disposició final primera impedeixen qualsevol al·legació i el tractament individualitzat dels ciutadans estrangers interceptats i, entre d'altres, impossibiliten l'exercici del dret d'asil, de manera que podrien vulnerar també l'article 13 CE, així com l'article 18 de la Carta de drets fonamentals de la Unió Europea, en què es garanteix el dret d'asil dins el respecte a les normes de la Convenció de Ginebra de 28 de juliol de 1951 i del Protocol de 31 de gener de 1967 sobre l'estatut dels refugiats i l'article 19 de la mateixa norma que prohibeix les expulsions col·lectives i les devolucions o expulsions a estats on es corri un greu risc de ser sotmès a la pena de mort, a tortura o a altres penes o tractes inhumans o degradants». En la mesura que aquesta expulsió es determina sense necessitat de donar audiència a l'afectat, sostenen que també «pot vulnerar el seu dret a defensa i per tant l'article 24 CE». Finalment, completen la fonamentació d'inconstitucionalitat afegint un altre motiu, que es concreta en el fet que «[e]l mètode emprat per reformar la Llei d'estrangeria pot constituir un ús abusiu de l'esmena parlamentària, que segons la doctrina del Constitucional, no pot ser utilitzada per, aprofitant un procediment legislatiu en tramitació, introduir matèries alienes al mateix».

2. Centrats en aquests termes els dubtes de constitucionalitat de les peticions de dictamen en relació amb la disposició que estem examinant, exposarem tot seguit el marc constitucional relatiu al règim de retorn dels estrangers i al dret d'asil.

Amb caràcter previ, però, donarem resposta a la crítica que es planteja respecte de si el fet que aquesta disposició hagi estat introduïda mitjançant una esmena a l'articulat del projecte de llei podria constituir un ús abusiu de l'esmena parlamentària.

Sobre l'exercici del dret d'esmena dels parlamentaris durant el procediment legislatiu, s'ha pronunciat en nombroses ocasions el Tribunal Constitucional. Entre totes, destaquem la STC 119/2011, de 5 de juliol, que va declarar la vulneració del dret de l'article 23.2 i de l'article 90.2 CE, amb motiu de l'admissió d'una esmena al Senat que no tenia cap congruència amb el text esmenat. Així, va considerar que aquesta desconexió absoluta entre el contingut de l'esmena i la iniciativa legislativa en tràmit no va permetre els parlamentaris exercir correctament la funció de representació en el marc legislatiu que preveu la Constitució. I l'anterior pel fet que l'esmena plantejava una problemàtica política aliena a la que fins llavors havia suscitat el projecte de llei inicial, respecte de la qual els parlamentaris recurrents no van poder presentar ni defensar propostes legislatives alternatives, com tampoc no van poder sotmetre el seu contingut al debat parlamentari públic i a la corresponent discussió sobre la seva oportunitat (FJ 6 i seg.)

En el cas que ara ens ocupa, però, l'esmena es va introduir al Congrés dels Diputats mitjançant l'informe de la ponència (BOCG, sèrie A, núm. 105-3, de 24 de novembre de 2014), de manera que encara havia de tenir lloc la tramitació parlamentària del text al Senat i el seu retorn al Congrés. D'altra banda, a diferència del supòsit abans explicitat, no podem dir que el contingut d'aquesta esmena manqui de tota relació d'homogeneïtat amb el text esmenat i que suposi en realitat una iniciativa legislativa nova. I això perquè es tracta de la regulació d'un règim especial per als estrangers per fer front a les situacions que s'estan produint en la línia fronterera de la demarcació territorial de Ceuta i Melilla que, per les seves característiques, mantenen una certa relació de congruència amb el contingut de la LOPSC, relatiu a la seguretat ciutadana.

A) L'estatus constitucional dels estrangers a Espanya, pel que fa als drets i les llibertats del títol I, l'exposa l'article 13 CE, respecte del qual el Tribunal Constitucional ha afirmat que l'expressió «llibertats públiques» no s'ha d'interpretar en sentit restrictiu, sinó que també inclou els drets reconeguts al títol I de la Constitució. A partir d'aquí, el mateix Tribunal ha pogut concloure que la remissió que aquest mateix precepte

constitucional fa a «la llei» no suposa una desconstitucionalització de la posició jurídica dels estrangers, ja que el legislador, tot i disposar d'un marge de llibertat ampli per concretar els termes en els quals aquells gaudiran dels drets i llibertats, «se encuentra sometido a límites derivados del conjunto del título I de la Constitución, y especialmente los contenidos en los apartados primero y segundo del art. 10 CE» (STC 236/2007, de 7 de novembre, FJ 3).

En aquest sentit, la mateixa jurisprudència ha remarcat que hi ha drets del títol I (com ara el dret a la vida, a la integritat física i moral, a la intimitat, a la llibertat ideològica, a la tutela judicial efectiva i a l'assistència jurídica gratuïta que s'hi vincula, a la llibertat i a la seguretat, així com a no ser discriminat) que corresponen als estrangers per propi mandat constitucional i no resulta possible un tractament desigual respecte dels espanyols (ibídem). És a dir, són uns drets que es consideren inherents a la dignitat de la persona humana, la qual cosa no implica «cerrar el paso a las diversas opciones o variantes políticas que caben dentro de la Constitución, entendida como “marco de coincidencias” (STC 11/1981, de 8 de abril, FJ 7), que permite distintas legislaciones en materia de extranjería» (STC 236/2007, FJ 3).

Això significa que la llibertat del legislador per regular els drets imprescindibles per a la garantia de la dignitat humana és limitada, en el sentit que no podrà modular o temperar el seu contingut ni, per descomptat, negar el seu exercici als estrangers, qualsevol que sigui la seva situació, perquè, com hem vist, es tracta de drets que pertanyen a la persona com a tal. Per tant, l'incompliment dels requisits d'estada o residència a Espanya no permet al legislador privar els estrangers dels drets que els corresponen constitucionalment per la seva condició de persona, amb independència de quina sigui la seva situació administrativa (STC 236/2007, FJ 4).

En aquest procés de determinació legal dels drets dels estrangers, l'alt tribunal ha declarat que revesteixen «[e]special relevancia “la Declaración universal de derechos humanos y los demás tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España, a los que el art. 10.2 CE remite como criterio interpretativo de los derechos fundamen-

tales”» (STC 91/2000, de 30 de marzo, FJ 7, reiterada també per l'abans citada STC 236/2007, FJ 3).

Precisament, pel que fa al valor dels tractats internacionals en matèria de drets i llibertats signats per l'Estat espanyol a l'hora d'enjudiciar la constitucionalitat de normes com la que ara és objecte del nostre pronunciament, la jurisprudència constitucional ha establert, en doctrina reiterada, que l'article 10.2 CE «no convierte a tales tratados y acuerdos internacionales en canon autónomo de validez de las normas y actos de los poderes públicos desde la perspectiva de los derechos fundamentales» (STC 236/2007, FJ 5).

Segons l'anterior, l'article 10.2 CE, com ja va assenyalar la STC 36/1991, de 14 de febrer, es limita a establir una connexió entre el nostre sistema constitucional de drets i llibertats, d'una banda, i els convenis i tractats internacionals sobre les mateixes matèries, d'una altra. I és a partir d'aquí que ha conclòs que l'esmentat precepte «[n]o da rango constitucional a los derechos y libertades internacionalmente proclamados en cuanto no estén también consagrados por nuestra propia Constitución, pero obliga a interpretar los correspondientes preceptos de ésta de acuerdo con el contenido de dichos tratados o convenios, de modo que en la práctica este contenido se convierte en cierto modo en el contenido constitucionalmente declarado de los derechos y libertades que enuncia el capítulo segundo del título I de nuestra Constitución» (FJ 5).

Dit resumidament, a l'hora d'enjudiciar la nova disposició addicional desena de la LOEX, que la Llei objecte del present Dictamen ara introdueix, haurem de determinar si el legislador ha respectat els límits imposats *ex* article 10.2 CE per les normes internacionals, que l'obliguen a interpretar els drets i les llibertats consagrats en la nostra Constitució d'acord amb aquelles. Tot això partint sempre de la premissa que, tal com ha declarat el Tribunal Constitucional «el derecho a entrar en España no es un derecho fundamental del que sean titulares los extranjeros con apoyo en el art. 19 CE» (STC 236/2007, FJ 12).

B) Pel que fa al dret d'asil, hem de començar recordant, com també fa el Tribunal Constitucional (STC 53/2002, de 27 de febrer, FJ 3), que l'aixecament de les fronteres interiors

derivat de l'Acord relatiu a la supressió gradual dels controls en les fronteres comunes, signat a Schengen el 14 de juny de 1985, al qual es va adherir Espanya pel Protocol de 25 de juny de 1991, ha comportat un trasllat dels controls a les fronteres externes dels països signataris, la qual cosa, com és prou conegut, fa que alguns estats, per la seva situació geogràfica, tinguin més dificultats per fer front al flux creixent d'immigrants irregulars i peticionaris d'asil.

Per aquesta raó, en compliment del mandat d'harmonització contingut al mateix Acord de Schengen per tal de realitzar efectivament l'objectiu comú d'un espai sense fronteres interiors en el qual s'asseguri la llibertat de circulació, es va signar el Conveni de Dublín, relatiu a la determinació de l'Estat responsable de l'examen de les sol·licituds d'asil presentades en els estats membres de les comunitats europees, de 15 de juny de 1990 (BOE d'1 d'agost de 1997).

Posteriorment, el Tractat d'Amsterdam (BOE de 7 de maig de 1999) va acabar de lligar la relació entre l'asil i les polítiques sobre seguretat i control d'entrada d'estrangers, en modificar l'article 2 del Tractat de la Unió Europea de 1992 i introduir-hi la política d'asil europea, juntament amb la immigració i la prevenció i la lluita contra la delinqüència, com a element integrant de la creació de l'espai de llibertat, seguretat i justícia, en el qual estigui garantida la lliure circulació de persones conjuntament amb mesures adequades respecte al control de les fronteres exteriors. Actualment, l'article 78 del Tractat de funcionament de la Unió Europea atribueix a la Unió la competència per desenvolupar una política comuna en matèria d'asil, protecció subsidiària i protecció temporal destinada a oferir un estatut apropiat als nacionals de països tercers que necessitin protecció internacional i a garantir el respecte del principi de no-devolució. Com a conseqüència de la comunitarització de la política d'asil, el Conveni de Dublín es va substituir pel Reglament 343/2003, del Consell, de 18 de febrer de 2003. A més, s'ha dictat un conjunt ampli de directives que formen l'estatut uniforme d'asil per a nacionals de països tercers en l'àmbit de la Unió (com ara, la Directiva 2004/83/CE, del Consell, de 29 d'abril, per la qual s'estableixen normes mínimes per al reconeixement i l'estatut de nacionals de paï-

sos tercers o apàtrides com a refugiats o persones que necessiten un altre tipus de protecció internacional, o la Directiva 2005/85/CE, del Consell, d'1 de desembre, sobre normes mínimes pels procediments que han d'aplicar els estats membres per concedir o retirar la condició de refugiat).

Per la seva part, la Carta de drets fonamentals de la Unió Europea inclou en el títol II («Llibertats»), d'una banda, el dret d'asil (art. 18), i, de l'altra, la prohibició de les expulsions col·lectives i el dret a no ser expulsat, extradit o retornat a un Estat on hi hagi greu risc de ser sotmès a pena de mort, tortura o altres penes o tractes inhumans o degradants (art. 19), establint així el que el mateix Tribunal Constitucional ha catalogat d'«íntima conexión entre asilo, control de la inmigración y seguridad europea» que «no se produce a costa del derecho de asilo sino, antes bien, partiendo de su necesaria vigencia en el seno de la Unión» (STC 53/2002, FJ 3).

El marc jurídic internacional del dret d'asil es completa, bàsicament, amb la Convenció de Ginebra de 28 de juliol de 1951, sobre l'estatut dels refugiats (Instrument d'adhesió de 22 de juliol de 1978), al qual es remeten els abans esmentats articles 18 i 19 de la Carta dels drets fonamentals de la Unió Europea. Concretament, l'article 33.1 de l'esmentada Convenció incorpora el principi internacional de «*non refoulement*» [no-devolució] en afirmar que «[c]ap Estat contractant podrà, per expulsió o devolució, posar en cap cas un refugiat a les fronteres de territoris on la seva vida o la seva llibertat perilli per causa de la seva raça, religió, nacionalitat, pertinença a determinat grup social o de les seves opinions polítiques».

En l'ordenament constitucional espanyol, l'article 13.4 CE reconeix el dret d'asil i es remet a la llei per a la determinació de la forma en què els ciutadans d'altres països i els apàtrides en podran gaudir a Espanya. A partir de la ubicació sistemàtica d'aquest precepte constitucional, el Tribunal Constitucional ha remarcat que no és un dret fonamental dels enunciatats al capítol II del títol I, sinó que estem davant d'un mandat al legislador perquè fixi els drets del peticionari d'asil, el qual ho ha de fer respectant la resta de preceptes de la Constitució i, molt especialment, els drets fonamentals que emparen els estrangers (STC 53/2002, FJ 4). Així, el dret d'asil ha estat desen-

volupat, de conformitat amb la normativa europea, per la Llei 12/2009, de 30 d'octubre, la qual també reconeix el dret a la protecció subsidiària a les persones d'altres països i als apàtrides que no reuneixin els requisits per obtenir l'asil o ser considerats refugiats i, no obstant això, hi ha motius fonamentats que s'enfrontarien a un risc real de patir danys greus en cas de tornar als seus llocs d'origen o d'anterior residència.

Convé retenir que, com ja hem avançat, els estrangers no són titulars d'un dret fonamental en entrar a Espanya, sinó que aquest està condicionat, amb caràcter general, al compliment dels requisits que estableix l'article 25.1 i .2 LOEX i l'article 4 del Reial decret 557/2011, de 20 d'abril, pel qual s'aprova el Reglament de l'esmentada Llei orgànica. Tot això, sens perjudici que, de forma excepcional, seguint el que estableix l'article 33.1 de la Convenció de Ginebra de 1951, respecte del fet que els estrangers que no reuneixin els requisits necessaris per entrar en territori espanyol i presentin una sol·licitud d'asil a la frontera, els articles 21 i 22 de la Llei 12/2009 prevegin que puguin romandre en les dependències habilitades a aquest efecte mentre dura la tramitació de l'expedient.

Sobre l'anterior, és important destacar que, d'acord amb la jurisprudència constitucional, allò rellevant no és la concreta ubicació territorial de les dependències, sinó que «[l]o determinante es, desde la perspectiva propia de los derechos fundamentales, la existencia de una situación legal de sometimiento de los solicitantes de asilo a un poder público español. Este es el criterio que resulta tanto de la jurisprudencia de este Tribunal (por todas: STC 21/1997, de 10 de febrero, FJ 3) como del art. 1 CEDH (relevante para la interpretación de nuestros derechos fundamentales, conforme al art. 10.2 CE) y de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos» (STC 53/2002, FJ 4).

Precisament, la STEDH de 23 de febrer de 2012, assumpte *Hirsi Jamaa i altres contra Itàlia*, va resoldre que s'havia produït una vulneració dels articles 3 CEDH i 4 del Protocol núm. 4, amb ocasió de la intercepció en alta mar per part de vaixells de la policia italiana d'un grup d'immigrants que va ser retornat a Líbia. En aquest cas, i pel que ara interessa, el Tribunal considera vulnerat l'article 4 del Protocol núm. 4,

que prohibeix l'expulsió col·lectiva d'estrangers, entenent que aquesta és «toda medida adoptada por la autoridad competente que tenga por objetivo obligar a individuos extranjeros, como grupo, a abandonar el país, excepto si esa medida es adoptada después de, y en base a, un examen razonable y objetivo de los casos particulares de cada individuo extranjero de ese grupo» (§ 166). Ara bé, a aquesta definició afegeix un seguit d'aclariments que resulten d'interès per al tema que ara ens ocupa. Així, basant-se en una interpretació del Conveni com a instrument viu que s'ha d'adaptar a les situacions migratòries actuals i que ha de ser aplicat de manera que les garanties que protegeix siguin pràctiques i efectives, el Tribunal considera que el terme «expulsió» al que fa referència el citat article 4 ha de ser interpretat «en su sentido genérico, empleado en el lenguaje corriente (echar de un lugar)» (§ 174).

En aquest sentit, al·lega que l'objectiu del precepte és «impedir que los Estados puedan expulsar a determinados extranjeros sin antes examinar sus circunstancias personales y, de esta manera, sin dejarles presentar sus argumentos en contra de la medida adoptada por la autoridad competente» (§ 177). Igualment, afirma que la manca d'informació constitueix un obstacle major per a l'accés als procediments i per això reitera «la importancia de garantizar a toda persona sometida a una medida de expulsión, cuyas consecuencias son potencialmente irreversibles, el derecho a obtener suficiente información como para poder tener acceso a los procedimientos aplicables y argumentar debidamente sus quejas» (§ 204).

I, en consonància amb això, raona que la formulació de l'article 4, que no conté cap referència a la noció de territori, no impedeix la seva aplicació extraterritorial quan l'Estat exerceix la seva jurisdicció fora dels seus límits territorials, incloent-hi el medi marítim, que no pot esdevenir «una zona de no derecho» en la qual els individus es trobin mancats d'un sistema jurídic que protegeixi els drets i les garanties establerts pel CEDH, que els estats s'ha compromès a garantir a tota persona sota la seva jurisdicció (§178). D'acord amb això, el Tribunal entén que les actuacions d'un Estat que tinguin com a efecte impedir als emigrants arribar a les seves

fronteres o fins i tot empènyer-los cap a un altre Estat, constitueixen exercici de jurisdicció de l'article 1 CEDH i impliquen responsabilitat de l'Estat en qüestió en virtut de l'article 4 del Protocol núm. 4 (§ 180).

En relació amb aquesta qüestió, el mateix Tribunal (STEDH de 21 de gener de 2011, assumpte *M.S.S. contra Bèlgica i Grècia*) ja havia assenyalat també, en matèria d'expulsió d'un peticionari d'asil, que la preocupació essencial del Tribunal és «saber si existen garantías efectivas que protejan al demandante contra una devolución arbitraria, directa o indirecta, hacia el país del que ha huido» (§ 286). Doctrina aquesta que reitera la posterior STEDH de 22 d'abril de 2014 (assumpte *A.C i d'altres contra Espanya*, § 82).

3. Els criteris generals que acabem d'exposar els haurem d'utilitzar tot seguit per examinar la nova disposició addicional desena LOEX, introduïda per la disposició final primera de la Llei objecte del present dictamen.

Es tracta d'un nou supòsit d'expulsió (en el sentit ampli abans indicat), consistent en el rebuig dels ciutadans estrangers mentre intenten accedir a territori espanyol per llocs no habilitats, el qual, a diferència de l'expulsió (art. 57 LOEX), la prohibició d'entrada o el rebuig a la frontera (art. 26.2 LOEX) i la devolució (art. 58.3.b LOEX), no preveu cap tipus de procediment ni de resolució administrativa, sinó que es caracteritza per ser una actuació merament fàctica i d'immediata execució. A més, cal tenir present que aquesta previsió regeix tant si les intercepcions es produeixen en els elements de contenció fronterers que separen els territoris de Ceuta i Melilla del Marroc (tanques frontereres) com a la franja del mar litoral o la platja que els delimiten.

Una primera aproximació a la disposició addicional desena en vista de l'article 13.1 CE relatiu al gaudi dels drets i les llibertats per part dels estrangers a Espanya podia fer pensar que es refereix a ciutadans estrangers que encara no han entrat en territori espanyol i, consegüentment, que resten fora de la tutela que la Constitució els reconeix. En efecte, les referències que el mateix tenor literal del precepte que estem analitzant fa al fet que els estrangers siguin detectats

«en la línia fronterera» i que l'acció de rebuig es produeixi mentre «intenten superar els elements de contenció fronterers» i, a més, que la finalitat sigui «impedir la seva entrada il·legal a Espanya» semblen indicar que allò que pretén la norma és legitimar els cossos de seguretat encarregats de la guarda fronterera per actuar fora del territori espanyol sense seguir els procediments d'estrangeria previstos a la legislació espanyola. Així, els ciutadans rebutjats a l'empara de l'esmentada disposició, pretesament no restarien sotmesos al règim general sobre estrangeria i, per tant, no tindrien la cobertura dels drets i les llibertats que la Constitució reconeix als estrangers a Espanya, inclosa la sol·licitud de protecció internacional en lloc fronterer prevista per a les persones que no reuneixin els requisits necessaris per entrar en territori espanyol, vulnerant d'aquesta manera l'article 13.4 CE, interpretat d'acord amb el que disposa l'article 19 de la Carta de drets fonamentals de la Unió Europea.

Partint del fet que la línia fronterera (marítima o terrestre), des del punt de vista jurídic, està determinada pel dret internacional i tot i sent indubtable que l'entrada en territori espanyol es produeix quan s'han traspassat els límits determinats internacionalment i no on estan situats els anomenats elements de contenció, als efectes d'aquest Dictamen deixarem de banda els dubtes que pot haver-hi sobre el fet que la franja de terra que, com és conegut, separa les dues tanques en aquelles ciutats sigui o no territori espanyol, ja que, com veurem tot seguit, no és determinant per al nostre pronunciament.

Així, doncs, la nostra anàlisi partirà de la jurisprudència constitucional que hem indicat a l'inici d'aquest fonament jurídic sobre el dret d'asil a la frontera. Ens referim, concretament, a la STC 21/1997, de 10 de febrer (FJ 3), segons la qual allò rellevant no és on estiguin situades les dependències previstes per sol·licitar l'asil, sinó, des de la perspectiva pròpia dels drets fonamentals, l'existència d'una situació legal de sotmetiment dels sol·licitants a un poder públic espanyol, el qual ha d'actuar comprovant que es donen les garanties efectives que protegeixen aquella persona d'una devolució arbitrària (STEDH, d'21 de gener de 2011, § 286).

Efectivament, encara que la disposició addicional desena es pogués entendre com una legitimació per a l'actuació extraterritorial de la policia de fronteres en les comunitats de Ceuta i Melilla, cal tenir en compte que l'actuació dels poders públics de l'Estat resta sotmesa a l'imperi de la Constitució i de la llei espanyola. Així, en l'esmentada STC 21/1997, després d'afirmar que el mandat de l'article 10.2 CE imposa que els preceptes constitucionals hagin de ser interpretats d'acord amb les normes internacionals sobre protecció dels drets humans, recorda que «el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha declarado, en relación con el art. 1 del Convenio de Roma de 1950, que el ámbito de la jurisdicción estatal, a los fines de la protección que ese instrumento garantiza, no se circunscribe al territorio nacional. Por lo que cabe imputar al Estado una lesión de los derechos que el Título I del Convenio reconoce en relación con actos realizados por sus autoridades fuera del territorio estatal (asunto *Drozd y Janousek contra Francia y España*, Sentencia de 26 de junio de 1992 y asunto *Loizidou contra Turquía*, Sentencia de 23 de marzo de 1995)» (FJ 2).

Aquest mateix criteri segueix mantenint la jurisprudència més recent del Tribunal Europeu de Drets Humans, en afirmar que des del moment en què un Estat, a través dels seus agents que operen fora del seu territori, exerceix el control i l'autoritat sobre l'individu, per extensió de la seva jurisdicció, «tiene obligación, en virtud del artículo 1, de garantizar a este individuo todos los derechos y libertades previstos en el Título 1 del Convenio que sean pertinentes en la situación de ese individuo» (STEDH de 27 de febrer de 2012, assumpte *Hirsi Jamaa i altres contra Itàlia*, § 74).

De fet, sense anar gaire lluny, la literalitat del mateix terme «rebuig» emprat pel precepte que estem examinant porta a concloure que s'impedeix que els afectats puguin al·legar quines són les seves circumstàncies personals (molt particularment, si és el cas, la condició de la minoria d'edat o de persona perseguida per motius de raça, religió, nacionalitat, opinions polítiques o per pertànyer a un determinat grup social o d'altres causes humanitàries) i, lògicament, que hi pugui haver un tractament individualitzat per a cadascuna de les persones rebutjades. Ans al contrari, les actuacions d'intercepció i rebuig

previstes constitueixen una via de fet que, en consistir precisament en obligar l'estranger irregular a retrocedir de la línia fronterera, impossibilita no només l'aplicació dels procediments d'estrangeria, sinó que també priven les persones afectades de l'exercici del dret a la petició d'asil i protecció internacional. Així mateix, impossibiliten el pertinent control judicial de la legalitat de l'actuació administrativa (art. 106.1 CE), afectant, en conseqüència, el dret a la tutela judicial efectiva (art. 24 CE).

La conclusió anterior no es veu desvirtuada pel fet que l'apartat de la mateixa disposició addicional desena estableixi que, «[e]n tot cas, el rebuig s'ha d'efectuar respectant la normativa internacional de drets humans i de protecció internacional de la qual Espanya és part», ja que, com ja s'ha dit, la literalitat del concepte «rebuig», entès com una resistència que força aquestes persones a retrocedir (òbviament, partint de la base que serà sempre sota el principi de proporcionalitat i amb respecte als drets humans dels afectats), no permet donar cabuda a les previsions de la normativa internacional sobre protecció internacional.

En aquest sentit, el sol fet que l'apartat 3 no contingui cap previsió sobre com s'han de tramitar les sol·licituds d'asil o de protecció subsidiària de les persones rebutjades en l'intent de superar els elements fronterers de contenció i que es disposi, genèricament, que les sol·licituds «es formalitzaran en els llocs habilitats a l'efecte en els passos fronterers» ja indica que el rebuig es fa sense respectar aquests drets. Si no fos així, n'hi hauria prou d'aplicar la Llei d'estrangeria, sense necessitat d'incorporar aquesta nova disposició addicional.

En conseqüència, per tot el que s'acaba de dir, la disposició final primera de la LOPSC, que afegeix una disposició addicional desena a la Llei orgànica 4/2000, d'11 de gener, sobre drets i llibertats dels estrangers a Espanya i la seva integració social vulnera el dret de l'article 13.4 CE, interpretat d'acord amb la normativa internacional (art. 10.2 CE) i, en la mesura que priva els afectats del dret a recurs i posterior tutela dels tribunals, vulnera també l'article 24 CE.

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

CONCLUSIONS

Primera. L'article 16; l'article 17, apartat 1; l'article 19, apartat 1; i l'article 23 de la Llei orgànica 4/2015, de 30 de març, de protecció de la seguretat ciutadana no són contraris a la Constitució.

Adoptada per unanimitat.

Segona. L'article 18, apartat 1, de la Llei orgànica 4/2015 no és contrari a l'article 18.1 CE.

Adoptada per majoria de sis vots a favor i tres en contra.

Tercera. L'article 20 de la Llei orgànica 4/2015 és contrari a l'article 18.1 CE.

Adoptada per unanimitat.

Quarta. L'article 27, apartat 1, de la Llei orgànica 4/2015 no vulnera les competències de la Generalitat previstes a l'article 141.3 EAC.

Adoptada per unanimitat.

Cinquena. L'article 30, apartat 3, de la Llei orgànica 4/2015 no és contrari a la Constitució.

Adoptada per majoria de vuit vots a favor i un en contra.

Sisena. L'article 33, darrer paràgraf de l'apartat 2; l'article 36, apartats 7 i 16; l'article 37, apartats 1 i 3; i l'article 39, apartat 1, de la Llei orgànica 4/2015 no són contraris a la Constitució.

Adoptada per unanimitat.

Setena. L'article 35, apartat 1, pel que fa a l'expressió «o pels voltants d'aquestes», de la Llei orgànica 4/2015 és contrari a l'article 25.1 CE.

Adoptada per unanimitat.

Vuitena. L'article 36, apartats 1, 2 i 8, i l'article 37, apartat 7, de la Llei orgànica 4/2015 són contraris a l'article 25.1 CE.

Adoptada per majoria de vuit vots a favor i un en contra.

Novena. L'article 36, apartat 22, de la Llei orgànica 4/2015 és contrari a l'article 25.1 CE.

Adoptada per unanimitat.

Desena. L'article 36, apartat 23, de la Llei orgànica 4/2015 és contrari a l'article 25.1, com també a l'article 20.2 CE.

Adoptada per unanimitat.

Onzena. L'article 37, apartat 4, de la Llei orgànica 4/2015 no és contrari a la Constitució.

Adoptada per majoria de vuit vots a favor i un en contra.

Dotzena. La disposició final primera de la Llei orgànica 4/2015, que afegeix una disposició addicional desena a la Llei orgànica 4/2000, d'11 de gener, sobre drets i llibertats dels estrangers a Espanya i la seva integració social és contrària a l'article 13.4 CE, interpretat d'acord amb la normativa internacional (art. 10.2 CE), com també és contrària a l'article 24 CE.

Adoptada per majoria de vuit vots a favor i un en contra.

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

Dictamen 8/2015, de 4 de juny,
sobre el Reial decret llei 4/2015, de 22 de març,
per a la reforma urgent del sistema de formació
professional per a l'ocupació en l'àmbit laboral

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

DICTAMEN

Sol·licitat pel Govern de la Generalitat, sobre el Reial decret llei 4/2015, de 22 de març, per a la reforma urgent del sistema de formació professional per a l'ocupació en l'àmbit laboral (BOE núm. 70, de 23 de març de 2015; correcció d'errades: BOE núm. 91, de 16 d'abril de 2015).

ANTECEDENTS

1. El dia 6 de maig de 2015 va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries un escrit de la vicepresidenta del Govern, del dia anterior (Reg. núm. 4761), pel qual, en compliment del que preveuen els articles 16.2.a i 31.1 de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries, es comunicava al Consell l'Acord del Govern

Ponent: Jaume Vernet Llobet

de la Generalitat, de 5 de maig de 2015, de sol·licitud d'emissió de dictamen sobre l'adequació a la Constitució espanyola i a l'Estatut d'autonomia de Catalunya dels articles 16.2 i 26.2.a i .b del Reial decret llei 4/2015, de 22 de març, per a la reforma urgent del sistema de formació professional per a l'ocupació en l'àmbit laboral.

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

2. El Consell de Garanties Estatutàries, en la sessió del dia 7 de maig de 2015, després d'examinar la legitimació i el contingut de la sol·licitud, la va admetre a tràmit i es va declarar competent per emetre el dictamen corresponent, d'acord amb els articles 23 a 25 de la seva Llei reguladora. Se'n va designar ponent el conseller senyor Jaume Vernet Llobet.

3. En la mateixa sessió, en aplicació de l'article 25, apartat 5, de la Llei 2/2009, el Consell va acordar adreçar-se al Govern a fi de sol·licitar-li la informació i la documentació complementàries de què disposés amb relació a la matèria sotmesa a dictamen.

4. En data 18 de maig de 2015 es va rebre en el Registre del Consell (Reg. núm. 4786) un escrit de la vicepresidenta del Govern de la Generalitat, que adjuntava com a documentació complementària una nota elaborada per la Secretaria d'Ocupació i Relacions Laborals del Departament d'Empresa i Ocupació, de 7 d'abril de 2015, en relació amb el Reial decret llei objecte de dictamen; un informe de la mateixa Secretaria, de 21 d'abril de 2015, que compara aquest Reial decret llei amb el Projecte de Llei d'ordenació del sistema d'ocupació i del Servei d'Ocupació de Catalunya, i un informe del Consorci per a la Formació Contínua de Catalunya, de 10 d'abril de 2015, sobre les afectacions del Reial decret llei esmentat a les competències de la Generalitat.

5. Finalment, després de les corresponents sessions de deliberació, es va fixar com a data per a la votació i per a l'aprovació del Dictamen el dia 4 de juny de 2015.

FONAMENTS JURÍDICS

Primer. L'objecte del Dictamen

Com s'ha exposat en els antecedents, el Govern de la Generalitat de Catalunya sol·licita d'aquest Consell que emeti dictamen sobre l'adequació a la Constitució i a l'Estatut d'autonomia dels articles 16.2 i 26.2.a i .b del Reial decret llei 4/2015, de 22 de març, que ja ha estat convalidat (Resolució de 23 d'abril de 2015, del Congrés dels Diputats, per la qual s'ordena la publicació de l'Acord de convalidació) i que s'està tramitant com a projecte de llei amb el mateix títol.

Per tal de delimitar amb precisió l'objecte del present Dictamen cal que fem una breu menció del context normatiu en el qual s'insereix el Reial decret llei 4/2015 (en endavant, RDL 4/2015 o Reial decret llei), i després ens referirem al seu objecte, la seva finalitat i el seu contingut, en especial dels preceptes sol·licitats. A continuació resumirem els dubtes que expresen els sol·licitants i els motius que els fonamenten. Per cloure aquest fonament jurídic indicarem l'estructura que adoptarà el Dictamen per tal de donar una resposta adequada a les qüestions que planteja el Govern.

1. Tal com indica la rúbrica del Reial decret llei i afirma el seu preàmbul, aquesta norma pretén una reforma integral del sistema de formació professional per a l'ocupació en l'àmbit laboral «que garanteix l'interès general i la necessària estabilitat i coherència que el sistema necessita». Per tant, s'emmarca en l'àmbit material de la formació professional per a l'ocupació i, en general, de la formació professional, la regulació de la qual ha experimentat diverses modificacions en paral·lel amb les contínues reformes endegades en polítiques d'ocupació, amb les quals té una innegable vinculació.

Per contextualitzar normativament la norma dictaminada, si ens cenyim estrictament a la formació professional per a l'ocupació, a més dels precedents legislatius que el Reial decret llei mateix indica en el preàmbul, cal destacar que, en el marc del diàleg social, i com a conseqüència del IV Acord nacional de formació contínua, el 7 de febrer de 2006 el Go-

vern de l'Estat i les organitzacions patronals i sindicals van subscriure l'Acord de formació professional per a l'ocupació, que contenia una sèrie de principis, objectius i eixos per a la reforma de la formació esmentada que van inspirar el Reial decret 395/2007, de 23 de març, que regulà el nou subsistema de formació professional per a l'ocupació en el marc del Sistema Nacional de Qualificacions i Formació Professional creat per la Llei orgànica 5/2002, de 19 de juny, i que, d'aquesta manera, va integrar tant la formació professional dirigida a persones aturades com la formació contínua dels treballadors ocupats, que, fins aleshores, estaven separades. El Reial decret esmentat i l'Ordre TAS/718/2008, de 7 de març, que el va desplegar, en matèria de formació d'oferta i establiment de les bases reguladores per a la concessió de subvencions públiques destinades al seu finançament, van ser objecte d'impugnació i van donar lloc a les STC 198/2014, de 15 de desembre, i 143/2014, de 22 de setembre, respectivament. La primera, de resultes del conflicte positiu de competència 6870-2007, interposat pel Govern de la Generalitat.

Posteriorment, mitjançant el Reial decret llei 3/2011, de 18 de febrer, de mesures urgents per a la millora de l'ocupabilitat i la reforma de les polítiques actives d'ocupació, es va implementar una transformació estructural de les polítiques d'ocupació que va incloure també la modificació de l'article 26 de la Llei 56/2003, de 16 de desembre, d'ocupació, introduint, en una norma amb rang de llei, les línies generals del subsistema per a la formació professional per a l'ocupació. Així mateix, el Reial decret llei 3/2012, de 10 de febrer, de mesures urgents per a la reforma del mercat laboral, va revisar la formació professional a través de la modificació del Text refós de la Llei de l'estatut dels treballadors i va ser objecte del DCGE 5/2012, de 3 d'abril. Posteriorment, aquesta norma va ser tramitada com a Projecte de llei i va donar lloc a la Llei 3/2012, de 6 de juliol, que també va rebre el pronunciament d'aquest Consell en el DCGE 10/2012, de 22 d'agost. Segons el preàmbul del Reial decret llei ara dictaminat, aquesta Llei «va suposar el reconeixement explícit d'un dret individual a la formació dels treballadors, va dotar de caràcter prioritari les accions formatives relacionades amb les noves

tecnologies o la internacionalització de l'empresa i va permetre, per primera vegada, l'accés directe dels centres de formació als fons disponibles per a la gestió dels plans de formació dels treballadors, que fins aleshores es limitaven a les organitzacions empresarials i sindicals» (preàmbul, apt. III).

D'altra banda, com ja vàrem posar de manifest en el DCGE 14/2013, de 15 d'octubre, aquest Consell s'ha pronunciat repetidament sobre la centralització de funcions executives en els òrgans estatals en matèria d'ocupació. En l'àmbit concret que ara ens ocupa, a més del DCGE 5/2012 esmentat, podem referir-nos al DCGE 17/2012, de 20 de desembre, sobre el Reial decret 1529/2012, de 8 de novembre, pel qual es desplega el contracte per a la formació i l'aprenentatge i s'estableixen les bases de la formació professional dual. O també al DCGE 5/2013, de 20 de juny, sobre el Reial decret 189/2013, de 15 de març, pel qual es modifica el Reial decret 34/2008, de 18 de gener, pel qual es regulen els certificats de professionalitat i els reials decrets pels quals s'estableixen certificats de professionalitat dictats en la seva aplicació. El conflicte de competència 4305-2013, plantejat pel Govern de la Generalitat sobre aquest Reial decret esmentat, ha estat recentment resolt pel Tribunal Constitucional en la Sentència 61/2015, de 18 de març.

Finalment, dins de l'àmbit estatal, la nova legislació que ara s'examina s'emmarca en l'Estratègia espanyola d'activació per a l'ocupació 2014-2016, aprovada pel Reial decret 751/2014, de 5 de setembre, un dels eixos de la qual el constitueix la formació per a l'ocupació, i és reflex de l'Acord de propostes per a la negociació tripartida per enfortir el creixement econòmic i l'ocupació signat pel Govern i els interlocutors socials el 29 de juliol de 2014, que va incloure el compromís de treballar per transformar el sistema de formació professional per a l'ocupació sobre la base del diàleg social.

En el cas de Catalunya, cal deixar constància que, en el marc de l'Estatut d'autonomia de 1979, ja es va dur a terme el traspàs de la gestió de la formació professional ocupacional per a desocupats a la Generalitat de Catalunya, a través del Reial decret 1557/1991, de 31 d'octubre (complementat pel Reial decret 47/1993, de 15 de gener, i pel Reial decret 754/2006, de

16 de juny), i el traspàs de la gestió realitzada per l'Institut Nacional d'Ocupació (INEM) en l'àmbit del treball, l'ocupació i la formació mitjançant el Reial decret 1050/1997, de 27 de juny (també complementat pel Reial decret 774/1999, de 7 de maig). En aquest context normatiu, la col·laboració entre l'Administració de la Generalitat i l'Estat s'ha articulat, a partir del nou Estatut d'autonomia, per mitjà d'un Conveni de col·laboració, signat el 14 de novembre de 2011 (Resolució EMO/3125/2011, de 14 de desembre), entre el Servei Públic d'Ocupació Estatal (en endavant, SEPE) i la Generalitat de Catalunya, per a la coordinació de la gestió de l'ocupació per part de la mateixa Generalitat i la gestió de les prestacions per desocupació pel SEPE, l'intercanvi d'informació i estadística i la regulació de la Comissió de Coordinació i Seguiment.

S'han de destacar també la Llei 17/2002, de 5 de juliol, d'ordenació del sistema d'ocupació i de creació del Servei d'Ocupació de Catalunya; el Decret 71/2015, de 12 de maig, de reestructuració del Servei d'Ocupació de Catalunya i, pel que fa concretament a la formació, el Decret 28/2010, de 2 de març, del Catàleg de qualificacions professionals de Catalunya i del Catàleg modular integrat de formació professional, i el Decret 182/2010, de 23 de novembre, d'ordenació de la formació professional per a l'ocupació a Catalunya. L'actuació de la Generalitat sobre la formació professional per a l'ocupació s'insereix en el Pla general d'ocupació de Catalunya-Estratègia catalana per a l'ocupació 2012-2020 i en el III Pla general de formació professional a Catalunya 2013-2016.

Quant a l'àmbit organitzatiu, cal ressaltar que, mitjançant el Decret 176/2003, de 8 de juliol, es creà l'Institut Català de les Qualificacions Professionals, el qual és definit en el preàmbul «com a òrgan responsable de caràcter tècnic, amb l'objectiu d'establir les bases d'un sistema integrat de qualificacions i formació professional [específica, ocupacional i contínua], entès com un conjunt coherent de normes i procediments que reguli la identificació, adquisició i reconeixement de la competència professional». A més, el Decret 21/1999, de 9 de febrer, modificat posteriorment pel Decret 323/2011, de 19 d'abril, va instituir el Consell Català de Formació Professional «com a òrgan de consulta i assessorament, amb caràcter no vinculant,

del Govern de la Generalitat, amb la participació de les organitzacions empresarials, sindicals i entitats públiques implicades, respecte de tota la formació professional, reglada i no reglada, adscrit al Departament d'Ensenyament» (art. 1).

A l'últim, hem de fer esment que actualment es troba en tramitació en el Parlament de Catalunya el Projecte de Llei d'ordenació del sistema d'ocupació i del Servei d'Ocupació de Catalunya, que substituiria la Llei 17/2002 i sobre el qual també s'ha sol·licitat el parer d'aquest Consell.

2. Una vegada exposat el context normatiu, ens referirem a continuació a l'objecte, la finalitat i el contingut del Reial decret llei.

El Reial decret llei objecte de dictamen s'estructura en vint-i-vuit articles, agrupats en sis capítols, i nou disposicions addicionals, dues de transitòries, una de derogatòria i set de finals.

Segons el preàmbul (apt. III, primer par.), la reforma que planteja la norma se situa al voltant de quatre objectius estratègics: «la garantia de l'exercici del dret a la formació dels treballadors, ocupats i desocupats [...]; la contribució efectiva de la formació a la competitivitat de les empreses; l'enfortiment de la negociació col·lectiva en l'adequació de l'oferta formativa als requeriments del sistema productiu, i l'eficiència i transparència en la gestió dels recursos públics».

A aquest efecte, el Reial decret llei, a més d'establir en el capítol I (art. 3 a 5) una sèrie de disposicions generals que abasten l'objecte i l'àmbit d'aplicació de la norma, els fins i els principis i la modificació de l'article 26 de la Llei 56/2003, fixa en la resta de capítols el que constitueix el seu objecte d'acord amb el que estableix l'article 1: la planificació i el finançament del sistema de formació professional per a l'ocupació en l'àmbit laboral (cap. II, art. 5 a 8); la programació i l'execució de les accions formatives (cap. III, art. 9 a 17); el control, el seguiment i el règim sancionador (cap. IV, art. 18 a 21); el sistema d'informació, l'avaluació i la qualitat (cap. V, art. 22 a 24), i, a l'últim, la governança del sistema (cap. VI, art. 25 a 28).

Quant a la planificació i el finançament per a la formació, es preveu una funció permanent de prospecció i detecció de necessitats formatives (art. 5), que es plasma en un escenari

pluriennal que actua com a marc de planificació estratègica de tot el sistema (art. 6). Aquest es finança amb la quota de formació professional que aporten les empreses i els treballadors, així com amb les aportacions específiques que estableix el pressupost del SEPE i amb els fons propis de les comunitats autònomes en exercici de la seva competència, i pot ser objecte de cofinançament a través del Fons social europeu o altres ajuts i iniciatives europees (art. 7).

Pel que fa a la programació i l'execució de la formació, el Reial decret llei inclou com a iniciatives de formació totes les modalitats de formació professional per a l'ocupació, és a dir, la formació programada per les empreses per als seus treballadors, l'oferta formativa de les administracions competents per a treballadors tant ocupats com desocupats i altres iniciatives de formació (art. 9). Així mateix, la formació professional per a l'ocupació es pot impartir de manera presencial, per teleformació, o bé de manera mixta, mitjançant la combinació de les dues anteriors (art. 15).

Les entitats de formació públiques i privades han d'estar inscrites en el registre corresponent habilitat per l'administració pública competent i, per poder impartir formació professional per a l'ocupació dirigida a obtenir els certificats de professionalitat, han d'estar també acreditades per la mateixa administració pública. L'administració competent és la comunitat autònoma on hi hagi les instal·lacions i els recursos formatius de l'entitat de formació interessada (art. 16). No obstant això anterior, d'acord amb el Reial decret llei, correspon al SEPE la competència esmentada en relació amb les entitats que utilitzin plataformes de teleformació i els centres mòbils que realitzin la seva acció formativa en més d'una comunitat autònoma. A més, en cas que l'entitat disposi d'instal·lacions i recursos en més d'una comunitat autònoma, pot sol·licitar també a aquest organisme l'acreditació i inscripció. És precisament l'atribució d'aquestes facultats al SEPE, en el segon paràgraf de l'article 16.2, una de les dues qüestions objecte de sol·licitud de dictamen. La resta d'apartats de l'article 16 regula diversos aspectes del procediment d'inscripció al registre de les entitats de formació, sense contenir una perspectiva supraterritorial.

El Reial decret llei recull també noves previsions relacionades amb el control de la formació i el règim sancionador amb l'objectiu de garantir que no hi hagi frau en la gestió de la formació professional. Així, s'amplien els subjectes responsables, es modifiquen els tipus infractors existents i se'n creen de nous. Així mateix, es preveu la creació d'una unitat especial d'inspecció.

Finalment, el capítol VI del Reial decret llei defineix un nou paper per als diferents agents i òrgans que intervenen en el sistema: el Consell General del Sistema Nacional d'Ocupació, el SEPE, la Fundació Estatal per a la Formació en l'Ocupació i les estructures paritàries sectorials que constitueixin les organitzacions empresarials i sindicals més representatives i les representatives en el sector corresponent. A més, també efectua una sèrie de prescripcions relatives a les administracions públiques competents i la coordinació del sistema (art. 26). Concretament, les lletres *a* i *b* del segon apartat de l'article 26 constitueixen l'altra de les qüestions sol·licitades, que fa referència a les iniciatives de formació finançades mitjançant bonificacions en les quotes de la Seguretat Social que s'apliquin a les empreses que tinguin centres de treball en més d'una comunitat autònoma (lletra *a*) i als programes o les accions formatives que transcendeixin l'àmbit territorial d'una comunitat autònoma (lletra *b*). Les altres lletres es refereixen a les accions formatives relacionades amb competències exclusives de l'Estat (lletra *c*) i a les desenvolupades a Ceuta i Melilla (lletra *d*).

3. Pel que fa als dubtes de constitucionalitat i d'estatutarietat plantejats pel Govern en la sol·licitud, cal assenyalar que només es demana el nostre parer i es fonamenten les raons corresponents en relació amb els articles 16.2, segon paràgraf, i, per «connexió», 26.2, lletres *a* i *b*, del Reial decret llei. Així mateix, s'afegeix la clàusula d'estil «qualsevol altre que el Consell de Garanties Estatutàries estimi oportú considerar de la mateixa norma». A l'últim, la sol·licitud fa esment, de passada, del caràcter dubtós del compliment del pressupòsit habilitant per dictar la norma objecte de dictamen.

La fonamentació de la sol·licitud en relació amb l'article 16.2 es basa, en bona part, en la recent Sentència del Tribunal Constitucional 61/2015, notificada a les parts processals del conflicte precisament el mateix dia de publicació de la norma objecte del present Dictamen. Aquesta Sentència, sobre el Reial decret 189/2013, de 15 de març, que modifica el Reial decret 34/2008, de 18 de gener, pel qual es regulen els certificats de professionalitat, considera vulnerada la competència de la Generalitat en matèria de treball (art. 170.1.b EAC) pel fet que el Govern de l'Estat atribuïa al SEPE competències sobre l'autorització de les plataformes d'aprenentatge en la modalitat de teleformació i sobre l'avaluació, el seguiment i el control de les seves accions formatives a Catalunya, quan la regulació uniforme ja garantia la homogeneïtat i coherència del sistema. A més, la regulació del paràgraf segon de l'article 16.2 RDL 4/2015, segons la sol·licitud, en conferir al SEPE l'acreditació i la inscripció de centres mòbils de formació, així com també la capacitat d'acreditar les entitats de formació que operin en més d'una comunitat autònoma, vulnera l'article 170.1.b EAC, tal com es reconeix en la Sentència esmentada i, per connexió, també l'article 115.2 EAC.

De manera similar, els dubtes que expressa el Govern sobre l'article 26.2, lletres *a* i *b*, posen en qüestió que la competència estatal per regular la formació professional depengui de la font de finançament original, això és, de la Seguretat Social. El Govern estima que aquesta vinculació competencial per raó de l'origen financer de les bonificacions en les quotes de la Seguretat Social pot vulnerar les competències autonòmiques pels mateixos arguments adduïts per a l'article 16.2.

4. Per tal de donar resposta només a les qüestions argumentades en la sol·licitud, en el fonament jurídic segon examinarem el marc constitucional i estatutari que resulta aplicable a la formació professional per a l'ocupació. I en el fonament jurídic tercer analitzarem si els preceptes al·ludits s'ajusten al paràmetre anteriorment definit.

Segon. El marc constitucional i estatutari relatiu a la formació professional per a l'ocupació

En aquest fonament jurídic examinarem els títols competencials relacionats amb la formació professional per a l'ocupació, decidint el que sigui prevalent i descartant els que no siguin aplicables de forma general, amb el benentès que, quan analitzem concretament els preceptes sol·licitats en el fonament jurídic següent, comprovarem que no hi hagi un títol competencial més específic. Un cop enquadrada la matèria, exposarem el seu abast i el règim competencial aplicable. Finalment, recordarem la doctrina sobre la supraterritorialitat i la seva incidència en la distribució de competències, que, com s'ha mencionat, és una de les qüestions generals més rellevants per resoldre els dubtes que se'ns plantegen.

1. Sobre la base de la jurisprudència constitucional, el preàmbul del Reial decret llei que dictaminem, en l'apartat III, diu que la formació professional per a l'ocupació s'incardina en la matèria de «legislació laboral» (art. 149.1.7 CE), sense excloure que hi pugui haver supòsits en què «tenint en compte el tipus d'activitat al qual s'orienta, l'acció formativa quedi vinculada a un altre títol competencial». A més, no exclou la incidència que hi pugui tenir la competència en matèria de planificació general de l'activitat econòmica (art. 149.1.13 CE), en tant que hi ha «aspectes» de la formació professional vinculats al foment de l'ocupació, tot i que «com a títol de caràcter específic i complementari». En aquest sentit, la disposició final primera del RDL 4/2015 afirma que aquesta norma es dicta a l'empara del que disposen els articles 149.1.7 i 149.1.13 CE, amb l'excepció de la disposició final quarta que troba cobertura competencial en els articles 149.1.16 i 149.1.17 CE.

La imbricació entre els títols competencials en matèria de legislació laboral i de planificació general de l'activitat econòmica ha estat tractada, entre d'altres, en els DCGE 5/2012, FJ 3.1; 9/2012, de 2 d'agost, FJ 2, i 3/2013, de 26 de febrer, FJ 3.2, als quals ens remetem; així com a la jurisprudència constitucional que contenen, i que analitzarem a continuació.

La doctrina constitucional per delimitar l'abast de la matèria laboral de l'estrictament econòmic no ha estat unívoca al llarg del temps i presenta una certa indefinició, a causa que les polítiques actives per a l'ocupació són polítiques de caràcter laboral que comporten un cert impacte econòmic. Per aquest motiu, haurem de recordar breument aquesta doctrina, en especial la relativa a la formació professional.

En el cas que ens ocupa, hem de partir del fet que la norma es projecta sobre un sector significatiu per al desenvolupament de l'activitat econòmica. La formació professional és bàsica per al foment de l'ocupació, tant de les persones que estan a l'atur com per millorar la capacitació dels assalariats. Així mateix, promou la competitivitat de les empreses i organitzacions, per la qual cosa la vinculació de l'economia amb la formació professional és palesa. Aquesta ha estat definida com un concepte unitari en tant que tracta «la capacitación para el desempeño de una profesión y el acceso al mercado laboral» (STC 194/2012, de 31 d'octubre, FJ 4). Tanmateix, la seva unitat conceptual es desplega mitjançant formats diferents, en els quals poden incidir títols competencials distints. A més, com que la formació professional no s'especifica en la Constitució com a títol autònom, caldrà aixoplugar-la dins de matèries més àmplies. L'Estatut, a l'article 170, la inclou dins l'àmbit material de treball i relacions laborals.

El Tribunal Constitucional, a partir de la Sentència 195/1996, de 28 de novembre, tenint en compte els canvis operats en la legislació laboral, va ampliar el contingut estricte d'allò laboral i va inserir-hi la formació professional ocupacional. Així, va afirmar que:

«las acciones de estímulo a la contratación laboral en sus distintas modalidades se insertan sin dificultad en dicho título, el cual ha de tenerse asimismo por prevalente en lo que atañe a los incentivos a la formación profesional ocupacional.» (FJ 5)

En el mateix sentit, posteriorment, ha entès que la formació professional ocupacional, tot i que tingui relació amb el foment de l'ocupació, només tangencialment pot verificar-se'n la seva repercussió econòmica (STC 95/2002, de 25 d'abril, FJ 7, i 111/2012, de 24 de maig, FJ 7).

Així, si bé hi poden haver aspectes de caràcter econòmic en la regulació concreta, el títol competencial previst a l'article 149.1.13 CE només hi incidiria de forma específica i complementària (STC 88/2014, de 9 de juny, FJ 3), com ha recollit el preàmbul del RDL 4/2015. I, per tant, el sistema de formació professional constitueix una matèria predominantment laboral (STC 228/2012, de 29 de novembre, FJ 3; 88/2014, FJ 3, i 198/2014, FJ 3). D'aquesta manera, el Tribunal va afirmar que, des de la perspectiva material, les accions de formació professional considerades «ni se refieren a ningún sector o subsector específico de la economía, ni tampoco, en sentido estricto, constituyen acciones de naturaleza económica, pues tienen como finalidad la capacitación profesional de los trabajadores de todos los sectores productivos» (STC 95/2002, de 25 d'abril, FJ 7).

En el mateix sentit, la nostra doctrina consultiva també va descartar l'afectació a l'economia en el DCGE 3/2013, de 26 de febrer (FJ 3.2), sobre subvencions en la submatèria de formació ocupacional. En canvi, fora de l'àmbit de la formació, el DCGE 26/2014, de 18 de desembre (FJ 4.1), basant-se en doctrina recent del Tribunal Constitucional, sosté la validesa del títol de l'article 149.1.13 CE per a aquelles mesures en matèria de foment de l'ocupació que no incideixen en la regulació de la relació laboral (STC 22/2014, de 13 de febrer, FJ 4). Així, la formació professional podria actuar com un instrument de la política d'ocupació, amb l'objectiu d'incidir en el mercat de treball des de criteris de política econòmica (STC 88/2014, FJ 3).

Tanmateix, el RDL 4/2015 pretén reformar el sistema de formació professional, que està connectat amb la relació de treball, en tant que concerneix «un concreto derecho de los trabajadores en el seno de la relación laboral» (STC 95/2002, FJ 8). Per tant, cal desestimar, per al conjunt de la norma dictaminada, quant a la finalitat i l'objecte, la competència estatal sobre bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica. Això no obstant, caldrà valorar de nou la incidència de cada títol competencial, quan analitzem els preceptes concrets sol·licitats.

D'altra banda, la regulació estatal no troba empara en l'article 149.1.30 CE, ja que el que regula el RDL 4/2015 és la

formació professional ocupacional, no la formació reglada, que sí que s'insereix dins d'aquest títol competencial (DCGE 5/2013, FJ 2.1, i DCGE 17/2012, FJ 2.1 i 2.2). El Tribunal Constitucional ha inclòs en l'àmbit educatiu la formació professional reglada mentre que l'ocupacional, en tant que es dirigeix al desenvolupament d'accions formatives dirigides a la inserció i reinserció laboral dels treballadors, cal encabir-la en l'àmbit laboral (STC 95/2002, FJ 6). La STC 194/2012, de 31 d'octubre, FJ 4, diferencia conceptualment i competencial les variades tipologies de formació professional tal com han estat descrites, distingint, sense efectes competencials, també la formació professional per a ocupats i per a desocupats, d'acord amb la legislació que enjudiciava.

Per tant, per tot el que hem exposat, cal enquadrar la norma globalment considerada en l'àmbit laboral, que analitzarem de forma succinta a continuació.

2. Delimitada la matèria objecte de dictamen, cal determinar ara el seu règim competencial, que ja hem desenvolupat en ocasions anteriors. Així, hem de fer remissió principalment als DCGE 5/2012, FJ 3, i 5/2013, FJ 2.2 i 2.3, emesos sobre matèria laboral, i a la jurisprudència constitucional allí continguda.

L'article 149.1.7 CE i l'article 170 EAC són els que delimiten el repartiment competencial en matèria de treball i de relacions laborals, i especifica l'apartat 1.b d'aquest últim que correspon a la Generalitat la competència executiva en polítiques actives d'ocupació, les quals «inclouen la formació dels demandants d'ocupació i dels treballadors en actiu».

En particular, es va definir promptament aquesta matèria en la STC 35/1982, de 14 de juny, on ensems s'alertava de la seva considerable força expansiva. Per això es va estimar que no podia ser referida a tot el món laboral, sinó que havia d'estar limitada al treball per compte d'altri, és a dir, cenyida estrictament a la relació laboral (FJ 2). Poc més tard, la mateixa jurisprudència va entendre que són laborals les normes que afecten els elements essencials del contracte de treball (STC 7/1985, de 25 de gener, FJ 2), i més endavant, com hem apuntat, hi va comprendre la formació professional no reglada.

da, perquè s'hi inscriu «con toda claridad» (STC 195/1996, de 28 de novembre, FJ 5). A més, concretament va rebutjar que la formació professional per a desocupats es pogués integrar en la política d'ocupació (relacionada com hem dit amb l'art. 149.1.13 CE), de la qual va considerar que era un «aspecto tangencial o secundario» (STC 95/2002, FJ 7), com s'ha mencionat abans.

Segons el Tribunal Constitucional, interpretant materialment la Constitució, correspon a l'Estat la legislació laboral, incloent-hi la potestat reglamentària (STC 18/1982, de 4 de maig, FJ 4), mentre que l'execució d'aital normació pertoca a les comunitats autònomes i no es pot reservar als òrgans estatals (STC 111/2012, FJ 5 a 7 i 11; 16/2013, de 31 de gener, FJ 3 i 8, i, més recentment, STC 61/2015, de la qual farem especial menció en el fonament jurídic tercer d'aquest Dictamen).

La competència executiva autonòmica és, per regla general, aplicativa de les normes fixades per l'Estat, tot i que pot contenir normes de caràcter organitzatiu i administratiu. La legislació estatal sobre formació professional pot ser desenvolupada per un conjunt d'actuacions autonòmiques per a la posada en pràctica de la normativa reguladora, que inclou l'emanació de reglaments interns d'organització dels serveis i la regulació de la seva pròpia competència funcional d'execució (STC 51/2006, de 16 de febrer, FJ 4, i DCGE 17/2012, FJ 2.1).

3. No obstant això, l'execució per part de les comunitats autònomes admet, com a excepció, la centralització estatal de les dites funcions executives, si se'n manifesta la supraterritorialitat. Aquesta assumpció estatal únicament serà admissible quan concorrin un conjunt de circumstàncies fixades per la jurisprudència constitucional, com dèiem en el DCGE 26/2014, FJ 4.4, on reproduïem, entre d'altres, la STC 244/2012, de 18 de desembre, FJ 7. Aquesta Sentència resumeix els casos taxats per una reiterada doctrina constitucional, precisament en una controvèrsia en matèria de formació professional ocupacional, dins de les polítiques actives d'ocupació. En els supòsits de supraterritorialitat han de tenir-se en compte també les prescripcions de l'article 115 EAC, que recull la doctrina jurisprudencial anterior a la seva introducció a l'Estatut, i que

ha estat tractat en dictàmens anteriors (DCGE 19/2010, de 19 de juliol, FJ 3; 2/2011, de 21 de març, FJ 5.1; 4/2011, de 14 d'abril, FJ 3, entre d'altres).

Així, el Tribunal Constitucional parteix del principi de la territorialitat de les competències autonòmiques, que significa que han de tenir per objecte fenòmens, situacions o relacions radicats en el territori de la comunitat autònoma. Això no implica que, quan l'esmentat objecte abasti més d'una comunitat autònoma, aquestes perdin automàticament l'atribució competencial i es traslladi la seva titularitat a l'Estat. Tanmateix, en alguns supòsits, de forma excepcional, es pot produir el desplaçament si no és possible establir un punt de connexió que permeti l'exercici de les competències autonòmiques o quan, a més a més del caràcter supraautonòmic del fenomen, no sigui possible el fraccionament de l'activitat pública exercida sobre aquest i, encara en aquest cas, sempre que aquesta actuació tampoc no pugui exercir-se mitjançant mecanismes de col·laboració i requereixi un grau d'homogeneïtat que solament pugui garantir l'Estat (per totes, STC 244/2012, FJ 7).

Aquesta jurisprudència s'ha tornat a reiterar en la STC 27/2014, de 13 de febrer (FJ 4), on s'ha insistit en la distinció entre l'exercici de les competències i els efectes del seu exercici: el primer, per regla general, ha de limitar-se al territori de la comunitat autònoma, mentre que les seves conseqüències poden afectar més enllà dels seus límits territorials. Altra-ment fóra privar a les comunitats autònomes «pura y simplemente de toda capacidad de actuación» (STC 37/1981, de 16 de novembre, FJ 1).

A l'últim, l'arrogació estatal de competències executives assumides estatutàriament es pot produir quan es donin unes determinades condicions «sempre que [això] resti acreditat o justificat convenientment en la regulació o es desprengui de forma natural» i quan les facultats no puguin «ser salvades per mecanismes alternatius que siguin respectuosos amb l'ordre de competències ordinari que atribueix amb caràcter general l'àmbit executiu en la matèria als poders territorials» (DCGE 26/2014, FJ 4.1), d'acord amb l'article 115.2 EAC.

Tercer. L'examen de l'adequació dels preceptes sol·licitats a l'ordre constitucional i estatutari

En aquest fonament jurídic analitzarem els dubtes que planteja la sol·licitud respecte als articles 16.2, segon paràgraf, i 26.2, lletres *a* i *b*; fonamentarem l'enquadrament competencial específic, i justifiarem la consideració de constitucionalitat i d'estatutarietat adoptada, d'acord amb el cànon resumit en el fonament jurídic anterior.

1. Primer ens pronunciarem sobre el segon paràgraf del segon apartat de l'article 16. Per contextualitzar-lo, cal posar-lo en relació amb la rúbrica de l'article i amb els paràgrafs que el precedeixen, sense aturar-nos en els altres apartats que no tenen afectació supraterritorial.

Així, aquest article porta per títol: «Acreditació i registre de les entitats de formació», i es troba enquadrat dins del capítol III del RDL 4/2015, dedicat a la programació i l'execució de la formació professional.

D'una banda, l'article 16, en el primer paràgraf de l'apartat 1, estableix que les entitats de formació, públiques i privades, per poder impartir les especialitats formatives previstes, han d'estar inscrites al registre de l'administració competent (art. 22.3 RDL 4/2015). Ensenms preceptua que la inscripció no és un requisit per a les empreses que imparteixin formació per als seus treballadors. D'altra banda, el segon paràgraf de l'article 16.1 afegeix que, per poder impartir formació professional per a l'ocupació dirigida a obtenir certificats de professionalitat, les entitats de formació han d'estar acreditades per l'administració competent, i que aquest fet comporta la inscripció al registre. Sobre el particular es manté vigent el Reial decret 395/2007, de 23 de març, pel qual es regula el subsistema de formació professional per a l'ocupació, que, en els articles 9 i 11, regula els centres i les entitats de formació, i l'acreditació de la formació i el registre, respectivament. I, en relació amb els certificats de professionalitat, cal recordar també el Reial decret 34/2008, de 18 de gener, i l'Ordre ESS/1897/2013, de 10 d'octubre, per la qual es desplega aquest últim Reial decret.

Més concretament, l'article 16.2 està encapçalat per un primer paràgraf que afirma que la competència per efectuar l'acreditació i la inscripció de l'entitat de formació correspon a l'òrgan competent de la comunitat autònoma en què hi hagi les seves instal·lacions i els seus recursos formatius.

A tot això anterior, el segon paràgraf de l'article 16.2 afegeix una triple excepció de caràcter supraterritorial:

«Per la seva banda, correspon al Servei Públic d'Ocupació Estatal acreditar i inscriure les entitats de formació que utilitzin plataformes de teleformació. Igualment, correspon al Servei Públic d'Ocupació Estatal acreditar i inscriure els centres mòbils quan la seva actuació formativa tingui lloc en més d'una comunitat autònoma. Així mateix, les entitats de formació que disposin d'instal·lacions i recursos formatius permanents en més d'una comunitat autònoma poden sol·licitar a aquest organisme que les acreditin i inscrivin.»

La sol·licitud se centra específicament en aquest segon paràgraf de l'article 16.2, al·legant que existeix una recent Sentència del Tribunal Constitucional, la 61/2015, que considera vulnerada la competència de la Generalitat en matèria de treball (art. 170.1.b EAC) quan l'Estat reserva al SEPE competències sobre l'autorització de les plataformes d'aprenentatge en la modalitat de teleformació i sobre l'avaluació, el seguiment i el control de les seves accions formatives. Específicament, la vulneració s'observa atès que ja existeix una regulació uniforme de l'Estat, la qual garanteix l'homogeneïtat i la coherència del sistema, amb independència de la modalitat de formació emprada, cosa que fa innecessari que l'Estat assumeixi la funció executiva en supòsits de supraterritorialitat.

La petició considera a més a més que, tant l'atorgament al SEPE de les competències d'acreditació i inscripció de centres mòbils de formació, com la possibilitat que les entitats de formació que operin en més d'una comunitat autònoma s'hi acreditin directament, vulnera l'article 170.1.b, tal com es reconeix en la STC al·ludida i, per connexió, l'article 115.2 EAC.

El segon paràgraf de l'article 16.2 forma part de la regulació de la formació professional per l'ocupació, la qual, com hem dit en el fonament jurídic anterior, s'inscriu de forma

natural en la matèria laboral (STC 198/2014, FJ 3), sense que el precepte en concret tingui una incidència significativa i directa en l'àmbit de l'economia, ja que només tangencialment pot verificar-se la seva repercussió econòmica (STC 111/2012, FJ 7). La regulació concreta no es refereix a cap sector o subsector específic de l'economia, ni tampoc constitueix una acció de naturalesa econòmica, ja que la seva finalitat immediata, com la de la resta de la norma, és la capacitació professional en l'àmbit laboral (STC 95/2002, FJ 7).

L'activitat formativa, segons el que estableix l'article 26.7 de la Llei 56/2003, es dirigeix a obtenir els certificats de professionalitat, els quals tenen per finalitat l'acreditació i el reconeixement oficial de les competències professionals dels treballadors (STC 194/2012, FJ 4). Aquests certificats s'insereixen, de forma natural, en l'àmbit laboral (STC 111/2012, FJ 5, i 194/2012, FJ 4), i no tenen una afectació econòmica rellevant, ni tampoc s'inscriuen en l'àmbit educatiu (STC 194/2012, FJ 4).

Les tasques d'acreditació i inscripció de les entitats de formació són facultats estrictament executives que corresponen a les comunitats autònomes, com reconeix l'article 16.2, primer paràgraf, del Reial decret llei, i consegüentment s'emmarquen en els articles 149.1.7 CE i 170.1.b EAC. En conseqüència, d'acord amb l'article 112 EAC, correspon a l'Estat la legislació, mentre que l'execució pertoca a les comunitats autònomes, i no es pot reservar d'ordinari als òrgans estatals (STC 16/2013, de 31 de gener, FJ 3 i 8). Aquesta acció executiva només pot ser centralitzada per part de l'Estat si es donen els requisits establerts per la mateixa jurisprudència constitucional per fer-ne una excepció, com hem assenyalat més amunt (DCGE 26/2014, FJ 4.4, i STC 244/2012, FJ 7). Altrament es podria declarar una invasió de la competència executiva autonòmica (STC 95/2002, FJ 9, i 61/2015, FJ 4.c).

En el cas que estem examinant, la legislació laboral estatal sobre la formació professional és molt completa. El Tribunal Constitucional, en la Sentència 111/2012, ja va resoldre que l'Estat estava habilitat per a l'establiment de requisits i procediments per a l'avaluació i acreditació de la formació a efectes de l'obtenció dels certificats de professionalitat, salvant les competències executives i d'autoorganització (FJ 10). Com s'ha

afirmat en la STC 61/2015, la competència autonòmica en aquest camp és una «mera ejecución de la normación estatal» (FJ 2), ja que es troba «reglada en alto grado» (FJ 4.a), motiu pel qual no es justifica la dita centralització. Això ho corrobora el mateix Reial decret llei a l'article 16.3, quan recorda que si la formació està «dirigida a obtenir certificats de professionalitat, les entitats de formació han de reunir, per acreditar-la i mantenir-la, els requisits que s'especifiquen als reials decrets que regulen els certificats de professionalitat corresponents».

El precepte qüestionat sostreu la competència executiva de la Generalitat d'inscriure i acreditar les entitats de formació en tres supòsits de caràcter supraterritorial. L'un, motivat per la tipologia de la formació, això és, quan es tracta de la modalitat de teleformació; l'altre, per la mena de centres de què es tracta, que qualifica el precepte com a mòbils, i el tercer, si l'entitat disposa d'instal·lacions i recursos fora de Catalunya. Aquests dos darrers els tractarem conjuntament.

a) En relació amb el primer supòsit, d'acord amb el Reial decret llei que dictaminem, les entitats de formació, juntament amb empreses i administracions públiques competents (art. 15.2), són proveïdores d'acció formativa als desocupats o treballadors, la qual està dirigida a obtenir certificats de professionalitat, i alhora aquestes entitats són coresponsables en el seguiment de l'aprenentatge i la seva avaluació (preàmbul, apt. IV). Aquesta activitat es pot impartir mitjançant diverses modalitats: de manera presencial, mitjançant teleformació, o bé de manera mixta, mitjançant la combinació de les dues modalitats anteriors, segons diu l'article 15.1 RDL 4/2015.

Aquest Consell es va pronunciar sobre la teleformació en el DCGE 5/2013, FJ 2.4, i hem considerat indiferent que la realització d'una competència es vehiculi a través de mitjans electrònics, ja que aquests, en expressió del DCGE 26/2014, «observen una relació instrumental amb l'activitat executiva de les administracions públiques» i «les noves tecnologies no constitueixen una matèria competencial» (FJ 4.4). Així, la modalitat de teleformació, subvencionada per la Generalitat (des de l'art. 14 de l'Ordre TRI/376/2004, de 25 d'octubre, per la qual s'estableixen les bases reguladores que han de regir les subvencions destinades als contractes programes per a la for-

mació de treballadors/ores que promou el Consorci per a la Formació Contínua de Catalunya), no constitueix una nova competència en favor de l'Estat, «sinó una forma diferent d'exercir les actualment existents» (DCGE 5/2013, FJ 2.4). En aquest sentit, el Dictamen segueix més endavant: «l'instrument o el suport que utilitzin els centres per dur a terme aquesta activitat de formació professional [...] no pot alterar la titularitat de les competències» (FJ 3.2.A) i afirma «la irrellevància o innocuïtat en termes d'exercici competencial dels mitjans telemàtics, per raó del seu caràcter merament instrumental» (FJ 3.2.B). A més, en aquest àmbit, «la densitat normativa de la regulació estatal de la modalitat de teleformació ja garanteix suficientment l'homogeneïtat i la unitat d'acció en aquesta matèria, de manera que no resulta justificada la centralització en un organisme estatal de la funció d'acreditació dels centres que l'ofereixen» (FJ 3.3).

Sobre aquesta qüestió és paradigmàtica l'esmentada STC 61/2015, la qual resol el conflicte de competència dictaminat en el DCGE 5/2013 citat, en la qual es discuteix l'atribució a l'Estat de funcions executives de la Generalitat sobre la base de l'existència d'eventuals efectes supraterritorials. Concretament, la controvèrsia girava, primerament, entorn de l'autorització de la plataforma virtual d'aprenentatge, a través de la qual es desenvolupa la modalitat de la teleformació per a l'ocupació. En la precitada Sentència es comprova que es tracta d'una activitat administrativa reglada en alt grau, perquè l'Estat ha exercit la seva competència normativa amb extensió. I conclou:

«el hecho de que a las citadas plataformas virtuales objeto de autorización puedan acceder eventualmente usuarios de otras Comunidades Autónomas no ha de ser óbice para alcanzar la anterior conclusión; lo determinante [...] es el lugar en donde esté ubicada la empresa que ofrece la formación en esa concreta modalidad, esto es, el ámbito territorial donde radiquen sus instalaciones y todos los recursos necesarios para llevarla a cabo. La plataforma virtual constituye uno de los instrumentos necesarios en este caso para impartir la formación, pero no puede convertirse tal recurso telemático (debido a su eventual alcance) en el elemento determinante de la atribución competencial controvertida.» (FJ 4.a)

Consegüentment, el Tribunal Constitucional considera que les noves tecnologies, en tant que tenen caràcter instrumental, no incideixen de forma determinant en el repartiment competencial. I afegeix expressament que el fet que els usuaris de teleformació estiguin en diverses comunitats autònomes no sostreu la competència de la Generalitat, perquè el punt de connexió ens remet allà on radiquin les seves instal·lacions i els seus recursos.

Aquest parer es projecta en la STC 61/2015 (FJ 4.b), amb relació a l'acreditació dels centres que imparteixen la formació professional per a l'ocupació, la qual permet obtenir un certificat de professionalitat, en la modalitat de teleformació. Tampoc en aquest supòsit, anàleg al que dictaminem, entén que hi hagi justificació per al desplaçament de la competència executiva autonòmica a l'Estat, ja que el dit desapoderament no és necessari per garantir l'homogeneïtat del sistema de formació professional en el seu conjunt.

En el mateix sentit conclou l'apartat c del fonament esmenat en el paràgraf anterior, en el qual s'afirma que les funcions d'avaluació, de seguiment i de control de les accions formatives realitzades en la modalitat de teleformació estan marcadament reglades per l'Estat i corresponen a la Generalitat.

b) Pel que fa al segon i tercer supòsits, el fet que part dels centres puguin ser mòbils i es desplacin d'una comunitat autònoma a una altra, d'una banda, o que les instal·lacions i recursos formatius se situïn en diferents comunitats autònomes, de l'altra, no treu que el punt de connexió continuï sent la impartició formativa en centres situats pel cap baix en una comunitat autònoma, la qual podrà executar normalment la normativa estatal.

Així, dèiem en el DCGE 26/2014, amb relació a empreses de treball temporal, que:

«el fet que aquestes disposin de centres o seus en més d'una comunitat autònoma no comporta immediatament l'exigència ni la necessitat que la potestat administrativa relativa a la seva autorització hagi de ser exercida de manera centralitzada per part de l'Administració estatal.» (FJ 4.4)

En el cas que dictaminem, la norma fixa com a punt de connexió que la competència executiva per efectuar l'acredita-

ció i la inscripció correspon a la comunitat autònoma on hi hagi les instal·lacions i els recursos formatius de l'entitat de formació corresponent (art. 16.2, primer par., RDL 4/2015). Tanmateix, l'exceptua tot seguit i privant la comunitat autònoma concernida «pura y simplemente de toda capacidad de actuación» (STC 37/1981, FJ 1). I ho fa sense justificar la necessitat inexcusable de l'atribució estatal d'aquestes competències executives, ni preveure cap mena de mecanisme de col·laboració, com fèiem avinent en el DCGE 26/2014 (FJ 4.4), en consonància amb la jurisprudència constitucional exposada abans.

En un supòsit semblant, tractat en la STC 27/2014, s'enjudiciava si les competències executives sobre autorització, seguiment i avaluació de contractes per a la formació realitzats per una empresa corresponien a la Generalitat o a l'Estat. El Tribunal Constitucional, d'acord amb la seva doctrina anterior, ja esmentada, va entendre que l'assumpció per part de l'Estat de les dites funcions executives no estava justificada pel fet que l'empresa que pretenia l'autorització actués «en más de una comunidad autónoma». Les consideracions del Tribunal constataren que la normació estatal era suficientment precisa i detallada perquè l'execució autonòmica fos marcadament reglada, per la qual cosa ja es preveia un alt grau d'unitat d'acció, de manera que no era imprescindible la centralització de les mencionades funcions (FJ 5), per raó de la supraterritorialitat dels efectes de l'execució autonòmica.

En conclusió, per les raons exposades, l'article 16.2, segon paràgraf, del Reial decret llei 4/2015 vulnera l'article 170 EAC, per connexió amb l'article 115 EAC, i no troba empara en l'article 149.1.7 CE.

2. També formen part de l'objecte d'aquest Dictamen, com hem avançat, les lletres *a* i *b* del segon apartat de l'article 26 del Reial decret llei, article que porta la rúbrica «Administracions públiques competents i coordinació del sistema» i que trobem inserit en el capítol VI del RDL 4/2015 intitulat «Governança del sistema».

L'article 26.1 del Reial decret llei disposa que cada administració pública ha de vetllar per la programació, per la gestió i pel control de la formació professional per a l'ocupació

en el seu àmbit competencial, en coherència i coordinació amb la corresponent a altres administracions. D'aquesta manera, la Conferència Sectorial d'Ocupació i Assumptes Laborals és l'organisme que ha de permetre dur a terme la col·laboració, coordinació i cooperació entre el SEPE i els òrgans competents de les comunitats autònomes.

A continuació, l'article 26.2 prescriu que, en l'àmbit estatal, el SEPE ha d'exercir, totalment o parcial, les funcions de programació, gestió i control de la formació professional per a l'ocupació en quatre supòsits específics, que es corresponen amb les lletres *a* a *d* de l'esmentat apartat. D'aquestes només se sol·licita el nostre parer de les dues primeres, a les quals cenyirem el nostre examen per raó de la seva supraterritorialitat. El seu text és el següent:

- «a) Les activitats d'avaluació, seguiment i control de les iniciatives de formació finançades mitjançant bonificacions en les quotes de la Seguretat Social que s'apliquen les empreses que tinguin centres de treball en més d'una comunitat autònoma.
- b) Programes o accions formatives que transcendeixin l'àmbit territorial d'una comunitat autònoma i requereixin la intervenció del Servei Públic d'Ocupació Estatal per garantir una acció coordinada i homogènia. Cal determinar reglamentàriament els supòsits en què concorren aquests requisits.»

Aquestes prescripcions es complementen actualment amb el vigent i ja esmentat RD 395/2007, que, en els articles 36 a 39, regula específicament la qualitat, l'avaluació, el seguiment i el control de la formació professional per a l'ocupació.

Sobre les dues lletres transcrites de l'article 26.2 RDL 4/2015, cal recordar que els dubtes que s'expressen a la sol·licitud es fonamenten en el criteri segons el qual la determinació de la competència estatal per regular la formació professional, al parer del sol·licitant, es fa dependre de la font de finançament original, en aquest cas de la Seguretat Social. El Govern al·lega que aquesta vinculació competencial per raó de l'origen financer de les bonificacions de les quotes de la Seguretat Social pot vulnerar les competències autonòmiques en el mateix sentit que s'estableix per a l'article 16.2.

Des de la perspectiva competencial, cal enquadrar l'article dins del règim d'ordenació de la formació professional per a

l'ocupació, ja que tracta de quina administració disposa de les facultats de programació, gestió i control de les iniciatives en aquest àmbit. I, de forma més específica, de les activitats d'avaluació, de seguiment i de control de les iniciatives de formació esmentades. Per tant, d'acord amb el que hem exposat en el fonament jurídic segon, el sector que amb caràcter eventual pot arribar a ser objecte de controvèrsia competencial s'inscriu clarament en la matèria laboral i no té contingut econòmic de significació.

La connexió amb la Seguretat Social i, en concret, amb el seu règim econòmic, és circumstancial. Sobre el particular, en la STC 244/2012, el Tribunal Constitucional va rebutjar, mantenint la seva jurisprudència, l'aplicació de l'article 149.1.17 CE en matèria de formació professional, ja que:

«la formación profesional no forma parte del Sistema de Seguridad Social, ni las cuotas abonadas en tal concepto son recursos de la Seguridad Social integrados en su caja única, [...] el hecho de que los créditos destinados a formación tengan su origen en cotizaciones que se recaudan por la tesorería general de la Seguridad Social, no implica que formen parte de la caja única de la Seguridad Social, ni, en consecuencia, que resulte de aplicación al presente supuesto la competencia prevista en el art. 149.1.17 CE.» (FJ 4)

D'aquesta forma, no entra en joc l'article 149.1.17 CE (entre d'altres, reafirmat a les STC 88/2014, FJ 3, i 198/2014, FJ 3), el qual, a més, no s'esmenta en la disposició final del RDL 4/2015 que, com hem dit, es refereix als títols competencials presents. La competència, doncs, se circumscriu també a l'àmbit laboral (art. 149.1.7 CE). I el mateix Tribunal, a la Sentència 95/2013, de 23 d'abril (FJ 6), va afirmar que el fet que les esmentades quotes de formació professional les recapti la Tresoreria General de la Seguretat Social no implica «el ejercicio de competencias de ejecución del subsistema de formación continua que corresponden a las Comunidades Autónomas». Per tant, que les accions formatives de les empreses es financin amb bonificacions en les quotes de la Seguretat Social no ha de canviar el règim de distribució de competències en la matèria, com tampoc han de ser necessàriament gestionades per l'Estat les subvencions finançades amb fons esta-

tals, en la mesura que no afecta la unitat del règim econòmic de la Seguretat Social.

Els supòsits previstos, en els quals el RDL 4/2015 desplaça l'execució a mans de l'Estat, concretament al SEPE, formen part de la competència executiva de programació, gestió i control de la formació professional per a l'ocupació, ja tractada específicament a la mencionada STC 27/2014. A més, en la STC 95/2013, es va declarar que les activitats de control tenen naturalesa executiva i, en conseqüència, la seva atribució a l'Estat vulnera les competències autonòmiques (FJ 5). Ultra això, les facultats d'avaluació, seguiment i control de les iniciatives de formació han estat considerades pel Tribunal Constitucional com a competències d'execució autonòmica en les STC 27/2014, FJ 5, i 61/2015, FJ 4.c), com ha estat esmentat anteriorment.

La legislació laboral, com ha estat dit, en aquest àmbit és completa. El SEPE, a més, no és pròpiament un organisme multilateral de cooperació, com, en canvi, sí que ho és la precitada Conferència Sectorial d'Ocupació i Assumptes Laborals. Per contra, el SEPE és un òrgan subjecte directament al Ministeri d'Ocupació i Seguretat Social.

Per tant, de la mateixa manera que dèiem respecte de l'article 16 RDL 4/2015, al qual l'article 26 hi està vinculat materialment, funcional i competencial, es produeix una invasió de la competència executiva assumida per la Generalitat d'acord amb els articles 170 EAC i 149.1.7 CE, sense que els efectes supraterritorials descrits habilitin la centralització de l'execució estatal, pels motius abans exposats, en aplicació de l'article 115.2 EAC.

Ultra això, comparant la regulació de l'article 26.2 RDL 4/2015 amb la disposició addicional sisena de la Llei 56/2003, de 16 de desembre, d'ocupació, derogada pel Decret llei, el SEPE ja no està obligat a ingressar als serveis competents de les comunitats autònomes el valor de les bonificacions en les quotes de la Seguretat Social en concepte de formació de demanda. Sobre aquest aspecte, la STC 95/2013, sobre el finançament de les accions de formació contínua a les empreses (establertes en una ordre que desenvolupava el subsistema de formació professional resol't per la STC 244/2012), va rea-

firmar la naturalesa executiva autonòmica en l'àmbit laboral de les qüestions controvertides (FJ 5).

En conclusió, l'article 26.2, lletres *a* i *b*, del Reial decret llei 4/2015 vulnera l'article 170 EAC, per connexió amb l'article 115 EAC, i no troba empara en l'article 149.1.7 CE.

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

CONCLUSIÓ

Única. El segon paràgraf de l'apartat 2 de l'article 16 i les lletres *a* i *b* de l'apartat 2 de l'article 26 del Reial decret llei 4/2015, de 22 de març, per a la reforma urgent del sistema de formació professional per a l'ocupació en l'àmbit laboral vulneren l'article 170 EAC, per connexió amb l'article 115 EAC, i no troben empara en l'article 149.1.7 CE.

Adoptada per unanimitat.

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

Dictamen 9/2015, de 4 de juny,
sobre el Projecte de llei d'ordenació del sistema
d'ocupació i del Servei Públic d'Ocupació
de Catalunya

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

DICTAMEN

Sol·licitat per més d'una desena part dels diputats del Parlament de Catalunya i també per quatre grups parlamentaris, respecte al Dictamen de la Comissió d'Empresa i Ocupació sobre el Projecte de llei d'ordenació del sistema d'ocupació i del Servei Públic d'Ocupació de Catalunya (BOPC núm. 560, de 30 d'abril de 2015).

ANTECEDENTS

1. El dia 6 de maig de 2015 va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries (Reg. núm. 4765) un escrit en què es comunicava la Resolució de la presidència del Parlament, de la mateixa data, d'admissió a tràmit de

Ponent: Àlex Bas Vilafranca

dues sol·licituds de dictamen presentades, d'una banda, pels grups parlamentaris Socialista, Iniciativa per Catalunya Verds-Esquerra Unida i Alternativa, Ciutadans i Mixt (Reg. Parlament núm. 116118) i, de l'altra, per més d'una desena part dels diputats, del Grup Parlamentari del Partit Popular de Catalunya (Reg. Parlament núm. 116119), sobre el Projecte de llei d'ordenació del sistema d'ocupació i del Servei d'Ocupació de Catalunya.

2. El dia 7 de maig de 2015 va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries (Reg. núm. 4767) un escrit en què es comunicaven dues resolucions de la presidència del Parlament, del mateix dia 7 de maig, relatives, la primera, a la retirada de la sol·licitud de dictamen presentada pels grups parlamentaris Socialista, Iniciativa per Catalunya Verds-Esquerra Unida i Alternativa, Ciutadans i Mixt (Reg. Parlament núm. 116118) i, la segona, a l'admissió a tràmit d'una nova sol·licitud de dictamen, dels mateixos grups (Reg. Parlament núm. 116138), que substituïa l'anterior.

3. El Consell de Garanties Estatutàries, en la sessió del dia 7 de maig de 2015, després d'examinar la legitimació i el contingut de les dues sol·licituds, les va admetre a tràmit i es va declarar competent per emetre els dictàmens corresponents, d'acord amb els articles 23 a 25 de la seva Llei reguladora.

4. En la sessió de la mateixa data, segons el que estableixen els articles 19.2 de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries, i 31 del Reglament d'organització i funcionament del Consell, i en vista que les dues sol·licituds tenien objectes connexos que justificaven la unitat de la tramitació i decisió, ja que requeien sobre el mateix Projecte de llei, es va acordar obrir el tràmit d'audiència perquè els sol·licitants formulessin les al·legacions que consideressin oportunes sobre la possibilitat d'acumulació, per part del Consell, dels dos dictàmens. Així mateix, es va acordar designar ponent del Dictamen de la primera sol·licitud el conseller secretari senyor Àlex Bas Vilafranca, i va quedar pendent l'assignació de ponent per al Dictamen de la segona sol·licitud,

en espera de la resposta dels sol·licitants sobre la possible acumulació dels procediments.

Finalment, en aplicació de l'article 25, apartats 4 i 5 de la seva Llei reguladora, es va acordar adreçar-se als sol·licitants, al Parlament, a tots els grups parlamentaris i també al Govern, a fi de sol·licitar-los la informació i la documentació complementàries de què disposessin sobre la norma sotmesa a dictamen.

5. En la sessió del dia 14 de maig de 2015, un cop transcorregut el termini per dur a terme el tràmit d'audiència, sense que els sol·licitants fessin al·legacions, el Consell va acordar acumular la sol·licitud presentada pels grups parlamentaris Socialista, Iniciativa per Catalunya Verds-Esquerra Unida i Alternativa, Ciutadans i Mixt a la sol·licitud presentada per més d'una desena part dels diputats, del Grup Parlamentari del Partit Popular de Catalunya. Igualment, va acordar que el conseller secretari senyor Àlex Bas, ponent per al Dictamen de la primera sol·licitud, assumís també la ponència del Dictamen de la segona.

6. En data 18 de maig de 2015 es va rebre en el Registre del Consell (Reg. núm. 4785) un escrit de la vicepresidenta del Govern de la Generalitat, que adjuntava com a documentació complementària un informe preliminar, un altre d'actualitzat i un de final, en relació amb l'Avantprojecte de Llei d'ocupació de Catalunya i del Servei d'Ocupació de Catalunya, elaborats per la Secretaria d'Ocupació i Relacions Laborals, en dates 5 de juny, 15 de juliol i 1 de setembre de 2014, respectivament.

7. En data 19 de maig de 2015 es va rebre en el Registre del Consell (Reg. núm. 4787) un escrit de la Secretaria General del Parlament, que adjuntava, com a informació complementària, la documentació aportada pel Govern amb relació al Projecte de Llei d'ordenació del sistema d'ocupació i del Servei d'Ocupació de Catalunya.

8. Finalment, després de les corresponents sessions de deliberació, es va fixar com a data per a la votació i per a l'aprovació del Dictamen el dia 4 de juny de 2015.

FONAMENTS JURÍDICS

Primer. L'objecte del Dictamen

Com s'acaba d'exposar, se sol·licita el parer del Consell amb relació al Dictamen de la Comissió d'Empresa i Ocupació sobre el Projecte de Llei d'ordenació del sistema d'ocupació i del Servei Públic d'Ocupació de Catalunya (en endavant Projecte de Llei) i, en concret, respecte dels articles 1.*b*, 2 (darrer incís), 4.2.*b*, 15, 24.*t*.quater, 27.*t*.bis, 35.1.*a* i les disposicions addicional tercera i transitòria única. També es qüestionen les esmenes reservades per defensar en el Ple proposades pel Grup Parlamentari d'Esquerra Republicana de Catalunya núm. 7, 155, 292 i 334.

Abans d'analitzar els preceptes esmentats, exposarem breument l'objecte del Projecte de Llei, així com el context normatiu en el qual s'insereix.

1. En l'àmbit estatal, a l'efecte del que ara interessa, cal destacar, principalment, la Llei 56/2003, de 16 de desembre, d'ocupació, que ha estat objecte de la STC 22/2014, de 13 de febrer, i que ha sofert repetides modificacions, algunes de les quals a través de la figura dels reials decrets llei, cosa que ha provocat una nombrosa conflictivitat constitucional i els corresponents pronunciaments d'aquest Consell previs a la intervenció del Tribunal Constitucional. A més, i quant a les prestacions i subsidis per desocupació que, com veurem, seran també objecte exprés del Dictamen, hem de mencionar el Reial decret legislatiu 1/1994, de 20 de juny, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei general de la Seguretat Social. Tot això emmarcat en les disposicions del Reial decret 751/2014, de 5 de setembre, pel qual s'aprova l'Estratègia espanyola d'activació per a l'ocupació 2014-2016 i, en l'àmbit concret de la col·laboració de la Generalitat de Catalunya i el Servei Públic d'Ocupació Estatal, el Conveni de col·laboració entre ambdues institucions signat en data 14 de novembre de 2011, i publicat per la Resolució EMO/3125/2011, de 14 de desembre.

Pel que fa a l'ordenament jurídic català, hem de partir de la Llei 17/2002, de 5 de juliol, d'ordenació del sistema d'ocu-

paci  i de creació del Servei d'Ocupació de Catalunya (en endavant, SOC), a la qual pretén substituir la iniciativa legislativa que examinem, i que, tenint com a precedent els reials decrets de traspassos en matèria de formació professional ocupacional, primer, i en relació amb la intermediació, la gestió i el control de les polítiques d'ocupació i l'exercici de la potestat sancionadora, posteriorment, va regular l'ordenació b sica del sistema ocupacional de Catalunya i va crear i regular el SOC, com a òrgan per a la gestió i integració del conjunt d'actuacions i serveis ocupacionals. Recentment s'ha dut a terme la seva reforma orgànica mitjançant el Decret 71/2015, de 12 de maig. Cal fer avinent també que l'acció de la Generalitat en aquesta matèria se situa en el marc del Pla de desenvolupament de polítiques d'ocupació de Catalunya 2014-2016 (aprovat pel Consell de Direcció del SOC del 21 de maig de 2014), que constitueix l'instrument de planificació i programació de les accions del SOC, i en el Pla general d'Ocupació-Estratègia catalana per a l'ocupació 2012-2020, que determina els criteris i les directrius de la política ocupacional establerts pel Govern per als propers anys.

Finalment, i fora de l'àmbit estrictament normatiu, hi ha dues mocions del Parlament de Catalunya que, per raó del seu objecte, pot resultar útil mencionar a tall de contextualització: d'una banda, la 17/X, sobre la reforma del SOC, aprovada a la sessió del 9 de maig de 2013, i, de l'altra, la 107/X, relativa a la inserció laboral de les persones amb més dificultats, aprovada a la sessió del 25 d'abril de 2014 on, entre altres requeriments, s'insta el Govern a presentar un projecte de llei d'ocupació i del SOC.

2. Si atenem al seu contingut i la seva finalitat, segons disposa el legislador mateix en el preàmbul, el Projecte de llei « t  per objecte ordenar el sistema d'ocupació de Catalunya, com a conjunt d'entitats, serveis i programes necessaris per promoure i desenvolupar la política d'ocupació [...]; establir el marc d'ordenació de les polítiques públiques d'ocupació a Catalunya, i regular el Servei Públic d'Ocupació de Catalunya» (en endavant, també, SOC). Aquest últim és l'organisme de la Generalitat que «exerceix les competències en matèria de po-

lítiques d'ocupació i d'intermediació, i és el centre de governança del sistema» (par. dissetè).

A aquests efectes, el Projecte de Llei s'estructura en quatre títols que contenen quaranta-un articles, sis disposicions addicionals, una de transitòria, una de derogatòria i quatre de finals. El títol primer (art. 1 a 11) conté les disposicions generals, d'entre les quals cal destacar la previsió d'instruments estratègics que defineixen el marc d'actuació i la concreció de les polítiques ocupacionals: l'estratègia catalana per a l'ocupació (art. 6) i el Pla de desenvolupament de les polítiques d'ocupació de Catalunya (art. 7), com també una sèrie d'instruments operatius que s'hi regulen i que contenen la informació de les diferents polítiques d'ocupació, com ara el sistema d'informació comú del SOC (art. 10) o l'Observatori d'Empresa i Ocupació (art. 11).

El títol segon (art. 12 a 21) s'estructura en tres capítols que tracten, respectivament, del sistema d'ocupació de Catalunya (cap. I), com a conjunt d'entitats, serveis i programes per promoure i desenvolupar la política d'ocupació (art. 12) i dins del qual destaquen les entitats que en formen part (art. 14) i la previsió de la concertació territorial del SOC amb les organitzacions sindicals i empresarials més representatives de Catalunya, les administracions locals i, si escau, les entitats més representatives de cada territori (art. 15); el capítol II, que es refereix als serveis ocupacionals i la carta de serveis, i el capítol III, relatiu als drets i les obligacions dels usuaris i de les entitats que formen part del sistema d'ocupació de Catalunya.

El títol tercer (art. 22 a 38) regula el SOC en set capítols. En el capítol primer en preveu la naturalesa, la missió, les finalitats, les funcions i l'organització. En els capítols II i III es regulen, respectivament, les funcions i la naturalesa de la Direcció del Servei Públic d'Ocupació de Catalunya, així com també les del Consell de Direcció de l'esmentat Servei. Els capítols IV, V i VI tracten dels òrgans de participació, de l'estructura territorial i del règim jurídic del SOC, dins del qual hi ha els seus drets econòmics i el règim pressupostari (art. 35), com també el règim de contractació i patrimonial (art. 36). A l'últim, el capítol VII es refereix a l'avaluació, el seguiment i el control d'aquest organisme.

El títol quart (art. 39 a 41) fixa el règim sancionador del SOC, incloent-hi la inspecció i la competència sancionadora.

3. Una vegada exposat el contingut i la finalitat de la norma objecte de dictamen, com també el context normatiu de referència, a continuació farem un esment breu dels preceptes i les esmenes sol·licitats, dels dubtes expressats pels peticionaris i dels motius que els fonamenten, que seran tractats amb més detall en el fonament jurídic tercer.

Com ja hem indicat en els antecedents, en data 6 de maig van ser lliurades al Consell dues sol·licituds de dictamen, presentades, d'una banda, pels grups parlamentaris Socialista, Iniciativa per Catalunya Verds-Esquerra Unida i Alternativa, Ciutadans i Mixt i, de l'altra, per més d'una desena part dels diputats, del Grup Parlamentari del Partit Popular de Catalunya. Posteriorment, en data 7 de maig, la primera sol·licitud va ser retirada i va ser substituïda per una de nova que, malgrat ser presentada pels mateixos grups parlamentaris, en el seu text fa una diferenciació a l'hora de concretar els preceptes sol·licitats, que, en un cas, són objecte de qüestió per part de tots els grups parlamentaris esmentats i, en l'altre, només ho són per part de dos grups parlamentaris, amb l'abast que exposarem a continuació.

La sol·licitud dels diputats del Grup Parlamentari Popular qüestiona la disposició addicional tercera, relativa a l'assumpció per part del SOC de la gestió integral de les polítiques actives i passives d'ocupació, així com també, amb el mateix objecte, les esmenes presentades per defensar en el Ple núm. 7, 155, 292 i 334, que són totes esmenes d'addició, concretament i respectiva, a l'article 1.b, d'una lletra *a* bis a l'article 16, a l'apartat 2 de l'article 32 i d'una disposició addicional nova. L'escrit de petició expressa dubtes sobre la constitucionalitat i l'estatutarietat de la disposició sobre la base dels articles 149.1.17 CE i 170 EAC, atès que considera que la gestió integral de polítiques d'ocupació no pot incloure les competències exercides per l'Estat relatives als subsidis i les prestacions per desocupació que formen part del règim econòmic de la Seguretat Social. Aquesta argumentació es fa extensiva també a les esmenes citades.

Per la seva banda, pel que fa a la segona sol·licitud, presentada pels grups parlamentaris Socialista, Iniciativa per Catalunya Verds-Esquerra Unida i Alternativa, Ciutadans i Mixt, els grups parlamentaris Socialista i Ciutadans qüestionen els articles 1.b i 2 (darrer incís), relatius, respectivament, a l'objecte del Projecte de Llei d'establir el marc d'ordenació de les polítiques públiques d'ocupació a Catalunya i les finalitats del sistema d'ocupació de Catalunya en relació amb la gestió integral de totes les polítiques d'ocupació; l'article 4.2.b, sobre la previsió d'un expedient únic i comú de l'usuari en tot el sistema d'ocupació; els articles 24.t.quater i 27.t.bis, en relació amb les competències del SOC sobre les prestacions i subsidis per desocupació, i la disposició addicional tercera, a la qual ja ens hem referit.

En tots els casos, amb caràcter general, addueixen la possible vulneració dels articles 170 EAC i 149.1.7 CE perquè entenen que s'atribueixen a la Generalitat unes facultats que excedeixen les seves competències executives en matèria de treball i ocupació segons el model establert pel bloc de la constitucionalitat.

Així mateix, respecte de l'article 35.1.a, relatiu als drets econòmics i règim pressupostari del SOC, quant a la previsió que els ingressos es vehiculin per mitjà del tresor de la Generalitat, els sol·licitants consideren que, si bé en el supòsit de les subvencions comunitàries territorialitzades la competència correspondria a la Generalitat, en el cas d'altres tipus d'operacions financeres reconegudes al pressupost de la institució europea seria qüestionable que poguessin ser vehiculades directament per l'esmentat tresor atès que, d'acord amb els articles 97 i 149.1.3 CE, és a l'Estat a qui correspon dirigir la política exterior i les relacions internacionals.

D'altra banda, i en la mateixa sol·licitud, els grups parlamentaris Socialista, Iniciativa Verds-Esquerra Unida i Alternativa, Ciutadans i Mixt posen en dubte l'article 15 i la disposició transitòria única per possible vulneració dels articles 83, 84, 86 i 87.2 EAC i per atemptar contra el principi d'autonomia local, en la mesura que s'obvia l'organització territorial bàsica en minimitzar el paper dels municipis. Així mateix, consideren que l'apartat 7 de l'article 15, en connexió amb l'article

29.1 del Projecte de llei, també podria atemptar contra el principi esmentat quan fixa que les estratègies territorials que resultin de la concertació territorial han de ser aprovades pel Consell de Direcció del Servei Públic d'Ocupació i en cas de no preveure la participació dels consells comarcals en aquest òrgan. No es fa un raonament específic en relació amb la disposició transitòria única.

4. Per tal de donar resposta als peticionaris, el present Dictamen adoptarà l'estructura següent: al fonament jurídic segon, d'acord amb l'enquadrament competencial de la norma, s'exposarà el cànon de constitucionalitat i d'estatutarietat en matèria de treball i de polítiques d'ocupació, com també el del règim econòmic de la Seguretat Social, i al fonament jurídic tercer s'aplicarà el paràmetre als preceptes sol·licitats i a les esmenes reservades per defensar en el Ple, amb la finalitat de concloure respecte del seu examen d'adequació al bloc de la constitucionalitat.

Segon. El model de distribució de competències en matèria de treball i ocupació, i del règim econòmic de la Seguretat Social

Un cop hem exposat l'objecte de les dues sol·licituds d'origen parlamentari, ens pertoca identificar i descriure el cànon de constitucionalitat i d'estatutarietat que correspon ser aplicat per raó de la matèria. I per fer-ho, amb caràcter previ, hem d'enquadrar competencialment el Projecte de llei que estem examinant.

Tal com indica el seu preàmbul, els títols competencials en els quals la Generalitat s'empara per dictar la present regulació són els dels articles 152 i 170 EAC. D'una banda, «[l]'article 152 [...] estableix la competència de la Generalitat per a la promoció de l'activitat econòmica a Catalunya i la competència compartida sobre l'ordenació d'aquesta activitat». De l'altra, «l'article 170 reconeix a la Generalitat la competència executiva en matèria de treball i relacions laborals, que inclou en tot cas les polítiques actives d'ocupació, amb la formació de les persones demandants d'ocupació i dels treballadors en

actiu, i també la gestió de les subvencions corresponents; les qualificacions professionals a Catalunya; la intermediació laboral, que inclou la regulació, l'autorització i el control de les agències de col·locació amb seu a Catalunya, i la potestat sancionadora de les infraccions de l'ordre social, en l'àmbit de les seves competències» (par. sisè).

Un enquadrament, aquest, que efectivament reflecteix, amb caràcter general i prevalent, l'objecte, la finalitat i el contingut material de les normes que integren el conjunt del Projecte de llei. Això, sens perjudici de les puntualitzacions que realitzarem en el següent fonament jurídic, amb motiu de l'anàlisi de determinats preceptes susceptibles d'incidir en les competències en l'àmbit de la seguretat social.

1. En conseqüència, d'acord amb aquesta valoració, centrem la nostra exposició del paràmetre de constitucionalitat i d'estatutarietat en el títol competencial dels articles 149.1.7 CE i 170 EAC (legislació laboral i treball), així com, i amb la finalitat de distingir-los, en el dels articles 149.1.17 CE i del 165 EAC (seguretat social).

Quant a la matèria de treball i les polítiques actives d'ocupació, tant la jurisprudència del Tribunal Constitucional com la doctrina consultiva d'aquest Consell han estat nombroses i convenientment recollides en diversos dictàmens emesos recentment. A tall de síntesi, podem fer esment dels DCGE 3/2013, de 26 de febrer (FJ 3), i 26/2014, de 18 de desembre (FJ 4). En els precitats pronunciaments, juntament amb d'altres, vam recordar que la doctrina constitucional ha prescrit que la plena capacitat normativa en l'àmbit de la legislació laboral pertoca a l'Estat, i que corresponen a l'esfera de les competències autonòmiques les funcions executives, incloses «la emanación de reglamentos internos de organización de los servicios necesarios (SSTC 249/1988, de 20 de diciembre, FJ 2, y 158/2004, de 21 de septiembre, FJ 5) y de regulación de la propia competencia funcional de ejecución (STC 51/2006, de 16 de febrero, FJ 4) y, en general, 'el desarrollo del conjunto de actuaciones preciso para la puesta en práctica de la normativa reguladora del conjunto del sistema de relaciones laborales' (STC 194/1994, de 23 de junio, FJ 3), así como la potestad

sancionadora en la materia (SSTC 87/1985, de 16 de julio, FJ 1 y 2; 195/1996, de 28 de noviembre, FJ 8 y 9, y 81/2005, de 6 de abril, FJ 11)» (DCGE 3/2013, FJ 3.3).

Respecte de l'abast del concepte de legislació laboral, contingut en l'article 149.1.7 CE, tal com vam dir en el DCGE 26/2014 (FJ 4), tot i que la jurisprudència inicial i bona part de la desenvolupada en la dècada dels noranta i dels dos mil pel Tribunal Constitucional ha configurat un concepte acotat a la regulació dels elements que integren la relació entre treballadors i empresaris, també ha validat en certs casos l'ampliació del seu abast a espais vinculats a les polítiques de dinamització del mercat de treball i a la implementació de determinades polítiques actives d'ocupació, específicament en l'àmbit dels programes formatius.

En aquest sentit, sobre el catàleg de supòsits inclosos en la competència estatal, resulta il·lustrativa la llista recollida en el fonament jurídic tercer de la STC 228/2012, de 29 de novembre, en la qual no únicament es preveuen els aspectes indiscutiblement propis de la normativa de les relacions laborals, com són els diferents tipus de contracte o el règim jurídic de la negociació col·lectiva, sinó també elements com «la colocación, en sus diversas fases o estadios, el empleo, las ayudas de fomento del empleo y la formación profesional ocupacional, así como las acciones de estímulo a la contratación laboral en sus distintas modalidades [...]; la formación profesional continua [...]».

I, per tant, tal com afirmàvem també en el nostre DCGE 26/2014, la delimitació de l'abast de l'article 149.1.7 CE ha desbordat en determinats àmbits, limítrofs però no exactament coincidents amb la legislació laboral, la concepció restrictiva fixada des dels primers estadis de la jurisprudència constitucional.

Paral·lelament a aquesta tendència expansiva i, fins a cert punt, de forma contradictòria amb la concepció inicial, hem de recordar que la mateixa jurisprudència constitucional (per totes, STC 22/2014, de 13 de febrer, FJ 4) ha reconegut i insistit en el fet que una part de les polítiques actives, quan comporten un impacte econòmic rellevant, en l'òrbita de l'economia general, perquè es tracta de mesures que incideixen en

el mercat de treball globalment considerat, s'insereixen, per la part estatal, en la competència de l'article 149.1.13 CE i, en el cas de la Generalitat, troben el seu encaix en el títol de la promoció econòmica previst a l'article 152 EAC.

Dit això, i deixant de banda que en un cas o altre l'enquadrament d'una regulació pugui situar-se en una competència econòmica o en la més específica de la matèria laboral, el que resulta clar i inqüestionable és que en ambdós supòsits la Generalitat és la institució titular de les competències executives, amb l'abast que acabem de precisar, segons la jurisprudència constitucional. Per contra, la diferència se situaria en el vessant de la potestat normativa que, mentre que en l'àmbit de l'article 149.1.13 CE consent un cert marge de desenvolupament normatiu autònom, quan ens situem en la matèria de la legislació laboral, *ex* article 149.1.7 CE, aquesta no ho permet, en la mesura que s'atribueix amb caràcter exclusiu a l'Estat.

2. Una vegada hem resumit breument el cànon de distribució de competències d'acord amb el bloc de la constitucionalitat configurat pels articles 149.1.7 i .13 CE i 170 i 152 EAC en matèria de legislació laboral i polítiques actives d'ocupació, l'hem de distingir respecte de la matèria limítrof de la seguretat social.

En relació amb aquesta competència, de titularitat eminentment estatal, també hem tingut ocasió de manifestar-nos, tant des del vessant de la delimitació competencial (DCGE 3/2015, de 26 de febrer, FJ 3.2.D, i 8/2013, de 8 d'agost, FJ 2 i 3) com des del punt de vista de la seva garantia institucional (DCGE 10/2014, de 27 de febrer, FJ 2).

En el mateix sentit que ens vam pronunciar en els precitats dictàmens, als efectes del present fonament jurídic, ens és suficient de recordar que, segons l'article 149.1.17 CE, l'Estat és competent per a l'aprovació de la legislació bàsica en la matèria i les comunitats autònomes són titulars del desenvolupament normatiu, quan s'escaigui, i de les funcions executives. En el cas de Catalunya, les competències són detallades a l'article 165 EAC.

No obstant el seu caràcter compartit, hem de precisar que, en l'àmbit o subsector específic del règim econòmic de la Se-

guretat Social, la jurisprudència del Tribunal Constitucional ha reiterat que les capacitats estatals no únicament comprenen el conjunt de les potestats normatives en la seva integritat sinó que també inclouen les funcions executives que afecten la unitat econòmica i de gestió del sistema, com a garantia del tractament en condicions d'igualtat, *ex* article 149.1.1 CE, de tots els ciutadans espanyols (STC 124/1989, de 7 de juliol, FJ 3).

I, específicament, aquestes es projecten sobre les anomenades polítiques passives d'ocupació i, de manera destacada, sobre les prestacions i els subsidis econòmics en situacions de desocupació o atur, que són considerades expressament i explícita com a elements integrants del sistema de la Seguretat Social (art. 41 CE) (STC 195/1996, FJ 10, i 104/2013, de 25 d'abril, FJ 4).

D'acord amb el precitat model, tal com hem exposat en el fonament jurídic primer, l'ordenament estatal, mitjançant el Reial decret legislatiu 1/1994, de 20 de juny, ha desplegat el règim jurídic del sistema de la Seguretat Social. Aquesta norma, a l'article 226, estableix que les funcions executives relatives a la gestió de les prestacions i els subsidis (gestió de les funcions i serveis derivats de les prestacions de protecció per desocupació i declaració de reconeixement, suspensió, extinció i represa de les prestacions) corresponen al *Instituto Nacional de Empleo* (actualment Servei Públic d'Ocupació Estatal). En el mateix sentit s'expressa l'article 13.j de la Llei 56/2003, de 15 de desembre, d'ocupació, el qual, a més, preveu l'articulació de sistemes de cooperació amb els serveis competents de les comunitats autònomes per tal de garantir la coordinació entre les esmentades prestacions i les polítiques actives d'ocupació.

En el cas de Catalunya, com hem indicat i veurem més endavant, el marc de col·laboració s'ha formalitzat mitjançant la signatura, el 14 de novembre de 2011, d'un conveni entre el Servei Públic d'Ocupació Estatal (en endavant, SEPE) i la Generalitat de Catalunya, publicat per la Resolució EMO/3125/2011, de 14 de desembre.

En conseqüència, i a tall de resum del paràmetre que acabem de sintetitzar en matèria de treball, polítiques actives d'ocupació i seguretat social, hem de concloure que, amb ca-

ràcter general, les potestats normatives en aquest àmbit material corresponen principalment a l'Estat i les funcions executives a la Generalitat.

Aquesta preeminència estatal, a l'hora de comptar amb la plena capacitat per homogeneïtzar el sector, ha de comportar, però, com ha indicat el mateix Tribunal Constitucional (STC 95/2013, de 23 d'abril, FJ 9), que l'atribució als organismes estatals de determinades competències de gestió es limiti únicament als supòsits imprescindibles per garantir l'eficàcia de l'article 149.1.1 CE (principi d'igualtat en relació amb l'exercici dels drets dels ciutadans), com és el cas de les funcions connexes amb el règim econòmic de la Seguretat Social, articulades en compliment de la garantia institucional prevista a l'article 41 CE (sistema de la Seguretat Social). No obstant això, la participació de la Generalitat en la gestió seria possible sempre que la legislació estatal ho preveïés de forma expressa perquè considerés que la seva atribució executiva és compatible amb els requeriments d'unitat i d'uniformitat del sistema.

Tercer. L'examen de la constitucionalitat i de l'estatutarietat dels preceptes sol·licitats del Projecte de llei

Un cop hem enquadrat i exposat el paràmetre de constitucionalitat i d'estatutarietat aplicable al Projecte de llei d'ordenació del sistema d'ocupació i del Servei Públic d'Ocupació de Catalunya, hem de procedir a resoldre els dubtes plantejats per les dues sol·licituds de dictamen. A efectes de la nostra anàlisi, amb independència dels grups parlamentaris o dels diputats que formulen les distintes qüestions que han de ser tractades, la nostra argumentació seguirà l'ordre numèric dels preceptes que integren la regulació i, en darrer terme, examinarem les esmenes reservades per defensar en el Ple del Parlament.

1. En primer lloc, analitzarem conjuntament l'apartat *b* de l'article 1 del Projecte de llei i l'article 2, que han estat sol·licitats pels grups parlamentaris Socialista i de Ciutadans, en la mesura que els dubtes expressats respecte de l'un i de l'altre són coincidents.

Aquests preceptes, el contingut dels quals consisteix en la regulació de l'objecte del Projecte de llei i les finalitats del sistema d'ocupació en el seu conjunt, tenen el redactat següent (la cursiva és nostra):

«Article 1. Objecte

Aquesta llei té per objecte:

[...]

b) Establir el marc d'ordenació de les polítiques públiques d'ocupació a Catalunya, per a cobrir la gestió de serveis i programes adreçats a millorar les oportunitats d'inserció laboral de les persones, millorar la competitivitat de les empreses, promoure el desenvolupament local i, en general, millorar el funcionament del mercat de treball.

Article 2. Finalitats

Les finalitats del sistema d'ocupació de Catalunya són promoure el ple desenvolupament del dret a l'ocupació, estable i de qualitat, i afavorir la configuració d'un mercat de treball que contribueixi de manera eficient a garantir l'ocupabilitat de les persones, cobrir les necessitats de personal adaptat als requeriments de les empreses, i també afavorir la cohesió social i territorial, *mitjançant la gestió integral de totes les polítiques d'ocupació que competencialment li puguin correspondre.*»

Els retrets dels sol·licitants se sustenten en l'argument principal que, de la literalitat de la seva redacció, interpretada sistemàticament amb la disposició addicional tercera —que examinarem més endavant, en aquest mateix fonament—, es desprèn que el Projecte de llei atribueix a la Generalitat unes capacitats que desborden el model de distribució de competències que prescriu el bloc de la constitucionalitat en la matèria de treball i ocupació. Així, a tall de síntesi, resulta prou clarificadora de l'opinió dels esmentats grups parlamentaris l'afirmació:

«Examinat el contingut d'aquestes tres disposicions, s'arriba a la conclusió que qui no conegui el marc competencial, estatal i autonòmic, en matèria laboral, així com la doctrina del Tribunal Constitucional podria pensar que la Generalitat té competències tant legislatives, com executives, quan en realitat només té competències executives (art. 170 de l'EAC), ja que les legislatives continuen pertanyent única i exclusivament al legislador estatal.»

Doncs bé, un cop exposada la qüestió, per tal de donar resposta als arguments precitats, hem de recórrer al cànon de

constitucionalitat i d'estatutarietat recollit al fonament jurídic segon d'aquest Dictamen. Efectivament, les competències de la Generalitat en la matèria del treball i l'ocupació consisteixen fonamentalment en les funcions executives recollides a l'article 170 EAC i, en el camp de les polítiques actives que puguin incidir en la dinamització econòmica mitjançant les accions adreçades a l'ocupació i el mercat de treball, també disposaria d'un marge de desplegament normatiu, segons l'esquema, assenyalat en el fonament anterior, de bases-desenvolupament *ex* article 152 EAC.

D'acord amb aquest model de repartiment de competències, si acudim al text dels articles 1 i 2 del Projecte de llei, podem comprovar com la dicció del primer precepte, formulada necessàriament en termes amplis, en la mesura que descriu l'objecte de la norma, es limita a fer referència a «la gestió de serveis i programes adreçats a millorar les oportunitats d'inserció laboral de les persones, millorar la competitivitat de les empreses, promoure el desenvolupament local i, en general, millorar el funcionament del mercat de treball». Aquesta configuració incorpora els elements propis del que són les actuacions de programació i d'execució de les polítiques adreçades al foment de l'ocupació i la dinamització econòmica.

La dita lectura estaria reforçada, d'una banda, per la redacció del mateix preàmbul del Projecte de llei, que assenyalava en aquesta direcció i que, com hem vist anteriorment en la fase de l'enquadrament, s'empara en els títols propis i eminentment executius de la Generalitat (art. 152 i 170 EAC). Així mateix, també confirma aquesta interpretació el fet que la regulació del conjunt del Projecte de llei —llevat de determinats incisos o disposicions puntuals en l'àmbit de les polítiques passives d'ocupació, que seran objecte del nostre examen més endavant— se centra en els elements i procediments característics de l'ordenació d'un sistema de gestió de les polítiques actives d'ocupació.

En la mateixa línia apunta l'article segon, en referir-se a les finalitats del sistema d'ocupació de Catalunya, sense que el darrer incís, «mitjançant la gestió integral de totes les polítiques d'ocupació que competencialment li puguin correspondre», incorpori cap motiu de retret en el sentit de

vulnerar l'ordre de distribució de competències *ex* articles 149.1.7 CE i 170 EAC.

En efecte, per tal de determinar l'abast del seu contingut, n'hi ha prou de referir-nos al títol II del Projecte de llei dedicat al sistema d'ocupació de Catalunya, i en concret als articles 13 (objectius del sistema) i 16 (serveis ocupacionals). Així, d'una banda, els primers són fonamentalment d'impuls, foment i potenciació de l'ocupació. I, de l'altra, els segons, definits pel mateix precepte com «el conjunt de serveis i de programes públics que integren les polítiques d'ocupació de Catalunya», cobreixen els àmbits de l'orientació professional, la gestió de la col·locació en el mercat de treball, la qualificació professional, el foment de l'ocupació, l'atenció a les empreses, la promoció de la creació d'ocupació i el foment de la contractació, el foment de l'emprenedoria i l'autoocupació i el foment de la mobilitat geogràfica. Elements, tots aquests, que s'insereixen en l'espai de les polítiques d'ocupació que són competència de la Generalitat.

Per tant, l'argumentació dels sol·licitants, segons el nostre parer, més enllà de constituir una valoració projectiva, no troba fonamentació des d'un punt de vista juridicoconstitucional. Així, el concepte de «gestió integral» de les polítiques d'ocupació, en la mesura en què està acotat a les competències que corresponen a la Generalitat, és a dir, a les funcions executives d'organització i prestació dels serveis d'ocupació que li són atribuïdes pel marc constitucional i estatutari, no planteja cap problema d'adequació a l'ordenament jurídic.

En tot cas, des del punt de vista de la tècnica legislativa, podria ser convenient, per contribuir a fixar més correctament el sentit de l'expressió del darrer incís de l'article 2, substituir la forma en temps subjuntiu que empra la norma per referir-se a la titularitat de les competències («que li puguin correspondre») per la fórmula jurídicament més habitual i precisa del temps present d'indicatiu («que competencialment li corresponen» o que «competencialment té atribuïdes»).

En conseqüència, l'apartat *b* de l'article 1 i el darrer incís de l'article 2 del Projecte de llei d'ordenació del sistema d'ocupació i del Servei Públic d'Ocupació de Catalunya no són contraris a la Constitució ni a l'Estatut.

2. En aquest epígraf abordarem la lletra *b* de l'article 4.2, que disposa que els instruments estratègics i operatius del SOC han de garantir:

«El tractament individualitzat de l'usuari mitjançant un expedient únic i comú a tot el sistema d'ocupació de Catalunya, que integri la informació personal i professional relacionada amb les polítiques d'ocupació, i també les prestacions i els subsidis de què pugui ésser beneficiari, dins del marc de la normativa en matèria de protecció de dades.»

En relació amb aquest precepte, els peticionaris, dels grups parlamentaris Socialista i de Ciutadans, consideren que contravé l'ordre constitucional perquè pot suggerir que «la Generalitat té competència en matèria de protecció econòmica en supòsits de desocupació».

Quant a aquest retret, ens és suficient indicar que, pel que fa a la lletra *b*, hem d'entendre que no es tracta d'una atribució competencial sinó de la mera organització del sistema de relacions del SOC amb els usuaris.

En altres paraules, aquesta norma estableix que la informació relativa als usuaris del sistema d'ocupació es durà a terme de manera unificada i individualitzada en un únic expedient, el qual inclourà un seguit d'informació necessària per a la prestació del servei públic que el Projecte de Llei li encomana i que, alhora, respon als principis d'eficàcia i eficiència que han de presidir l'actuació administrativa (art. 3 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, i 31 de la Llei 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya).

Les dades que conté l'expedient, de manera natural i lògica, s'entén que són rellevants per a les funcions que ha d'exercir aquest sistema, orientat, entre altres objectius, a assolir la integració laboral efectiva de les persones que busquen feina. De fet, el Conveni entre el SEPE i la Generalitat de Catalunya, signat el 14 de novembre de 2011, ja preveu la col·laboració entre ambdues institucions en l'àmbit de subministrament d'informació relacionada amb la coordinació de la gestió de l'ocupació i la formació professional de l'ocupació i la gestió de les prestacions per desocupació. En concret, la

clàusula cinquena disposa que es facilitarà mútuament, amb periodicitat mensual, la informació bàsica i individualitzada relativa a les seves activitats respectives que afectin les persones demandants d'ocupació beneficiàries de prestacions.

Per tant, es tracta d'una informació de la qual es disposa amb una finalitat legítima emparada per una norma amb rang de llei, i que, segons menciona expressament el precepte, ha de ser tractada amb totes les garanties jurídiques que estableix la legislació orgànica de protecció de dades.

En relació amb la Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal (LOPD), resulta oportú recordar que l'article 6.1 preveu la utilització legítima de les dades quan existeix el consentiment del titular, d'acord amb el dret a l'*habeas data*, entès en el sentit estricte de dret a l'autodeterminació informativa (art. 18.4 CE i 31 EAC), consentiment que pot ser exceptuat en certs supòsits com ara en el cas que les dades es recullin per a l'exercici de les funcions pròpies de les administracions públiques en l'àmbit de les seves competències (art. 6.2 LOPD). Així mateix, la norma, en l'article 21, inclou la possibilitat de comunicació de les dades entre administracions per tal de donar compliment a les competències que tenen encomanades. Sobre la doctrina del tractament de les dades personals i el seu règim de comunicació o cessió, ens remetem al que vam dir, per tots, en els DCGE 20/2010, de 27 de juliol, FJ 2, i 6/2012, d'1 de juny, FJ 5.

D'acord amb els arguments que acabem d'exposar, hem de concloure que la lletra *b*, concretament en l'incís «i també les prestacions i els subsidis de què pugui ésser beneficiari» de l'article 4.2 del Projecte de llei, no és contrària a la Constitució ni a l'Estatut.

3. A continuació, tractarem l'examen de constitucionalitat i d'estatutarietat de l'article 15 del Projecte de llei i, per connexió material, de la disposició transitòria única, sol·licitats pels grups parlamentaris Socialista, Iniciativa per Catalunya Verds-Esquerra Unida i Alternativa, Ciutadans i Mixt.

El contingut d'aquest article versa sobre la regulació de l'ordenació territorial de les actuacions i dels serveis de la Generalitat en matèria de polítiques ocupacionals i les seves rela-

cions amb el món local, així com amb les organitzacions sindicals i empresarials amb implantació en els territoris corresponents. El model es denomina de *concertació territorial* i adopta com a referència les comarques (apt. 2) i els municipis de més de 50.000 habitants (apt. 2 bis) a l'hora d'establir els interlocutors i dissenyar els distints plans i estratègies d'actuació. Per la seva banda, la disposició transitòria esmentada fixa que les fórmules organitzatives existents a l'entrada en vigor de la norma s'han d'adaptar als requeriments de l'article 15.6 en el termini d'un any. Aquest últim precepte prescriu que la concertació territorial ha de comptar com a mínim amb els municipis que formen part de l'estratègia territorial i les organitzacions sindicals i empresarials més representatives de Catalunya, tenint en compte que cap ajuntament pot donar suport a més d'una estratègia territorial i que només n'hi pot haver una per comarca, excepte en els casos de l'article 15.2 bis.

Respecte d'aquesta articulació, els diputats sol·licitants manifesten els seus dubtes sobre la possible afectació a l'autonomia dels ens locals, en el sentit d'una eventual vulneració de les seves capacitats d'intervenció en matèria de promoció econòmica i ocupació. Així mateix, consideren que s'obvia l'organització territorial bàsica regulada en l'Estatut d'autonomia, minimitzant el paper dels ens territorials bàsics —municipis i vegueries— i elevant la categoria dels no bàsics —comarques—, la qual cosa «pot comportar una manca absoluta de garantia institucional» per als primers. En conseqüència, s'al·lega la possible infracció dels articles 83, 84, 86 i 87.2 EAC.

Per tal de resoldre aquesta qüestió, en primer lloc, hem de fer esment, doncs, del cànon de constitucionalitat i d'estatutarietat pel que fa a la garantia institucional de l'autonomia local. I aquesta exigència ens remet necessàriament al Dictamen 8/2014, de 27 de febrer, que vam emetre amb motiu de la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local (en endavant, LRSAL).

Sintèticament, en el fonament jurídic tercer, vam exposar que, tot i la previsió expressa de l'autonomia local que conté el nou Estatut, amb la finalitat de reforçar-la (art. 84.1 i 86.1 EAC), aquesta és, segons la interpretació de la justícia constitucional, de configuració eminentment legal i la seva delimi-

tació correspon al legislador ordinari, estatal o autonòmic, en l'àmbit de les seves competències respectives.

No obstant això, vam afirmar també que, d'acord amb la mateixa doctrina jurisprudencial consolidada, la garantia institucional de l'autonomia local s'ha d'identificar amb els elements essencials o el nucli primari de l'autogovern dels ens locals territorials, que han de ser respectats pel legislador perquè aquestes administracions siguin recognoscibles com a ens dotats d'autogovern. I concloïem que tot i que l'alt tribunal «ha insistit que l'autonomia local no assegura “un *statu quo* organizativo” (STC 214/1989, FJ 13) ni un “haz mínimo de competencias”, paral·lelament, ha entès que la competència municipal per prestar els serveis mínims obligatoris (art. 26 LRBRL) formava part del contingut essencial d'aquesta», com també la prohibició que el legislador reguli «la capacitat decisòria dels ens locals territorials respecte dels assumptes del seu interès (art. 25.2 LRBRL), de manera “que se sitúe por debajo de ese umbral mínimo que les garantiza su participación efectiva en los asuntos que les atañen y, por consiguiente, su existencia como reales instituciones de autogobierno” (STC 159/2001, FJ 4)» (DCGE 8/2014, FJ 3).

Centrant-nos en l'àmbit competencial del treball i l'ocupació, i com a punt de partida, cal dir que la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de las bases del règim local (LRBRL) —tant en la seva redacció inicial com en la modificada per la LR-SAL— no fa menció expressa d'aquesta matèria entre els serveis mínims obligatoris de l'article 26 ni entre les capacitats pròpies dels municipis previstes a l'article 25.2. Així mateix, tampoc no està inclosa en la llista de competències susceptibles de delegació per part de l'Estat o les comunitats autònomes (art. 27).

D'altra banda, si ens traslладem a l'àmbit territorial català, l'Estatut, en l'article 84.2, lletra *i*, preveu, com a exercici de la competència pròpia, una clàusula en favor dels governs locals de promoció econòmica que inclou l'incís del «foment de l'ocupació», però emmarcada i condicionada als «termes que determinin les lleis». Així mateix, el Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya, en el seu article 71.1, in-

clou «[l]’ocupació i la lluita contra l’atur» (lletra g) com a activitats complementàries que poden dur a terme els municipis respecte de «les pròpies d’altres administracions públiques».

En conseqüència, i ara ja aplicant el paràmetre en el sentit estricte configurat pels articles 149.1.7 CE i 152 i 170 EAC, la regulació que conté l’article 15 del Projecte de llei que estem analitzant constitueix una manifestació legítima i ajustada al bloc de constitucionalitat de les competències i l’ordenació dels serveis de la Generalitat en la matèria. I en cap cas comporta una afectació ni una vulneració de l’autonomia local dels municipis, entesa com a element essencial o nucli primari de l’autogovern d’aquests ens locals que els fa recognoscibles com a ens dotats d’autogovern. Ans al contrari, el seu contingut articula un marc de relacions en l’espai territorial, comarcal i municipal que és compatible i coherent amb el sistema de repartiment de competències i, alhora, de cooperació entre les diverses administracions catalanes concernides, així com amb els operadors econòmics implicats en les polítiques públiques d’ocupació.

Finalment, i com a darrera consideració, hem d’afegir que el fet que el Projecte de llei prengui com a referència de la concertació territorial les comarques i els municipis de més de 50.000 habitants és una opció legítima del legislador que no contravé la regulació de l’organització territorial local del capítol VI del títol II de l’Estatut, el qual preveu tant la prestació de serveis i funcions per part dels municipis com de les comarques, les vegueries o d’altres ens supramunicipals, d’acord amb el sistema de distribució de competències descrit anteriorment i en els termes de la legislació que el desenvolupa.

Dit això, i tornant a la literalitat de l’article 15 del Projecte de llei, també cal tenir present que preveu expressament mecanismes de flexibilització que faciliten la modulació de l’àmbit territorial del model de concertació sobre la base de determinades condicions. Així, l’apartat 2 bis diu: «La concertació territorial es pot donar en àmbits diferents a la comarca, sempre que se’n justifiqui la realitat econòmica i ocupacional diferenciada».

Per tant, d’acord amb els raonaments més amunt reproduïts, hem de concloure que l’article 15 i la disposició transitòria única

ca del Projecte de llei no vulneren l'autonomia local garantida per la Constitució (art. 137.1 CE) i l'Estatut (art. 84 i 86.1 EAC).

4. Seguidament, examinarem de manera conjunta, per raó de la coincidència material del seu contingut, l'apartat *t*.quater de l'article 24 i el *t*.bis de l'article 27.

El primer precepte estableix que el Servei Públic d'Ocupació de Catalunya té atribuïda la funció de «[r]econèixer, controlar, gestionar i complementar les prestacions i els subsidis per desocupació i integració laboral en el marc de competències pròpies de la Generalitat», mentre que el segon preveu, en aquest cas, com a funció de la Direcció del Servei Públic d'Ocupació de Catalunya: «[r]econèixer les prestacions i els subsidis en el marc de les competències que li corresponguin a la Generalitat de Catalunya».

Els motius del retret dels sol·licitants, en aquest cas dels diputats dels grups parlamentaris Socialista i de Ciutadans, se sustenten en el fet que les esmentades previsions són inconstitucionals i també contràries a l'Estatut, perquè atribueixen a organismes de la Generalitat competències que són de titularitat estatal, d'acord amb l'article 149.1.7 CE.

Per tal de donar resposta a la qüestió, en aquest punt ens resulta suficient de remetre'ns al cànon de constitucionalitat i d'estatutarietat que hem descrit amb detall en el fonament jurídic segon. D'acord amb aquest, en l'actualitat, les competències executives en l'àmbit del règim econòmic de la Seguretat Social, segons la jurisprudència constitucional i la legislació estatal de desenvolupament de l'article 149.1.17 CE, corresponen als organismes estatals. Específicament, els són atribuïdes les facultats que poden afectar o pertorbar el funcionament uniforme del sistema, tant pel que fa a la titularitat i disposició dels fons com també en relació amb l'exercici dels drets i les obligacions en condicions d'igualtat dels ciutadans sobre el seu règim econòmic.

Així, la gestió de les prestacions i els subsidis de desocupació, com a elements nuclears del règim econòmic de la Seguretat Social (STC 195/1996, FJ 10), en tant que integrants de la seva caixa única (STC 104/2013, FJ 4), a data d'avui, correspon al SEPE, segons preveuen la secció segona del ca-

pítol V (art. 226 a 229) del Text refós de la Llei general de la Seguretat Social i l'article 13 de la Llei 56/2003, d'ocupació, sens perjudici del corresponent marc de col·laboració amb els organismes autonòmics que hagin assumit competències en l'àmbit de les polítiques actives.

D'acord amb l'anterior, el Conveni actualment vigent de col·laboració entre el SEPE i la Generalitat de Catalunya, abans esmentat, recull explícitament que la totalitat de les funcions de gestió i control relatives a les prestacions per desocupació les realitza el personal propi del SEPE (clàusula segona, apt. 3), malgrat que aquest es troba situat físicament en les oficines de Treball de la Generalitat de Catalunya.

D'aquesta manera, les tasques que el citat Conveni atribueix a l'organisme català es limiten a: la facilitació d'impressos i de documentació informativa del SEPE als ciutadans; la comunicació de determinats fets dels quals tingui coneixement i que siguin susceptibles de ser constitutius d'infraccions greus o molt greus de l'ordre social (previstes als articles 25.3 i 26 del Reial decret legislatiu 5/2000, de 4 d'agost); el trasllat de la informació del canvi de situació com a demandants d'ocupació de les persones sol·licitants i/o beneficiàries de prestacions, i el registre de la documentació que es presenti a les oficines, exclosa explícitament la que afecti la tramitació de sortida dels documents en matèria de prestacions per desocupació.

En conseqüència, l'apartat *t*.quater de l'article 24 i el *t*.bis de l'article 27 del Projecte de Llei d'ordenació del sistema d'ocupació i del Servei Públic d'Ocupació de Catalunya, en la mesura que atribueixen funcions executives de gestió i control sobre prestacions i subsidis de desocupació al Servei Públic d'Ocupació de Catalunya i a la Direcció del Servei Públic d'Ocupació de Catalunya, són contraris a l'article 149.1.17 CE.

Arribats a aquest punt, hem de recordar que la Generalitat, sobre la base de les seves competències en matèria de serveis socials, té la capacitat d'establir subsidis d'inserció o salaris socials *ex* article 166 EAC, com seria el supòsit de la renda mínima d'inserció, actualment gestionada pel mateix departament competent en matèria de treball i ocupació, en la mesura que les administracions tendeixen a integrar en un

mateix sistema o concepció el conjunt d'ajuts econòmics orientats a proveir de cobertura econòmica als sectors de la ciutadania amb més necessitats. I, per descomptat, aquest tipus d'ajuts, legítimament i de manera convenient, poden tenir entre les seves finalitats incorporar les persones al mercat de treball per tal que es valguin per si mateixes. Ara bé, en el cas que vulguin ser recollides pel legislador en la norma que regula el sistema i el servei d'ocupació, la seva dicció ha de ser precisa per tal d'evitar la possible confusió i la consegüent invasió competencial, respecte de les prestacions i els subsidis que, de manera directa o indirecta, deriven del règim econòmic de la Seguretat Social.

5. En aquest epígraf examinarem la lletra *a* de l'apartat primer de l'article 35 del Projecte de llei, pel qual es regulen els drets econòmics i el règim pressupostari del SOC. Concretament, el precitat article diu:

«1. Per al compliment de les seves funcions, el Servei Públic d'Ocupació de Catalunya compta amb els béns i els recursos econòmics següents:

a) Les assignacions anuals dels pressupostos de la Generalitat, de l'Estat i de la Unió Europea. Aquests darrers ingressos s'han de vehicular per mitjà del tresor de la Generalitat.»

Els diputats dels grups parlamentaris Socialista i de Ciutadans manifesten els seus dubtes de constitucionalitat sobre la base de l'argument que el darrer incís de la lletra *a* pot constituir un supòsit de vulneració de les competències estatals en la gestió dels fons econòmics provinents de la Unió Europea, atès que interpreten que la Generalitat s'atribueix la recepció directa dels fons socials europeus destinats a finançar projectes en matèria de polítiques d'ocupació.

Un cop exposat l'esmentat retret, per la nostra part i a l'efecte del seu examen de constitucionalitat i d'estatutarietat, entenem que la interpretació correcta del precitat incís consisteix a considerar que els fons europeus que rep la Generalitat, a través dels mecanismes articulats pel dret europeu i per l'ordenament jurídic estatal, un cop estan a la seva disposició, són gestionats pel tresor de la Generalitat i no pel SOC. En

altres paraules, que és el Departament de l'Administració de la Generalitat competent en matèria d'hisenda i finances, és a dir el d'Economia, qui en vehicula l'ingrés i les ordres de pagament corresponents.

Aquesta interpretació, a banda de ser coherent amb l'anàlisi sistemàtica de la norma i amb la seva posició en el si de l'ordenament jurídic, també es dedueix de la documentació que acompanya l'avantprojecte de llei, a la qual ha tingut accés el Consell. Concretament, en la nota complementària a l'Informe d'impacte pressupostari, de 13 de juny de 2014, sobre l'avantprojecte de llei, elaborada per la Direcció General de Pressupostos del Departament d'Economia i Coneixement, el 14 de juliol de 2014, s'indicava, en relació amb la referència als ingressos provinents de l'Estat espanyol i de la Unió Europea de l'article 35.1.a que: «ens reiterem en la necessitat d'incloure [...] la frase referida [“Aquests darrers ingressos s'han de vehicular a través del Tresor de la Generalitat de Catalunya”, segons se sol·licitava en l'informe previ de 13 de juny de 2014], atès que amb la redacció actual es dedueix que les aportacions de l'Estat seran consignades directament al SOC i han de ser consignades al Tresor de la Generalitat».

Arribats a aquest punt, convé subratllar que la Llei catalana en tramitació necessàriament resta sotmesa al marc de distribució de competències integrat pel bloc de la constitucionalitat, així com també a les prescripcions de la normativa europea. En aquest àmbit, a més d'iniciatives concretes, com ara el Programa per a l'ocupació i la innovació social (EaSI), aprovat pel Reglament (UE) núm. 1296/2013, del Parlament Europeu i del Consell, d'11 de desembre de 2013 (amb vigència 2014-2020), hem de fer esment de les disposicions que regulen els mecanismes de distribució dels fons estructurals europeus amb caràcter general i específicament en l'àmbit social. En concret, ens referim essencialment al Reglament (UE) núm. 1303/2013 del Parlament Europeu i del Consell, de 17 de desembre de 2013, pel qual s'estableixen disposicions comunes relatives al Fons europeu de desenvolupament regional, al Fons social europeu, al Fons de cohesió, al Fons europeu agrícola de desenvolupament rural i al Fons europeu marítim i de la pesca, i pel qual es deroga el Reglament (CE)

núm. 1083/2006 del Consell. Aquesta norma ha estat concretada, pel que ara interessa, pel Reglament (UE) núm. 1301/2013, del Parlament Europeu i del Consell, de 17 de desembre de 2013, sobre el Fons europeu de desenvolupament regional i sobre disposicions específiques relatives a l'objectiu d'inversió en creixement i ocupació i pel qual es deroga el Reglament (CE) núm. 1080/2006, i pel Reglament (UE) núm. 1304/2013 del Parlament Europeu i del Consell, de 17 de desembre de 2013, relatiu al Fons social europeu i pel qual es deroga el Reglament (CE) núm. 1081/2006 del Consell.

El Reglament (UE) núm. 1303/2013 fixa a l'article 4.4 que els estats membres «al nivel territorial apropiado, de conformidad con su marco institucional, jurídico y financiero, y los organismos por ellos designados al efecto serán responsables de elaborar y ejecutar los programas y realizar las tareas [...], de conformidad con lo dispuesto en el presente Reglamento y en las normas específicas de los Fondos». Per tant, respectant allò que s'hi preveu, difereix a l'àmbit de configuració i organització interna dels estats l'establiment del sistema per elaborar i executar els programes, que hem d'entendre que inclou també la gestió i la distribució de l'import dels fons corresponents.

En aquest sentit, en l'àmbit estatal, el títol III de la Llei 47/2003, de 26 de novembre, general pressupostària, articula el sistema de relacions financeres entre l'Estat i les altres administracions, distingint en el capítol I les operacions amb la Unió Europea (art. 82 a 84) i en el II (art. 85 i 86) les que es duen a terme amb les comunitats autònomes. En el cas dels fons europeus adreçats a l'ocupació, hi ha una sèrie de previsions específiques sobre la distribució dels fons en la Llei 56/2003, d'ocupació. Així, entre d'altres, l'article 13.c atribueix al SEPE la competència sobre percepció de fons europeus per al cofinançament d'accions a càrrec del seu pressupost i la seva justificació, a través de l'autoritat de gestió designada per la normativa de la Unió. En el cas del Fons social europeu, l'autoritat de gestió i certificació de tots els programes operatius és la Unitat Administradora del Fons Social Europeu, adscrita a la Secretaria d'Estat d'Ocupació del Ministeri d'Ocupació i Seguretat Social. Així mateix, l'article 15 de la Llei 56/2003 esmen-

tada disposa, pel que ara ens concerneix, que, en la distribució dels fons que han de gestionar les comunitats autònomes «segons el procediment que preveu la Llei general pressupostària», s'han d'identificar els programes cofinançats pels fons de la Unió Europea.

Per la seva banda, l'Estatut, a l'article 190, atribueix expressament a la Generalitat la gestió dels fons europeus en les matèries de la seva competència, però en els termes que estableixen els articles 114 i 210 EAC, els quals, si escau, ens remeten als corresponents mecanismes de repartiment entre l'Estat i les comunitats autònomes.

Un cop esbossat sintèticament el marc constitucional i europeu al qual resten subjectes els fons procedents de la Unió Europea que la Generalitat és susceptible de rebre, per raó de les competències que té atribuïdes en matèria de treball i ocupació, no hi ha dubte possible sobre la interpretació vàlida i ajustada a dret de l'article 35.1.a del Projecte de llei. D'aquesta manera, esdevé innecessari, en l'articulat del text, la reproducció o la referència a les esmentades fonts del dret per interpretar de manera simple i inequívoca que l'incís «s'han de vehicular per mitjà del tresor de la Generalitat», referit als fons procedents de la Unió europea, s'està referint al mecanisme interior de gestió dels fons esmentats, per part de l'Administració catalana, un cop aquests han estat rebuts.

En conseqüència, la lletra *a* de l'apartat 1 de l'article 35 del Projecte de Llei no vulnera la Constitució ni l'Estatut.

No obstant aquesta valoració, i des d'un punt de vista de la tècnica legislativa, podria resultar convenient, per fixar amb major precisió el significat de la norma, especificar a quins ingressos fa referència l'expressió «[a]quests darrers ingressos» perquè, tal com està formulada, es pot entendre que fa esment únicament dels fons europeus o bé que també inclou els estatals.

6. Tot seguit, analitzarem la disposició addicional tercera, respecte de la qual tant els grups parlamentaris Socialista i Ciutadans com els diputats del Grup Popular han manifestat els seus reprotxes d'inconstitucionalitat i d'antiestatutarietat

fonamentant-se en el fet que la norma preveu l'assumpció de la integritat de les competències en polítiques d'ocupació per part de la Generalitat, incloses les exercides per l'Estat.

Així, la norma diu:

«D'acord amb l'objecte de la Llei d'establir el marc d'ordenació de les polítiques públiques d'ocupació a Catalunya, el Servei Públic d'Ocupació de Catalunya, com a centre de governança del nou sistema d'ocupació de Catalunya, ha d'assumir, d'acord amb la normativa vigent, la gestió integral de les polítiques d'ocupació, incloses les competències exercides per l'Estat, establint una vinculació eficient i coresponsable dels recursos destinats a les polítiques actives i passives d'ocupació que suposi un model i un referent en l'àmbit europeu amb relació a la millora de l'ocupabilitat de les persones i de la competitivitat de les empreses.»

Reprenent els arguments exposats anteriorment amb motiu de l'anàlisi dels epígrafs corresponents dels articles 24 i 27, d'acord amb el cànon de constitucionalitat i d'estatutarietat de distribució de competències, *ex* article 149.1.7 i .17 CE, així com el dels articles 170 i 152 EAC, hem de concloure sense més dificultat que les previsions de la disposició addicional en qüestió no s'adeqüen a l'ordre constitucional vigent.

I això és així perquè aquesta norma del Projecte de Llei català, en la seva regulació, preveu l'assumpció per part de la Generalitat de la integritat de les competències estatals en matèria de treball, ocupació i seguretat social, les quals únicament podrien ser transferides o delegades a la institució catalana mitjançant els mecanismes que preveu l'ordenament constitucional.

Per contra, la disposició addicional tercera, a través d'una literalitat en forma imperativa («ha d'assumir»), seguida d'una clàusula merament ritual («d'acord amb la normativa vigent»), configura una norma que desborda una simple projecció o previsió eventual o condicionada a un futur procés de transferència o delegació substanciat per la via constitucionalment habilitada. D'aquesta manera el seu redactat assumeix com a premissa certa que el conjunt de les polítiques d'ocupació, tant les actives com les passives, han de ser competència de la Generalitat.

Recentment, en el nostre DCGE 3/2015, de 26 de febrer, sobre el Projecte de Llei de mesures fiscals, financeres i administratives i amb motiu de l'esmena reservada número 429, ja vam indicar que les capacitats executives de la Generalitat en l'àmbit de les prestacions socials, en l'actualitat, es limiten a les vinculades a les polítiques de benestar o serveis socials, *ex article 166 EAC*, que no han de ser confoses amb les pròpies del sistema de la Seguretat Social (FJ 3.2.D). D'acord amb això, i per raó de la denominació que preveia la disposició de l'«Agència Catalana de la Seguretat Social», recomanàvem: «atès que es proposa que l'Agència dugui a terme funcions que pertanyen tant a la matèria de “serveis socials” com a la matèria de “seguretat social”, dins de la competència de la Generalitat, i en els termes abans indicats, estimem que seria més adequat que aquesta adoptés una intitolació que no induís a cap mena de confusió en l'esfera competencial d'ambdues administracions».

I, a més, cal tenir present que, en aquell cas, el redactat, formulat com un mandat no vinculant del legislador al Govern, es limitava a incloure una referència de caràcter «eminentment organitzatiu i estructural», per al cas eventual en el qual la Generalitat assumís determinades competències com a resultat d'un procediment de transferències acordat amb l'Estat. I recordàvem, respecte d'aquesta darrera possibilitat, que «només es pot operar a través dels corresponents mecanismes de transferència o delegació [per part de l'Estat] a les comunitats autònomes».

Certament, l'opció que la Generalitat pugui assumir determinades tasques executives consistents en l'aplicació de la normativa d'origen estatal sobre les prestacions i els subsidis d'atur, sense comprometre la unitat i la solidaritat del sistema, és legítima i té cabuda en l'actual marc constitucional i estatutari (art. 165.1.b EAC). Ara bé, aquest plantejament, per ser viable jurídicament, exigeix, com a mínim, la modificació de determinada legislació estatal, com ara la Llei general de la Seguretat Social i la Llei 56/2003, d'ocupació, i l'articulació, si s'escau, dels corresponents instruments de col·laboració com són els convenis bilaterals.

Unes condicions, aquestes, que, a hores d'ara, no es donen i que, per tant, comporten que la fórmula d'assumpció de

competències, recollida en la disposició addicional tercera del Projecte de Llei, esdevingui incompatible amb l'actual configuració constitucional de la matèria.

Finalment, sobre el fet que l'esmentada previsió adopti la forma de disposició addicional, cal fer la següent consideració. Si bé és cert que aquest tipus de normes habitualment se singularitza nominalment i sistemàticament en el si d'una llei, per raó de l'heterogeneïtat o per l'especificitat de la matèria que tracta respecte del conjunt de l'articulat, també resulta inqüestionable que la regulació que incorpora té el mateix valor normatiu que la resta de preceptes i, per tant, també li és exigible la corresponent adequació a l'ordre constitucional i estatutari.

Per això, a efectes del nostre examen, la disposició addicional tercera no pot ser considerada com un simple mandat de contingut polític mancat de conseqüències jurídiques, com és el cas d'altres iniciatives parlamentàries de naturalesa no legislativa.

En conseqüència, la disposició addicional tercera del Projecte de Llei és contrària a l'article 149.1.17 CE.

7. A l'últim, i en darrer lloc del present Dictamen, tractarem les esmenes reservades per defensar en el Ple núm. 7, 155, 292 i 334, que han estat sol·licitades pels diputats pertanyents al Grup Parlamentari del Partit Popular de Catalunya, perquè consideren que pateixen dels mateixos motius d'inconstitucionalitat que la disposició addicional tercera.

Quant al seu examen, ens és suficient de remetre'ns a la fonamentació i, per tant, a la mateixa conclusió que hem adoptat respecte dels apartats *t*.quater de l'article 24 i el *t*.bis de l'article 27, així com de la disposició addicional tercera.

Així, les referències i els incisos que incorporen les precitades esmenes sobre l'atribució o assumpció de funcions per part de la Generalitat en l'àmbit de les polítiques passives d'ocupació i, concretament, sobre la gestió de les prestacions i els subsidis per desocupació, no troben adequació constitucional en l'actual marc de distribució de competències.

En conclusió, les esmenes reservades núm. 7, 155, 292 i 334 són contràries a l'article 149.1.17 CE.

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

CONCLUSIONS

Primera. Els articles 1.*b*, 2, 4.2.*b*, 15, 35.1.*a* i la disposició transitòria única del Projecte de Llei d'ordenació del sistema d'ocupació i del Servei Públic d'Ocupació de Catalunya no són contraris a la Constitució ni a l'Estatut.

Adoptada per unanimitat.

Segona. Els articles 24.*t*.quater, 27.*t*.bis i la disposició addicional tercera del Projecte de Llei són contraris a l'article 149.1.17 CE. Així mateix, també ho són les esmenes reservades per defensar en el Ple del Parlament núm. 7, 155, 292 i 334.

Adoptada per unanimitat.

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

Dictamen 10/2015, d'1 de juliol,
sobre el Projecte de llei de simplificació de l'activitat
administrativa de l'Administració de la Generalitat
i dels governs locals de Catalunya i d'impuls
de l'activitat econòmica

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

DICTAMEN

Sol·licitat per dos grups parlamentaris del Parlament de Catalunya, respecte al Dictamen de la Comissió d'Afers Institucionals sobre el Projecte de llei de simplificació de l'activitat administrativa de l'Administració de la Generalitat i dels governs locals de Catalunya i d'impuls de l'activitat econòmica (BOPC núm. 585, de 28 de maig de 2015).

ANTECEDENTS

1. El dia 3 de juny de 2015 va tenir entrada al Consell de Garanties Estatutàries (Reg. núm. 4806) un escrit de la presidenta del Parlament de Catalunya en què es comunica-

Ponent: Joan Ridaó Martín

va al Consell la Resolució de la presidència del Parlament, del mateix dia, en la qual, segons el que preveuen els articles 16.1.b i 23.b de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries, es va admetre a tràmit la sol·licitud de dictamen presentada el 2 de juny de 2015 per dos grups parlamentaris, sobre l'adequació a l'Estatut i a la Constitució del Projecte de Llei de simplificació de l'activitat administrativa de l'Administració de la Generalitat i dels governs locals de Catalunya i d'impuls de l'activitat econòmica, i d'una manera especial dels articles 2.c, 18.2, 19, 22.2, de la disposició final tercera i del vot particular número 2 del Dictamen.

2. El Consell de Garanties Estatutàries, en la sessió del dia 4 de juny de 2015, després d'examinar la legitimació i el contingut de la sol·licitud, la va admetre a tràmit i es va declarar competent per emetre el dictamen corresponent, d'acord amb els articles 23 a 25 de la seva Llei reguladora. Se'n va designar ponent el conseller senyor Joan Ridao Martín.

3. En la mateixa sessió, en aplicació de l'article 25, apartats 4 i 5, de la Llei 2/2009, el Consell va acordar adreçar-se als sol·licitants, al Parlament, a tots els grups parlamentaris i també al Govern, a fi de sol·licitar-los la informació i la documentació complementàries de què disposessin amb relació a la norma sotmesa a dictamen.

4. En data 19 de juny de 2015 es va rebre en el Registre del Consell (Reg. núm. 4833) un escrit de documentació complementària tramès per la vicepresidenta del Govern al qual s'adjuntaven diversos informes elaborats pels departaments de Governació i Relacions Institucionals, de Territori i Sostenibilitat, i d'Economia i Coneixement.

5. Finalment, després de les corresponents sessions de deliberació, es va fixar com a data per a la votació i per a l'aprovació del Dictamen el dia 1 de juliol de 2015.

FONAMENTS JURÍDICS

Primer. L'objecte del Dictamen

Com s'ha exposat en els antecedents, el Grup Parlamentari Socialista i el Grup Parlamentari d'Iniciativa per Catalunya Verds-Esquerra Unida i Alternativa sol·liciten el parer del Consell amb relació al Dictamen de la Comissió d'Afers Institucionals sobre el Projecte de llei de simplificació de l'activitat administrativa de l'Administració de la Generalitat i dels governs locals de Catalunya i d'impuls de l'activitat econòmica (en endavant, Projecte de llei) i, en concret, respecte dels articles 2.c, 18.3, 19.1, 22.2 i disposició final tercera. També es qüestiona el vot particular número 2 al Dictamen.

Abans d'analitzar els preceptes esmentats, exposarem breument l'objecte del Projecte de llei, així com el context normatiu en el qual s'insereix. A continuació descriurem sintèticament el contingut dels preceptes sol·licitats i resumirem els dubtes que expressen els sol·licitants i els motius que els fonamenten. Per cloure aquest fonament jurídic, indicarem l'estructura que adoptarà el Dictamen per tal de donar una resposta adequada a les qüestions plantejades per la sol·licitud.

1. El Projecte de llei té com a objectiu principal, com assenyala la seva exposició de motius, «clarificar i simplificar les obligacions que la normativa vigent imposa a les administracions públiques de Catalunya i, consegüentment, als ciutadans i a les empreses». En relació amb les empreses, es pretén facilitar l'activitat econòmica i reduir l'excés de càrregues i tràmits burocràtics i, en concret, «clarificar els règims d'intervenció de les administracions, relacionats amb l'emplaçament del negoci o l'establiment empresarial introduint una reducció important de les càrregues administratives sota el principi de la mínima intervenció possible i la reducció de terminis». A més, d'acord amb el mandat estatutari d'afavorir el desenvolupament de l'activitat empresarial i l'esperit emprenedor, inclòs dins els principis rectors que han d'orientar les polítiques públiques de la Generalitat (art. 45.5 EAC), el preàmbul descriu la simplificació administrativa «no com una obligació de

les administracions públiques, sinó com un veritable dret subiectiu de la ciutadania, les empreses i els professionals».

El Projecte de Llei consta de vint-i-tres articles agrupats en tres títols, i de nou disposicions addicionals, tres disposicions transitòries, una disposició derogatòria, quatre disposicions finals i dos annexos.

El títol I estableix l'objecte de la Llei (art. 1) i el seu àmbit d'aplicació (art. 2), i determina les finalitats que persegueix (art. 3).

El títol II, sota el títol «Simplificació administrativa en l'exercici de l'activitat econòmica», regula el règim de la intervenció administrativa en l'activitat econòmica (art. 4 a 11), preveu un règim específic, i més flexible, per a la intervenció administrativa en relació amb activitats econòmiques innòcues o de baix risc (art. 12 a 14) i, per acabar, estableix determinats instruments per facilitar l'activitat econòmica, entre d'altres, la finestreta única empresarial (art. 15), el portal electrònic únic per a les empreses (art. 16) i la Comissió per a la Facilitació de l'Activitat Econòmica (art. 17).

El títol III modifica, d'una banda, diverses lleis reguladores del règim jurídic de les administracions públiques, com ara la Llei 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya i el Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya, aprovat pel Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril. I, de l'altra, modifica també algunes lleis sectorials, pel que fa a l'abast de la intervenció administrativa que s'hi preveu, com és el cas de la Llei 20/2009, de 4 de desembre, de prevenció i control ambiental de les activitats; la Llei 3/2010, de 18 de febrer, de prevenció i seguretat en matèria d'incendis en establiments, activitats, infraestructures i edificis; el Text refós de la Llei d'urbanisme, aprovat pel Decret legislatiu 1/2010, de 3 d'agost, i la Llei 6/1988, de 30 de març, forestal de Catalunya.

Finalment, cal destacar que el Projecte de Llei conté dos annexos en els quals es classifiquen les activitats sotmeses a un règim de declaració responsable (annex I) i les sotmeses a un règim de comunicació (annex II).

2. La simplificació administrativa constitueix una política pública que agrupa diferents mesures de millora de l'eficàcia i l'eficiència de l'activitat de l'Administració mitjançant la simplificació de procediments, l'increment de l'accessibilitat dels serveis públics o la transparència dels processos de presa de decisions administratives. A més, juntament amb aquests aspectes organitzatius de l'actuació de les administracions, també pretén reduir les càrregues administratives, això és, les obligacions i les càrregues de tota mena que s'imposen a les empreses i als ciutadans en el desenvolupament d'una activitat.

Aquesta política de simplificació administrativa ha estat impulsada prioritàriament per la normativa europea. Així, es pot citar, entre d'altres, la Comunicació COM (2007) 23 final de la Comissió Europea al Consell, al Parlament Europeu, al Comitè Econòmic i Social Europeu i al Comitè de les Regions del Programa d'acció per a la reducció de les càrregues administratives a la Unió Europea, de 24 de gener de 2007. Però, sens dubte, l'instrument més determinant en la tasca de reducció de càrregues administratives i simplificació dels procediments ha estat la Directiva 2006/123/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 12 de desembre de 2006, relativa als serveis en el mercat interior (coneguda com Directiva de serveis), que ha suposat un canvi substancial en els règims d'intervenció administrativa sobre l'activitat de prestació de serveis, en prioritzar els controls a posteriori davant dels tradicionals controls previs mitjançant autoritzacions o llicències.

En l'àmbit estatal, cal destacar les dues lleis de transposició de la Directiva de serveis: la Llei 17/2009, de 23 de novembre, sobre el lliure accés a les activitats de serveis i el seu exercici, i la Llei 25/2009, de 22 de desembre, de modificació de diverses lleis per a la seva adaptació a l'anterior (que va ser objecte del DCGE 4/2010, d'11 de març). Aquestes normes van introduir diferents mesures de simplificació administrativa en els procediments vinculats amb l'accés a les activitats de serveis com ara la creació d'una finestra única, la flexibilització del règim d'autoritzacions i llicències prèvies i la substitució de controls previs de l'activitat per declaracions responsables o comunicacions. Així mateix, la Llei 2/2011, de 4 de març, d'economia sostenible (sobre la qual ens vàrem

pronunciar en el DCGE 6/2011, de 20 de maig) va estendre el règim d'accés i exercici dels serveis a la prestació d'activitats comercials i va suprimir, com a regla general, l'exigència d'autoritzacions i llicències en l'àmbit local.

Pel que fa a Catalunya, les polítiques de simplificació administrativa i de reducció de càrregues han estat una constant en els últims anys. Així, d'una banda, mitjançant l'Acord de Govern de 29 de març de 2011 es va aprovar el Pla de racionalització normativa, que va comportar la derogació de 246 disposicions. I, de l'altra, va endegar-se una tasca legislativa rellevant en matèria d'agilització, clarificació i simplificació de l'activitat administrativa a través de la Llei 9/2011, de 29 de desembre, de promoció de l'activitat econòmica; la Llei 10/2011, de 29 de desembre, de simplificació i millorament de la regulació normativa, i la Llei 11/2011, de 29 de desembre, de reestructuració del sector públic per agilitar l'activitat administrativa.

3. Una vegada exposat el contingut i la finalitat de la norma objecte de dictamen, com també el context normatiu de referència, a continuació farem un esment breu dels preceptes i el vot particular que susciten dubtes en els peticionaris, així com dels motius que els fonamenten, que seran tractats amb més detall en el fonament jurídic segon.

Amb caràcter general, els sol·licitants sostenen que el contingut del Projecte de llei, en modificar diferents lleis, presenta «una gran complexitat i heterogeneïtat que pot arribar a qüestionar la seguretat jurídica».

La lletra c de l'article 2 del Projecte de llei és objecte de la sol·licitud perquè es considera que la inclusió de l'Administració pròpia d'Aran entre les administracions públiques a les quals els és d'aplicació la Llei vulnera els articles 11 i 94 EAC, perquè el legislador, per respectar el règim propi d'Aran, hauria d'haver previst o bé el caràcter supletori de la llei en aquell territori o bé una clàusula d'excepcionalitat, a més que no s'ha tingut en compte el dret de participació d'Aran en l'elaboració de les iniciatives legislatives que l'afectin.

L'apartat 3 de l'article 18 del Projecte de llei introdueix un nou article 50 bis a la Llei 26/2010, de 3 d'agost, de règim

jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya, que regula els informes sol·licitats i emesos dins un procediment administratiu. Els dubtes formulats a la sol·licitud se ceneixen a l'apartat 7 d'aquest darrer article, que preveu que, per al cas dels informes preceptius, si no s'emeten dins el termini, el procediment ha de continuar necessàriament i en tot cas si la persona interessada ho sol·licita expressament. Aquesta previsió normativa podria contradir, a parer dels sol·licitants, la normativa bàsica estatal continguda a l'article 83.3 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú (en endavant, LRJPAC).

L'apartat 1 de l'article 19 incorpora un nou article 69 bis al Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya, aprovat pel Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril (en endavant, TRLMC), que regula el procediment per suspendre la prestació per part dels municipis de determinats serveis, llevat dels obligatoris, si es produeix «una situació d'insuficiència de recursos en termes de capacitat fiscal». El dubte de constitucionalitat i d'estatutarietat rau en l'atribució al conseller o la consellera competent en matèria d'Administració local de la competència per resoldre l'expedient de suspensió, iniciat voluntàriament per l'entitat local corresponent, cosa que suposaria un control d'oportunitat que vulneraria el principi d'autonomia local garantit per la Constitució (art. 140 CE) i l'Estatut (art. 84.2 i 86.3 EAC).

L'apartat 2 de l'article 22 modifica l'article 187 del Text refós de la Llei d'urbanisme, aprovat pel Decret legislatiu 1/2010, de 3 d'agost (en endavant, TRLU), que regula els actes subjectes a llicència urbanística, i els apartats 3 i 4 introdueixen dos preceptes nous, l'article 187 bis, que relaciona els actes subjectes a comunicació prèvia, i l'article 187 ter, que estableix els actes no subjectes a intervenció mitjançant llicència urbanística o comunicació prèvia. Els sol·licitants consideren que la nova regulació estableix de manera taxada els actes subjectes a un determinat règim d'intervenció administrativa, que impossibilitaria als municipis, mitjançant ordenança, ampliar els actes sotmesos a llicència o substituir la llicència per un règim de comunicació, la qual cosa suposaria una

vulneració del principi d'autonomia local (art. 140 CE) i de la seva garantia estatutària (art. 84.2.c EAC).

Així mateix, la disposició final tercera del Projecte de Llei estableix que les modificacions dels plans urbanístics i de les ordenances municipals que s'aprovin a partir de l'entrada en vigor de la Llei hauran d'incorporar a la memòria una avaluació per determinar si contenen alguna restricció a l'accés o a l'exercici de les activitats econòmiques que no compleixi les condicions exigides per la Directiva de serveis i la normativa de transposició i, si escau, eliminar-la. Aquesta obligació d'avaluació de les normes locals també suposaria, a parer dels sol·licitants, una lesió del principi d'autonomia local.

Finalment, el vot particular número 2 al Dictamen de la Comissió preveu la incorporació d'una disposició addicional segona al Projecte de Llei segons la qual el contingut dels annexos I i II del Projecte de llei no és exhaustiu, de manera que s'habilita el Departament del Govern de la Generalitat competent per raó de la matèria a actualitzar-los mitjançant una Ordre. Per als sol·licitants, aquesta remissió a la potestat reglamentària constitueix una remissió en blanc que podria vulnerar la reserva material de llei que estableix l'article 53.1 CE, en relació amb la llibertat d'empresa.

Per tal de donar resposta a la sol·licitud, en el fonament jurídic següent examinarem les qüestions plantejades i els preceptes sol·licitats, a partir del marc constitucional i estatutari corresponent.

Segon. L'examen de les qüestions i els preceptes sol·licitats del Projecte de Llei

1. En el present fonament jurídic iniciarem la nostra tasca dictaminadora analitzant l'adequació a la Constitució i a l'Estatut d'autonomia del conjunt del Projecte de Llei, sobre la base del qüestionament general que formulen els grups parlamentaris respecte del seu caràcter heterogeni.

A) Els sol·licitants consideren que el Projecte de Llei examinat no incorpora «modificacions normatives de caràcter pun-

tual i instrumental amb una connexió homogènia entre si que permetin una execució millor i més eficaç del programa del Govern», sinó una «modificació substancial del dret mitjançant una altra *lleí òmnibus*», i això determina la vulneració del principi de seguretat jurídica *ex* article 9.3 CE atesa la seva «gran complexitat i heterogeneïtat». A més, manifesten que aquest fet contradiu el que preveu l'article 101 del Reglament del Parlament de Catalunya. Finalment, per al cas de ser aprovada, estimen que la dificultat d'identificar el contingut de la Llei, atenent a la seva intitulació, farà més intricada la seva recerca, ja que el nostre marc normatiu no disposa d'instruments àgils per integrar en un únic text les normes que han estat objecte de modificacions successives en un breu espai de temps. En aquest sentit, assenyalen que l'obtenció de textos consolidats només pot fer-se a partir de publicacions sense valor jurídic, que la tasca de consolidació no s'estén a tot l'espectre normatiu i que això és font de conseqüències semblants a les que es deriven de les lleis d'acompanyament pressupostari.

B) Per tal de donar resposta als dubtes expressats, tindrem en compte els distints pronunciaments emesos per aquest Consell, alguns d'ells ben recents, en relació amb les lleis de contingut heterogeni, també denominades «transversals» o «multisectorials» (DCGE 4/2012, de 6 de març, FJ 2; DCGE 2/2014, de 10 de gener, FJ 4.A, i DCGE 3/2015, de 26 de febrer, FJ 3.B), als quals ens remetem, amb caràcter general, en nom de la brevetat.

En síntesi, com ja vàrem deixar apuntat en el DCGE 2/2014 (FJ 4.A), tot i que la Constitució exigeix que les normes han de ser clares perquè els ciutadans sàpiguin a què atènyer-se respecte de la seva aplicació (art. 9.3 CE), no qualsevol fórmula legislativa deficient és mereixedora d'un retret d'inconstitucionalitat. En aquest sentit, dèiem, el Tribunal Constitucional ha estimat que el judici de constitucionalitat que li correspon «no lo es de técnica legislativa» (STC 109/1987, de 29 de juny, FJ 3.c, i 195/1996, de 28 de novembre, FJ 4), ni de perfecció de les lleis (STC 226/1993, de 8 de juliol, FJ 4), atès que el control de constitucionalitat d'aquestes no té res a veure amb la seva depuració tècnica (STC 226/1993, de 8 de juliol, FJ 5,

i 195/1996, FJ 4). A més de l'anterior, la doctrina constitucional ha palesat, i això és rellevant als efectes que aquí interessen, que no existeix cap obstacle des del punt de vista constitucional que impedeixi o limiti la incorporació en un sol text legislatiu, per a la seva tramitació en un únic procediment, de multitud de mesures normatives de caràcter heterogeni: «el dogma de la deseable homogeneidad de un texto legislativo no es obstáculo insalvable que impida al legislador dictar normas multisectoriales, pues tampoco existe en la Constitución precepto alguno, expreso o implícito, que impida que las leyes tengan un contenido heterogéneo» (STC 136/2011, de 13 de setembre, FJ 3).

De la seva banda, l'Estatut d'autonomia, com a norma institucional bàsica, tampoc no incorpora cap limitació expressa en el sentit indicat (DCGE 4/2012, FJ 2). En aquest Dictamen vàrem tenir ocasió precisament d'assenyalar, en línia amb la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la rellevància constitucional dels vicis del procediment legislatiu (per totes, STC 99/1987, d'11 de juny, FJ 1.4), que el fet que l'article 101.1 del Reglament del Parlament de Catalunya, invocat pels sol·licitants, disposi que «[e]ls projectes i les proposicions de llei han de tenir un objecte material determinat i homogeni» no ens ha de conduir a una conclusió diferent perquè la inconstitucionalitat i l'antiestatutarietat de les normes no provenen de qualsevol vici de procediment legislatiu sinó només d'aquells que impliquen una alteració substancial de la voluntat parlamentària i provoquen un dèficit democràtic en el procés de la seva elaboració.

No obstant això anterior, d'acord amb la doctrina més recent sobre la naturalesa i els límits de les lleis de contingut heterogeni, el Tribunal Constitucional, sense modificar la posició ja manifestada, com també el Consell, no han estalviat crítiques a la tècnica legislativa emprada en aquest tipus de normes, i han advertit que sempre és millor «circumscribir 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» (entre d'altres, STC 136/2011, FJ 3, reiterada posteriorment; i en el mateix sentit, DCGE 4/2012, de 6 de març, FJ 2, i 11/2012, de 22 d'agost, FJ 5).

A l'últim, i vinculat a l'anterior, pel que fa a l'exigència general de seguretat jurídica derivada de l'article 9.3 CE, ens limitarem a recordar, de manera succinta, la constant doctrina de l'alt tribunal, de la qual aquest òrgan consultiu se n'ha fet també ressò, això és, que el principi esmentat s'ha d'entendre com a garantia de la «certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable y los intereses jurídicamente tutelados» (STC 15/1986, de 31 de gener, FJ 2). En altres paraules, que ha de traduir-se en «la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación en la aplicación del Derecho» (STC 36/1991, de 14 de febrer, FJ 5), a més que el legislador, en la seva activitat, ha de perseguir la claredat i no la confusió normativa; és a dir, «debe procurar que acerca de la materia sobre la que se legisle sepan los operadores jurídicos y los ciudadanos a qué atenerse, y debe huir de provocar situaciones objetivamente confusas» (STC 46/1990, de 15 de març, FJ 4). En una línia similar, la nostra doctrina consultiva ha afegit a aquestes consideracions que només es vulnera el principi de seguretat jurídica quan el contingut o les omissions d'un text normatiu produeixen confusió o dubtes que generen en els seus destinataris «una incertesa raonablement insuperable sobre la conducta exigible o sobre la previsibilitat dels seus efectes» (DCGE 1/2012, FJ 4; 2/2014, de 10 de gener, FJ 4, i, en el mateix sentit, 7/2015, de 4 de juny, FJ 3).

C) Un cop exposat el paràmetre precedent, estem en condicions de pronunciar-nos sobre els dubtes plantejats. Així, començarem per dir que el preàmbul del Projecte de Llei, en mencionar els precedents legislatius en matèria de simplificació administrativa, els designa amb l'expressió genèrica i metajurídica de lleis «òmnibus». Es tracta, com hem avançat, de les lleis 9/2011, 10/2011 i 11/2011. En aquest sentit, sense ser una qüestió central en la nostra argumentació, cal que recordem que el preàmbul de les normes té valor interpretatiu (STC 20/2014, de 10 de febrer, FJ 3.d). De manera que, en bona tècnica legislativa, no deixa de ser desitjable que el legislador utilitzi amb el màxim rigor els termes emprats en els proemis de les normes, independentment que,

en cas de no fer-ho, d'acord amb la doctrina constitucional i consultiva exposada, això no sigui determinant de cap infracció constitucional.

En tot cas, el que és rellevant, als efectes del que aquí ens ocupa, és que els sol·licitants conclouen que el Projecte de llei examinat presenta una gran complexitat i heterogeneïtat que pot arribar a qüestionar la seguretat jurídica.

Respecte d'aquest retret, cal recordar que, d'acord amb la jurisprudència constitucional, no existeix cap interdicció *ex constitutione* o estatutària del fet d'incorporar en un sol text legislatiu, per a la seva tramitació conjunta en un únic procediment, una pluralitat de mesures normatives de caràcter heterogeni (STC 136/2011, FJ 3).

Així les coses, cal tenir present abans de res que l'objectiu d'aquest Projecte de llei, com hem avançat, se centra en la necessitat d'aprofundir en el procés de simplificació administrativa, reduint les càrregues suportades pels administrats en diferents àmbits d'actuació de les administracions públiques catalanes. D'aquí es deriva precisament l'opció d'emprendre la modificació, en unitat d'acte, de tot un ampli espectre de normes de caràcter general, relatives a aspectes de procediment administratiu, juntament amb altres de naturalesa més aviat sectorial. A més, no oblidem que no existeix cap interdicció *ex constitutione* o estatutària del fet d'incorporar en un sol text legislatiu, per a la seva tramitació conjunta en un únic procediment, una pluralitat de mesures normatives de caràcter heterogeni (STC 136/2011, FJ 3).

Així, per bé que el Projecte de llei incorpora un seguit de modificacions de lleis diferents, hom pot dir que totes tenen una connexió material entre si, en respondre a l'objectiu comú de la dita simplificació administrativa del conjunt de les administracions de Catalunya, inclosos els governs locals, identificat en el títol mateix del Projecte. D'aquesta manera, el fet que les diverses lleis objecte de reforma regulin matèries distintes no treu que, com es pot observar, aquestes reformes manifestin un objecte homogeni, en la mesura que afecten el règim d'intervenció administrativa a què s'ha de sotmetre l'activitat dels particulars en diferents àmbits de la seva activitat davant l'Administració pública.

Per tant, i concretament pel que fa al retret específic dels sol·licitants en relació amb el fet que l'article 101.1 del Reglament del Parlament de Catalunya disposi que els projectes i les proposicions de llei han de tenir un objecte material determinat i homogeni, hem de concloure en el sentit de desestimar-lo per les raons que acabem d'exposar. Ultra això, i des d'una perspectiva més àmplia de compliment dels requisits de la tramitació parlamentària, també pot resultar oportú, en aquest punt, recordar que la inconstitucionalitat o l'antiestatutarietat de les normes no s'esdevé per qualsevol vici de procediment legislatiu sinó per aquells que suposen una alteració substancial de la voluntat parlamentària i provoquen un dèficit democràtic en el procés de la seva elaboració (DCGE 4/2012, de 6 de març, FJ 2), cosa que tampoc s'ha constatat en el cas de la norma objecte de dictamen, com es pot comprovar amb els antecedents legislatius del Projecte de llei.

Per altra banda, els peticionaris consideren que es podria infringir igualment el principi constitucional de la seguretat jurídica per causa dels obstacles que podrien produir-se, en cas de ser aprovat el Projecte de llei, a l'hora de cercar la normativa vigent en cada matèria dins de l'ordenament a causa de la dificultat d'identificar-la. Aquest retret es fonamenta en l'argument que el nostre marc normatiu no disposa d'instruments àgils per integrar en textos únics la normativa objecte de modificacions successives en un breu espai de temps.

Sobre el contingut del principi de seguretat jurídica ens hem pronunciat diverses vegades (entre d'altres, DCGE 17/2010, de 15 de juliol, FJ 1; 24/2010, de 5 d'agost, FJ 2; DCGE 4/2012, FJ 4), recordant que, d'acord amb la doctrina constitucional, aquest principi procura la claredat i no la confusió normativa, com també «la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder en la aplicación del Derecho» (per totes, STC 90/2009, de 20 d'abril, FJ 4). Concretament, el Tribunal Constitucional ha delimitat, com a elements inseparables de la seguretat jurídica garantida per l'article 9.3 CE, l'exigència de la claredat de les normes, a més de la certesa del dret, tant en l'àmbit del seu coneixement com en el de la seva aplicació, de manera que ens trobaríem davant una vulnera-

ció del principi constitucional en el supòsit que «el contenido o las omisiones de un texto normativo produjeran confusión o dudas que generaran en sus destinatarios una incertidumbre razonablemente insuperable acerca de la conducta exigible para su cumplimiento o sobre la previsibilidad de sus efectos» (ibídem). En altres paraules, aquest principi garanteix la seguretat del que es coneix o es pot arribar a conèixer com a prohibit, ordenat o permès pels poders públics a l'hora de desenvolupar una determinada activitat en les relacions amb els ciutadans i les organitzacions públiques i privades (STC 46/1990, FJ 4; 234/2012, de 13 de desembre, i 36/1991, FJ 5).

A partir d'aquesta delimitació del principi, entenem que la crítica formulada pels sol·licitants no constitueix una vulneració d'aquest, ja que el grau de facilitat per accedir a textos consolidats no està vinculat, per si mateix, amb el caràcter obscur, imprecís o confús de les normes. Allò determinant per apreciar una lesió de la seguretat jurídica és el contingut mateix de la norma, és a dir, el fet que el caràcter imprecís o indeterminat del text normatiu generi «una incertidumbre razonablemente insuperable» sobre el que prescriu l'ordenament jurídic, impossibilitant el seu compliment i fent imprevisibles els seus efectes. Certament, el Projecte de Llei objecte de dictamen modifica diferents normes, però el contingut dels seus preceptes és suficientment clar i precís, de manera que s'assegura la seva comprensió i previsibilitat dels efectes en els seus destinataris.

En conseqüència, concloem que el Projecte de Llei examinat no és contrari a l'article 9.3 CE.

2. Un cop descartat el retret general al Projecte de Llei formulat pels sol·licitants, abordarem tot seguit els dubtes suscitats respecte dels concrets preceptes qüestionats, començant per l'article 2.c del Projecte de Llei, relatiu a l'àmbit d'aplicació del mateix, el qual disposa:

«Aquesta llei és aplicable a les administracions públiques de Catalunya següents:

[...]

c) L'Administració pròpia d'Aran.»

A) Els grups peticionaris estimen que el Projecte de llei no reconeix l'especificitat de l'organització institucional i administrativa d'Aran. A aquests efectes, adverteixen que l'Estatut d'autonomia consagra el poble aranès com una comunitat que exerceix l'autogovern mitjançant el Conselh Generau i les altres institucions que li són pròpies, a més de conferir-li un règim jurídic especial que garanteix la seva autonomia per ordenar i gestionar els afers públics del seu territori. Aquest règim jurídic, segueixen, ha estat desenvolupat en la Llei 1/2015, del 5 de febrer, del règim especial d'Aran, que reconeix a les institucions araneses l'exercici de funcions pròpies del Govern i de l'Administració de la Generalitat, a més de les que corresponen a l'Administració local. Així mateix, afegeixen, l'article 3.3 d'aquesta Llei determina que Aran es regeix pel règim jurídic que estableix la pròpia Llei, les normes que la despleguen i les que siguin aprovades per les institucions araneses, i de manera supletòria per la normativa comuna a totes les administracions públiques catalanes i les normes aplicables als ens locals de Catalunya. Per això, al seu parer, no deixa de sorprendre que el legislador no hagi previst la possibilitat d'incloure en el Projecte de llei una disposició addicional que en declari el seu caràcter supletori.

En un altre ordre de coses, els sol·licitants qüestionen que no es va donar audiència al Conselh Generau per conèixer el seu criteri sobre l'eventual incidència de la futura norma a Aran, especialment en allò tocant a la seva organització administrativa, per bé que tant l'article 94.4 EAC com l'article 80 de la Llei 1/2015 garanteixen aquesta participació en l'elaboració de les iniciatives legislatives que poden afectar de manera directa el seu règim especial i les seves competències. Indirectament, recreen que la preterició de les institucions araneses en la fase de consulta institucional ha comportat de retop que les organitzacions professionals i les corporacions de dret públic, representatives d'interessos econòmics i professionals del territori, així com les entitats associatives del tercer sector, no hagin pogut ser consultades d'acord amb el que preveu l'article 20 de la Llei 1/2015. Per tots aquests motius, consideren que l'article 2.c del Projecte de llei podria vulnerar els articles 11 i 94 EAC, així com la legislació que els desenvolupa.

B) Doncs bé, als efectes del nostre Dictamen hem de fer notar que, com és àmpliament conegut, l'article 141.3 CE permet la creació d'agrupacions de municipis diferents de la província, i que l'article 152.3 CE habilita els estatuts d'autonomia perquè puguin establir «circumscripcions territorials pròpies que gaudiran de plena personalitat jurídica mitjançant l'agrupació de municipis limítrofs». D'acord amb això, l'Estatut d'autonomia de 1979 ja feia referència a la singularitat d'Aran en la seva disposició addicional primera, desenvolupada per la Llei 16/1990, de 13 de juliol, sobre el règim especial de la Vall d'Aran, definida com a «entitat territorial determinada per l'agrupació dels territoris municipals [...], que té personalitat jurídica pròpia i plena capacitat i autonomia» (art. 1.2).

Per altra part, com ja vam tenir ocasió d'assenyalar en el nostre DCGE 8/2014, de 27 de febrer (FJ 2), el Tribunal Constitucional va admetre ben aviat que les distintes regulacions estatutàries podien fonamentar la coexistència de situacions particulars mereixedores d'un tractament diferent al del règim general bàsic aplicable. Ho exemplificàvem, entre altres supòsits, amb el cas dels ens amb un fort grau d'interiorització autonòmica a Catalunya com ara l'organització institucional pròpia d'Aran, en qualitat d'entitat territorial singular dins de Catalunya. A aquests efectes, dèiem, la doctrina constitucional ha establert que aquestes especialitats puguin comportar fins i tot una reordenació o afectació de les competències dels ens locals territorials, amb el límit de la no-afectació de l'autonomia local que tenen constitucionalment garantida (STC 32/1981, de 28 de juliol, FJ 3, i 214/1989, de 21 de desembre, FJ 4).

Així, l'article 2 del vigent Estatut d'autonomia de 2006 preveu que la Generalitat, com a sistema institucional en què s'organitza políticament l'autogovern de Catalunya, està integrada, entre d'altres, per «[e]ls municipis, les vegueries, les comarques i els altres ens locals que les lleis determinin [...], com a ens en els quals aquesta s'organitza territorialment, sens perjudici de llur autonomia».

En aquest context, l'article 11.2 de la norma institucional bàsica catalana reconeix Aran com a «entitat territorial singular dins de Catalunya» i la fa beneficiària d'«un règim jurídico institucional propio [...] prescrito y concretado con rela-

tivo detalle en el art. 94 EAC» (STC 31/2010, de 28 de juny, FJ 15). Aquest darrer precepte estatutari determina que l'esmentat règim s'establirà per una llei del Parlament i suposa que es reconeix «l'especificitat de l'organització institucional i administrativa de l'Aran i se'n garanteix l'autonomia per a ordenar i gestionar els afers públics del seu territori». En concret, disposa que el Conselh Generau, com a institució de govern d'Aran, «té competència en les matèries que determinin la llei reguladora del règim especial de l'Aran i la resta de lleis aprovades pel Parlament i les facultats que la llei li atribueix, en especial, en les actuacions de muntanya». Així mateix, ha de participar en l'elaboració de les iniciatives legislatives que afecten el seu règim especial a través de la mencionada institució representativa.

D'acord amb l'article 94.1 EAC, en connexió amb l'article 62.2 EAC, que regula les lleis de desenvolupament bàsic, i atenent al que disposa la disposició addicional cinquena de l'EAC, que preveu la revisió del règim especial d'Aran en el termini de quatre anys a partir de l'entrada en vigor del propi Estatut, el Parlament de Catalunya va aprovar la Llei 1/2015, de 5 de febrer, del règim especial d'Aran, que va establir el règim propi d'aquest territori, amb l'objectiu de protegir-ne el caràcter singular, els drets històrics i la identitat característica reconeguts i emparats estatutàriament. Així, la Llei defineix Aran com una «entitat territorial singular formada per l'agrupació de terçons, amb personalitat jurídica pròpia i plena capacitat i autonomia, estatutàriament garantida, per a la gestió dels interessos propis de la comunitat política que representa» (art. 1). I l'article 6 li atorga, per raó de l'autonomia política conferida, «[l]es competències per a la gestió dels interessos propis, que pot exercir sota la seva responsabilitat, i la capacitat d'intervenir en qualsevol afer que afecti el territori», com també «[l]es potestats administratives superiors que la legislació atribueix a les entitats de naturalesa territorial, especialment la potestat per a adoptar disposicions de caràcter general, la qual pot exercir el Consell General d'Aran amb la màxima amplitud reconeguda per l'ordenament jurídic».

Les institucions araneses d'autogovern, des del punt de vista de les funcions que exerceixen, tenen una doble natura-

lesa o caràcter bifront. D'una banda, exerceixen funcions pròpies del Govern i de l'Administració de la Generalitat (art. 3.2 Llei 1/2015), de manera que el mencionat Conselh Generau assumeix, amb caràcter general, la gestió ordinària de l'Administració de la Generalitat en el territori d'Aran (art. 26.2 Llei 1/2015). I, de l'altra, exerceixen les funcions que corresponen a l'Administració local, en els termes que estableix la Llei reguladora del règim especial (art. 3.2 Llei 1/2015).

C) Com hem vist, l'autonomia d'Aran consisteix en un feix de facultats prou ampli en l'àmbit de la seva organització institucional i administrativa, singularment les relatives a la composició, les competències i el funcionament del Conselh Generau d'Aran; a més d'un seguit de potestats administratives superiors, pròpies de les entitats de naturalesa territorial, inclosa la facultat d'adoptar disposicions de caràcter general en l'exercici de les seves competències, «la qual pot exercir el Consell General d'Aran amb la màxima amplitud reconeguda per l'ordenament jurídic» (art. 6.c Llei 1/2015). Ara bé, pertoca a la Generalitat, en qualitat de sistema institucional en què s'organitza políticament l'autogovern i l'autonomia política de Catalunya, i en concret al seu Parlament, la potestat de legislar (art. 55 EAC), d'acord amb les competències de què disposa, i en els àmbits que li són propis, i entre ells el del règim jurídic i procediment de les administracions públiques catalanes i els ens locals i territorials, inclòs Aran (art. 159.1 i 160 EAC), sens perjudici que, en aquest darrer cas, això haurà de fer-se respectant l'autonomia d'aquest territori.

Així, d'una banda, pel que fa a la crítica en el sentit que el legislador hauria d'haver previst una disposició addicional per la qual es reconegués el caràcter supletori d'aquesta norma respecte del règim especial d'Aran, hem de descartar que l'article 3.3 de la Llei 1/2015, quan preveu que Aran es regeix pel règim jurídic establert per aquesta Llei, les normes que la despleguen, les normes aprovades per les institucions araneses i «supletòriament, per la normativa comuna a totes les administracions públiques catalanes i les normes aplicables als ens locals de Catalunya», s'estigui referint al caràcter merament supletori de les lleis aprovades pel Parlament sobre

qualsevol matèria. Contràriament a aquesta interpretació, l'esmentada supletorietat es predica únicament d'allò que regula i preveu la Llei de règim especial, és a dir, fonamentalment, el règim jurídic d'organització i funcionament de les institucions araneses d'autogovern.

Aquesta circumstància quedaria també demostrada pel fet que, en l'àmbit de les competències pròpies que li reconeix el capítol II del títol IV de la Llei 1/2015, el Conselh Generau pot dur a terme tota mena d'activitats i serveis que requereixin els interessos generals d'Aran, mitjançant l'exercici previ de la seva potestat normativa, «sempre que no transgredeixi les lleis» (art. 48.3 Llei 1/2015). Per tant, les «disposicions generals» que dicte aquesta institució es troben sotmeses, com no pot ser d'una altra manera, al principi de legalitat. Ara bé, quan tinguin per objecte «qüestions relatives a l'organització dels serveis i als procediments d'intervenció», desplegant i aplicant a aquests efectes les lleis del Parlament, aquelles disposicions han d'aplicar-se «amb caràcter preferent als reglaments executius aprovats pel Govern de la Generalitat, que en aquests casos són d'aplicació supletòria» (art. 49.2 Llei 1/2015).

En suma, la potestat normativa que garanteix l'autonomia d'Aran és derivada o de segon grau, sotmesa a la llei, per bé que sigui de caràcter preferent a la potestat reglamentària del Govern en l'àmbit de l'organització administrativa pròpia. El fet que el Projecte de Llei es refereixi a les tècniques d'intervenció sobre les activitats econòmiques que, com hem dit, són regulades pel legislador català a l'empara de les seves competències estatutàries (principalment, *ex art.* 159 EAC), no treu que aquestes previsions puguin ser desenvolupades reglamentàriament pel Conselh Generau quan afectin «l'organització dels serveis i els procediments d'intervenció» (art. 49.2 Llei 1/2015), sempre que aquest desenvolupament es faci sota el compliment de les lleis emanades del Parlament.

D'altra banda, com ja hem avançat, el Projecte de Llei no regula aspectes incorporats en el règim especial d'Aran, especialment si atenem tant a l'objecte de la norma proposada com a les matèries que la integren («l'organització institucional, política i administrativa d'Aran» i «les competències, els recursos i l'autonomia per a ordenar, governar i gestionar els afers

públics i els interessos generals del seu territori», d'acord amb l'article 2.2 Llei 1/2015).

En efecte, tal com s'ha descrit en el fonament jurídic primer, aquell règim no incideix en cap cas en la regulació de l'organització institucional i administrativa d'Aran, i la Llei 1/2015 no incorpora tampoc cap previsió sobre el tipus de control administratiu que poden exercir les institucions araneses respecte de les activitats econòmiques que es desenvolupin en el seu territori.

La inclusió de l'Administració d'Aran dins l'àmbit d'aplicació del Projecte de llei (art. 2.c) constitueix una conseqüència obligada, atès que aquella Administració, com qualsevol altra, resta sotmesa a la Llei, oimés després de la recent aprovació de la Llei 1/2015, que, seguint les previsions estatutàries, determina *expressis verbis* que l'Administració d'Aran forma part del conjunt de les administracions públiques de Catalunya. I, com hem tingut ocasió d'afirmar en la nostra doctrina consultiva, «la Generalitat té la competència per legislar sobre el règim jurídic i el procediment en l'àmbit que li és propi, és a dir, el de les administracions públiques catalanes enteses en sentit ampli, en l'exercici de la seva potestat d'autoorganització administrativa, amb la finalitat de garantir un marc de seguretat jurídica i un tractament uniforme de les persones administrades» (DCGE 17/2010, de 15 de juliol, FJ 3).

El darrer dels dubtes plantejats és el relatiu a l'eventual incompliment de l'article 94.4 EAC, que disposa que el Consell General «ha de participar en l'elaboració de les iniciatives legislatives que afecten el seu règim especial», i del seu correlat legal, l'article 80 de la Llei 1/2015, que preveu que aquesta participació s'instrumenti «en el procediment legislatiu quan es debaten les iniciatives legislatives que poden afectar de manera directa el territori i el règim especial d'Aran o les competències i els recursos del Consell General d'Aran», afegint que aquesta participació «inclou especialment la fase de debat en ponències i comissions».

La qüestió a dilucidar aquí ens mena novament al tema de si el Projecte de llei constitueix una iniciativa legislativa que afecta el seu règim jurídic especial (art. 94.4 EAC).

Sobre l'abast de la matèria «règim jurídic» d'una administració pública com a objecte d'una reserva de llei prevista a l'Estatut, en concret, a l'article 93, que prescriu que la creació, la modificació i la supressió dels ens locals supramunicipals, així com l'establiment del seu règim jurídic, han de ser regulats per una llei del Parlament, hem tingut l'ocasió de pronunciar-nos en el DCGE 15/2014, de 3 de juliol. Així, vàrem sostenir que «una possible afectació del seu règim jurídic», per part d'un decret llei, la determina aquella regulació que tingui per objecte «els aspectes essencials o estructurals de tipus funcional i organitzatiu com ara: l'atribució de potestats administratives, l'assignació de competències i la regulació del seu exercici; la determinació de l'estructura orgànica, i la regulació del règim patrimonial, pressupostari, del personal al seu servei i de control» (FJ 2).

D'acord amb l'anterior doctrina, no hi ha dubte que el Projecte de llei no afecta el règim jurídic especial d'Aran, ja que si bé el seu contingut pot concernir els interessos globalment considerats d'aquesta Administració, com els de qualsevol altra administració pública catalana, en tant que modifica determinades obligacions normatives preexistents per facilitar l'activitat econòmica i reduir l'excés de càrregues i tràmits burocràtics, en cap cas incideix en els elements essencials o estructurals de l'autonomia que es reconeix a Aran. Una interpretació àmplia del concepte «règim especial», que s'estengués a qualsevol iniciativa legislativa referida a qüestions de naturalesa administrativa, no només resultaria desproporcionada respecte de la finalitat de garantia de l'autonomia que persegueix l'article 94.4 EAC, sinó que suposaria un condicionament innecessari de l'exercici de la potestat legislativa que correspon al Parlament. En aquest sentit, el Tribunal Constitucional ha afirmat que «[t]ratándose de normas con rango de ley, no puede invocarse el principio de autonomía local para condicionar los correspondientes procedimientos legislativos imponiendo en ellos la audiencia de los ayuntamientos que pudieran resultar afectados por los proyectos en tramitación [...], no confiriéndoles a los entes locales un poder de veto o predeterminación de la regulación legislativa de las instituciones» (STC 57/2015, de 18 de març, FJ 6).

De fet, l'esmentada previsió estatutària de participació de les institucions representatives araneses en les iniciatives legislatives que afectin el seu règim especial ha estat desenvolupada pel legislador amb caràcter restrictiu, en la mesura que l'ha identificat únicament amb els casos que incideixin de manera «directa» en les previsions normatives de la Llei 1/2015 mateixa.

Per altra part, l'obligació que estipula l'article 20.3 de la Llei 1/2015, en relació amb les organitzacions sindicals i empresarials d'Aran, no cal dir que es formula amb caràcter intern, en el sentit de preveure la seva participació en la definició de les polítiques públiques que dissenyen les pròpies institucions araneses.

Per tot el que ha quedat exposat, l'article 2.c del Projecte de llei no vulnera l'article 94 EAC.

3. L'article 18.3 del Projecte de llei incorpora un nou article 50 bis a la Llei 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya que, pel que afecta als dubtes que ara interessen, diu:

«Article 18. Modificació de la Llei 26/2010

[...]

3. S'afegeix un nou article, el 50 bis, a la Llei 26/2010, del 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya, amb el text següent:

Article 50 bis. Informes

[...]

7. No obstant el que estableix l'apartat 6, el procediment ha de continuar necessàriament i en tot cas si la persona interessada ho sol·licita expressament. La continuació del procediment produeix efectes una vegada transcorreguts deu dies des de la recepció de la sol·licitud per l'òrgan competent per tal de tramitar-la, la qual ha d'ésser comunicada a l'interessat.»

A) Segons els sol·licitants, la introducció d'un nou article 50 bis a la Llei 26/2010 condueix al fet que, per simple petició de l'interessat, les administracions catalanes hagin de continuar un procediment administratiu, i resoldre'l, sense comptar amb els informes de caràcter preceptiu previstos en les diferents normatives sectorials, amb el risc de deixar sense cober-

tura l'interès general que és, al seu parer, el que protegeix aquest tipus d'informes. Consideren, a més, que el Projecte de disposició no té en compte el que preveu l'article 83.3 LRJPAC, que especifica que, quan es tracta d'informes preceptius que poden ser determinants per la resolució d'un procediment administratiu i que no s'han emès dins el termini assenyalat, correspon a l'Administració decidir si suspèn el termini dels tràmits successius del procediment. Per tot això, entenen que l'apartat setè del nou article 50 bis, introduït per l'article 18.3 del Projecte de Llei, vulnera l'article 149.1.18 CE, que estableix la competència exclusiva de l'Estat per fixar les bases en matèria de règim jurídic de les administracions públiques.

B) El Projecte de llei es fonamenta, encara que no ho digui expressament, en la competència exclusiva de la Generalitat en matèria de règim jurídic i procediment de les administracions públiques catalanes, «en allò que no estigui afectat per l'article 149.1.18 de la Constitució» (art. 159.1 EAC). Aquesta competència inclou, entre d'altres, «[l]es potestats de control [...] en tots els àmbits materials de competència de la Generalitat» (art. 159.1.b EAC) i «[l]es normes de procediment administratiu que derivin de les particularitats del dret substantiu de Catalunya» (art. 159.1.c EAC).

Pel que fa a la noció «procediment administratiu comú», aquesta ha estat definida per la jurisprudència constitucional com la «determinación de los principios o normas que, por un lado, definen la estructura general del *iter* procedimental que ha de seguirse para la realización de la actividad jurídica de la Administración y, por otro, prescriben la forma de elaboración, los requisitos de validez y eficacia, los modos de revisión y los medios de ejecución de los actos administrativos, incluyendo señaladamente las garantías generales de los particulares en el seno del procedimiento» (STC 141/2014, d'11 de setembre, FJ 5.D, fent citació de la 227/1988, de 29 de novembre, FJ 32).

Juntament amb aquests principis i aquestes regles del procediment administratiu comú, la nostra doctrina consultiva ha subratllat que, en cas que la competència legislativa sobre una matèria hagi estat atribuïda a una comunitat autònoma,

el Tribunal Constitucional s'ha mostrat clar declarant que correspon a aquesta aprovar les normes de procediment especial destinades a exercir-la, que hauran de respectar, en tot cas, les normes estatals que configuren l'estructura general del procediment administratiu (entre d'altres, DCGE 17/2010, de 15 de juliol, FJ 2 i 4, i, més recentment, DCGE 24/2014, de 27 de novembre, FJ 3). En aquest sentit, les normes estatals sobre procediment administratiu comú han de tenir en compte la competència autonòmica per dictar les regles de tramitació de l'exercici de les seves competències substantives, de manera que no poden regular un «concreto modo de ejercer las competencias» ni tampoc establir «una regla competencial «específica en la materia»» (STC 166/2014, FJ 5).

D'acord amb això, en els casos en què es presentin dubtes sobre una eventual infracció constitucional derivada de la contradicció entre una norma autonòmica i una altra dictada per l'Estat en l'exercici de la seva competència per regular el procediment administratiu comú *ex* article 149.1.18 CE, cal dur a terme la tasca de verificar ambdues normes a partir de dos elements primordials (STC 166/2014, FJ 3 a 7, amb citació de la 39/2014, d'11 de març, FJ 3, i la 94/2014, de 12 de juny, FJ 2): el primer, que la norma estatal presumptament infringida per la llei autonòmica hagi estat dictada legítimament a l'empara d'un títol competencial reservat a l'Estat, i el segon, que la contradicció entre ambdues normes sigui «efectiva e insalvable por vía interpretativa, ya que en otro caso no habría invasión competencial porque efectivamente si la norma autonómica es compatible con el contenido de la norma estatal debe concluirse entonces que aquélla ha respetado las competencias del Estado, o lo que es lo mismo, que se ha mantenido dentro de su propio ámbito competencial» (STC 166/2014, FJ 3).

C) Un cop exposat el paràmetre constitucional i estatutari sobre la matèria, estem en condicions d'afrontar els dubtes que ens plantegen els sol·licitants en el sentit de resoldre si l'article 18.3 del Projecte de llei, pel qual s'afegeix un nou article, el 50 bis, a la Llei 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de

Catalunya, s'ajusta al model comú de procediment administratiu que estableix la LRJPAC o si, per contra, la Llei bàsica estatal esmentada s'ha vist preterida per la que és objecte del nostre examen. D'acord amb el que hem descrit en exposar el cànon de constitucionalitat, aquesta activitat requerirà que efectuem una tasca de contrast a partir de la comprovació dels elements identificats per la doctrina constitucional.

D'una banda, no hi ha dubte que l'article 83.3 LRJPAC, des d'un punt de vista formal, està contingut dins d'una llei de l'Estat dictada en exercici de la seva competència (LRJPAC), i, des d'un punt de vista material, s'insereix en el marc del procediment administratiu comú reservat a l'Estat, en la mesura que fa referència a la regulació dels informes relatius als procediments administratius, amb menció expressa als de caràcter preceptiu i determinant. De l'altra, sembla igualment indiscutible que la matèria objecte del Projecte de Llei examinat s'emmarca en l'àmbit de la competència de la Generalitat, que comprèn la capacitat per establir les especialitats procedimentals per al conjunt d'administracions públiques catalanes, respectant el procediment administratiu comú (art. 149.1.18 CE i art. 159 EAC).

Arribats a aquest punt, ens correspon, doncs, fer exegesi dels dos preceptes eventualment contradictoris per comprovar si les diferències denunciades pels sol·licitants són realment efectives i insalvables. L'article 83 LRJPAC preveu que els informes seran, amb caràcter general, llevat que hi hagi una disposició expressa en sentit contrari, facultatius i no vinculants (apt. 1) i que han d'emetre's en un termini de deu dies, excepte si una norma permet o exigeix un termini més llarg o més curt (apt. 2). En allò que ens interessa als efectes del nostre Dictamen, l'apartat 3 del mateix precepte estableix que:

«[s]i no s'emet l'informe en el termini assenyalat, i sens perjudici de la responsabilitat en què incorri el responsable de la demora, es poden prosseguir les actuacions sigui quin sigui el caràcter de l'informe sol·licitat, excepte en els supòsits d'informes preceptius que siguin determinants per a la resolució del procediment; en aquest cas, es pot interrompre el termini dels tràmits successius.»

No obstant això, per tal d'escatir el sentit de l'excepció final que preveu l'article 83.3 LRJPAC, ha de tenir-se en compte també que la sol·licitud d'un informe preceptiu i determinant del contingut de la resolució permet suspendre el termini màxim legal per resoldre un procediment pel temps que transcorri des de la petició, que ha de notificar-se als interessats, fins a la recepció, amb un límit màxim de tres mesos (art. 42.5.c LRJPAC).

Per un costat, l'anàlisi detallat d'aquestes normes procedimentals comunes ens permet extreure dues conclusions: la primera, que la decisió sobre la continuïtat o no del procediment s'atribueix a l'Administració, un cop verificades les circumstàncies oportunes, si l'informe preceptiu és determinant del contingut de la decisió; i la segona, que els informes preceptius prescindibles són únicament aquells que no tenen caràcter determinant, en cas que no s'emetin en el termini assenyalat.

A aquests efectes, tot i no ser paràmetre de constitucionalitat, cal tenir en compte que la jurisprudència del Tribunal Suprem ha declarat que són determinants els informes necessaris perquè l'òrgan que ha de resoldre pugui formar-se criteri sobre les qüestions a decidir (STS 202/2008, de 8 de març, FJ 3). Aquest és el cas, per exemple, dels informes tècnics, el caràcter no contingent dels quals prové del fet que l'òrgan decisor no disposa dels coneixements tècnics precisos en la matèria o disciplina corresponent. L'informe determinant, a diferència dels vinculants (certament excepcionals en el nostre ordenament), no prescriu el sentit de la decisió administrativa, però és necessari per motivar adequadament l'acte administratiu corresponent, de manera que la possibilitat de dissentir o apartar-se'n exigeix una motivació expressa per part de l'òrgan administratiu (en aquest sentit, STS 1437/2013, de 12 d'abril, FJ 4). Així doncs, la naturalesa determinant dels informes està directament lligada a la motivació de l'actuació administrativa, la qual és garantia de la seva legalitat.

Per l'altre, el projectat article 50 bis de la Llei 26/2010, que regula els informes en el procediment administratiu, en el seu apartat 4 preveu un termini de deu dies per a la seva

emissió, llevat que una norma amb rang de llei disposi un termini superior. Seguidament, en l'apartat 6 prescriu que, com a regla general, per al cas que un informe no s'emeti en el termini establert, la tramitació del procediment ha de continuar, «sens perjudici del que estableix la normativa de procediment administratiu en el supòsit d'informes preceptius». Finalment, com a excepció d'aquesta darrera regla, l'apartat 7 del precepte, objecte de la sol·licitud, afegeix que:

«No obstant el que estableix l'apartat 6, el procediment ha de continuar necessàriament i en tot cas si la persona interessada ho sol·licita expressament. La continuació del procediment produeix efectes una vegada transcorreguts deu dies des de la recepció de la sol·licitud per l'òrgan competent per tal de tramitar-la, la qual ha d'ésser comunicada a l'interessat.»

En suma, exposat el contingut dels dos preceptes, l'estatal i el del Projecte de llei que ara es dictamina, hi ha bones raons per sostenir, en primer lloc, que la norma continguda a l'article 83.3 LRJPAC constitueix un element integrant del procediment administratiu comú perquè estableix una regla general i estructural sobre el grau d'afectació que tenen els informes preceptius determinants en la continuïtat del procediment, la qual es pot vincular amb el deure de motivació de l'actuació administrativa i el respecte als principis d'objectivitat i de legalitat (art. 9.3 i 103.1 CE).

En segon lloc, l'article 50 bis.7 de la Llei 26/2010 es caracteritza a grans trets, perquè es preveu que, quan així se sol·liciti per part de l'administrat, el procediment hagi de continuar «necessàriament i en tot cas», sostraient, doncs, a l'Administració la facultat de valorar si és procedent suspendre el procediment, en atenció a l'interès general o als interessos d'altres persones que són part del procediment o de terceres persones, a les quals tal decisió pogués representar algun perjudici. I, finalment, perquè el precepte no distingeix, com fa la norma estatal, entre els informes preceptius determinants i els que no ho són, amb els efectes per a la solvència tècnica de la decisió que ja s'han descrit.

Així les coses, tots aquests elements posats en relleu ens duen a constatar l'existència de diferències efectives i insalva-

bles entre les dues normes objecte del nostre escrutini, en la mesura que l'operativitat del nou article 50 bis.7 de la Llei 26/2010 produeix un desapoderament de l'Administració en favor dels particulars respecte de la decisió de continuar o no el procediment en cas d'absència d'informe preceptiu i determinant, la qual cosa és contradictòria amb la previsió de l'article 83.3 LRJPAC, en el sentit que comporta privar l'òrgan administratiu corresponent d'un element idoni que coadjuva a vetllar pel respecte dels principis de legalitat i objectivitat (art. 9.3 i 103.1 CE).

Per tot el que ha quedat exposat, l'article 18.3 del Projecte de llei, pel que fa a l'apartat 7 del nou article 50 bis de la Llei 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya, vulnera l'article 149.1.18 CE.

4. L'apartat 1 de l'article 19 del Projecte de llei incorpora un nou article 69 bis al Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya, aprovat pel Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, que regula el procediment voluntari per a la suspensió temporal de la prestació de determinats serveis per part dels municipis.

En substància, el procediment projectat permet als municipis «suspendre, excepcionalment i de manera temporal, la prestació d'activitats i serveis públics que els atribueix una llei sectorial de Catalunya si es troben en una situació d'insuficiència de recursos en termes de capacitat fiscal», sense que això pugui afectar els serveis mínims obligatoris (apt. 2). Aquesta suspensió té caràcter voluntari, ja que «només es pot adoptar a iniciativa de l'entitat local», i ha de justificar-se per raó d'interès general i després d'acreditar la «situació d'insuficiència de recursos en termes de capacitat fiscal, d'acord amb el que s'estableix per reglament» (apt. 3). La suspensió no podrà ser superior als dos anys, tot i que es podrà prorrogar per períodes successius si persisteixen les causes que la van justificar i, en qualsevol moment, podrà aixecar-se a iniciativa del municipi (apt. 5). Quant a la tramitació de l'expedient de suspensió, el precepte preveu el següent:

«4. La tramitació de l'expedient, en els termes establerts per reglament, requereix un tràmit d'informació pública en el municipi i l'informe preceptiu dels departaments de l'Administració de la Generalitat competents per raó de la matèria, i s'ha de resoldre per resolució del conseller o consellera competent en matèria d'Administració local, amb l'informe previ de la Comissió de Govern Local de Catalunya. En el cas que hi hagi informes desfavorables, ha de resoldre el Govern, a proposta del conseller competent en matèria d'Administració local.»

Finalment, es preveu que la Comissió de Govern Local de Catalunya, d'ofici o a iniciativa d'un municipi, pugui identificar mesures de suspensió temporal de la prestació d'activitats i de serveis públics atribuïts per una llei sectorial de Catalunya i proposar les accions necessàries per iniciar el procediment de suspensió (apt. 6).

A) A parer dels sol·licitants, la decisió de prestar un servei per part dels municipis pertany a l'esfera de l'autonomia local. Una regular observança d'aquell principi, estimen, requereix que aquesta determinació no pugui dependre d'un control d'oportunitat efectuat per una altra instància administrativa o per part d'una comissió (en al·lusió a la Comissió de Govern Local). Això és així perquè consideren que, a banda dels serveis mínims, de prestació obligatòria, la decisió sobre els serveis que han de prestar-se és un fet intrínsecament lligat a l'àmbit en el qual és identificable l'autonomia local. A més, recorden, l'article 84.2 EAC garanteix que els municipis i els ens locals exerceixen les seves competències en els termes establerts en les lleis sectorials, de manera que, quan una llei d'aquesta naturalesa atribueix una competència a un ens local, aquesta resta emparada per una garantia estatutària mentre la llei sectorial no en resulti modificada. En particular, manifesten que la redacció donada a l'apartat sisè (detecció o identificació de mesures de suspensió temporal d'ofici per part de la Comissió de Govern Local) revela fins a quin punt s'afecta per raons d'oportunitat un àmbit en què hauria de respectar-se el principi d'autonomia local.

Així mateix, els grups peticionaris qüestionen el fet de vincular el resultat del procediment voluntari per a la suspensió temporal de la prestació de determinats serveis a la insu-

ficiència de recursos en termes de capacitat fiscal, sense que es precisi l'abast d'aquesta expressió i diferint la seva concreció a una futura norma reglamentària, la qual cosa afebleix la seguretat jurídica, a més que aquests criteris, protegits per l'article 217 EAC, i la garantia del principi d'equitat no poden figurar en una disposició d'aquell rang. D'acord amb això, conclouen, el procediment previst a l'article 19 del Projecte de llei vulnera el principi d'autonomia local previst als articles 140 CE i 86.3 EAC, així com a l'article 84.2 EAC.

B) Com és ben conegut, la doctrina constitucional va manifestar ben aviat que els articles 137, 140 i 141 CE no prejutgen ni la configuració institucional (STC 32/1981, de 28 de juliol, FJ 4) ni les competències dels ens locals (STC 84/1982, de 23 de desembre, FJ 4), que resten diferides a la decisió que adopti el legislador competent en cada cas. De la seva banda, la legislació bàsica *ex* article 149.1.18 CE és la responsable de fixar els principis relatius a les competències (STC 240/2006, de 20 de juliol, FJ 8, i 103/2013, de 25 d'abril, FJ 4), per salvaguardar que aquestes no se situïn «por debajo de ese umbral mínimo que les garantiza su participación efectiva en los asuntos que les atañen y, por consiguiente, su existencia como reales instituciones de autogobierno» (STC 159/2001, FJ 4). En concret, les competències vinculades a la prestació de serveis mínims obligatoris (art. 26 Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local, en endavant LRBRL) formen part del contingut essencial o nuclear de l'autonomia local.

Per altra part, aquest Consell ha considerat, d'acord amb la doctrina constitucional, que l'Estatut d'autonomia, com a norma estatal, exerceix una funció atributiva de competències a la comunitat autònoma, amb la consegüent delimitació que això suposa entre competències estatals i autonòmiques (DCGE 8/2014, de 27 de febrer, FJ 2.3). D'aquesta manera, les citades bases estatals, d'acord amb el seu caràcter de mínim comú normatiu, s'entén que han de ser configurades de forma que es permeti dotar de més contingut el principi d'autonomia local en l'àmbit territorial sobre el qual projecta la seva eficàcia. Així, l'article 84.1 i .2 EAC atribueix als municipis un nucli de competències pròpies que han d'exercir amb plena

autonomia, subjecte només al control de constitucionalitat i de legalitat (DCGE 14/2010, de 6 de juliol, FJ 3), per bé que l'abast precís d'aquelles depèn del legislador autonòmic, que està obligat a respectar les previsions constitucionals i els mandats estatutaris i a tenir en compte la seva capacitat de gestió d'acord amb l'article 84.3 EAC.

En un altre ordre de coses, no hi ha dubte que l'autonomia dels ens locals va estretament vinculada a la seva suficiència financera, perquè la plena disposició de mitjans financers s'exigeix per poder exercir, sense condicionaments indeguts i en tota la seva extensió, les funcions que legalment li són encomanades (entre d'altres, STC 171/1996, de 30 d'octubre, FJ 5; 166/1998, de 15 de juliol, FJ 10, i 233/1999, de 16 de desembre, FJ 22). En aquest sentit, tot i que el suport material de l'autonomia financera depèn fonamentalment dels ingressos, la Constitució ha configurat com a principi inclòs en la configuració de l'Administració local el de la suficiència de recursos (art. 142), «en el marco de las disponibilidades presupuestarias» (STC 96/1990, de 24 de maig, FJ 7).

Concretament, un dels elements per determinar aquesta suficiència financera és la capacitat fiscal o tributària dels ens locals, un concepte que ha estat definit, per al cas de les comunitats autònomes, com el conjunt de recursos tributaris que corresponen a un ens territorial, és a dir, el muntant de la recaptació a partir de les distintes figures impositives que gestionen (en aquest sentit, art. 8 Llei 22/2009, de 18 de desembre, per la qual es regula el sistema de finançament de les comunitats autònomes de règim comú i ciutats amb estatut d'autonomia i es modifiquen determinades normes tributàries). Per la seva part, l'Estatut conté un mandat dirigit al legislador autonòmic, d'acord amb el qual, a l'hora de fixar els criteris de distribució de la participació dels ens locals catalans en els impostos i les subvencions incondicionades autonòmiques, ha de tenir en compte «la capacitat fiscal i les necessitats de despesa dels governs locals [...] garantint-ne en tot cas la suficiència» (art. 219.4 EAC).

En aquest context, la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local (en endavant, LRSAL) ha adaptat recentment la normativa bàsica en

matèria de règim local per tal de garantir l'adequada aplicació dels principis d'estabilitat pressupostària, sostenibilitat financera i eficiència en l'ús dels recursos locals, continguts en la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, d'acord amb l'article 135 CE. Així, l'article 25.3 LRBRL preveu que les competències municipals mínimes s'han de determinar per llei, i que s'ha d'avaluar la conveniència de la implantació de serveis locals conforme, entre d'altres, als mencionats principis d'estabilitat i sostenibilitat financera. Així, en el nostre DCGE 8/2014 (FJ 2.4) ja vam tenir ocasió de posar en relleu que la constatable disfuncionalitat entre el règim competencial dels ens locals i les hisendes locals ha estat afrontada per la Llei 27/2013 en incorporar el principi constitucional d'estabilitat pressupostària en l'articulació del règim competencial dels ens locals. Aquest condicionament de l'exercici de les competències pel principi d'estabilitat és conseqüència del seu reconeixement constitucional en l'article 135 CE, fet que determina, com ha declarat el Tribunal Constitucional, que «en su sentido principal, queda fuera de la disponibilidad —de la competencia— del Estado y de las Comunidades Autónomas» (STC 157/2011, de 18 d'octubre, FJ 3, aplicada també a l'àmbit local per la 143/2013, d'11 de juny, FJ 11).

Així mateix, com recordàvem en el mencionat Dictamen (FJ 3.3), la Llei orgànica 2/2012, que s'aplica al sector de les administracions públiques, incloent-hi les administracions locals (art. 2.1.c), estableix precisament els procediments necessaris per a l'aplicació dels principis d'estabilitat i sostenibilitat, regulant, alhora, els límits de dèficit i de deute i els instruments imprescindibles per fer efectiva la responsabilitat de les administracions incomplidores. En aquest sentit, a més de les mesures de caràcter preventiu (informes sobre el compliment i l'advertiment del risc d'incompliment) i de les mesures automàtiques de prevenció, la citada Llei orgànica preveu la formulació de plans economicofinancers i, fins i tot, mesures directament coercitives i de compliment forçós (art. 25 i 26), com també prescriu excepcionalment la dissolució dels òrgans de la corporació local (art. 26 de la Llei orgànica 2/2012, d'acord amb l'art. 61 LRBRL).

Pel que fa als controls de què pot ser objecte l'exercici de les competències locals, la doctrina constitucional (entre d'altres, STC 187/1988, de 17 d'octubre, FJ 10) ha advertit que el principi d'autonomia no és incompatible amb l'existència de controls de legalitat sobre l'exercici de les competències realitzat per l'Estat o per les comunitats autònomes, segons el cas, «habida cuenta de la posición de superioridad de uno y otras sobre las entidades locales», tot i assenyalar que en cap cas ha de tractar-se de «controles genéricos e indeterminados que sitúan a las entidades locales en una posición de subordinación o dependencia cuasijerárquica respecto de la Administración estatal o autonómica, sino de controles de carácter concreto, que habrán de referirse normalmente a supuestos en que el ejercicio de las competencias de la entidad local incidan en intereses generales concurrentes con los de aquéllos».

En concret, com va afirmar primerament la STC 4/1981, de 2 febrer, «dadas las diversas fuentes que nutren las haciendas locales, así como su complementariedad, es aquí plenamente explicable la existencia de controles de legalidad, tanto en relación con la obtención y gestión de ingresos de carácter propio como con la utilización de los procedentes de otras fuentes», sense que sigui possible «declarar —en abstracto— la inconstitucionalidad de la existencia de controles que valoren incluso aspectos de oportunidad» (FJ 15.A). Es tracta de controls com el consistent en l'activitat fiscalitzadora de la Sindicatura de Comptes. No obstant això, la STC 134/2011, de 20 de juliol (FJ 16 i 17) assenyala, a més, que l'exercici de la tutela financera dels ens locals per part de la Generalitat no exclou tampoc que hi tinguin cabuda determinades intervencions estatals directes, d'ordre aplicatiu o executiu, a l'efecte de garantir el compliment de l'objectiu d'estabilitat pressupostària (per exemple els informes previs de la Comissió Nacional de l'Administració Local, o el seguiment i la correcció per part del Ministeri d'Hisenda dels plans economicofinancers).

C) Un cop exposat el paràmetre de constitucionalitat i d'estatutarietat aplicable, relatiu a l'autonomia local i a la suficiència financera dels ens locals, estem en condicions de donar resposta als dubtes expressats pels sol·licitants. D'acord

amb la seva fonamentació, les principals qüestions a dilucidar són dues: primera, si l'efectivitat del procediment per a la suspensió temporal de la prestació de determinats serveis a petició dels municipis, sobre la base de raons d'interès general o d'insuficiència de recursos en termes de capacitat fiscal, pot restar condicionada a interessos superiors als municipals, específicament de caràcter autonòmic, que justifiquin la intervenció dels òrgans de la Generalitat competents en matèria d'Administració. En segon lloc, si resulta legítima en termes constitucionals i estatutaris, a partir de les consideracions que s'exposaran més endavant, la remissió a una futura norma reglamentària per concretar els termes de la mencionada insuficiència de recursos.

Pel que fa a la primera de les qüestions, la doctrina constitucional i consultiva ha reconegut, com ha quedat àmpliament exposat, que l'exercici de les competències dels municipis va íntimament lligat a la seva capacitat i suficiència financera. Precisament, com hem dit, la LRSAL ha adaptat la normativa bàsica en aquest àmbit per tal de garantir l'aplicació dels principis d'estabilitat pressupostària, sostenibilitat financera i eficiència en l'ús dels recursos locals, d'acord amb la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, i amb l'article 135 CE. Així, l'article 25.3 LRBRL exigeix que les lleis que atribueixen competències als ens locals vagin acompanyades d'una memòria econòmica que reflecteixi l'impacte sobre els recursos financers de les administracions públiques afectades i el compliment dels principis d'estabilitat, sostenibilitat financera i eficiència del servei o de l'activitat local, com també exigeix que la llei prevegi la dotació dels recursos econòmics necessaris per assegurar la dita suficiència financera.

Per altra part, és indubtable que, d'acord amb el tenor literal del Projecte de Llei, estem davant d'un procediment per a la suspensió excepcional i de manera temporal (apt. 2 de l'art. 19.1) de la prestació de serveis municipals que en cap cas no pot afectar els serveis mínims establerts per l'article 67 TRLMC (i l'art. 26 LBR), l'inici del qual, i és important que ho subratllem, té caràcter voluntari i només pot donar-se a iniciativa del municipi, que l'ha de justificar per raons d'interès general a partir de l'acreditació d'una situació d'insuficièn-

cia de recursos en termes de capacitat fiscal. Per això mateix, aquest procediment no és gens estrany en el nostre ordenament. Així, convé tenir present, a títol indicatiu, que l'article 68 del TRLMC preveu un mecanisme similar per dispensar fins i tot la prestació dels serveis mínims, amb caràcter definitiu i amb la sol·licitud prèvia també del municipi en qüestió, quan s'estimi que la dita prestació és d'impossible o de molt difícil compliment.

Per tots aquests motius, la intervenció del Govern de la Generalitat s'adequa al bloc constitucional, ja que li correspon, entre d'altres, exercir ordinàriament la funció de tutela financera dels ens locals, sense que es pugui excloure, a més, la intervenció de l'Estat en nom de l'objectiu d'estabilitat presupostària. A més, aquesta intervenció no constitueix, com sostenen els sol·licitants, un control d'oportunitat, sinó un control de legalitat concret, mitjançant el qual l'òrgan decisor de l'expedient verifica, després dels informes corresponents, l'existència de la causa legal que permet la suspensió temporal dels serveis municipals no obligatoris. Com ja s'ha dit, la jurisprudència constitucional (STC 187/1988, FJ 10) ha advertit que el principi d'autonomia no és incompatible amb l'existència de controls de legalitat sobre l'exercici de les competències a càrrec de l'Estat o de les comunitats autònomes, predeterminats per la llei i limitats, com és el cas que estem examinant, al fet que l'exercici (en aquest cas no exercici) de les competències incideixi en l'interès general.

Pel que fa concretament a la intervenció de la Comissió de Govern Local de Catalunya, els sol·licitants consideren que la possibilitat que la Comissió, d'ofici o a iniciativa d'un municipi, pugui «identificar» mesures que meritin la suspensió temporal de la prestació d'activitats i serveis públics i «proposar» les accions necessàries per iniciar el procediment (art. 69 bis.6) revela «fins a quin punt s'afecta per raons d'oportunitat l'àmbit propi» garantit per l'autonomia local. Entenem que aquesta participació s'ha de situar tanmateix en el marc de les seves funcions de representació dels municipis i de les vegueries en les institucions de la Generalitat, que li confereix l'Estatut (art. 85 EAC). A més, aquesta eventualitat, com, arribat el cas, l'emissió d'un informe, no té en cap cas efectes

vinculants ni condiciona la decisió autònoma del municipi d'iniciar o no el procediment de suspensió voluntària.

Finalment, hem de donar resposta a la crítica formulada pels sol·licitants en el sentit que la concreció dels termes de la insuficiència de recursos en termes de capacitat fiscal resten diferits a una futura norma reglamentària, i que això podria vulnerar la seguretat jurídica *ex* article 9.3 CE, a més que aquests criteris, protegits per l'article 217 EAC i la garantia del principi d'equitat, no poden figurar en una disposició de rang reglamentari.

L'article 69 bis TRLMC, d'una banda, remet al reglament la regulació de «la tramitació de l'expedient» (apt. 4) i «l'aixecament de la suspensió» (apt. 5). Es tracta d'un reenviament a les normes de desenvolupament del procediment, per bé que la Llei estableix els tràmits essencials i indispensables (iniciativa municipal, informació pública en el municipi, informe preceptiu dels departaments afectats per raó de la matèria, informe de la Comissió de Govern Local de Catalunya i l'òrgan competent per resoldre, que serà el conseller o consellera competent en matèria d'Administració local o, si hi ha informes desfavorables, el Govern). De l'altra, el susdit precepte preveu que «l'acreditació de la situació d'insuficiència de recursos en termes de capacitat fiscal» es realitzi «d'acord amb el que s'estableix per reglament» (apt. 3). En aquest cas, la potestat normativa del Govern ha de determinar l'objecte i el mètode d'acreditació de la causa legal que permet la suspensió temporal dels serveis municipals.

Aquests dos supòsits de col·laboració internormativa previstos en el Projecte de llei contenen, al nostre parer, prou criteris legals per excloure que es tracti de regulacions independents i no subordinades a la Llei, contràries al principi de legalitat, d'acord amb la STC 83/1984, de 24 de juliol (FJ 4 i 5). En concret, pel que fa a la regulació de la tramitació de l'expedient, no hi ha dubte que el futur reglament ha de situar-se dins el marc procedimental fixat per la Llei, que regula els seus elements centrals (iniciativa municipal, informes, òrgan decisor). I respecte de la causa legal que permet la suspensió («insuficiència de recursos en termes de capacitat fiscal»), d'acord amb el que ha quedat exposat en el paràmetre

de constitucionalitat, es tracta d'un concepte jurídic prou determinat per evitar una ulterior regulació de caràcter discrecional i no adequada a l'objecte precisat per la Llei, de manera que estimem que resulta legítima l'habilitació perquè un futur reglament realitzi la tasca de concretar aquest aspecte.

En definitiva, el Projecte de llei expressa amb prou detall les finalitats o els objectius que ha de perseguir la reglamentació, sense que pugui parlar-se d'una renúncia per part del legislador a les seves facultats d'establir les regles limitadores que ara ens ocupen.

Per tot el que ha quedat exposat, l'article 19.1 del Projecte de llei, que afegeix un nou article 69 bis al Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya, aprovat pel Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, no vulnera el principi d'autonomia local previst als articles 140 CE i 86.3 EAC, així com a l'article 84.2 EAC.

5. Arribats a aquest punt, analitzarem de forma conjunta l'apartat segon de l'article 22, pel qual es modifica l'article 187 TRLU, al que fa referència explícitament la sol·licitud, però també els apartats tercer i quart que afegeixen, respectivament, els nous articles 187 bis i 187 ter TRLU, perquè, tot i no haver estat sol·licitats expressament, l'argumentació dels peticionaris els inclou.

L'article 22, titulat «Modificació del text refós de la Llei d'urbanisme», dóna nova redacció, en el seu apartat 2, a l'article 187, que regula els actes subjectes a llicència urbanística prèvia. El precepte conté una llista prou extensa d'actuacions urbanístiques que requereixen l'obtenció de llicència, com ara els moviments de terra i les esplanacions dels terrenys, les parcel·lacions urbanístiques o la construcció d'edificis de nova planta. Així mateix, l'apartat 3 de l'article 22 introdueix al TRLU un nou article 187 bis, que estableix l'enumeració de les actuacions de rellevància urbanística que poden dur-se a terme efectuant-ne una comunicació prèvia, entre d'altres, la primera utilització i ocupació dels edificis, la construcció o la instal·lació de murs i tanques o la col·locació de cartells i tanques de propaganda visibles des de la via pública.

Finalment, l'apartat 4 afegeix un nou article 187 ter, que determina els actes no subjectes a intervenció mitjançant llicència urbanística o comunicació prèvia, bé perquè són actuacions que deriven d'una decisió administrativa anterior (per exemple, les obres d'urbanització incloses en plans o projectes d'urbanització o els actes i les obres que es realitzin en compliment d'una ordre d'execució o de restauració, si no requereixen projecte tècnic); bé perquè es tracta d'actes que es duen a terme en sòl no urbanitzable i urbanitzable no delimitat (com ara esplanacions, moviments de terra, tala de masses arbòries, etc.).

De la seva banda, la disposició final tercera regula l'obligació dels plans urbanístics i les ordenances d'incorporar a la memòria prèvia a la seva aprovació una avaluació de si contenen alguna restricció a l'accés o a l'exercici de les activitats econòmiques que no compleixi les condicions exigides per la Directiva de serveis i la normativa de transposició per, si escau, eliminar-la.

A) Els dubtes sobre l'adequació a la Constitució i a l'Estatut d'autonomia de l'article 22 del Projecte de Llei examinat es fonamenten, segons la sol·licitud, en el fet que aquest porta aparellat un canvi de paradigma en matèria urbanística, especialment sobre el règim d'atorgament de llicències i d'actes subjectes a comunicació prèvia. Pel que fa al primer d'aquests aspectes, els sol·licitants exposen que, com que el vigent article 87.1 TRLU ja determina les activitats susceptibles d'obtenir llicència urbanística, la modificació proposada, en ampliar la relació de supòsits previstos, converteix el règim d'actes subjectes a llicència urbanística en una llista exhaustiva i taxada, impeding als ajuntaments que puguin ampliar-la. En suport d'aquesta tesi, addueixen que se suprimeix la lletra *s* de l'apartat segon i la lletra *d* de l'apartat quart: la possibilitat de subjectar a llicència totes les actuacions en cas que així ho exigeixi el planejament urbanístic o les ordenances municipals, i l'habilitació a aquests ens locals per substituir el règim de llicència pel de comunicació prèvia segons l'entitat de les obres o de les actuacions a realitzar, respectivament.

A més, consideren que el fet que el Projecte de llei incorpori dos nous articles al Text refós, el 187 bis i el 187 ter, pels quals s'amplien els supòsits sotmesos al règim de comunicació prèvia i es determinen els actes no sotmesos ni a llicència ni a comunicació prèvia, no només dificulta la comprensió del règim d'intervenció administrativa dels ajuntaments sinó que, en la pràctica, apodera exclusivament el legislador autonòmic. Per tots aquests motius, els peticionaris entenen que la modificació projectada constitueix una greu ingerència en les competències i les possibilitats d'intervenció de les administracions locals, i vulnera el principi d'autonomia local.

En el mateix sentit s'expressen sobre l'eventual incorporació de la disposició final tercera, que obliga els ajuntaments a avaluar les seves ordenances i els seus plans urbanístics per determinar si contenen restriccions que vulnerin la Directiva de serveis, argumentant que comportarà una massiva revisió obligatòria dels plans dels municipis, tot i que, al seu parer, la Directiva no resulta aplicable a les normes relatives a l'urbanisme en cas que no regulin o afectin específicament l'activitat del servei.

B) En relació amb aquestes consideracions cal tenir present, com ha assenyalat la doctrina constitucional (entre d'altres, en les STC 40/1998, de 19 de febrer, FJ 39; 204/2002, de 31 d'octubre, FJ 13, i 103/2013, de 25 d'abril, FJ 6), que l'autonomia local prevista als articles 137 i 140 CE (i als articles 84.2 i 86.3 EAC) es configura com una garantia institucional a partir d'un contingut mínim que el legislador ha de respectar, però que no assegura un abast competencial concret. Es tracta d'un mandat perquè es preservi la institució en termes que la facin recognoscible en tot moment. Per això mateix, com dèiem en establir el cànon de constitucionalitat en l'apartat precedent d'aquest fonament, al qual ens remetem en nom de la brevetat, correspon al legislador bàsic, en primera instància, respectant els elements essencials per a l'autogovern local, com ara les competències per prestar els serveis mínims obligatoris, fixar com a mínim comú normatiu els elements que, posteriorment, han de deixar marge al desenvolupament pel legislador autonòmic en el moment de fixar les competències

locals, d'acord amb el bloc constitucional i a partir de valorar la seva capacitat de gestió (art. 84 EAC i 9 i 66 TRLMC).

Així, l'article 84 LRBRL disposa el règim d'intervenció administrativa dels ens locals en l'activitat dels ciutadans, adaptat precisament a la Directiva de serveis, a través de la previsió, entre d'altres mitjans, d'un règim de sotmetiment a llicència prèvia i altres actes de caràcter preventiu, fent remissió, per a tot allò que fa referència a l'accés i l'exercici d'activitats de serveis inclosos en l'àmbit d'aplicació de la Llei 17/2009, de 23 de novembre, sobre el lliure accés a les activitats de serveis i el seu exercici, al que estableixi aquesta darrera norma legal.

En concret, l'article 84 bis LRBRL estableix que l'exercici d'activitats no se sotmetrà a l'obtenció de llicència o a un altre mitjà de control preventiu excepte en el cas d'activitats econòmiques en què estigui justificat per raons d'ordre públic, seguretat pública, salut pública, protecció del medi ambient i que no puguin preservar-se amb una declaració responsable o una simple comunicació; o bé quan els recursos naturals siguin escassos, s'utilitzi el domini públic, conflueixin impediments tècnics o es tracti de serveis públics sotmesos a tarifes regulades o en què el nombre d'operadors econòmics del mercat sigui limitat. Més en detall, preveu que les instal·lacions o infraestructures físiques només seran sotmeses a règim d'autorització quan ho estableixi una llei que defineixi els requisits essencials i les activitats econòmiques siguin susceptibles de generar danys sobre el medi ambient, l'entorn urbà, la seguretat, la salut pública o el patrimoni històric. En aquest cas, l'article 84 ter LRBRL disposa que les entitats locals hauran d'establir els procediments de comunicació necessaris, així com els de verificació posterior del compliment dels requisits previstos en la legislació sectorial.

Per altra part, s'ha de posar de manifest que «entre los asuntos de interés de los Municipios y a los que por tanto se extienden sus competencias, está el urbanismo» (STC 40/1998, de 19 de febrer, FJ 39). No obstant això, l'urbanisme és una matèria de competència exclusiva autonòmica (art. 148.1.3 CE i art. 149.5 EAC), de manera que correspon al legislador autonòmic determinar el grau de participació dels municipis «para

regular de diverses maneres la activitat urbanística, y para otorgar en ella a los entes locales, y singularmente a los Municipios, una mayor o menor presencia y participación en los distintos ámbitos en los cuales tradicionalmente se divide el urbanismo (planeamiento, gestión de los planes y disciplina), siempre que respete ese núcleo mínimo identificable de facultades, competencias y atribuciones (al menos en el plano de la ejecución o gestión urbanística) que hará que dichos entes locales sean reconocibles por los ciudadanos como una instancia de toma de decisiones autónoma e individualizada» (STC 159/2001, de 5 de juliol, FJ 4).

Per tant, correspon al legislador autonòmic concretar l'abast de la competència urbanística municipal, el qual podrà ser menys intens en el planejament que en l'execució i la gestió. Respecte a aquest darrer àmbit, la jurisprudència constitucional ha assenyalat que no només és aquí on s'insereix la regulació dels actes de control de l'activitat dels particulars, sinó també que la tècnica de la llicència prèvia es pot veure desplaçada pel legislador autonòmic en favor d'altres mecanismes de gestió urbanística en els quals es preservi la participació dels municipis:

«aunque el urbanismo se encuentra entre los asuntos de interés de los municipios y, dentro de él, la competencia para asegurar que los usos del suelo se acomodan a la ley y a los planes de ordenación urbana, y que el art. 84.1 b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local, somete la actividad de los ciudadanos y de las Administraciones públicas a licencia y a otros actos de control preventivo, no supone una intromisión ilegítima en la autonomía local que, concurriendo razones que lo justifiquen, el legislador garantice la participación o intervención del municipio por otros medios, que es lo que exige la garantía institucional de la autonomía local.» (STC 129/2013, de 4 de juny, FJ 8)

Així doncs, l'autonomia local garanteix constitucionalment la participació dels ens locals en la gestió dels assumptes d'interès local, però no el mecanisme concret a través del qual aquesta es faci efectiva, fins al grau que l'alt tribunal ha conclòs que:

«la sustitución de la preceptiva licencia municipal por la emisión de un informe sobre la conformidad o disconformidad de tales proyectos con el planeamiento territorial o urbanístico en vigor, no implica necesariamente que esa sustitución sea disconforme con la autonomía local (ATC 9/2013, de 15 de enero, FJ 5, con cita del ATC 251/2009, de 13 de octubre, FJ 3).»

En aquest mateix sentit, cal tenir en compte que el Tribunal ha declarat que l'eliminació, per mitjà d'una llei autonòmica, de la llicència urbanística per a les instal·lacions de generació, transport i distribució d'electricitat, en supòsits d'urgència o excepcional interès públic, no lesiona l'autonomia local, ja que les activitats destinades al subministrament d'energia elèctrica tenen el caràcter de servei essencial i les necessitats ordinàries de millora de les prestacions del sector elèctric es satisfan a través de la tècnica de planificació elèctrica (ITC 9/2013, de 15 de gener, FJ 5).

C) Un cop exposat el contingut dels preceptes qüestionats, els motius expressats per la sol·licitud i el paràmetre de constitucionalitat i d'estatutarietat que resulta aplicable, ens correspon entrar ara a analitzar l'adequació a la Constitució i l'Estatut de la modificació proposada que estableix un *numerus clausus* d'actes subjectes a un règim d'intervenció administrativa, bé de llicència prèvia (art. 187 TRLU), bé de comunicació (art. 187 bis TRLU).

Certament, el Projecte de llei limita els actes sotmesos a llicència prèvia, introdueix els supòsits en què és aplicable el règim de comunicació prèvia i determina els actes no sotmesos ni a l'una ni a l'altra, d'acord amb l'objecte i la finalitat de la norma, que no són altres que la millora de l'eficàcia i l'eficiència de l'activitat administrativa mitjançant la simplificació de procediments i la reducció de càrregues que s'imposen a les empreses i als ciutadans en el desenvolupament d'una activitat, d'acord amb les directrius que emanen de la Directiva de serveis.

Com hem tingut ocasió d'exposar, la concreció d'aquestes competències correspon al legislador autonòmic català, i el seu abast precís haurà d'ajustar-se als preceptes de la Constitució i de l'Estatut (art. 137 CE i 84 i 86 EAC), però també als

criteris fixats pel legislador bàsic estatal, en aquest cas, l'article 84 LRBR i següents, que disposen el règim d'intervenció administrativa dels ens locals en l'activitat dels ciutadans, adaptat precisament als criteris continguts en la Directiva de serveis. A més, cal no oblidar que la doctrina constitucional ha remarcat que no constitueix una ingerència il·legítima en l'autonomia local el fet que el legislador intervingui en un àmbit com l'urbanisme, si es donen les raons que ho justifiquin, perquè tot i tractar-se d'una matèria d'indubtable interès municipal suposa l'exercici de potestats que condicionen l'activitat dels ciutadans i de les administracions públiques, com ara l'exigència de llicències i d'altres actes de control preventiu. Tot això, sens perjudici que es preservi un espai per a la intervenció del municipi per altres mitjans, d'acord amb la garantia institucional de l'autonomia local.

En aquest sentit, hem de concedir que el projectat nou article 187 TRLU defineix amb caràcter exhaustiu els actes subjectes a llicència urbanística, sense preveure la seva eventual ampliació mitjançant ordenança municipal. El silenci de la norma sobre aquesta possibilitat comporta, a la pràctica, la seva exclusió, ja que, com exposarem més endavant, les limitacions a la llibertat d'empresa, especialment quant a l'accés a l'exercici d'una activitat econòmica, han d'estar sotmeses al principi de reserva de llei.

Per tant, aquesta definició sobre els supòsits en què es pot condicionar amb caràcter preventiu l'exercici del dret de propietat urbana o de la llibertat d'empresa no deixa de ser coherent amb la reserva material de llei prevista en l'article 53.1 CE i amb l'objectiu legítim del legislador de reducció de les càrregues administratives «sota el principi de la mínima intervenció possible», com s'expressa en el preàmbul del Projecte de llei. De fet, el caràcter necessàriament obert de la llista de supòsits, prevista en la norma que ara es modifica, i la remissió al poder normatiu municipal per a la determinació de nous actes subjectes a l'exigència de llicència no constitueixen una opció constitucionalment necessària per tal de respectar l'autonomia local. Com ja hem indicat, aquesta autonomia entesa com a «capacidad decisoria de los entes locales respecto de las materias de su interés» (STC

159/2001, FJ 4) resta garantida amb l'habilitació de la participació dels municipis en la gestió i l'execució mitjançant la gestió de la intervenció administrativa sobre els actes de rellevància urbanística que preveu la Llei, dictada en exercici de la competència exclusiva de la Generalitat sobre l'urbanisme (art. 149.5 EAC).

Pel que fa a la disposició final tercera del Projecte de llei, que obliga els ajuntaments a avaluar les seves ordenances i els seus plans urbanístics per confrontar-los amb la Directiva de serveis, en cas que continguin restriccions contràries a les seves previsions, no apreciem que suposi una lesió del principi d'autonomia local. La Directiva 2006/123/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 12 de desembre de 2006, relativa als serveis en el mercat interior, ha suposat, com hem assenyalat a manera introductòria, un canvi molt profund en els règims d'intervenció administrativa en l'esfera de la prestació de serveis, atès que ha prioritzat els controls a posteriori davant dels tradicionals controls previs mitjançant autoritzacions o llicències. En aquesta direcció s'han encaminat les diverses lleis estatals de transposició, en especial la Llei 2/2011, de 4 de març, d'economia sostenible, que va modificar la legislació bàsica estatal per estendre el règim d'accés i exercici dels serveis a la prestació d'activitats comercials, suprimint, com a regla general, l'exigència d'autoritzacions i llicències en l'àmbit local. A més, l'exigència d'una avaluació de la normativa local per tal de verificar i possibilitar un millor compliment de la norma europea constitueix una tècnica de racionalització normativa dirigida a fer efectiva l'obligació dels poders públics, també els locals, d'adaptar les seves normes als objectius establerts per la citada Directiva.

Per tots aquests motius, l'article 22.2, .3 i .4, pel qual es modifica l'article 187 i s'afegeixen els articles 187 bis i 187 ter del Text refós de la Llei d'urbanisme, aprovat pel Decret legislatiu 1/2010, de 3 d'agost, i la disposició final tercera, que inclou l'obligació dels plans urbanístics i les ordenances d'avaluar el compliment de la Directiva de serveis i la normativa de transposició, no vulneren l'autonomia local prevista als articles 140 CE i 86.3 EAC, així com a l'article 84.2 EAC.

6. En darrer lloc, d'acord amb la sol·licitud del Dictamen, tractarem el vot particular número 2, reservat per a la seva defensa en el Ple, que dissenteix del Dictamen de la Comissió d'Afers Institucionals i sosté el text rebutjat de la disposició addicional segona, suprimit amb l'aprovació de l'esmena 170. Aquesta disposició diu el següent:

«Disposició addicional segona

El contingut dels annexos I i II no és exhaustiu i pot ser actualitzat mitjançant ordre del Departament competent per raó de la matèria, a proposta de la Comissió per a facilitar l'accés i l'exercici a les activitats econòmiques prevista en aquesta llei.»

Cal tenir en compte que l'annex I del Projecte de llei classifica les activitats sotmeses a règim de declaració responsable, mentre que l'annex II classifica les sotmeses a règim de comunicació. Ambdós annexos han de posar-se en connexió amb el capítol II del Projecte de llei, que regula les activitats econòmiques innòcues i les de baix risc. En concret, l'article 12 estableix una definició d'aquest tipus d'activitats i remet als annexos I i II als efectes d'identificar-les. Per la seva part, l'article 13 estableix el règim d'intervenció administrativa que els és aplicable, i subjecta les considerades innòcues a l'emissió d'una declaració responsable (art. 13.1.a) i les de baix risc al règim de comunicació prèvia (art. 13.1.b).

A) En vista d'això, els grups parlamentaris sol·licitants demanen al Consell el seu parer sobre si pel fet que s'aproves el vot particular reproduït *ut supra* es veuria vulnerada la reserva material de llei *ex* article 53.1 CE, en relació amb la regulació de la llibertat d'empresa, «obviant que aquest exercici està subjecte a l'interès general i aquesta subjecció ha de permetre al legislador establir les mesures d'intervenció administratives com a requisit necessari per al seu exercici». Així, rebutgen que pugui produir-se en aquest àmbit el que qualifiquen d'un supòsit de deslegalització, pel fet que s'atribueix a un sol membre del Govern la potestat genèrica, incondicionada i sense limitacions de revisar i actualitzar els mencionats annexos.

B) El dret a la llibertat d'empresa de l'article 38 CE, com a part integrant dels drets reconeguts en el capítol II del títol I de la Constitució, gaudeix de les garanties pròpies dels drets constitucionals previstes en l'article 53.1 CE, és a dir, la reserva de llei per a la regulació del seu exercici i el respecte per part del legislador del seu contingut essencial.

Sobre el contingut d'aquell dret, la doctrina del Tribunal Constitucional ha evidenciat que aquest presenta una doble dimensió: subjectiva i objectiva o institucional. Quant a la primera, l'ha concretat com a dret de llibertat davant els poders públics consistent en «el derecho a iniciar y sostener una actividad empresarial (STC 83/1984, de 24 de julio, FJ 3) y a hacerlo en libre competencia (SSTC 88/1986, de 1 de julio, FJ 4; y 135/1992, de 5 de octubre, FJ 8), lo que exige, entre otras cosas, la defensa de los empresarios contra prácticas, acuerdos, conductas o actuaciones atentatorias de esa libertad (STC 71/1982, de 30 de noviembre, FJ 15)» (STC 96/2002, de 25 d'abril, FJ 11). Pel que fa a la dimensió institucional, la doctrina constitucional ha establert que ha d'exercir-se «dentro de un marco general configurado por las reglas, tanto estatales como autonómicas, que ordenan la economía de mercado y, entre ellas, las que tutelan los derechos de los consumidores, preservan el medio ambiente, u organizan el urbanismo y una adecuada utilización del territorio por todos» (STC 227/1993, de 9 de juliol, FJ 4.e).

Des de la perspectiva subjectiva, que és la rellevant per donar resposta a la sol·licitud, la llibertat d'empresa, caracteritzada com a dret negatiu, «no resulta constitucionalmente resquebrajada por el hecho de la existencia de limitaciones derivadas de las reglas que disciplinen, proporcionada y razonablemente, el mercado» (STC 127/1994, de 5 de maig, FJ 6.D). En aquest sentit, el principi de reserva de llei constitueix una garantia essencial de l'estat de dret, i com a tal ha de ser preservat. El seu sentit últim és el d'assegurar que la regulació dels àmbits de llibertat que corresponen als ciutadans depenguin exclusivament de la voluntat dels seus representants, de manera que restin exempts de l'acció de l'Executiu i dels seus derivats normatius que són els reglaments.

Ara bé, el principi de reserva de llei no exclou la possibilitat que les lleis continguin remissions a normes reglamentàries, i delimita l'abast de l'habilitació legal a reglament sobre la base de «motivos técnicos o para optimizar el cumplimiento de las finalidades propuestas por la Constitución o por la propia Ley. De modo tal que esa remisión no conlleve una renuncia del legislador a su facultad para establecer los límites a los derechos fundamentales, transfiriendo esta facultad al titular de la potestad reglamentaria, sin fijar ni siquiera cuáles son los objetivos que la reglamentación ha de perseguir» (per totes, STC 292/2000, de 30 de novembre, FJ 14). En concret, el Tribunal ha declarat que la reserva de llei no impedeix la col·laboració del reglament per completar la regulació de les activitats econòmiques que afecten la llibertat d'empresa (STC 18/2011, de 3 de març, FJ 9).

C) El vot particular qüestionat preveu que, com que el contingut dels annexos I i II «no és exhaustiu», s'autoritzi la seva «actualització» mitjançant una ordre del Departament competent per raó de la matèria, a proposta de la Comissió, per facilitar l'accés i l'exercici a les activitats econòmiques prevista en el mateix Projecte de llei (art. 17).

Com ja ha estat dit, l'annex I preveu les activitats sotmeses a règim de declaració responsable, i l'annex II les activitats sotmeses a règim de comunicació, en ambdós casos en àmbits com la construcció d'immobles; les obres d'enginyeria civil; el comerç a l'engròs i al detall; les activitats postals i de correus; l'hostaleria; la informació, les comunicacions i l'edició; les activitats immobiliàries; les activitats professionals i acadèmiques; la publicitat i els estudis de mercat; les activitats de lloguer; les relacionades amb l'ocupació; les de caràcter administratiu; les activitats de biblioteques, arxius i museus; les esportives, recreatives i associatives; així com les de serveis personals.

D'entrada, cal assenyalar, des d'una perspectiva formal, que la disposició addicional segona que es pretén introduir amb el vot particular analitzat conté una remissió a una ordre del departament competent per raó de la matèria, per bé que el titular de la potestat reglamentària és el Govern (art. 68.1 EAC). Ara bé, aquestes habilitacions *per saltum* en favor del

titular d'un departament no són estranyes en el nostre ordenament. Precisament, el legislador pot habilitar l'exercici de la potestat reglamentària amb eficàcia *ad extra* a òrgans diferents del Govern, tot i que aquesta facultat no pot ser de caràcter genèric sinó que ha de tenir un objecte concret i específic. Així, la STC 185/1995, de 14 de desembre, va afirmar que «[l]a atribución genérica de la potestad reglamentaria convierte al Gobierno en titular originario de la misma, pero no prohíbe que una ley pueda otorgar a los Ministros el ejercicio de esta potestad con carácter derivado o les habilite para dictar disposiciones reglamentarias concretas, acotando y ordenando su ejercicio» (FJ 6.c).

Des del punt de vista substantiu, no sembla que hagi de suscitar gaires dubtes que la previsió d'un règim d'intervenció administrativa de tot un conjunt d'activitats econòmiques constitueix, en els termes que ha expressat la doctrina constitucional, una restricció o limitació de la llibertat d'empresa entesa com a dret a iniciar i sostenir en llibertat l'activitat empresarial (STC 83/1984, FJ 3). En efecte, amb l'exigència d'un seguit de requisits administratius com la declaració responsable o la comunicació prèvia s'està condicionant l'accés a l'exercici de la llibertat d'empresa. Per això mateix, la regulació dels dos règims de control previstos ha d'establir-se per llei, com a conseqüència del principi de reserva de llei, com així fa el Projecte de llei objecte del nostre examen (art. 5 i 13). D'altra banda, l'article 12 del Projecte defineix, per bé que amb caràcter general i en abstracte, els tipus d'activitats que han de ser sotmesos tant al règim de declaració responsable (activitats econòmiques innòcues) com al de comunicació (activitats econòmiques de baix risc). Aquesta definició és concretada pel legislador a través d'un catàleg detallat d'activitats com les que figuren en els annexos I i II.

En vista de l'anterior, i aplicant la doctrina exposada com a paràmetre, no apreciem cap obstacle perquè la Llei pugui fer remissió a un ulterior reglament que «actualitzi» (en el sentit d'adaptació a les noves realitats i necessitats del tràfic econòmic) les previsions dels annexos I i II, sempre que aquest desenvolupament reglamentari constitueixi un complement necessari de la regulació legal, vinculat a raons de caràcter tècnic o

per optimitzar el compliment de les finalitats proposades per la mateixa Llei, i es configuri, en remetre's a una ordre i no a un decret, com una habilitació legal específica per regular una matèria concreta i determinada (STC 185/1995, FJ 5.c).

A més, la remissió qüestionada es fa en el marc de les finalitats i els objectius predeterminats per la Llei (art. 12), a banda que la mateixa norma legal conté una relació detallada de les activitats subjectes a diferents graus d'intervenció administrativa en els annexos I i II. En concret, el Projecte de llei conté els elements essencials de la regulació de les activitats innòcues i de baix risc, definint-les en abstracte en l'article 12 i concretant-les detalladament en els annexos I i II. S'estableix així un marc regulador amb una densitat normativa suficient per assegurar que l'actualització dels annexos per via reglamentària es dugui a terme clarament vinculada a les prescripcions de la Llei.

Per altra part, com que l'esfera del poder reglamentari del titular del Departament competent, en ser una potestat reglamentària de segon ordre, és acotada i limitada, la futura regulació no podrà innovar, és a dir, introduir determinacions normatives no previstes o no vinculades a la Llei, sinó tan sols, «actualitzar», en el sentit d'adaptar l'annex a les noves realitats i necessitats del tràfic econòmic, però sempre connectat estretament amb el que disposen els annexos I i II. Això mateix determina que qualsevol eventual actualització no hauria d'excedir els marges d'una intervenció de caràcter marcadament tècnic, fet que justificaria que no hi ha necessitat d'impulsar successives iniciatives legislatives sobre aquest tema.

Així doncs, no estímem que en el cas examinat es produeixi una deslegalització de la matèria reservada que pugui ser considerada una renúncia del legislador de la seva facultat d'establir unes regles limitadores, transferint en exclusiva aquesta facultat al titular de la potestat reglamentària.

Per aquests motius, hem de descartar que el vot particular examinat incorri en la pretesa vulneració de la reserva de llei formal que protegeix la llibertat d'empresa (art. 38 i 53.1 CE).

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

CONCLUSIONS

Primera. L'article 18, apartat 3, del Projecte de Llei de simplificació de l'activitat administrativa de l'Administració de la Generalitat i dels governs locals de Catalunya i d'impuls de l'activitat econòmica, pel que fa a l'apartat 7 del nou article 50 bis de la Llei 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya, vulnera l'article 149.1.18 CE.

Adoptada per unanimitat.

Segona. La resta de preceptes del Projecte de Llei sol·licitats no són contraris a la Constitució ni a l'Estatut.

Adoptada per unanimitat.

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

Dictamen 11/2015, de 16 de juliol,
sobre la Proposició de llei de modificació de
l'article 6 del Text refós de la Llei de protecció
dels animals, aprovat pel Decret legislatiu 2/2008

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

DICTAMEN

Sol·licitat per més d'una desena part dels diputats del Parlament de Catalunya, respecte al Dictamen de la Comissió d'Agricultura, Ramaderia, Pesca, Alimentació i Medi Natural, sobre la Proposició de llei de modificació de l'article 6 del Text refós de la Llei de protecció dels animals, aprovat pel Decret legislatiu 2/2008 (BOPC núm. 606, de 19 de juny de 2015).

ANTECEDENTS

1. El dia 26 de juny de 2015 va tenir entrada al Consell de Garanties Estatutàries (Reg. núm. 4835) un escrit de la presidenta del Parlament de Catalunya en què es comunicava al Consell la Resolució de la presidència del Parlament, del ma-

Ponent: Marc Carrillo

teix dia, en la qual, segons el que preveuen els articles 16.1.b i 23.b de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries, es va admetre a tràmit la sol·licitud de dictamen presentada el dia 26 de juny de 2015 per una desena part dels diputats del Parlament, del Grup Parlamentari del Partit Popular de Catalunya, sobre l'adequació a l'Estatut i a la Constitució de la Proposició de Llei de modificació de l'article 6 del Text refós de la Llei de protecció dels animals, aprovat pel Decret legislatiu 2/2008, i d'una manera especial del seu article únic.

2. El Consell de Garanties Estatutàries, en la sessió del dia 1 de juliol de 2015, després d'examinar la legitimació i el contingut de la sol·licitud, la va admetre a tràmit i es va declarar competent per emetre el dictamen corresponent, d'acord amb els articles 23 a 25 de la seva Llei reguladora. Se'n va designar ponent el conseller senyor Marc Carrillo.

3. En la mateixa sessió, en aplicació de l'article 25, apartats 4 i 5, de la Llei 2/2009, va acordar adreçar-se als sol·licitants, al Parlament, a tots els grups parlamentaris i també al Govern, a fi de sol·licitar-los la informació i la documentació complementàries de què disposessin amb relació a la norma sotmesa a dictamen.

4. Finalment, després de les corresponents sessions de deliberació, es va fixar com a data per a la votació i per a l'aprovació del Dictamen el dia 16 de juliol de 2015.

FONAMENTS JURÍDICS

Primer. L'objecte del Dictamen

Com hem indicat en els antecedents, s'ha sol·licitat el parer d'aquest Consell sobre la Proposició de Llei de modificació de l'article 6 del Text refós de la Llei de protecció dels animals, aprovat pel Decret legislatiu 2/2008 (en endavant, Proposició de Llei), que està en tràmit al Parlament de Catalunya.

En aquest primer fonament jurídic, precisarem l'objecte del Dictamen, exposant breument el contingut i la finalitat de la Proposició de Llei i el context normatiu en què s'inse-reix, indicarem el precepte sobre el qual es demana dictamen i els motius en què es fonamenta la sol·licitud i, finalment, assenyalarem l'estructura que adoptarà el Dictamen per res-pondre-hi.

1. La Proposició de Llei consta d'un únic article, una dis-posició derogatòria i dues de finals. Segons el seu preàmbul, «[s]eguint una trajectòria legislativa en la direcció d'augmen-tar la protecció dels animals a Catalunya, és desig de la so-cietat catalana de prohibir els espectacles de circ amb actua-cions d'animals», manifestació genèrica que s'ha mantingut durant el tràmit parlamentari de la iniciativa, tot i que, en la part dispositiva, la prohibició finalment ha restat acotada específicament als animals que pertanyen a la fauna salvatge. La voluntat d'incloure aquesta prohibició la justifica, el ma-teix preàmbul, per les condicions de vida d'aquests animals, destacant-ne específicament la privació de llibertat i els mè-todes violents d'ensinistrament a què són sotmesos. D'altra banda, al preàmbul també s'afirma que la utilització d'ani-mals als circs fa incrementar el tràfic il·legal d'animals i la caça furtiva d'espècies protegides, és una font de perill per a les persones i transmet als infants un missatge educatiu con-trari al respecte envers els éssers vius. Tot això, es conclou, quan avui existeix una altra mena de circs que ofereixen espectacles originals i extraordinaris sense necessitat d'exhi-bir animals.

L'article únic de la Proposició de Llei addiciona una nova lletra, la g, a l'apartat 1 de l'article 6 del Text refós de la Llei de protecció dels animals, aprovat pel Decret legislatiu 2/2008, de 15 d'abril (en endavant, Text refós). Aquest apartat comen-ça: «Es prohibeix l'ús d'animals en baralles i en espectacles o d'altres activitats si els poden ocasionar sofriment o poden ser objecte de burles o tractaments antinaturals, o bé si po-den ferir la sensibilitat de les persones que els contemplen, com ara els següents», i continua amb una enumeració de sis activitats a les quals s'aplica aquesta interdicció:

- «a) Baralles de gossos.
- b) Baralles de galls.
- c) Matances públiques d'animals.
- d) Atraccions firals giratòries amb animals vius lligats i altres d'assimilables.
- e) Tir al colom i altres pràctiques assimilables.
- f) Les corrides de toros i els espectacles amb toros que incloguin la mort de l'animal i l'aplicació de les sorts de la pica, de les banderilles i de l'estoc, i també els espectacles taurins de qualsevol modalitat que tinguin lloc dins o fora de les places de toros, llevat de les festes amb toros o bous a què es refereix l'apartat 2.»

A aquesta llista, com hem dit, s'afegeix la lletra g, amb el contingut següent: «Els espectacles de circ amb animals que pertanyen a la fauna salvatge».

La disposició derogatòria de la Proposició de llei explicita la regla general, present en el nostre ordenament, de derogació de les normes d'igual o inferior rang en cas que el seu contingut sigui contradictori amb la que s'aprova.

La disposició final primera imposa al Govern la creació, en un termini de tres mesos, de l'Observatori d'avaluació de l'ús d'animals en circs, integrat per experts i representants dels diferents col·lectius implicats, per tal de avaluar, abans que es compleixin dos anys des de l'entrada en vigor d'aquesta disposició, si les condicions en què s'utilitzen els animals al circ, en els casos en què no és prohibit per aquesta Llei, són incompatibles amb el benestar d'alguna espècie, circumstància en la qual el Govern haurà de prohibir-ne l'ús mitjançant un reglament.

I, en darrer lloc, la disposició final segona estableix que la Llei entrarà en vigor al cap de dos anys de la seva publicació en el DOGC, llevat de la disposició final primera, que ho farà l'endemà d'aquesta publicació.

2. La utilització d'animals en els espectacles de circ cal emmarcar-la en el context de la legislació reguladora dels animals i dels espectacles. La regulació d'aquests últims apareix encapçalada per la Llei 11/2009, de 6 de juliol, de regulació administrativa dels espectacles públics i les activitats recreatives, encara que també hem de tenir present que,

com estableix l'article 27.1 de la recent Llei orgànica 4/2015, de 30 de març, de protecció de la seguretat ciutadana, «[l]'Estat pot dictar normes de seguretat pública per als edificis i les instal·lacions en què se celebrin espectacles i activitats recreatives».

Quant als animals, la regulació general de la seva protecció en el nostre ordenament va aparèixer amb la Llei 3/1988, de 4 de març, de protecció dels animals, i està continguda actualment en el Text refós que resulta modificat per la Proposició de llei. També és rellevant als efectes d'aquest Dictamen l'Ordre del Departament d'Agricultura, Ramaderia i Pesca, de 28 de novembre de 1988, de creació del Registre de nuclis zoològics de Catalunya, que complementa el Text refós pel que fa a les condicions en què han de viure els animals salvatges als cirks.

Per la seva banda, les Corts Generals van aprovar la Llei 32/2007, de 7 de novembre, per a la cura dels animals, en la seva explotació, transport, experimentació i sacrifici, i, mitjançant la recent Llei orgànica 1/2015, de 30 de març, per la qual es modifica la Llei orgànica 10/1995, de 23 de novembre, del Codi penal, han detallat molt el tipus penal de maltractament d'animals contingut en el seu article 337.

Tant la legislació catalana com l'estatal han estat dictades per adaptar-se a la normativa comunitària i internacional sobre la qüestió, on cal destacar en l'actualitat l'article 13 del Tractat de funcionament de la Unió Europea, que imposa tenir plenament en compte les exigències en matèria de benestar dels animals com a éssers sensibles i, en el tema que ens ocupa, el Reglament (CE) 1739/2005 de la Comissió, de 21 d'octubre de 2005, pel qual s'estableixen els requisits zoosanitaris per al desplaçament d'animals de circ entre estats membres.

Finalment, i en allò que es refereix precisament a l'objecte d'aquest Dictamen, convé assenyalar que diverses ordenances de municipis catalans (com ara l'Ordenança sobre la protecció, la tinença i la venda d'animals de Barcelona, de 25 de juliol de 2014, en els seus art. 10.b i 51.3.m; l'Ordenança municipal sobre la protecció, la tinença i la venda d'animals de Lleida, de 23 de febrer de 2007, en els art. 5.l i 36.2.g;

l'Ordenança reguladora de la tinença d'animals de Santa Coloma de Gramenet, de 27 de setembre de 2010, als art. 4.24 i 81.5, o l'Ordenança municipal sobre la tinença d'animals de Vilanova i la Geltrú, de 4 de maig de 2015, a l'art. 48) han prohibit la presència d'animals salvatges o de qualsevol tipus en els circs o bé la seva utilització en els espectacles.

3. Aquest Dictamen se sol·licita sobre l'adequació a l'Estatut i a la Constitució de la Proposició de llei i, d'una manera especial, del seu article únic, ja que, com a conseqüència de la prohibició que inclou, aquesta Proposició, segons els diputats que signen la petició, «és contrària al lliure accés a la cultura, i vulnera la llibertat d'empresa».

Els dubtes plantejats pels peticionaris seran resolts en el següent fonament jurídic, en el qual, atès que la sol·licitud no planteja cap controvèrsia competencial, examinarem en primer lloc la incidència del precepte dictaminat sobre el lliure accés a la cultura i, segonament, sobre la llibertat d'empresa.

Segon. L'examen de constitucionalitat i d'estatutarietat de l'article únic de la Proposició de llei pel que fa al dret d'accés a la cultura i la llibertat d'empresa

Com ha estat descrit al fonament jurídic anterior, el precepte que hem d'examinar és l'article únic de la Proposició de llei, pel qual s'addiciona la lletra g a l'apartat 1 de l'article 6 del Text refós de la Llei de protecció dels animals, que estableix un nou supòsit de prohibició d'activitats i que ara es concreta en: «Els espectacles de circ amb animals que pertanyen a la fauna salvatge».

1. Els motius formulats pels diputats sol·licitants se centren a considerar que l'article únic de la Proposició de llei és contrari al lliure accés a la cultura i vulnera la llibertat d'empresa. D'acord amb el que s'ha dit abans, en aquest apartat exposarem, en primer lloc, els arguments que hi donen suport i el cànon d'interpretació aplicable pel que fa a la cultura com a principi rector i també com a dret reconegut per l'Estatut, i

a continuació escatirem els dubtes de constitucionalitat i d'es-tatutarietat plantejats.

A) En relació amb la vulneració del lliure accés a la cultura, els sol·licitants manifesten que la cultura «està recollida a la Constitució de 1978 com una necessitat de la vida social» i invoquen l'article 44 del text constitucional, així com l'article 22.1 EAC, que «proclama com un dret dels ciutadans l'accés en igualtat de condicions a la cultura», i el principi rector de l'article 44.5 EAC que, afirmen, «imposa als poders públics dur a terme les accions necessàries per facilitar el dret dels ciutadans a accedir-hi en igualtat».

De forma més específica, respecte dels espectacles circenses, sostenen que «són elements de la nostra cultura» que no es poden «obviar ni posar en dubte». En aquest sentit fan esment de la Resolució del Parlament Europeu sobre els nous desafiaments del circ com a element de la cultura d'Europa [2004/2266 (INI)], així com també del Pla general del circ del Govern espanyol, promogut pel Ministeri de Cultura a través de l'Institut Nacional d'Arts Escèniques i de la Música, que posa en relleu la importància del circ en els darrers segles i dissenya uns objectius estratègics per al període 2012-2015.

Finalment, conclouen que la prohibició dels espectacles de circ amb animals que pertanyen a la fauna salvatge «restringeix de manera clara l'accés a una manifestació cultural com és el circ» i que, «[c]ontràriament a promoure i tutelar l'accés al circ i als seus espectacles amb animals com a una part de la nostra cultura», el que fa la Proposició de llei «és dificultar als catalans l'accés en igualtat als espectacles de circ amb animals», raons per les quals el seu article únic és contrari a l'article 44 de la Constitució i als articles 22.1 i 44.5 de l'Estatut.

B) Pel que fa al cànon d'interpretació aplicable, centrarem l'atenció en el principi rector de l'article 44 CE, relatiu a la promoció de l'accés a la cultura; l'article 22.1 EAC, que reconeix el dret a accedir a la cultura en condicions d'igualtat, i l'article 44.5 EAC, que, per la seva banda, reconeix el principi rector referit a l'activitat de foment dels poders públics per facilitar l'accés a la cultura.

En la seva condició de principi rector de la política social i econòmica (art. 44 CE), la cultura és un mandat adreçat als poders públics a fi que possibilitin l'exercici del dret d'accés a la cultura, però sense possibilitat d'exigir aquest dret davant els tribunals. En aquest sentit, la jurisprudència constitucional ha interpretat que «los principios reconocidos en el capítulo tercero del título I, aunque deben orientar la acción de los poderes públicos, no generan por sí mismos derechos judicialmente actuables» (per totes, la STC 36/1991, de 14 de febrer, FJ 5).

En una línia interpretativa similar, la nostra doctrina respecte dels principis rectors de la política social i econòmica del capítol III del títol I de la Constitució ha assenyalat que aquests preceptes «fan referència als *drets socials*, però malgrat la seva rellevància en la conformació de l'Estat social (art. 1.1 CE) o, fins i tot, la denominació formal que adopten [...], no gaudeixen de la naturalesa de drets subjectius públics en el mateix sentit constitucional que altres drets constitucionals. Així, l'article 53.3 CE, quan estableix el seu règim de garanties, tot i que els atribueix protecció jurisdiccional, remet la seva concreció a allò que disposin les lleis que els desenvolupin» (DCGE 6/2012, d'1 de juny, FJ 3.1).

Per la seva banda, l'Estatut reconeix la cultura com un principi rector (art. 44.5 EAC), en un sentit semblant al previst per la Constitució, però també com un dret (art. 22.1 EAC). En aquest darrer cas, tal com vàrem dictaminar, la cultura «es concep com una prescripció normativa que ha de permetre el fet que “totes les persones tenen dret a accedir en condicions d'igualtat a la cultura i al desenvolupament de llurs capacitats creatives individuals i col·lectives” (art. 22.1 EAC)» (DCGE 12/2010, de 5 de juliol, FJ 4).

Cal fer avinent, però, que, quant al dret a la cultura integrat dins els drets estatutaris, el Tribunal ha assenyalat respecte d'aquests últims que «no son derechos subjetivos sino mandatos a los poderes públicos (STC 247/2007, FFJJ 13 a 15), [que] operan técnicamente como pautas (prescriptivas o directivas, según los casos) para el ejercicio de las competencias autonómicas» (STC 31/2010, de 28 de juny, FJ 16).

C) Arribats, doncs, a aquest punt, i un cop fixat el paràmetre d'interpretació sobre cultura derivat de la jurisprudència constitucional i de la nostra doctrina consultiva, estem en disposició de donar resposta als motius al·legats pels diputats sol·licitants sobre aquesta qüestió. Ens correspon, per tant, determinar si la nova prohibició que introdueix la Proposició de llei del Parlament de Catalunya, consistent en impedir els espectacles de circ amb animals que pertanyen a la fauna salvatge, suposa una vulneració de l'article 44 CE i dels articles 22.1 i 44.5 EAC, en la mesura que, segons la sol·licitud, pot restringir l'accés en igualtat a la cultura.

En la seva petició de dictamen, els diputats afirmen que el circ i els espectacles circenses són elements de la nostra cultura i, com a suport a aquesta valoració, invoquen la Resolució del Parlament Europeu sobre els nous desafiaments del circ com a element de la cultura d'Europa [2004/2266 (IND)]. I, en efecte, en aquesta Resolució el Parlament, en l'exercici de la seva funció d'impuls polític, reconeix la dimensió cultural de l'espectacle del circ, a partir de la qual:

- «1. Pide a la Comisión que introduzca medidas concretas para lograr el reconocimiento del circo como elemento de la cultura de Europa.
- 2. Insta a los estados miembros que aún no lo hayan hecho a que reconozcan el circo como un elemento de la cultura de Europa.»

Ara bé, aquesta Resolució, per la seva naturalesa jurídica no comporta, òbviament, cap innovació de l'ordenament jurídic europeu, ja que el Parlament es limita a traslladar un acord parlamentari adreçat a la Comissió Europea i als estats membres de la Unió, amb els objectius de polítiques públiques que s'acaben d'exposar sobre el circ.

A més, cal precisar que, més enllà d'aquesta referència general al caràcter cultural del circ, i d'afirmar en el considerant F que el circ clàssic, incloent-hi la presentació d'animals, forma part de la cultura europea, la Resolució en cap moment estableix que aquesta faceta de l'espectacle del circ hagi necessàriament d'incloure els animals que pertanyen a la fauna salvatge. De fet, el seu objecte és ben diferent, ja que queda

exclusivament destinat a la petició a la Comissió Europea perquè: primer, prengui mesures sobre l'educació escolar dels infants en les comunitats que, com és el cas dels professionals dedicats a l'espectacle del circ, són itinerants (apts. 3 a 8); en segon lloc, encarregui l'elaboració de normes sobre les estructures temporals d'aquest espectacle a l'objecte de preservar la seva seguretat (apts. 9 i 10) i, finalment, prepari una normativa europea sobre els sistemes de concessió de visats i permisos de treball per als artistes itinerants (apts. 11 i 12).

En conseqüència, aquesta Resolució de 2004 del Parlament Europeu no permet donar suport a les pretensions expressades pels diputats sol·licitants. Més concretament, no constitueix un referent que els permeti disposar de suport normatiu sobre aquest assumpte. I, per idèntiques raons, tampoc pot servir el Pla general del circ del Govern espanyol, promogut pel Ministeri de Cultura a través de l'Institut Nacional d'Arts Escèniques i de la Música, que es limita a dissenyar de forma prolífica els objectius estratègics per al període 2012-2015.

Com hem exposat anteriorment, el segon argument exposat per la sol·licitud sosté que «[l]a prohibició dels espectacles de circ amb animals que pertanyen a la fauna salvatge [...] restringeix de manera clara l'accés a una manifestació cultural com és el circ», i tot seguit afegeix que la dita prohibició «el que fa és dificultar als catalans l'accés en igualtat als espectacles de circ amb animals». Sembla, doncs, evident, que, d'acord amb aquesta posició, els diputats consideren que la presència d'animals procedents de la fauna salvatge és part integrant de l'espectacle cultural del circ, i que la seva absència per la prohibició establerta per la Proposició de llei en si mateixa constitueix una restricció constitucionalment i estatutàriament inadmissible a l'accés a la cultura.

A banda del debat cultural que pugui existir sobre aquest particular, resta fora de cap dubte que el Consell no ha de construir el seu raonament prenent com a única referència determinades concepcions culturals sobre l'espectacle del circ, sinó que, com ja vàrem interpretar en l'àmbit del debat cultural en un cas anterior, el nostre raonament «haurà d'anar a la recerca d'elements jurídics més objectius i tangibles» (DCGE 12/2010, FJ 4), que ens permetin determinar si la prohibició

introduïda per la Proposició de llei de l'ús dels animals de la fauna salvatge en el circ és una restricció del dret d'accés a la cultura com argumenta l'escrit de la petició de dictamen.

D'acord amb això, convé subratllar que la modificació continguda a l'article únic de la Proposició de llei és una manifestació de la competència exclusiva de la Generalitat sobre espectacles públics (art. 141.3 EAC), amb la finalitat de protegir els animals ensinistrats que pertanyen a la fauna salvatge a través, també, de la seva competència exclusiva sobre protecció d'animals (art. 116.1.d EAC); una voluntat aquesta que queda a bastament expressada en el seu preàmbul.

Segons l'Estatut, la competència exclusiva sobre espectacles públics «inclou, en tot cas, l'ordenació del sector» (art. 141.3 EAC) i, segons la nostra pròpia doctrina, això significa «l'atribució al titular de la capacitat per determinar el regim jurídic de la matèria competencial relativa als espectacles públics i activitats recreatives. De tal manera que la Generalitat disposa de plena capacitat normativa per actuar sobre aquest àmbit material específic» (DCGE 12/2010, FJ 3).

Per consegüent, la Generalitat pot introduir prescripcions normatives adreçades a la salvaguarda de drets i béns jurídics susceptibles de protecció, la qual cosa comporta la possibilitat d'exercir la seva potestat normativa. En el cas de la Proposició de llei objecte del Dictamen, el bé jurídic a tutelar és, principalment, la protecció dels animals (art. 116.1.d EAC), però tampoc no se n'han d'excloure d'altres, com es desprèn del contingut del mateix preàmbul. Per exemple, la seguretat de les persones en l'espectacle del circ, davant la possibilitat que els animals de la fauna salvatge puguin protagonitzar «reaccions violentes [que] poden arribar a causar greus riscos per a les persones en cas d'accident, com ja ha succeït en nombroses ocasions», o la salvaguarda dels infants (art. 40.3 EAC), a fi d'aconseguir «una educació basada en valors que incloguin el respecte envers els éssers vius».

Atès que la sol·licitud posa un especial relleu en la vulneració d'allò que els diputats denominen —indistintament— el dret d'accés en igualtat de condicions a la cultura i als espectacles de circ amb animals, cal retenir el sentit del cànon que pel que fa a aquest tema ens ofereix la jurisprudència constitucional

sobre el principi rector consistent en la promoció i la tutela de l'accés a la cultura (art. 44 CE). Així, amb relació als principis rectors de la política social i econòmica entre els quals es troba la cultura, el Tribunal afirma que «aunque deben orientar la acción de los poderes públicos, no generan por sí mismos derechos judicialmente actuables» (STC 36/1991, FJ 5).

Per tant, correspon al legislador concretar *prima facie* el contingut d'aquest principi rector, sense que abans es pugui exigir davant els tribunals una determinada concepció o modalitat cultural, en aquest cas de l'espectacle del circ amb animals procedents de la fauna salvatge. En aquest sentit, el legislador català, a partir de la seva concepció del circ com a activitat cultural i en l'exercici de les seves competències sobre espectacles públics i protecció d'animals, ha establert una prohibició d'aquest específic número circense, destinada a la salvaguarda d'un bé jurídic protegit per l'Estatut (art. 116.1.d EAC), i que es concreta en la defensa de la integritat física i psíquica d'aquesta mena d'animals, enfront dels maltractaments de què poden ser víctimes. Una protecció que respon a una creixent sensibilitat social per la protecció dels animals que es manifesta en l'actual legislació administrativa i fins i tot penal.

A l'últim, hem de tornar a fer esment del plantejament sostingut pels diputats sol·licitants, segons el qual la prohibició de l'article únic de la Proposició de llei suposa una restricció de l'accés a la manifestació cultural del circ. Més enllà de precisar que el que impedeix la prohibició no és l'espectacle del circ sinó una activitat o un número específic, convé recordar que la cultura no és un dret que contingui un bé jurídic absolut o incondicionat; hi ha altres béns que poden delimitar la seva protecció. En aquest sentit, la incondicionada invocació que els diputats sol·licitants fan a la cultura continguda al principi rector (art. 44 CE) i al dret i principi estatutari (art. 22.1 i 44.5 EAC), atribuint-li un contingut omnímode i genèric, fa abstracció o, àdhuc, deixa de banda la potestat de la Generalitat per tutelar altres béns jurídics de contingut cultural, com és el cas que ara ens ocupa. Perquè, d'acord amb el seu preàmbul, resulta del tot evident que la Proposició de llei els vol protegir a través d'una nova regula-

ció de les atraccions prohibides en l'espectacle públic del circ, amb la finalitat de salvaguardar la integritat dels animals procedents de la fauna salvatge.

En conseqüència, i d'acord amb l'argumentació exposada, la nova prohibició introduïda en l'article únic de la Proposició de llei no vulnera l'article 44 CE ni els articles 22.1 i 44.5 EAC, relatiu tots ells a l'accés a la cultura.

2. Seguidament, en aquest segon apartat exposarem els motius que han estat al·legats pels diputats sol·licitants i el marc constitucional aplicable que ens ha de servir, finalment, per examinar la incidència que l'article únic de la Proposició de llei pugui presentar sobre la llibertat d'empresa.

A) Pel que fa a aquesta qüestió, la sol·licitud manifesta que el circ i els espectacles circenses tenen un vessant econòmic i empresarial emparat per l'article 38 CE, que reconeix aquest dret. A partir d'aquest primer argument, considera que la citada prohibició d'una activitat com els espectacles de circ amb animals que pertanyen a la fauna salvatge «coarta i impedeix la llibertat empresarial per a dur a terme la pròpia activitat econòmica i representa una restricció no justificada a la llibertat d'empresa».

En aquest sentit, de manera més concreta, els diputats sol·licitants sostenen que «la llibertat d'empresa, en el marc d'una economia de mercat, significa el reconeixement als particulars d'una llibertat de decisió no només per a crear-ne empreses i, per tant, actuar en el mercat sinó també per a establir els propis objectius de l'empresa»; així mateix, afirmen que «l'article 38 CE implica el dret a iniciar i sostenir l'activitat empresarial i fer-ho en lliure competència, el que implica la defensa dels empresaris contra pràctiques [...] atemptatòries d'aquesta llibertat».

Segons el criteri expressat en la sol·licitud, resulta «obvi que la llibertat d'empresa no impedeix la intervenció administrativa», però precisen, invocant les STC 83/1984, de 24 de juliol, i 37/1987, de 26 de març, que aquesta llibertat també «impedeix aquelles limitacions que fan impracticable la dita llibertat, la dificulten més enllà del que és raonable o la des-

pullen de la necessària protecció». Per tant, consideren que la nova prohibició que incorpora la Proposició de llei «és una restricció a la llibertat d'empresa clarament inadmissible constitucionalment». I ho és perquè les raons adduïdes en el seu preàmbul no troben «recolzament en un dret fonamental ni en un interès general en el sentit de l'art. 128 CE». Així mateix, segons la seva argumentació, no és suficient invocar la protecció i el benestar dels animals procedents de la fauna salvatge.

Per altra banda, consideren que la restricció de la llibertat d'empresa «no seria constitucionalment admissible, ja que tot i que la Generalitat té la competència exclusiva sobre la protecció animal (art. 116.1.d EAC), aquesta competència no és un títol constitucional suficient per a restringir un dret reconegut i garantit per la Constitució».

Els diputats sol·licitants sostenen que malgrat que el Tribunal Constitucional mateix ha precisat que els drets «no són garanties absolutes, les restriccions a què puguin quedar sotmesos són tolerables sempre que siguin proporcionals, de manera que, per adequades, contribueixin a la consecució del fi constitucionalment legítim que persegueixin». D'acord amb això, afirmen que la prohibició d'una «activitat empresarial legítima com la del cas, sota arguments de protecció i benestar dels animals [...] és desproporcionada perquè tampoc reuneix els requisits del judici de constitucionalitat exigible per a les restriccions de la llibertat d'empresa».

Finalment, respecte de la manca de proporcionalitat de la prohibició establerta per la Proposició de llei, conclouen que «objectivament hi ha altres alternatives menys lesives a la llibertat protegida constitucionalment si el que realment es persegueix [...] és la protecció i benestar dels animals». Per tant, sostenen, la Proposició de llei és contrària a l'article 38 de la Constitució.

B) Passem ara a exposar les línies bàsiques del cànon d'interpretació que haurem d'aplicar sobre això. Així, cal subratllar que la llibertat d'empresa és un dret reconegut per la Constitució (art. 38), amb relació al qual la llei haurà de respectar el seu contingut essencial (art. 53.1). En el marc de l'economia de mercat, que és «el marco obligado de la libertad

de empresa» (STC 225/1993, de 8 de juliol, FJ 3.B), aquesta llibertat reconeix als particulars la llibertat de decisió no solament per crear empreses i, per tant, per actuar en el mercat, sinó també per establir els propis objectius de l'empresa i dirigir i planificar la seva activitat quant als seus recursos i a les condicions del mercat (STC 225/1993, FJ 3.B, i 112/2006, de 5 d'abril, FJ 8).

La configuració constitucional del dret reconegut a l'article 38 comporta que una part del seu contingut resulti indisponible per al legislador. D'acord amb la jurisprudència constitucional, la llibertat d'empresa «viene a establecer los límites dentro de los que necesariamente han de moverse los poderes constituidos al adoptar las medidas que incidan sobre el sistema económico de nuestra sociedad (STC 109/2003, de 5 de junio, FJ 15)» (STC 53/2014, de 10 d'abril, FJ 7).

D'acord amb aquesta mateixa resolució jurisprudencial, certament, la llibertat d'empresa no és un dret absolut ni incondicionat i, per tant, resta sotmesa a límits que es deriven de «la regulación que, de las distintas actividades empresariales en concreto, puedan establecer los poderes públicos, limitaciones que han de venir establecidas por la ley, respetando, en todo caso, el contenido esencial del derecho» (STC 18/2011, de 3 de març, FJ 15) i, també, als límits que estableixen «las reglas que disciplinen, proporcionada y razonablemente, el mercado (entre otras SSTC 127/1994, de 5 de mayo, FJ 6 [...] o 112/2006, de 5 de abril, FJ 8)» (STC 53/2014, FJ 7).

Així mateix, i seguint la nostra pròpia doctrina consultiva, entre els mecanismes jurídics a través dels quals es poden articular els límits a la llibertat d'empresa es poden considerar: «les regulacions que obliguen una persona a desenvolupar una determinada activitat o que li impedeixen dur-la a terme; el sotmetiment de l'activitat empresarial a l'obtenció d'un permís, llicència, autorització o concessió; l'establiment de condicions en què es pot adquirir o comercialitzar un producte o servei» (DCGE 8/2010, de 14 de juny, FJ 4).

C) Fixat, doncs, en síntesi, el paràmetre jurisprudencial i de la nostra doctrina consultiva aplicable, passem seguidament a examinar els motius en què es fonamenta la sol·licitud, que

arriba a la conclusió que la prohibició introduïda per l'article únic de la Proposició de Llei és contrària a l'article 38 CE.

La primera consideració que exposen els diputats sol·licitants, certament, no admet desacord. Els espectacles de circ amb animals són una activitat econòmica i empresarial emparada per l'article 38 CE. El circ és un espectacle d'arrels històriques que és considerat un dels més antics del món. Al llarg del temps ha experimentat una evolució en les seves diverses manifestacions. A l'actualitat, les modalitats d'aquest espectacle són diverses i de contingut plural. En tot cas, en allò que és d'interès directe per a aquest Dictamen, el circ, siguin quins siguin els espectacles que ofereixi, és una activitat que té caràcter econòmic i s'organitza a través de formes empresarials. Aquest no és un tema que hagi de suscitar controvèrsia jurídica.

La qüestió, però, és ben diferent. A la sol·licitud de dictamen, els diputats manifesten que l'específica prohibició del circ amb animals que pertanyen a la fauna salvatge és una restricció no justificada de la llibertat d'empresa. Com hem tingut oportunitat d'exposar anteriorment, per donar suport a aquesta posició —a tall de resum— invoquen la jurisprudència constitucional sobre la llibertat d'empresa (STC 83/1984 i 37/1987) i, tot i que no neguen la possibilitat d'intervenció administrativa sobre aquesta llibertat, afirmen que les raons adduïdes en el preàmbul de la Proposició de Llei no troben suport en un dret fonamental ni en l'interès general «en el sentit de l'article 128 CE». Conclouen argumentant que la restricció no respecta el principi de proporcionalitat.

Doncs bé, per donar resposta a aquests motius que fonamenten els dubtes de constitucionalitat de la sol·licitud, hem de partir d'una regla essencial dels drets i les llibertats a la qual hem fet referència en fixar el cànon interpretatiu del dret de l'article 38 CE, segons el qual la llibertat d'empresa, com la resta de drets i llibertats, no és un dret absolut i, en conseqüència, està sotmès a límits, entre els quals sempre caldrà tenir en compte la concurrència d'altres drets i interessos legítims susceptibles de tutela constitucional.

De la mateixa manera que hem bastit la nostra argumentació respecte de la incidència de la Proposició de Llei sobre

el principi rector relatiu a la cultura, ara també hem de reiterar que l'impediment dels espectacles circenses amb animals procedents de la fauna salvatge respon a la finalitat de protegir aquests animals. Per una altra banda, és una restricció que s'insereix en l'exercici de les competències de la Generalitat tant sobre espectacles públics *ex* article 141.3 EAC com també sobre protecció dels animals *ex* article 116.1.d EAC, mitjançant les quals el Parlament ordena l'activitat del circ a través de la introducció d'una nova prohibició a la legislació vigent sobre protecció dels animals.

En el mateix sentit, cal reiterar, com assenyala la jurisprudència constitucional, que les mesures restrictives de la llibertat d'empresa han de ser justificades per la realització d'interessos generals, és a dir, han d'estar adreçades a l'assoliment d'una finalitat legítima (STC 112/2006, FJ 8), en aquest cas la protecció dels animals. I, per aquesta raó, el legislador podrà establir condicions específiques per a la realització de l'activitat empresarial del circ.

Per tant, no es pot sostenir, com ho fa la sol·licitud, que la Proposició de llei impedeix l'activitat empresarial. És evident que l'espectacle circense no està en cap cas impedit, ja que específicament només ho està aquella especialitat que fa ús dels animals que pertanyen a la fauna salvatge.

Els diputats sol·licitants manifesten també que la prohibició establerta per la Proposició de llei no troba suport en un dret fonamental ni en un interès general «en el sentit de l'article 128 CE». Sobre la primera part d'aquest argument cal argüir que, com és obvi, els animals no són titulars de drets fonamentals, però sí que són objecte de salvaguarda específica per part dels poders públics a través, com ja hem reiterat, de la prescripció estatutària en l'exercici de competències exclusives en matèria d'espectacles públics (art. 141.3 EAC) i de protecció dels animals (art. 116.1.d EAC). A més —cal subratllar— d'una creixent atenció doctrinal sobre el seu estatus jurídic. Pel que fa a la segona, relativa a l'article 128 CE, pel qual s'estableix que «[t]ota la riquesa del país en les seves diverses formes, i sigui quina sigui la titularitat, resta subordinada a l'interès general», és palès que presenta una molt llunyania relació amb l'objecte del Dictamen.

A l'últim, respecte al caràcter desproporcionat de la mesura prohibitiva, la sol·licitud afirma que «hi ha altres alternatives, menys lesives a la llibertat protegida constitucionalment si el que realment es persegueix amb la Proposició de llei és la protecció i benestar dels animals». Tanmateix, no s'aporten dades de quines poden ser aquestes mesures menys restrictives que puguin permetre introduir un terme objectiu de comparació.

En tot cas, d'acord amb les regles interpretatives establertes per la jurisprudència constitucional, perquè una regulació pública de l'activitat empresarial privada sigui legítima no basta que sigui adequada i necessària; cal també que els fins perseguits pels poders públics amb aquesta regulació tinguin un valor constitucional suficient per justificar-ne la intromissió (STC 22/1981, de 2 de juliol, FJ 9, i 66/1991, de 22 de març, FJ 2).

En aquest sentit, interpretem que la mesura que preveu la Proposició de llei supera el judici d'adequació. En primer lloc, perquè respon a una finalitat legítima constitucionalment i estatutàriament com és la protecció dels animals, concretament en relació amb aquells que pertanyen a la fauna salvatge, alhora que també s'orienta a transmetre a la ciutadania i especialment als infants un missatge educatiu basat en el valor del respecte envers els éssers vius. Així mateix, l'assoliment d'aquest objectiu s'instrumenta mitjançant una norma idònia i necessària, i al mateix temps proporcionada per a l'assoliment del seu resultat. El seu caràcter de necessària deriva del fet que no sembla possible, segons ha pogut copsar aquest Consell, articular una mesura alternativa distinta a la prohibició que permeti obtenir un ús substancialment diferent o que conduïxi a la supressió efectiva d'aquest tipus d'animals en els esmentats espectacles públics. I, finalment, la seva proporcionalitat resta acreditada en la mesura que la restricció prescrita per la norma, que no entrarà en vigor immediatament sinó dos anys després de la publicació de la llei, únicament afecta una petita part del ventall ampli i ric de les activitats que integren el sector cultural i econòmic del circ, amb un resultat que, per contra, genera el benefici col·lectiu d'aconseguir la protecció i l'afavoriment dels precitats béns estatutaris.

En conseqüència, i d'acord amb l'argumentació exposada, la nova prohibició introduïda en l'article únic de la Proposició de llei no vulnera la llibertat d'empresa *ex* article 38 CE.

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

CONCLUSIÓ

Única. L'article únic de la Proposició de llei de modificació de l'article 6 del Text refós de la Llei de protecció dels animals, aprovat pel Decret legislatiu 2/2008, que afegeix la lletra g a l'article 6.1 de l'esmentat Text refós, no és contrari a la Constitució ni a l'Estatut.

Adoptada per unanimitat.

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

**Dictamen 12/2015, de 22 de juliol,
sobre la Llei 10/2015, de 26 de maig,
per a la salvaguarda del patrimoni
cultural immaterial**

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

DICTAMEN

Sol·licitat pel Govern de la Generalitat, sobre la Llei 10/2015, de 26 de maig, per a la salvaguarda del patrimoni cultural immaterial (BOE núm. 126, de 27 de maig de 2015).

ANTECEDENTS

1. El dia 23 de juny de 2015 va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries un escrit de la vicepresidenta del Govern, del mateix dia (Reg. núm. 4834), pel qual, en compliment del que preveuen els articles 16.2.a i 31.1 de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries, es comunicava al Consell l'Acord del Govern de la Generalitat, de 23 de juny de 2015, de sol·licitud d'emissió de

Ponent: Eliseo Aja

dictamen sobre l'adequació a la Constitució espanyola i a l'Estatut d'autonomia de Catalunya dels articles 3; 11.1 i .2; 12; 13, i, per connexió amb aquest, les referències al «*Plan Nacional de Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial*»; 14.6, i la disposició final tercera de la Llei 10/2015, de 26 de maig, per a la salvaguarda del patrimoni cultural immaterial.

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

2. El Consell de Garanties Estatutàries, en la sessió del dia 26 de juny de 2015, després d'examinar la legitimació i el contingut de la sol·licitud, la va admetre a tràmit i es va declarar competent per emetre el dictamen corresponent, d'acord amb els articles 23 a 25 de la seva Llei reguladora. Se'n va designar ponent el conseller senyor Eliseo Aja.

3. En la mateixa sessió, en aplicació de l'article 25, apartat 5, de la Llei 2/2009, el Consell va acordar adreçar-se al Govern a fi de sol·licitar-li la informació i la documentació complementàries de què disposés amb relació a la matèria sotmesa a dictamen.

4. Finalment, després de les corresponents sessions de deliberació, es va fixar com a data per a la votació i per a l'aprovació del Dictamen el dia 22 de juliol de 2015.

FONAMENTS JURÍDICS

Primer. L'objecte del Dictamen

D'acord amb el que s'ha indicat en els antecedents, el Govern ha sol·licitat dictamen al Consell, amb caràcter preceptiu i prèviament a la interposició, davant del Tribunal, si escau, de recurs d'inconstitucionalitat sobre la Llei 10/2015, de 26 de maig, per a la salvaguarda del patrimoni cultural immaterial (en endavant Llei 10/2015). En concret, com més endavant es detallarà, es demana el nostre parer consultiu

respecte dels articles 3; 11.1 i .2; 12; 13 i, per connexió amb aquest, les referències al Pla nacional de salvaguarda del patrimoni cultural immaterial; 14.6, i la disposició final tercera, de l'esmentada Llei.

Per tal de delimitar l'objecte del Dictamen, en aquest fonament jurídic exposarem primerament el contingut i la finalitat principals de la Llei 10/2015, per a la qual cosa partirem del context normatiu en el qual s'insereix, incloent-hi el marc internacional que la precedeix i els antecedents legislatius més immediats. A continuació, assenyalarem quins són els dubtes principals que susciten al peticionari els preceptes denunciats, juntament amb els arguments en els quals es fonamenten i, finalment, descriurem l'estructura que adoptarà aquest pronunciament per tal de donar complida resposta a totes les qüestions anteriors.

1. La Llei 10/2015, com el seu nom indica i recull l'article primer, té com a objecte «regular l'acció general de salvaguarda que han d'exercir els poders públics sobre els béns que integren el patrimoni cultural immaterial, en els seus àmbits de competències respectius». Com a avantsala i per justificar la regulació que conté, la norma presenta un inusualment extens i prolix preàmbul, dividit en cinc apartats, relatius a: «Els béns culturals immaterials» (apt. I); «La legislació espanyola» (apt. II); «Els compromisos internacionals» (apt. III); «La competència de l'Estat» (apt. IV) que, alhora, es divideix en quatre apartats referits a «La llei com a norma de “tractament general” del patrimoni cultural immaterial» (apt. A), «L'activitat de significació per part de l'Estat dels valors i béns comuns del patrimoni immaterial» (apt. B), «La facilitació de la comunicació cultural» (apt. C) i «La defensa del patrimoni immaterial contra l'espoliació i l'exportació» (apt. D), i «Audència i consulta» (apt. V).

Tot i que aquesta extensió del proemi dificulta la precisa i concreta delimitació de l'objectiu i la finalitat de la norma, hom pot dir que la regulació del patrimoni immaterial per part del legislador estatal obeeix a dues circumstàncies principals: d'una banda, la nova concepció que ha experimentat la cultura, evolucionant d'una noció artística, històrica i mo-

numental («béns cosa») a una noció ampliada («béns activitat»), «derivada de la teorització científica de l'etnologia i l'antropologia, a la qual s'associa un increment de la consciència social sobre aquestes altres expressions i manifestacions de la cultura», cosa que requereix l'adaptació del règim jurídic vigent a la situació actual (apt. I). I, de l'altra, el procés d'impuls a escala internacional en els darrers anys sobre la necessitat de salvaguardar aquest tipus de patrimoni, «vinculat a la identitat dels pobles i a la seva autenticitat», que culmina amb l'aprovació, en la 32a reunió de la UNESCO a París, el 17 d'octubre de 2003, de la Convenció per a la salvaguarda del patrimoni cultural immaterial, ratificada per Espanya el 25 d'octubre de 2006 (apt. III).

Quant a la primera circumstància, cal destacar que la regulació del patrimoni immaterial està estretament vinculada a l'actual legislació sobre el patrimoni històric espanyol, ja que la imbricació entre allò material i allò immaterial és profunda i, en molts casos, difícil d'escindir, com demostra el fet que la Llei mateixa hagi de fer referència en ocasions als béns mobles i immobles associats a la manifestació representativa del patrimoni cultural immaterial (art. 4, 5 i 12.4.b). Per aquesta raó, la disposició final primera de la Llei 10/2015 afegeix el patrimoni cultural immaterial a la llista dels tipus de béns que formen part del patrimoni històric espanyol, la qual està recollida a l'article 1.2 de la Llei 16/1985, de 25 de juny i, així mateix, la disposició final cinquena autoritza el Govern per elaborar, en el termini d'un any a partir de la seva entrada en vigor, un text refós en què s'integrin la Llei 10/2015 i la Llei 16/1985.

En aquest sentit, es pot entendre que la Llei 16/1985 ja feia esment implícitament dels béns culturals no materials quan regulava el patrimoni etnogràfic, del qual formen part, a més dels béns mobles i immobles, el conjunt de coneixements i activitats que són o han estat expressió rellevant de la cultura tradicional del poble espanyol, que procedeixen de models o tècniques tradicionals utilitzats per una determinada comunitat (art. 46 i 47). Ara bé, la dita Llei no contenia, pròpiament, un règim específic per a aquest tipus de patrimoni cultural immaterial.

Val a dir, però, que la Llei objecte de dictamen no és tampoc la primera regulació estatal sobre el patrimoni immaterial, atesa l'aprovació de la Llei 18/2013, de 12 de novembre, per a la regulació de la tauromàquia com a patrimoni cultural, que ha declarat la «tauromàquia», entesa en sentit ampli (art. 1), com a part del patrimoni cultural espanyol digne de protecció en tot el territori de l'Estat (art. 2). Si bé és cert que la Llei 18/2013 no empra explícitament l'expressió «immaterial» per qualificar el concret patrimoni a què fa referència, la connexió amb el règim jurídic general per a la salvaguarda del patrimoni cultural immaterial, que ara s'examina, és clara i es reconeix expressament a la disposició final sisena de la Llei 10/2015, que es declara aplicable a la tauromàquia, sens perjudici de les previsions que conté l'esmentada Llei 18/2013. D'acord amb això, s'ha d'entendre que aquesta activitat queda integrada en el patrimoni històric de l'Estat, en la mesura que se li aplicaria el que estableix la disposició final primera de la Llei 10/2015. I, a l'últim, la connexió entre ambdues lleis es posa de manifest també a la disposició final primera de la Llei 18/2013, que concedia al Govern de l'Estat un termini de tres mesos per impulsar les reformes normatives previstes per la Convenció de la UNESCO de 2003, a la qual farem referència seguidament, cosa que s'ha dut a terme amb la Llei objecte d'aquest Dictamen, com així es reconeix expressament en el seu preàmbul (apt. II).

Per la seva part, la normativa de les comunitats autònomes sobre patrimoni històric o cultural ja ha anat incorporant des de fa anys els canvis experimentats en aquest sector, incloent en el seu àmbit d'aplicació, amb diferents fórmules i denominacions, els béns culturals immaterials. Així, per exemple, article 2 de la Llei 14/2007, de 26 de novembre, del patrimoni històric d'Andalusia; articles 64 a 66 de la Llei 8/1995, de 30 d'octubre, del patrimoni cultural de Galícia; article 67 de la Llei 12/1998, de 21 de desembre, del patrimoni històric de les Illes Balears; articles 1.3, 15, 25, 26.1 i 45 de la Llei 4/1998, d'11 de juny, del patrimoni cultural valencià, o article 53 de la Llei 7/1990, de 3 de juliol, del patrimoni cultural basc.

En el cas de Catalunya, cal citar la Llei 9/1993, de 30 de setembre, del patrimoni cultural català, que inclou dins

d'aquest patrimoni els béns immaterials integrants de la cultura popular i tradicional i les particularitats lingüístiques (art. 1.3), i la Llei 2/1993, de 5 de març, de foment i protecció de la cultura popular i tradicional i de l'associacionisme cultural, a la qual es remet. Així, aquesta segona norma legal defineix la cultura popular i tradicional com el conjunt de les manifestacions culturals, tant materials com immaterials, de la memòria i de la vida col·lectives de Catalunya, tant passades com presents, que inclouen, a títol enunciatiu: «les festes i els costums, la música i els instruments, els balls i les representacions, les tradicions festives, les creacions literàries, la cuina, les tècniques i els oficis [...] i també les activitats tendents a difondre-les arreu del territori i a tots els ciutadans» (art. 2). Com a desenvolupament d'aquestes lleis catalanes, podem esmentar, amb relació al patrimoni cultural immaterial, el Decret 389/2006, de 17 d'octubre, del patrimoni festiu de Catalunya.

Pel que fa a la segona circumstància, relativa al context internacional, cal destacar, com hem avançat, la Convenció de la UNESCO per a la Salvaguarda del Patrimoni Cultural Immaterial, aprovada a París el 17 d'octubre de 2003, per la Conferència General de l'ONU per a l'Educació, la Ciència i la Cultura. Aquesta Convenció, de la qual formen part cent seixanta-tres estats, va completar el marc jurídic per a la protecció del patrimoni cultural immaterial, iniciat fa tres dècades però, fins llavors, amb escassos instruments de protecció efectiva (com ara, la Recomanació de la UNESCO sobre la salvaguarda de la cultura tradicional i popular, de 1989, que no generava obligacions, o el Programa de la UNESCO d'obres mestres de patrimoni oral i immaterial de la humanitat, de 1999).

Sens perjudici que més endavant examinarem altres aspectes de la dita Convenció, amb ocasió de l'anàlisi d'algun dels preceptes qüestionats, cal recordar ara que defineix el patrimoni immaterial com «els usos, les representacions, les expressions, els coneixements i les tècniques —juntament amb els instruments, els objectes, els artefactes i els espais culturals que els són inherents— que les comunitats, els grups i en alguns casos els individus reconeguin com a part integrant

del seu patrimoni cultural». Seguidament, afegeix que es tracta d'un patrimoni viu «que es transmet d'una generació a l'altra», de manera que l'enumeració de les seves manifestacions s'ha de considerar no exhaustiva i, finalment, disposa que es tindrà en compte únicament «el patrimoni cultural immaterial que sigui compatible amb els instruments internacionals de drets humans existents i amb els imperatius de respecte mutu entre les comunitats, els grups i els individus i de desenvolupament sostenible» (art. 2).

2. La Llei 10/2015 s'estructura en quatre títols, que agrupen catorze articles, i a més conté una disposició transitòria única i vuit disposicions finals.

El títol I, «Disposicions generals», estableix l'objecte de la Llei (art. 1), en els termes que ja hem descrit a l'inici de l'apartat anterior, i delimita el concepte de patrimoni cultural immaterial (art. 2). En aquesta darrera tasca, parteix de la mateixa definició efectuada per l'article 2.1 de la Convenció («els usos, les representacions, les expressions, els coneixements i les tècniques que les comunitats, els grups i, en alguns casos, els individus reconeixin com a part integrant del seu patrimoni cultural»), si bé la llista dels béns que, en particular, en formen part, no és totalment coincident, ja que, d'una banda, el catàleg que estableix la Llei estatal és més ampli i, de l'altra, no inclou la referència a la llengua «com a vehicle del patrimoni cultural». Així, a la Llei 10/2015, ho són: *a)* les tradicions i expressions orals, incloses les modalitats i particularitats lingüístiques com a vehicle del patrimoni cultural immaterial, així com la toponímia tradicional com a instrument per a la concreció de la denominació geogràfica dels territoris; *b)* les arts de l'espectacle; *c)* els usos socials, els rituals i els actes festius; *d)* els coneixements i usos relacionats amb la naturalesa i l'univers; *e)* les tècniques artesanals tradicionals; *f)* la gastronomia, les elaboracions culinàries i l'alimentació; *g)* els aprofitaments específics dels paisatges naturals; *h)* les formes de socialització col·lectiva i les organitzacions, i *i)* les manifestacions sonores, la música i la dansa tradicional.

El títol II, relatiu al «Règim general del patrimoni cultural immaterial», conté un ampli ventall de principis generals que

regeixen les actuacions de salvaguarda de l'esmentat patrimoni (art. 3), entre els quals es destaca el que disposa que les actuacions de protecció dels béns que s'adoptin han de respectar els principis de garantia de llibertat d'establiment i la llibertat de circulació que estableix la normativa vigent en matèria d'unitat de mercat (art. 3.f).

A continuació, enuncia les obligacions de les administracions públiques pel respecte i la protecció dels béns materials associats, que constitueixen el suport inescindible dels béns immaterials objecte de salvaguarda, sens perjudici de les mesures que disposen la Llei 16/1985 i la legislació de les comunitats autònomes competents en la matèria (art. 4); regula les mesures que corresponen a l'Administració de l'Estat per a la defensa enfront de l'exportació i l'espoliació dels béns materials associats al patrimoni cultural immaterial (art. 5); declara que les administracions públiques competents tenen l'obligació de garantir la difusió, la transmissió i la promoció dels béns immaterials objecte de salvaguarda, al mateix temps que disposa que «han de permetre i, en cas que la norma sectorial les sotmeti a aquest requisit, autoritzar les actuacions de difusió, transmissió i promoció de les manifestacions immaterials de la cultura» (art. 6), i que prescriu la necessitat que les administracions educatives i les universitats procurin la inclusió del coneixement i el respecte d'aquest tipus de patrimoni en el contingut dels ensenyaments respectius i en els programes de formació del professorat (art. 7).

Així mateix, en el marc o dins del Pla nacional de salvaguarda del patrimoni cultural immaterial, reconeix que tant l'Estat com les comunitats autònomes i les corporacions locals, en exercici de les seves competències, poden promoure mesures d'informació i sensibilització de la població sobre el valor d'aquest patrimoni (art. 8), al mateix temps que estableix l'obligació per a les administracions públiques de garantir-ne el gaudi públic (art. 9). I, a l'últim, determina que les administracions públiques han de propiciar, de comú acord, la comunicació entre elles, així com l'intercanvi d'informació sobre les seves activitats culturals. En aquest context, l'abans citat Pla estatal «ha d'incloure les bases i línies de col·laboració per a l'impuls de la comunicació cultural» (art. 10).

En el títol III, referit a les «Competències de l'Administració General de l'Estat», atribueix un seguit de funcions a aquesta Administració, en l'àmbit intern i en l'internacional davant la UNESCO, a través del Ministeri d'Educació, Cultura i Esport, en col·laboració amb les comunitats autònomes (art. 11). A continuació, estableix en quins casos i de quina manera correspon a l'Administració general de l'Estat la competència per declarar la protecció i adoptar les mesures de salvaguarda dels béns culturals no materials, cosa que efectuarà mitjançant el que anomena la «Declaració de manifestació representativa del patrimoni cultural immaterial», i a través d'una resolució adoptada mitjançant real decret (art. 12). Tant el contingut del primer precepte com el del segon i els efectes que generen seran objecte d'anàlisi concreta quan els examinem més endavant, en la mesura que són objecte de la sol·licitud.

El títol IV, sobre els «Instruments de cooperació», regula el Pla nacional de salvaguarda del patrimoni cultural immaterial, que ja ha estat mencionat anteriorment en altres preceptes de la Llei, si bé és aquí on es detallen els aspectes sobre com s'elabora, quin és el seu contingut i els seus objectius i quina és la seva vigència (art. 13). Com en el cas anterior, tractarem més exhaustivament aquesta norma i el seu abast en ocasió del seu posterior estudi. Altrament, preveu els trets i el contingut principal de l'Inventari general del patrimoni cultural immaterial, que ha de proporcionar informació actualitzada sobre les manifestacions que l'integren, la qual serà subministrada tant per l'Estat com per les comunitats autònomes (art. 14). L'article mateix remet al reglament la normació de l'estructura i el règim de funcionament del dit Inventari (art. 14.4), al mateix temps que declara que les diferents activitats que duguin a terme les comunitats autònomes pel que fa a aquest instrument han d'observar metodologies comunes de registre i relacionar-se a través de mitjans digitals interoperatius (art. 14.6).

Quant a la disposició transitòria única, declara la vigència de l'actual Pla de salvaguarda del patrimoni cultural immaterial, d'octubre de 2011, fins a l'aprovació del nou Pla, el qual s'ha d'elaborar en el termini màxim de tres anys des de l'entrada en vigor de la norma legal. I respecte a les disposicions finals, a algunes de les quals ja hem fet referència, cal destacar

la tercera, que declara que la Llei es dicta a l'empara dels títols competencials de l'article 149.1 CE, clàusules 1 i 28, i de l'article 149.2 CE, llevat dels articles 11.4 i 7, respectivament, que es fonamenten en l'article 149, apartats 1.3 i .30 CE, i la final quarta, que conté una habilitació general a la potestat reglamentària del Govern per desplegar i aplicar la Llei 10/2015.

Arribats a aquest punt, i posant-ho en relació amb la invocació competencial exposada, cal posar en relleu allò que declara el preàmbul de la Llei respecte de les competències de l'Estat en l'àmbit de la cultura. En concret, l'apartat IV conté un extens discurs sobre aquesta qüestió. Així, la lletra *A* es dedica a la Llei com a norma de «tractament general» del patrimoni cultural immaterial; la lletra *B* fa referència a l'«activitat de significació per part de l'Estat dels valors i béns comuns del patrimoni immaterial»; la lletra *C*, a la «facilitació de la comunicació cultural», i la lletra *D* se centra en la «defensa del patrimoni immaterial contra l'espoliació i l'exportació».

3. A continuació, partint de la descripció del contingut que ja s'ha indicat, ens referirem als articles i a la disposició objecte de la sol·licitud del Govern i exposarem, de forma sumària, la fonamentació jurídica de les crítiques que susciten al peticionari, sens perjudici que tractarem amb més detall l'un i l'altra a l'hora d'estudiar la seva adequació a la Constitució i a l'Estatut.

D'entrada, l'escrit qüestiona l'article 3, pel fet que recull un seguit de principis generals que són aplicables a les comunitats autònomes i perquè no permet que aquestes n'afegeixin d'altres. En concret, es considera que vulnera les competències de la Generalitat la seva lletra *j* que, en preveure la unitat de mercat «com a principi de salvaguarda d'aquest patrimoni podria comportar una obligació d'impuls, difusió i accés de la ciutadania que es projectés més enllà del territori on s'expressen les tradicions, usos socials, tècniques, etc.».

El sol·licitant contraposa la citació de l'article 11.1 de les competències de l'Estat amb l'absència total de menció de les comunitats autònomes, malgrat la interpretació realitzada per les STC 17/1991, de 31 de gener, i 122/2014, de 17 de juliol. Més grans són, però, els dubtes que li planteja l'article 11.2,

que atribueix a l'Estat tres funcions executives més enllà de les que li corresponen «en base a la seva competència de defensa del patrimoni històric contra l'espoliació i l'exportació, i de les que té reconegudes respecte dels béns de domini públic i patrimonials adscrits a l'Administració estatal». Quant a l'apartat 4 del mateix article 11, s'admet que l'Estat sigui l'interlocutor que traslladi a la UNESCO la proposta per a la inclusió de béns en la Llista representativa del patrimoni immaterial de la humanitat, «però, sorprèn que la Llei no estableixi que aquestes actuacions s'han de fer a proposta de les comunitats autònomes i amb la participació d'aquestes, tal com es preveu en el procediment per a la presentació de les candidatures per a la Llista de patrimoni mundial que es pot consultar al web del Ministeri d'Educació i Cultura i que, en el cas de Catalunya ha regulat expressament el Decret 186/2013».

L'article 12 articula la tercera competència que l'article 11.2.c assigna a l'Estat, consistent en la declaració de manifestació representativa del patrimoni cultural immaterial. A parer del peticionari, les lletres *a*, *c* i *e* de l'apartat 1 de l'article 12 amplien els supòsits en què, d'acord amb la jurisprudència constitucional, corresponia a l'Estat la declaració de béns rellevants del patrimoni històric (manifestacions associades a serveis públics de titularitat estatal) «en base a una pretesa supraterritorialitat i a la possible incidència internacional de la declaració».

Així, l'escrit argumenta que no exclou l'anterior afirmació el fet que les comunitats autònomes puguin efectuar també la declaració «amb la finalitat de ressaltar les especificitats o modulacions que presenten en els seus àmbits territorials respectius», possibilitat que queda condicionada per la necessitat d'un acord amb l'Estat. I considera que «un element del patrimoni cultural pot estar present, com a element propi, en diverses comunitats autònomes, però això no ha d'impedir que siguin les comunitats autònomes on aquest element es manifesti les que, individualment o de manera coordinada, determinin la rellevància del bé a efectes de la declaració i estableixin les mesures comunes de salvaguarda».

A més, la sol·licitud al·lega que la incidència internacional de què fa esment l'article 12.1.e, atès que es tracta d'una ex-

presión compartida con otros países», tampoc no pot justificar la competència estatal, ja que la declaració d'un bé com a integrant del patrimoni cultural immaterial no afecta la competència de l'Estat sobre les relacions internacionals, tal com les ha definit el Tribunal Constitucional.

I, a l'últim, fa al·lusió a part a la lletra *b* de l'article 12.1, entenent que tot i que l'atribució competencial que fa a l'Estat no és lesiva directament de les competències de la Generalitat, tenint en compte que requereix una manifestació expressa de la comunitat autònoma, «resulta sorprenent perquè podria comportar una renúncia a l'exercici d'una competència autonòmica».

L'article 13, sobre el qual es projecta la competència executiva prevista a l'article 11.2.*a*, atribueix la proposta i l'aprovació del Pla nacional per a la salvaguarda del patrimoni cultural immaterial al Govern central, canviant la configuració que aquest tenia com a instrument de col·laboració entre l'Estat i les comunitats autònomes (l'art. 35 de la Llei 16/1985 atribueix la seva elaboració i aprovació al Consell del Patrimoni Històric Espanyol) de manera que, segons el Govern, imposa a les comunitats autònomes a través seu «aquests criteris i metodologia que impulsa i adopta l'Estat» com un instrument de coordinació. Per connexió, la crítica exposada es projecta als articles 8, 9 i 10, que també fan referència a l'esmentat Pla per delimitar determinades atribucions de les administracions públiques competents.

L'article 14 desenvolupa la segona funció executiva que l'article 11.2.*b* atribueix a l'Estat, i que és l'Inventari general del patrimoni cultural immaterial. En aquest supòsit, la petició no objecta res quant a la creació del citat Inventari com a instrument d'informació i de defensa del patrimoni cultural i de comunicació cultural entre les comunitats autònomes, si bé considera que la previsió establerta al seu apartat 6, que obliga aquestes a observar les metodologies comunes de registre per a la inclusió a l'Inventari de les declaracions, llistes, inventaris i atles, podria ser lesiva de les competències de la Generalitat.

En darrer terme, el Govern qüestiona la invocació que fa l'Estat d'un seguit de títols competencials a la disposició final

tercera de la Llei. I això, perquè resulta criticable aquesta acumulació i poc justificada, especialment pel que fa a l'article 149.1.1 CE, que «no sembla que pugui ser un títol que habiliti l'Estat ni per a legislar en matèria de patrimoni cultural ni per a atribuir a l'Administració estatal funcions executives que vagin més enllà de les que són pròpies de la defensa davant l'espoliació i l'exportació, en els termes que aquestes funcions han estat definides pel Tribunal Constitucional».

4. Un cop exposades les qüestions que delimiten l'objecte i l'abast d'aquest pronunciament i per tal de tractar-les adequadament i donar-hi complida resposta, en el següent i segon fonament jurídic ens referirem al paràmetre de constitucionalitat i d'estatutarietat aplicable als preceptes de la Llei 10/2015. I en el fonament jurídic tercer partirem d'aquest paràmetre, amb les especificacions oportunes, per determinar si els preceptes que susciten els dubtes al Govern s'hi adequen o no.

Segon. El marc constitucional i estatutari respecte del patrimoni cultural immaterial

1. A fi d'exposar el cànon de constitucionalitat i d'estatutarietat de què partirem per enjudiciar els preceptes objecte de la sol·licitud, cal enquadrar prèviament la Llei 10/2015, en funció del seu contingut i la seva finalitat principals, i determinar així quin és el títol competencial aplicable.

Per realitzar aquesta tasca ens atindrem al concepte de «patrimoni cultural immaterial», el règim de salvaguarda del qual regula la Llei 10/2015, amb l'abast i els termes que hem exposat en el fonament jurídic anterior, quan hem descrit el contingut de la dita norma legal. En aquest sentit, ja hem indicat que el patrimoni cultural immaterial, segons la definició de la Convenció de la UNESCO de 2003 (art. 2.1) i de la mateixa Llei 10/2015 (art. 2), comprèn els usos, les representacions, les expressions, els coneixements i les tècniques (així com també els instruments, objectes i artefactes i els espais culturals que s'hi associen) que les comunitats, els grups i, en alguns casos, els individus, reconeixen com a part del seu llegat cultural.

Així mateix, es caracteritza perquè té una naturalesa vivent, es transmet entre generacions i el recreen de forma constant les comunitats i els grups en resposta al seu entorn i a la interacció amb la naturalesa i la seva història, cosa que comporta que infongui un sentiment d'identitat i de continuïtat, al mateix temps que contribueix a promoure la diversitat cultural i la creativitat humana.

Val a dir, però, que la Convenció exigeix que aquest patrimoni sigui compatible amb les normes internacionals sobre drets humans i amb els imperatius de respecte mutu entre tots i el desenvolupament sostenible (art. 2.1 Convenció i preàmbul).

D'acord amb això, l'article 2 de la Llei objecte de dictamen conté una llista dels tipus de béns que, en particular i en funció de les característiques assenyalades, tenen la condició de patrimoni cultural immaterial, la qual hem reproduït en el fonament jurídic anterior i al qual ens remetem.

La diversitat dels béns culturals immaterials es manifesta a la relació dels proposats per Espanya i admesos en el patrimoni cultural immaterial de la humanitat, amb manifestacions de naturalesa tan diversa com: els castells humans, el Cant de la Sibil·la, el flamenc, la dieta mediterrània, el Tribunal de les Aigües, el xiulet gomerenc, la Patum, etc.

A continuació, la Llei 10/2015, en consonància amb la seva finalitat principal de salvaguarda del patrimoni immaterial, i com ja hem posat de manifest, conté un seguit de mesures per a la seva protecció, entre d'altres, de difusió i promoció i de caràcter divulgatiu, educatiu i de sensibilització.

D'altra part, hem vist també que la disposició final primera incorpora l'esmentat patrimoni immaterial a la llista que integra el patrimoni històric espanyol (art. 1.2 Llei 16/1985), de manera que hom pot derivar que se li aplica el règim general d'aquest darrer en tot allò que no estigui previst expressament i específica a la Llei 10/2015. Ara bé, cal destacar que el patrimoni no material, per la seva mateixa naturalesa, requerirà mesures de protecció pròpies i específiques, no sempre coincidents amb les que demanen la preservació i la salvaguarda d'un bé material, moble o immoble, per evitar-ne el deteriorament o la destrucció.

Per les raons exposades, resulta clar que la regulació del patrimoni cultural immaterial s'insereix en el règim competencial relatiu a la defensa del patrimoni cultural i artístic i, per la seva evident connexió, en el més ampli relatiu a la cultura (art. 127 EAC i 149.1.28 i 149.2 CE).

D'acord amb l'anterior, hem de rebutjar d'entrada que sigui d'aplicació l'article 149.1.1 CE, relatiu a les condicions bàsiques que garanteixin la igualtat de tots els espanyols en l'exercici dels seus drets. Així, aquest precepte constitucional s'aplica únicament als drets reconeguts a la Constitució, i els principis de l'article 44.1 CE, malgrat que incorporen un mandat adreçat a orientar i determinar l'actuació dels poders públics, en aquest cas, tan important com és l'accés a la cultura, no gaudeixen de la naturalesa de drets subjectius públics en el mateix sentit constitucional que altres drets constitucionals (DCGE 6/2012, d'1 de juny, FJ 3, i 13/2012, de 13 de setembre, FJ 2).

2. Al llarg de la Constitució hi ha un seguit d'articles que fan referència a la cultura (com ara els art. 3, 9.2, 20.b, 44 i 46), amb un contingut que es pot orientar en dos sentits diferents, que estan exposats al mateix preàmbul de la norma fonamental. D'una banda, algunes normes constitucionals la consideren com un aspecte necessari d'una vida digna, de què tothom ha de poder gaudir. I de l'altra, la cultura o les cultures —en plural— apareixen com l'expressió dels diversos pobles d'Espanya, i de les seves llengües i tradicions. Sense ignorar el primer vessant, que troba el seu principal reconeixement en el mandat dirigit als poders públics per tal que promoguin i tutel·lin l'accés a la cultura, a la qual tothom té dret (art. 44.1 CE), la sol·licitud de dictamen ens condueix a centrar-nos en el segon enfocament, i en com s'hi projecta la distribució de competències en aquest àmbit i, especialment, el que estableixen els articles 149.1.28 i 149.2 CE. No es pot oblidar, a més, el que disposa el mandat de l'article 46 CE que, malgrat no atribuir competències, conté l'obligació que tots els poders públics han de garantir la conservació i promoure l'enriquiment del patrimoni històric, cultural i artístic dels pobles d'Espanya i dels béns que l'integren, sigui quin sigui el seu règim jurídic i la seva titularitat.

En concret, l'article 149.1.28 CE atribueix a l'Estat la competència exclusiva per a la «[d]efensa del patrimoni cultural, artístic i monumental espanyol contra l'exportació i l'espoliació; museus, biblioteques i arxius de titularitat estatal, sens perjudici que les comunitats autònomes n'exerceixin la gestió». I l'article 149.2 CE, declara que «[s]ens perjudici de les competències que podran assumir les comunitats autònomes, l'Estat considerarà el servei de la cultura com un deure i una atribució essencial i facilitarà la comunicació cultural entre les comunitats autònomes i d'acord amb elles».

Pel que fa al marc estatutari català, que incorpora nombroses referències a la cultura en la seva projecció sobre els diferents segments socials i sectors materials (p. ex. art. 4.2; 40.4 i .6; 41.3; 43.1 i 52), cal partir de les declaracions dels articles 22 i 44.4 i .5 EAC: el primer, perquè reconeix el dret a accedir a la cultura i el deure de respectar el patrimoni cultural, i el segon, perquè conté un mandat dirigit als poders públics per tal que fomentin la conservació i la difusió del patrimoni cultural de Catalunya i emprenguin les accions necessàries per facilitar el dret anterior, que inclou l'accés als béns i serveis culturals, al patrimoni cultural, arqueològic, històric, industrial i artístic de Catalunya. Així mateix, l'article 12 EAC estableix que la Generalitat ha de promoure l'intercanvi cultural amb les comunitats i els territoris, pertanyents o no a l'Estat espanyol, que tenen vincles històrics, lingüístics i culturals amb Catalunya, tasca per a la qual subscriurà els convenis, tractats i altres instruments de col·laboració en tots els àmbits, incloent-hi, si escau, la creació d'organismes comuns.

Quant a les competències de la Generalitat de Catalunya, l'article 127 EAC assumeix amb caràcter exclusiu la matèria de cultura, establint que li correspon «en tot cas» un ampli ventall de submatèries i funcions, que a continuació enunciem a tall de resum.

Al seu apartat 1, seguint l'Estatut de 1979, que ja parlava de la competència genèrica de «cultura» i la qualificava com a exclusiva de la Generalitat, es detalla el contingut de la dita competència i, a més de les matèries tradicionalment reconegudes, se n'afegeixen dues d'específiques: una sobre les activitats artístiques i culturals, que, entre d'altres, inclou la pro-

ducció i distribució de llibres, la cinematografia, els equipaments culturals o l'establiment de mesures fiscals d'incentivació de les activitats culturals (art. 127.1.*a*) i l'altra sobre el foment de la cultura, que comprèn la producció teatral, musical, audiovisual, de dansa, etc., com també la promoció i la difusió del patrimoni cultural, artístic i monumental i dels centres de dipòsit cultural de Catalunya i la projecció internacional de la cultura catalana (art. 127.1.*d* EAC).

Així mateix, pel que ara interessa, la lletra *b* de l'article 127.1 EAC es refereix en general al patrimoni cultural de Catalunya, en el qual s'integren, juntament amb d'altres tipus, el patrimoni etnològic i, per tant, entenem que també el patrimoni immaterial, que ara ens ocupa. Així, interessa destacar que aquesta competència s'estén, en tot cas, a: la regulació i l'execució de les mesures destinades a garantir l'accés a aquest patrimoni, el seu enriquiment i la difusió; la seva inspecció, l'inventari i la restauració; l'establiment del règim jurídic de les actuacions sobre els béns mobles i immobles que l'integren, com també la declaració i la gestió d'aquests béns, excepte dels que siguin de titularitat de l'Estat, i, finalment, la protecció del patrimoni cultural de Catalunya, que inclou la conservació, la reparació, el règim de vigilància i el control dels béns, sens perjudici de la competència estatal per a la defensa d'aquests béns contra l'exportació i l'espoliació.

Dins d'aquest apartat 1, marcat pel caràcter d'exclusivitat, es recull la competència de la Generalitat sobre els arxius, les biblioteques i altres centres de dipòsit cultural, que es caracteritza perquè l'exercici de totes les potestats que li són inherents es connecta estretament amb la propietat del bé que sigui de la seva titularitat (lletra *c*).

No obstant això, l'apartat 2 del mateix article 127 EAC afegeix que també correspon a la Generalitat la competència executiva sobre els esmentats centres i serveis culturals, per bé que siguin de titularitat estatal, quan estiguin situats a Catalunya i l'Estat no se'n reservi expressament la gestió, competència que inclou la regulació del funcionament, l'organització i el règim de personal.

Finalment, l'apartat 3 incorpora dues previsions addicionals. D'una banda, que en les inversions sobre béns i equipaments

culturals que faci l'Estat a Catalunya es requerirà l'acord previ amb la Generalitat. I, de l'altra, que el Govern central i el de la Generalitat han d'articular fórmules de col·laboració i cooperació mútues quan es tracti d'activitats que dugui a terme l'Estat amb relació a la projecció internacional de la cultura.

En resum, l'Estatut atorga una rellevància significativa a les competències en matèria de cultura, amb la finalitat de garantir a la Generalitat una posició preeminent en la conservació i la promoció del patrimoni cultural català, seguint l'orientació, com incidirem més endavant, que preveu l'article 149.2 CE, quan configura la posició de l'Estat de manera més aviat subsidiària en relació amb la competència, en primera instància, de les comunitats autònomes.

3. Pel que fa a l'abast dels títols competencials esmentats, de què disposa l'Estat, entre les nombroses sentències que han tractat la matèria, tenen especial importància la STC 49/1984, de 5 d'abril, i la 17/1991, que es pronuncia sobre la Llei 16/1985, de 25 de juny, del patrimoni històric espanyol, com també, més recentment, la STC 122/2014, que conté un resum de la doctrina anterior.

Si partim dels articles 149.1.28 i 149.2 CE, tal com han estat considerats per l'esmentada jurisprudència constitucional, correspon a l'Estat, en primer lloc, la protecció contra l'espoliació i l'exportació dels béns que integren el patrimoni cultural, artístic i monumental (art. 149.1.28 CE). Però, en la mesura que aquests béns, per la seva naturalesa, formen part de la cultura, el Tribunal mateix entén que aquesta competència específica ha de ser complementada per l'exercici de la més àmplia que deriva de l'article 149.2 CE.

A) En relació amb l'article 149.1.28 CE, que atribueix a l'Estat la competència exclusiva sobre la defensa contra l'exportació i l'espoliació del patrimoni cultural espanyol, hem d'assenyalar que, segons la STC 17/1991 (FJ 7), l'espoliació no ha de limitar-se al seu significat gramatical (vigilància, protecció i repressió contra els atacs físics que destrueixin o deteriorin el patrimoni), perquè aquesta defensa ja deriva de l'ordenament jurídic (art. 149.1.6 CE: mesures d'ordre públic,

penals o civils, arran de la destrucció violenta amb transcendència penal), sinó que comprèn un plus de protecció respecte d'uns béns dotats de característiques especials, que s'estén a la privació arbitrària o irracional del compliment normal d'allò que és el mateix fi o valor representat pel bé cultural. Així, considera que és pertorbació del compliment de la funció social la privació al bé del destí i la utilitat general que li són inherents, per més que, materialment, el bé romanguí incòlume (STC 17/1991, FJ 7).

En aquest sentit, seguint la mateixa doctrina constitucional i d'acord amb el marc normatiu estatal actualment vigent, l'instrument principal per a la preservació i la defensa d'aquest patrimoni estatal és la declaració de bé d'interès cultural (art. 9 i seg. Llei 16/1985), el règim jurídic de la qual i els efectes que se'n deriven, en els seus estàndards mínims, correspon establir-lo a l'Estat, per tal de garantir un tractament general i assegurar que els béns que la mereixin gaudeixen de la protecció màxima d'aquesta categoria legal. Ara bé, el legislador estatal no pot anar més enllà d'aquestes notes caracteritzadores sobre la base de «esos limitados títulos competenciales [art. 149.1.28 i 149.2 CE], pudiendo abordarla cada Comunidad Autónoma en virtud de su competencia general en materia de patrimonio histórico» (STC 122/2014, FJ 6).

Dit això, la qüestió competencial ulterior es plantejarà quan es tracti de la decisió d'adoptar l'esmentada declaració formal i l'afectació del bé. En aquest sentit, el Tribunal Constitucional parteix de la premissa que, com a regla general, correspon a les comunitats autònomes la competència per efectuar-la, atès que els béns que integren la categoria legal d'interès cultural dins del patrimoni històric espanyol estan situats normalment en el seu territori. Per contra, pertocaria a l'Estat només en supòsits singulars, com ara quan es tracti d'un bé lligat a un servei de titularitat estatal, la gestió del qual sigui necessari centralitzar (STC 17/1991, FJ 8 i 10, i 122/2014, FJ 6).

Arribats a aquest punt, i als efectes del present Dictamen, hem de ressaltar que l'exposada doctrina constitucional sobre les competències reconegudes a l'Estat en matèria de defensa del patrimoni material cultural espanyol, si bé per les singulars característiques que presenta no és extrapolable mimèti-

cament al patrimoni immaterial, sí que hauria d'ésser aplicable en les seves línies essencials.

B) Quant a l'article 149.2 CE, s'ha subratllat el caràcter particular de l'esmentada competència, per la seva mateixa naturalesa polièdrica i plural i per la funció d'intensa col·laboració que requereix de l'Estat i de les comunitats autònomes.

De fet, aquesta norma constitucional parteix del reconeixement inicial i exprés de les competències de les comunitats autònomes en matèria de cultura. A continuació, defineix el paper de l'Estat al servei d'aquesta, posant l'accent en el fet que es tracta d'un deure i d'una atribució essencial i, finalment, li assigna la missió de facilitar la comunicació cultural entre les comunitats autònomes, cosa que haurà de fer, sempre i en tot cas, d'acord amb elles. Per tant, és clar que es tracta d'una categoria competencial especial, que presenta un esquema que no coincideix amb el de les precedents clàusules competencials de l'article 149.1 CE i que és diferent de l'habitual divisió de funcions en bases-desenvolupament o legislació-execució, almenys en part.

D'acord amb l'anterior, dóna una preeminència més gran a les comunitats autònomes com a protagonistes principals de la col·laboració entre elles i amb l'Estat en l'àmbit cultural. I això significa, doncs, que l'actuació de l'Estat en matèria de cultura no és possible sense la voluntat convergent de la comunitat autònoma, ja que l'article 149.2 CE no permet que l'Estat meni a un acord, en la mesura que la col·laboració, per definició, és voluntària.

De fet, en aquest mateix sentit s'ha pronunciat el Tribunal Constitucional quan ha dit que l'article 149.2 CE «habla de "facilitar (no imponer) esa colaboración" (la de la Administración del Estado), con los restantes poderes públicos y la de éstos entre sí» (STC 17/1991, FJ 5).

A partir d'aquí, com hem avançat, el Tribunal Constitucional la qualifica com a competència «concurrent» o indistinta. I, en aquest sentit, cal recordar la STC 49/1984, quan diu que:

«la cultura es algo de la competencia propia e institucional tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas, y aún podríamos añadir de otras comunidades, pues allí don-

de vive una comunidad hay una manifestación cultural respecto de la cual las estructuras públicas representativas pueden ostentar competencias, dentro de lo que entendido en un sentido no necesariamente técnico-administrativo puede comprenderse dentro de “fomento de la cultura”. Esta es la razón a que obedece el art. 149.2 de la CE en el que, después de reconocer la competencia autonómica afirma una competencia estatal, poniendo el acento en el servicio de la cultura como deber y atribución esencial. Hay, en fin, una competencia estatal y una competencia autonómica, en el sentido de que más que un reparto competencial vertical, lo que se produce es una concurrencia de competencias ordenada a la preservación y estímulo de los valores culturales propios del cuerpo social desde la instancia pública correspondiente.» (FJ 6)

Igualment, fent-se ressò de la citada jurisprudència, que s’ha mantingut fins a l’actualitat (STC 89/2012, de 7 de maig, FJ 3, i 122/2014, FJ 3), aquest Consell ha considerat que la cultura es caracteritza per una concurrència material i funcional i que es tracta, doncs, «d’una matèria singular en la qual Estat i comunitats autònomes poden intervenir sobre un mateix objecte, com si fossin dues competències exclusives, que per la seva particularitat no s’exclouen sinó que es complementen» (DCGE 12/2010, de 5 de juliol, FJ 4 i, també, DCGE 16/2012, de 30 de novembre, FJ 2).

Pel que ara interessa, quan el Tribunal Constitucional afirma l’existència d’una competència concurrent de l’Estat i de les comunitats autònomes en matèria de cultura, reconeix a aquestes darreres «una acció autonómica específica» però també atribueix a l’Estat una acció en l’àrea de la «preservación del patrimonio cultural común» i en allò que necessiti «tratamientos generales o que hagan menester esa acción pública cuando los bienes culturales pudieran no lograrse desde otras instancias» (STC 122/2014, amb citació de la STC 49/1984).

Nogensmenys, la potestat legislativa de l’Estat sobre el patrimoni cultural espanyol no es pot estendre més enllà del seu significat constituent, ja que en cas contrari deixaria buida de contingut la competència autonòmica, de manera que s’ha d’articular amb els preceptes estatutaris que defineixen les competències assumides per les comunitats autònomes en la matèria (STC 17/1991, de 31 de gener, FJ 3). Així, la com-

petència en règim de concurrència que la Constitució atribueix a l'Estat, en cap cas es pot convertir en «un título universal desde el que puedan realizarse indistintamente todas y las mismas funciones que pueden realizarse desde otras competencias específicas que tienen aspectos culturales» (STC 109/1996, de 13 de junio, FJ 4) sin que quepa extender la competencia estatal sobre cultura “a ámbitos no queridos por el constituyente... pues por esta vía se dejarían vacíos de contenido los títulos del bloque de la constitucionalidad que se limitan a regular una porción definida del amplio espectro de la misma”» (STC 80/2012, de 18 d'abril, FJ 5).

A l'últim, convé recordar que si bé l'anterior referència a la concurrència competencial és la idea més reiterada en la jurisprudència constitucional sobre cultura amb caràcter general, la distribució de competències en els subsectors de la cultura és més complexa (museus, biblioteques, arxius, etc.), ja que es distingeix entre els que són de titularitat estatal o autonòmica (o, en alguns casos, local). En particular, hom pot dir que hi ha un sistema espanyol de museus i diversos sistemes museístics autonòmics, com també existeixen els arxius de l'Estat i els de les comunitats autònomes, amb potestat exclusiva dels seus titulars per regular i gestionar els que corresponen a cadascú. El mateix passa amb les biblioteques. I, malgrat la diferent naturalesa del patrimoni monumental, la distribució entre l'Estat i les comunitats autònomes és equivalent.

Tercer. L'examen de constitucionalitat i d'estatutarietat dels preceptes sol·licitats de la Llei 10/2015

Un cop exposat el paràmetre en el qual s'emmarca la Llei 10/2015, l'aplicarem als preceptes objecte de la sol·licitud, sens perjudici d'ampliar-lo en aquells aspectes concrets que se susciten.

1. L'article 3 de la Llei 10/2015, com hem avançat, conté un seguit de principis generals que han de respectar els poders públics en les actuacions de salvaguarda que duguin a terme sobre els béns del patrimoni cultural immaterial. El Govern

critica el fet que aquests principis hagin de ser aplicables, sense que les comunitats autònomes puguin incloure'n d'altres, així com també, específicament i expressa, qüestiona la invocació al principi d'unitat de mercat prevista a l'apartat 3.j d'aquest mateix precepte.

Val a dir que un examen del contingut dels principis que detalla l'article 3 permet constatar que són de molt diversa índole, si bé, en la seva essència, estan inspirats en els manaments i els objectius que recull la Convenció internacional de la UNESCO de 2003 per a la salvaguarda del patrimoni cultural immaterial.

Així, alguns ja són a la base del nostre sistema legal, com ara els principis i els valors de la Constitució, del dret de la Unió Europea, els drets i les llibertats fonamentals i el principi d'igualtat i, per tant, són normes superiors de l'ordenament que, ho digui o no la llei, han de respectar tots els poders públics (lletres *a* i *b*). D'altres, estan dirigits a promoure determinades polítiques públiques les quals, en gran part, són especificacions del que disposen els articles 44 i 46 CE i de la mateixa Convenció, que la Llei pot perseguir legítimament, dirigides a facilitar la participació, l'accessibilitat i la comunicació cultural (lletres *d* a *f*). Igualment, en clara consonància amb la precitada norma internacional, destaquen els que estan clarament destinats a protegir la naturalesa intrínseca i la incolumitat de les manifestacions culturals immaterials, com ara la preservació del dinamisme que les caracteritza i la seva sostenibilitat, entesa aquesta darrera en el sentit d'evitar les alteracions quantitatives o qualitatives dels seus elements, o la consideració de la dimensió cultural immaterial, si escau, dels béns mobles i immobles objecte de protecció com a béns culturals (lletres *g* a *i*). I, a l'últim, resulta remarcable un altre principi, lligat a la idiosincràsia mateixa d'aquest tipus de béns i posat també reiteradament en relleu per la mateixa Convenció, que declara el protagonisme de les comunitats portadores del patrimoni cultural immaterial, com a titulars, mantenidores i legítimes usuàries d'aquest (lletra *c*).

Més enllà de la coherència del conjunt d'aquests principis generals, cal puntualitzar que l'article 3 conté un mandat dirigit a totes les administracions públiques, incloent-hi les de

les comunitats autònomes, perquè els respectin en la preparació i el desenvolupament de les seves actuacions de salvaguarda sobre els béns del patrimoni cultural immaterial.

En aquesta línia, i pel seu valor interpretatiu, podem recórrer al preàmbul de la Llei que, en la lletra A, referida a la norma de «tractament general» del patrimoni cultural immaterial, confirma l'obligatòria observança d'aitals principis quan declara que s'estableixen un «conjunt de línies mestres» que fixen un «concepte bàsic i general de patrimoni immaterial» i determinen «els principis i drets fonamentals implicats en el present patrimoni», al mateix temps que afegeix que aquesta regulació general no impedeix que «les comunitats autònomes, en virtut de la regla de concurrència normativa que les empara, puguin dictar així mateix les seves regulacions específiques sobre la mateixa matèria».

Sobre aquesta qüestió, segons el paràmetre exposat en el fonament jurídic anterior i salvant les diferències amb la naturalesa dels béns que ara ens ocupen, resulta adient recordar que la Generalitat és titular d'una competència general exclusiva per definir i regular el règim jurídic del seu patrimoni cultural immaterial. Ara bé, hom pot dir que els principis de l'article 3 no es configuren com una llista tancada i exhaustiva, ni són tampoc una limitació de l'actuació d'aquella, atès el seu evident caràcter genèric, de manera que el legislador autonòmic pot preveure altres principis addicionals de protecció, en l'exercici de les competències estatutàriament atribuïdes sobre les manifestacions i les activitats culturals representatives del seu territori.

Quant a la crítica formulada en la petició respecte de la menció que fa l'article 3.j del principi d'unitat de mercat, mereix alguna consideració addicional. Aquest apartat diu:

«j) Les actuacions que s'adoptin per salvaguardar els béns jurídics protegits han de respectar en tot cas els principis de garantia de la llibertat d'establiment i la llibertat de circulació que estableix la normativa vigent en matèria d'unitat de mercat.»

L'escrit de sol·licitud argumenta que es tracta d'un límit específic de les mesures de protecció del patrimoni cultural

immaterial que podria ser incompatible o limitatiu de competències que corresponen a la Generalitat en àmbits diferents del cultural, i ho raona així sobre la base que «podria comportar una obligació d'impuls, difusió i accés de la ciutadania que es projectés més enllà del territori on s'expressen les tradicions, usos socials, tècniques, etc., incloses en el patrimoni cultural immaterial».

En aquest sentit, cal recórrer a l'únic antecedent legislatiu de què disposem en l'àmbit estatal relatiu als béns del patrimoni cultural estatal, que és l'esmentada Llei 18/2013, on es declara la tauromàquia com a patrimoni cultural comú dels espanyols, digne de protecció en tot el territori, i com a «actividad económica y empresarial, de dación de bienes y servicios al mercado» que produeix «un flujo económico que se traduce en miles de puestos de trabajo», de manera que constitueix «un sector económico de primera magnitud».

Per tant, els béns culturals immaterials objecte de salvaguarda poden presentar també un vessant econòmic rellevant, de manera que les disposicions que conté la Llei 20/2013, de 9 de desembre, de garantia de la unitat de mercat (en endavant, LGUM) serien aplicables als esmentats béns. Per aquest motiu, ens remetem al que vàrem dir en el nostre Dictamen 5/2014, de 14 de febrer, si bé recordarem, sintèticament, les principals conseqüències que es deriven de la LGUM.

Així, tal com vàrem posar en relleu en el fonament jurídic 2.4, la LGUM (i pel que ara interessa, especialment, amb relació als articles 19, 20 i la disposició addicional desena) planteja problemes per a l'exercici de les competències de la Generalitat, en la mesura que el principi d'eficàcia de la regulació de la comunitat autònoma d'origen afavoreix a la que disposa d'un règim menys intervencionista o més flexible. Així, des del punt de vista competencial, atribueix a la normativa d'origen d'una determinada comunitat autònoma uns efectes no previstos al bloc de la constitucionalitat, que priven a la resta de comunitats de l'exercici de les seves competències en el territori propi. Com vàrem dir en el Dictamen citat, un efecte tan restrictiu i distorsionador de les competències no troba empara en l'ordenació general de l'economia *ex* article 149.1.13 CE i, de fet, s'interposa il·legítimament entre l'Estatut i la

Constitució, anul·lant la diversitat jurídica i l'eficàcia de les normes en l'àmbit territorial on es projecten.

D'altra part, l'aplicació de les previsions de la LGUM a aquestes activitats econòmiques derivades d'una manifestació cultural pot plantejar una problemàtica addicional, ja que, com vàrem afirmar en el DCGE 5/2014, l'esmentada Llei articula un sistema que «limita de forma notòria les possibilitats de les administracions autonòmiques i locals per decidir si resulta proporcionat o no prohibir, o sotmetre a autorització, les activitats que siguin contràries als béns jurídics vinculats a les competències de les quals són titulars» (FJ 2). En conseqüència, pot succeir que el desenvolupament d'una activitat cultural autoritzada en una comunitat autònoma d'origen sigui susceptible de contradir els béns jurídics protegits per la legislació sectorial de la comunitat autònoma de destinació, dictada amb una finalitat raonable i a l'empara de les competències legítimament i estatutàriament atribuïdes. En aquesta situació cal, doncs, la necessària ponderació de les mesures adoptades per protegir aquests altres béns jurídics diferents dels culturals, entenent que s'ha de donar prevalença a les de la comunitat autònoma de destinació quan siguin proporcionades i justificades, tal com estableix l'article 6.3 de la mateixa Llei 10/2015, per als casos que la normativa sectorial sotmeti a autorització les actuacions de difusió, transmissió i promoció de les manifestacions immaterials.

Ara bé, al capdavant, hem d'assenyalar que l'apartat *j* de l'article 3 de la Llei 10/2015, que ara s'examina, conté una mera invocació als principis constitucionals de llibertat d'establiment i de circulació, juntament amb una remissió genèrica i de caràcter dinàmic, a la normativa vigent en cada moment en matèria d'unitat de mercat, de manera que, per si mateix, no pot ser contrari a la Constitució ni a l'Estatut, per bé que la LGUM, respecte de la qual vàrem manifestar el nostre retret d'inconstitucionalitat, es troba pendent de pronunciament per part del Tribunal Constitucional.

2. L'article 11, apartat 1, de la Llei 10/2015, atribueix a l'Administració general de l'Estat un conjunt de funcions per a la conservació del patrimoni immaterial espanyol, així com

també per promoure el seu enriquiment i fomentar i tutelar l'accés de tots els ciutadans a les diferents manifestacions que pugui tenir. Per assolir aquestes finalitats declara la necessitat d'adoptar mesures de col·laboració entre tots els poders públics i d'intercanviar la informació corresponent. Així, el text d'aquest apartat de l'article 11, diu:

«Correspon a l'Administració General de l'Estat, de conformitat amb el que estableixen els articles 44, 46, 149.1 regles 1a i 28a, i 149.2 de la Constitució espanyola, garantir la conservació del patrimoni immaterial espanyol, així com promoure'n l'enriquiment i fomentar i tutelar l'accés de tots els ciutadans a les seves diferents manifestacions. Amb aquesta finalitat s'han d'adoptar les mesures necessàries per facilitar la seva col·laboració amb els poders públics restants i la d'aquests entre si, així com per sol·licitar i proporcionar tota la informació que sigui necessària als fins d'aquesta Llei.»

Pel que fa a aquest precepte, el Govern critica que no conté cap reconeixement de les competències autonòmiques en la matèria de cultura, quan, de fet, el Tribunal Constitucional ha establert que la competència en matèria de patrimoni històric, «si deixem de banda els béns de titularitat estatal», correspon a les comunitats autònomes.

Com es pot constatar, es tracta d'una norma que encapçala el títol III de la Llei, relatiu a les competències de l'Administració general de l'Estat, i que, d'acord amb això, li atribueix la potestat per conservar el patrimoni immaterial espanyol, promoure'l i enriquir-lo i fomentar i tutelar l'accés de tots els ciutadans a les seves diferents manifestacions. Addicionalment, per assolir les finalitats de la Llei, habilita l'Estat per adoptar les mesures que facilitin la col·laboració amb els altres poders públics, amb els quals intercanviarà la informació que sigui necessària. De fet, el seu contingut té un redactat semblant al de l'article 2.1 de la Llei 16/1985, relatiu a les competències de l'Estat sobre el patrimoni històric espanyol, on també s'enumeren un reguitzell de preceptes constitucionals per justificar les potestats de l'Estat, que inclouen, fins i tot, aquells que no constitueixen títols atributius de competències.

Certament, la principal diferència entre un precepte legal i l'altre és que l'article 11.1, que ara dictaminem, projecta les

competències de l'Estat sobre una nova categoria legal (el patrimoni cultural immaterial), la qual passa a formar part del patrimoni històric espanyol (art. 1.2 de la Llei 16/1985, modificat per la disp. final primera de la Llei objecte de dictamen). Per aquesta raó, resulta oportú determinar quin serà el contingut d'aquest tipus de patrimoni sobre el qual recauen les actuacions de l'Estat abans descrites i, a manca d'una definició expressa en l'articulat de la Llei, cal acudir al preàmbul, on es diu que l'adjectiu «espanyol» no se ceneix «únicament al grup concret de béns culturals representatius de la comunitat general de l'Estat», sinó que també «funciona com un agregador conceptual» que «abraça» els anteriors i «aquells altres representatius de les comunitats territorials» (lletra D de l'apt. IV). Més endavant, però, amb ocasió de l'examen dels articles qüestionats, determinarem si els mecanismes administratius i orgànics de què disposa l'Estat per integrar els béns culturals immaterials en el seu patrimoni s'adeqüen o no al bloc de la constitucionalitat.

Però, precisada aquesta qüestió, l'article 11.1 de la Llei 10/2015, formulat en termes genèrics, troba en principi empara en els articles 149.1.28 i 149.2 CE i, per si mateix, no vulnera les competències autonòmiques en matèria de cultura, ja que no estableix l'abast de les atribucions competencials de l'Administració general de l'Estat ni en quins termes aquesta les exercirà.

Com hem posat de manifest en l'exposició del paràmetre, correspon a la Generalitat la competència per establir la definició i el règim general de salvaguarda i protecció del seu patrimoni cultural immaterial, però el fet que l'article 11.1 no ho reconegui expressament, quan declara quines són les competències de l'Estat sobre el patrimoni immaterial espanyol, no vol dir que no les respecti. Com ha dit el Tribunal Constitucional, «las competencias son indisponibles e irrenunciables, tanto para el legislador del Estado como para el de las Comunidades Autónomas», de manera que «operan *ope Constitutionis*, con independencia de que uno u otro legislador hagan invocación explícita de las mismas» o de que éstos incurran en una eventual «selección errónea del título que, por otra parte, en modo alguno puede vincular a este Tribu-

nal" (STC 179/1985, de 19 de diciembre, FJ 4)» (STC 141/2014, d'11 de setembre, FJ 7).

En conclusió, l'apartat 1 de l'article 11 de la Llei 10/2015 no és contrari a la Constitució ni a l'Estatut.

Dit això, i per tal de seguir amb l'anàlisi competencial de l'article 11 de la Llei 10/2015, primerament examinarem les tres lletres del seu apartat 2, que enuncien l'atribució a l'Administració general de l'Estat (i, en concret, al Ministeri d'Educació, Cultura i Esport) de sengles funcions executives, i les connectarem amb els corresponents articles 12, 13 i 14, que són els que les desenvolupen i les doten de contingut substantiu. Segonament, tractarem l'apartat 4 del mateix article 11 i, finalment, la disposició final tercera.

Abans de tot, però, convé subratllar que l'apartat 2 de l'article 11, en si mateix, no pot ser tampoc objecte de cap retret competencial, atès que es limita a enumerar i a singularitzar les funcions que corresponen a l'Administració estatal d'acord amb el que disposa el precedent apartat 1, sense establir en què consisteixen ni quines actuacions estatals concretes emparen. S'ha de tenir en compte, a més, que declara expressament que durà a terme aquestes funcions «en col·laboració amb les comunitats autònomes», tot i que més endavant caldrà determinar, si escau, i amb relació a aquells aspectes que són objecte de la sol·licitud, quan aquesta col·laboració es tracta d'una veritable col·laboració voluntària entre l'Estat i les comunitats autònomes o, per contra, no té un contingut efectiu.

Així les coses, seguint l'ordre de les lletres de l'apartat 2 de l'article 11, en primer lloc, pel fet que desenvolupa l'atribució competencial de la lletra *a*, examinarem l'article 13 (i per connexió, els articles 8, 9 i 10, darrer paràgraf); en segon lloc, perquè concreta el contingut de la competència prevista a la lletra *b*, estudiarem l'article 14 i, en tercer lloc, en la mesura que dota de regulació substantiva la funció de la lletra *c*, analitzarem l'article 12.

3. L'article 11.2.*a* encomana al Ministeri d'Educació, Cultura i Esport «en col·laboració amb les comunitats autònomes», la proposta, l'elaboració, el seguiment i la revisió del Pla na-

cional de salvaguarda del patrimoni cultural immaterial. El contingut, els objectius i el procediment d'elaboració d'aquest instrument estan desenvolupats a l'article 13, on es destaca el seu caràcter planificador i, al mateix temps, d'instrument de cooperació entre l'Estat, les comunitats autònomes, els ens locals i altres possibles entitats públiques o privades. També se'n subratllen les seves funcions d'informació, interrelació entre agents, intercanvi metodològic i d'alerta de riscos i amenaces sobre el patrimoni.

L'article 13 esmentat fa referència als programes i les línies de treball que ha de contenir el Pla, que se centren en les tasques de sensibilització, investigació i documentació, conservació dels suports materials del patrimoni, formació, transmissió, promoció, difusió i fórmules de cooperació interterritorial, així com també menciona la previsió d'actuacions especials de foment en el seu si. Atribueix l'aprovació del Pla al Govern de l'Estat, la qual ha de comptar amb l'acord previ del Consell del Patrimoni Històric, on tenen representació els governs de les comunitats autònomes, i se'n preveu una vigència de deu anys amb una revisió un cop transcorreguts els cinc primers.

Així mateix, la disposició transitòria única supedita l'aplicació de l'article 13 a la futura aprovació d'un nou Pla nacional de salvaguarda, que s'ha de dur a terme en el termini màxim de tres anys des de l'entrada en vigor de la Llei.

La sol·licitud afirma que aquesta regulació canvia la naturalesa dels plans de protecció perquè la Llei 16/1985 —que va introduir els plans— preveia que aquests fossin elaborats i aprovats pel Consell del Patrimoni Històric Espanyol, com a òrgan de col·laboració entre l'Estat i les comunitats autònomes, mentre que en la Llei objecte de dictamen la proposta del Pla correspon al ministeri competent en matèria de cultura, i la seva aprovació, al Govern. Segons l'escrit de petició, la primera fórmula respon a la naturalesa de la cultura com a competència concurrent entre l'Estat i les comunitats autònomes, mentre que la nova previsió podria vulnerar les competències de la Generalitat sobre el patrimoni cultural previstes a l'article 127 EAC.

En aquest context, resulta oportú recordar que el Consell del Patrimoni Històric és un òrgan consultiu i de cooperació

integrat pel director general corresponent de l'Administració general de l'Estat i per una persona designada pel Govern de cada comunitat autònoma, que va ser creat per l'article 3.1 de la Llei 16/1985, les funcions del qual es troben recollides a l'article 3 del Reial decret 111/1986, de 10 de gener, que el desenvolupa. Tant aquest article com el 35 de la Llei 16/1985 li atribueixen la competència per a l'elaboració i l'aprovació dels plans d'informació sobre el patrimoni històric. Dit això, hom pot avançar que la seva composició garanteix de manera explícita la participació de les comunitats autònomes en aquest àmbit.

No obstant l'anterior, com hem apuntat, en la norma dictaminada el legislador estatal ha optat per fixar un règim diferenciat d'elaboració i aprovació dels plans quan es refereixen al patrimoni immaterial, i ha reduït qualitativament el paper del Consell a l'acord previ a l'aprovació. Coexisteixen, d'aquesta manera, dues regulacions diferents dels plans per raó del patrimoni que n'és objecte, sense cap motiu aparent que ho justifiqui. Cal tenir en compte, a més, que, a l'empara del que disposa la Llei 16/1985, i com consta en la memòria de l'anàlisi de l'impacte normatiu que acompanyava al Projecte de llei, l'actualment vigent Pla nacional per a la salvaguarda del patrimoni immaterial ha estat elaborat i aprovat l'octubre de 2011 pel mateix Consell.

Arribats a aquest punt ens pertoca, doncs, examinar si el canvi produït, amb la modificació del caire de la intervenció del Consell, podria conduir a la vulneració de les competències de la Generalitat, tal com argüeix la sol·licitud.

Com a qüestió prèvia, cal fer avinent que la mateixa Convenció de la UNESCO, en l'article 13.a fa referència a la necessària integració de la salvaguarda del patrimoni immaterial en programes de planificació. A més, per la seva mateixa naturalesa, els plans nacionals, en ser instruments de gestió del patrimoni cultural, que permeten racionalitzar i optimitzar els recursos destinats a la seva conservació i difusió, porten inherent la necessària coordinació dels organismes de totes les administracions implicades i, per tant, els mecanismes de participació i col·laboració conseqüents. En aquest sentit, la mateixa Llei preveu el Pla nacional, dins del títol IV, relatiu als instruments de cooperació.

Pel que fa a la regulació pròpiament dita, la Llei ara examinada incorpora els mecanismes de participació autonòmica següents. En primer lloc, l'article 13.1 exigeix, com hem dit, l'acord previ del Consell per a l'aprovació del Pla. Segonament, aquest mateix precepte fixa que el Pla està destinat a desenvolupar, amb les diferents administracions públiques implicades, una programació coordinada d'activitats en funció de les necessitats del patrimoni immaterial a través d'una Comissió de Seguiment. Aquest tipus d'organismes, per la seva mateixa idiosincràsia i per al compliment de les funcions assignades, tenen una composició plural, com ho mostra, a títol d'exemple, la Comissió de Seguiment del vigent Pla nacional de salvaguarda del patrimoni immaterial que està integrada, entre d'altres, per representants de les administracions de les comunitats autònomes. Addicionalment, el Pla esmentat preveu també la possibilitat que aquestes designin interlocutors per tal d'establir una total i permanent comunicació i coordinació entre les administracions.

I, finalment, com ja hem avançat, l'article 11.2.a estableix amb caràcter general la col·laboració de les comunitats autònomes amb el Ministeri d'Educació, Cultura i Esport en la proposta, l'elaboració, el seguiment i la revisió del Pla. Al nostre parer, aquesta previsió implicaria, tot i la dicció genèrica del seu redactat, a més d'allò que es concreta expressament en l'article 13 (Comissió de Seguiment i Consell del Patrimoni Històric), l'exigència i necessitat de fixar els mecanismes corresponents de participació de les comunitats autònomes pel que fa a la fase de proposta i elaboració del Pla, com ara a través de la participació de representants en les comissions de treball.

En conseqüència, encara que hagués estat preferible, des del punt de vista de la coherència i del respecte a les competències de la Generalitat, que seguís residint en el Consell l'elaboració i l'aprovació del Pla, entenem que els mecanismes que es preveuen a l'article 13 són suficients per considerar que aquest precepte no vulnera l'ordre constitucional i estatutari de competències.

Per connexió, es traslladen aquestes consideracions als articles 8, 9 i 10, darrer paràgraf, en la mesura que fan refe-

rència al Pla nacional de salvaguarda del patrimoni cultural immaterial, com a marc que delimita les actuacions de les comunitats autònomes, en relació, respectivament, amb la promoció de mesures d'informació i sensibilització de la població, l'establiment de mesures de garantia de l'accés de la ciutadania a les manifestacions immaterials de la cultura i la fixació de bases i línies de col·laboració per a l'impuls de la comunicació cultural entre comunitats autònomes.

4. L'article 11.2.b atribueix al Ministeri d'Educació, Cultura i Esport, en col·laboració amb les comunitats autònomes, la gestió de l'Inventari general del patrimoni cultural immaterial. Aquesta assignació funcional es desenvolupa materialment a l'article 14, inserit dins del títol relatiu als instruments de cooperació. D'acord amb aquest precepte, l'Inventari té com a objectiu proporcionar informació actualitzada sobre les manifestacions que l'integren, a partir de la informació que proporcionin l'Estat i les comunitats autònomes, i inclou els béns culturals immaterials de les comunitats autònomes declarats amb el grau de protecció màxim i els béns protegits sota la categoria de manifestació representativa del patrimoni cultural immaterial. A la pertinença de la declaració de manifestació representativa per part de l'Estat farem referència, més endavant, quan examinem l'article 12.1 de la Llei.

Reprenent l'article 14, aquest reitera, a més, que la gestió de l'Inventari correspon al Ministeri d'Educació, Cultura i Esport, realitza una habilitació al reglament per al seu desenvolupament i, finalment, encarrega a l'Administració general de l'Estat que subministri la informació que s'hi conté a les instàncies internacionals. Cap d'aquests punts mereix l'objecció del Govern que, en canvi, considera que «podria ser lesiu de les competències de la Generalitat» l'obligació a les comunitats autònomes d'observar les metodologies comunes de registre, tal com es preveu en l'apartat 6, amb la dicció següent:

«Les declaracions, llistes, inventaris i atles de les comunitats autònomes que s'hagin d'incloure en l'Inventari han d'observar metodologies comunes de registre, i s'han de relacionar amb l'Inventari general a través de mitjans digitals interoperatius.»

Per tal de donar resposta al dubte plantejat, i per centrar la matèria que ens ocupa, cal dir, com hem tingut ocasió de recordar (entre d'altres, DCGE 26/2014, de 18 de desembre), que la potestat de normació de l'Estat per a la creació d'un registre únic (com seria el cas de l'Inventari general que ara ens ocupa) ha estat admesa per la jurisprudència constitucional quan la coordinació per part de l'Estat esdevinguí un requisit indispensable per a l'assoliment de la finalitat de la norma, d'acord amb la naturalesa de les accions a desenvolupar i la tipologia i diversitat dels operadors i els destinataris.

Així, l'alt tribunal, en diversos pronunciaments (molt recentment, en les STC 11/2015, de 5 de febrer, i 85/2015, de 30 d'abril) ha tingut en compte, amb diferent abast i donant una posició de primacia en general a la mútua informació, la necessitat de centralitzar les funcions executives de caràcter registral, amb la participació de les comunitats autònomes en el subministrament de les dades. Ara bé, també ha remarcat que les propostes d'inscripció, autorització, cancel·lació o revocació que efectuïn en aquests casos les comunitats autònomes han de ser acceptades per l'Estat com a vinculants.

Com s'ha dit, la sol·licitud no qüestiona aquesta doctrina i, fins i tot, fa citació de la STC 17/1991 (FJ 12) on es va avalar l'existència d'instruments similars. En aquella ocasió, el Tribunal va entendre que els registres, catàlegs i censos que es preveïen en la Llei estatal del patrimoni històric eren «manifestaciones del designio de la Ley de articular los mecanismos de coordinación, conocimiento y publicidad precisos para desarrollar las competencias en la materia» i es constituïen en «el elemento formal imprescindible para ejercer exclusivamente las competencias en la defensa del Patrimonio Histórico Español, constitucionalmente asignadas al Estado (art. 148.1.28)»; hi afegia que, a més, no privaven de la competència les comunitats autònomes en la mesura que aquestes podien crear instruments equivalents.

Tornant a l'Inventari general objecte d'anàlisi, i al dubte que ens planteja la petició sobre les metodologies comunes de registre, cal fer avinent que aquest instrument, de la mateixa manera que les llistes, els catàlegs o els atles, té per finalitat identificar i donar informació dels béns que s'hi in-

clouen. Aquesta naturalesa es desprèn de la redacció mateixa del precepte (art. 14.1 i .2) i està en consonància amb la Convenció de la UNESCO que obliga els estats que en formen part a confeccionar un o diversos inventaris «[p]er assegurar la identificació amb fins de salvaguarda» (art. 12.1). En el cas que ens ocupa, recordem, l'Inventari es dirigeix als béns culturals immaterials que es consideren objecte de protecció específica autonòmica en el grau més elevat, com també als béns integrats en la categoria de manifestació representativa del patrimoni cultural immaterial.

En aquest sentit, hem d'insistir que el Tribunal Constitucional, quan ha reconegut la possibilitat de crear un registre únic per a tot l'Estat a efectes d'informació i publicitat, ha admès que d'això se'n pugui derivar la fixació de «las directrices técnicas y de coordinación necesarias» para garantizar su centralización» i eficàcia (STC 85/2015, FJ 5, amb citació d'altres d'anteriors).

Per tant, a priori, l'exigència de la metodologia comuna de registre prevista a l'article 14 podria formar part d'aquestes directrius tècniques exigibles per aconseguir l'homogeneïtzació de la informació que integra el registre i que contribuiria a la finalitat de «preservación del patrimonio cultural común» (STC 49/1984, FJ 6, i 179/2013, de 21 d'octubre, FJ 4), atès que, com hem indicat, els béns que en formen part, per la seva significació, són objecte d'una protecció singular. La naturalesa de béns rellevants implica que la publicitat no només és una exigència prèvia per a la seva defensa específica sinó que possibilita la comunicació cultural entre comunitats autònomes respecte d'aquesta qüestió (art. 149.2 CE) (STC 17/1991, FJ 12).

No obstant això, l'establiment de les condicions d'una metodologia comuna per al registre, que tenen caràcter eminentment organitzatiu, han de resultar proporcionades al seu contingut i a la seva finalitat.

Vist que el precepte no preveu expressament l'abast concret i les condicions de l'establiment de la metodologia comuna, en la mesura que aquesta se circumscriu a fixar unes directrius mínimes indispensables per tal d'aconseguir l'homogeneïtat en el contingut de la informació que han de facilitar les comunitats autònomes sobre els béns immaterials

que n'han de formar part per tal d'assolir els objectius de coneixement i publicitat necessaris per a la seva identificació, protecció i difusió, l'esmentada previsió no vulneraria les competències de la Generalitat en matèria de cultura de l'article 127 EAC. En cap cas, però, això hauria d'implicar la imposició d'unes pautes o instruccions exhaustives a l'hora d'elaborar els catàlegs, les llistes o els inventaris propis del patrimoni immaterial de les comunitats autònomes (com ara, en el cas de Catalunya, el Catàleg del Patrimoni Festiu o l'Inventari del Patrimoni Etnològic) perquè, si fos així, l'Estat estaria determinant el contingut i la metodologia propis dels registres autonòmics, cosa que excediria la seva competència en matèria de cultura.

Ultra això, atès que el mateix article 14 difereix al reglament el desenvolupament de l'estructura i el funcionament de l'Inventari general, en la mesura que, en aquesta norma, es poguessin fixar les prescripcions sobre les metodologies comunes de registre, seria el moment d'analitzar si superen el caràcter de mínim indispensable per assolir l'homogeneïtat de la informació i, per tant, si s'ajusten a l'ordre constitucional i estatutari de distribució de competències.

Finalment, pel que fa a la relació dels registres autonòmics i estatal a través de mitjans digitals interoperatius que fixa aquest mateix apartat *in fine*, entenem que la dita exigència, considerada la interoperativitat com l'establiment dels mecanismes que permeten la interconnexió, el funcionament de forma compatible i l'intercanvi de dades entre els sistemes informàtics, tindria cabuda dins la capacitat de l'Estat de fixar directrius tècniques per tal d'assolir la finalitat de tramesa d'informació.

A tot el que acabem de dir cal afegir que, segons hem apuntat, la dicció mateixa de la Llei disposa que la gestió de l'Inventari encarregada al Ministeri s'ha de fer «en col·laboració amb les comunitats autònomes» (art. 11.2.b), per la qual cosa s'entén que, perquè aquesta sigui efectiva, en la determinació dels aspectes que afectin l'esmentada gestió, entre els quals poden estar compresos els relatius als punts que acabem d'examinar, s'haurà d'articular la participació autonòmica corresponent.

En conseqüència, d'acord amb el que acabem d'exposar, l'apartat 6 de l'article 14 de la Llei 10/2015 no vulnera les competències de la Generalitat sobre patrimoni cultural *ex* article 127 EAC.

5. L'article 11.2.c de la Llei 10/2015 atribueix a l'Administració general de l'Estat (al Ministeri d'Educació, Cultura i Esport) la funció de «salvaguarda del patrimoni cultural immaterial mitjançant la Declaració de manifestació representativa del patrimoni cultural immaterial, en els termes que preveu aquesta Llei».

Com a desenvolupament de l'anterior previsió, l'article 12 de la mateixa Llei, amb la denominació «Declaració de manifestació representativa del patrimoni cultural immaterial», estableix a l'apartat 1 que l'Administració general de l'Estat té competències per declarar la protecció i adoptar mesures de salvaguarda respecte dels béns del patrimoni cultural immaterial en els següents supòsits: quan superin l'àmbit de la comunitat autònoma i no hi hagi cooperació (lletra *a*); quan ho sol·liciti la comunitat autònoma (lletra *b*); quan la consideració conjunta del bé exigeixi per a la seva comprensió específica una consideració unitària (lletra *c*); quan el bé estigui associat o vinculat a serveis públics de titularitat estatal (lletra *d*), i, finalment, quan tinguin una especial rellevància internacional (lletra *e*).

El sol·licitant argumenta els seus dubtes principalment amb relació a les lletres *a*, *c* i *e* d'aquest precepte, pel fet que, a parer seu, no s'ajusten a la doctrina constitucional en la matèria, ja que amplien els casos en què correspon a l'Estat la declaració (supòsit de vinculació a un servei públic de titularitat estatal), sobre la base d'una pretesa supraterritorialitat i de la possible incidència internacional de la declaració. En aquest sentit, el fet que l'apartat 3 de l'article 12 permeti a les comunitats autònomes efectuar la seva pròpia declaració no salva aquesta vulneració de competències, des del moment en què condiciona aquesta possibilitat a la necessitat d'un acord previ amb l'Estat.

D'entrada, hom pot dir que l'instrument de protecció que regula l'article 12 de la Llei objecte de dictamen seria l'equiva-

lent al dels articles 9 i següents de la Llei 16/1985, relatius a la declaració de béns d'interès cultural del patrimoni històric espanyol (mobles o immobles). Com se sap, aquesta declaració o decisió constitueix un requisit per tal que els béns afectats puguin gaudir de singular protecció i tutela, tant per a la defensa contra la seva exportació i espoliació, com per a la submissió a un règim específic derivat de la seva importància cultural, que comprèn mesures d'estricta protecció i defensa i d'altres de naturalesa jurídica variada (p. ex. la suspensió de llicències municipals d'enderrocament o la realització d'obres en immobles, art. 37, o l'adopció de mesures concretes de foment i d'un sistema d'infracció i sancions, art. 67 i seg.).

Sobre aquesta qüestió concreta s'ha pronunciat el Tribunal Constitucional, i ha recordat que la categoria legal dels béns d'interès cultural dins del patrimoni històric espanyol, que requereix una definició unitària en la seva essència *ex* article 149.2 CE (STC 122/2014, FJ 5), està integrada pels més rellevants, els quals, òbviament, estan situats en alguna de les comunitats autònomes. Per aquesta raó, «a ellas, en cuanto la tengan asumida estatutariamente, debe corresponder la competencia para emitir su declaración formal, sin perjuicio de la del Estado en los supuestos singulares». A partir d'aquesta doctrina, accepta com a supòsit singular el dels béns adscrits a serveis públics gestionats per l'Administració de l'Estat (art. 6.b Llei 16/1985), però no admet una aplicació extensiva d'aquesta competència estatal, la qual no pot atribuir-se en contra d'allò que en general preveuen els estatuts d'autonomia. En aquest context, reconeix explícitament la competència de les comunitats autònomes per definir i regular els béns que integren el seu patrimoni històric (STC 17/1991, FJ 10 i 11).

Certament, l'específica naturalesa dels valors, les tradicions i les manifestacions culturals requereix forçosament una adaptació de les mesures tradicionals que ha adoptat l'Estat a l'hora de protegir el patrimoni material. Així, la salvaguarda d'aquest tipus de béns, essencialment mitjançant la seva difusió i transmissió intergeneracional, demanarà habitualment el protagonisme i la implicació de les comunitats portadores, com a titulars, mantenidores i legítimes usuàries. D'altra part, la declaració del seu caràcter representatiu hau-

ria de preveure el context (espacial i temporal) on es desenvolupa la manifestació cultural immaterial i els béns materials que hi estan associats, com també contenir la informació i la documentació que permetés identificar els riscos que amenacen la seva existència o desvirtualització. En definitiva, seguint el marc normatiu internacional, l'objectiu principal seria mantenir la vigència i el caràcter viu i dinàmic de la manifestació afectada, generant una voluntat de pervivència i d'implicació social i col·lectiva.

Ara bé, el fet que els béns culturals no materials siguin intangibles i, a voltes, de difícil identificació o localització territorial específica, no seria fonament suficient per ampliar artificialment la competència a l'Estat a l'hora de declarar-los, en aquest cas, dins de la nova categoria establerta per la Llei 10/2015.

A) La lletra *a* de l'article 12.1 atribueix a l'Administració general de l'Estat la competència per a la declaració de manifestació representativa del patrimoni cultural immaterial quan els béns immaterials «superin l'àmbit territorial d'una comunitat autònoma i no hi hagi un instrument jurídic de cooperació entre comunitats autònomes per a la protecció integral d'aquest bé».

Sobre aquesta concreta assignació competencial, el Govern al·lega que un element del patrimoni cultural pot estar present, com a propi, en diverses comunitats autònomes, però això no ha d'impedir que siguin les comunitats autònomes on aquest element es manifesti les que, individualment o de manera coordinada, determinin la rellevància del bé a efectes de la declaració i estableixin les mesures comunes de salvaguarda.

En primer lloc, i a tall de contextualització fàctica, cal tenir present que amb caràcter àmpliament majoritari, les manifestacions del patrimoni cultural immaterial solen tenir un abast local, tant pel que fa al territori en el qual es projecten com a la comunitat en les quals arrelen. Prova d'aquesta evidència és l'actual catàleg d'activitats reconegudes per la UNESCO a l'Estat espanyol, que incorpora supòsits com la festa dels patis de Còrdova o els castells en les festivitats dels pobles i ciutats de Catalunya. Així, la seva naturalesa supraterritorial, en relació

amb les comunitats autònomes, amb independència del caràcter comú de determinades cultures que desborden els límits de més d'una, esdevindrà excepcional si s'aborden des del concepte del patrimoni immaterial, tal com és concebut i tractat per la normativa sectorial corresponent.

Dit això, i situats ja en el nivell més estrictament jurídic, en primer lloc hem de fer referència a la doctrina consolidada respecte de l'efecte de la supraterritorialitat en relació amb el model de distribució de competències entre poders. En aquest sentit, hem de recordar que el Tribunal Constitucional, pel que ara interessa, ha reiterat, en nombroses ocasions, que la supraterritorialitat no és un criteri, per si sol, d'atribució de competències a l'Estat, sinó que se n'ha de fer un ús molt limitat, quan no sigui possible establir els corresponents punts de connexió que permetin l'exercici de les competències autonòmiques. A tall de síntesi, aquesta situació es podria donar en cas que: no fos possible el fraccionament de l'activitat pública; no existissin mecanismes de cooperació o coordinació; es requerís un grau d'homogeneïtat que només garanteix un únic titular, forçosament l'Estat; es tractés d'integrar interessos contraposats dels seus components parcials i, finalment, hi hagués perill de danys irreparables (per totes, recentment i recollint doctrina anterior, STC 85/2015, de 30 d'abril, FJ 3).

D'acord amb aquest paràmetre, aplicat a la matèria de cultura que ara ens ocupa i projectat sobre la literalitat del precepte que estem examinant, es pot comprovar com la lletra *a* de l'apartat primer de l'article 12 de la Llei, mitjançant la previsió merament formal o nominal de la possible incidència de l'element de la supraterritorialitat, configura un supòsit que trasllada la competència de l'àmbit autonòmic a l'estatal. Així, el possible desbordament territorial, juntament amb l'absència d'un instrument de col·laboració entre les dues o més comunitats autònomes afectades, s'erigeix en premissa suficient per atorgar la funció de la declaració a l'Administració de l'Estat.

Segons el nostre parer, aquesta formulació és contrària tant a la jurisprudència constitucional relativa a l'exercici de les competències del procediment aplicable al patrimoni cultural material *ex* article 149.1.28 CE, que hem exposat al fonament jurídic segon, com a les competències mateixes de la Genera-

litat establertes a l'article 127 EAC. Tal com hem indicat en l'apartat del paràmetre constitucional, la caracterització estatutària incorpora inherentment les capacitats i els instruments suficients i necessaris, normatius i executius, per dissenyar, aprovar i implementar polítiques pròpies en matèria de cultura per part de la Generalitat, especialment i de manera molt destacada pel que fa a aquelles manifestacions connectades amb la singularitat nacional i cultural d'un poble, com el català, que disposa d'un patrimoni cultural i històric comú i diferenciats, inclòs l'aranès, que aspira a preservar, fomentar i projectar com a expressió essencial de la seva identitat col·lectiva.

I aquesta capacitat, necessàriament, comprèn tant les polítiques actives com les passives. Això, sens dubte, comporta l'elecció d'allò que es vol fer o promoure, quan i com i els possibles termes de la col·laboració amb altres comunitats autònomes implicades. I, per tant, també la possibilitat de rebutjar les pràctiques i tradicions que no es considerin pròpies o s'estimin inadequades pel que fa a la seva protecció. D'aquesta manera, una comunitat autònoma, en exercici de l'esmentada competència, ha de poder optar legítimament per no articular un instrument de cooperació amb altres comunitats, precisament, com a manifestació de la voluntat d'una determinada política cultural.

En conclusió, la lletra *a* de l'apartat 1 de l'article 12 de la Llei 10/2015 vulnera les competències de la Generalitat previstes a l'article 127 EAC.

B) Segons la lletra *b* de l'article 12.1, també correspon a l'Administració estatal la potestat executiva de declaració representativa de la manifestació cultural quan així ho sol·liciti la comunitat autònoma on aquesta tingui lloc i hi hagi una petició prèvia de la comunitat portadora del bé, la qual defineix l'article 3.c com la titular, mantenidora i legítima usuària d'aquest.

El sol·licitant considera que, si bé la norma no és directament lesiva de les competències de la Generalitat, «resulta sorprenent perquè podria comportar una renúncia en l'exercici d'una competència autonòmica».

Certament, és doctrina constitucional coneguda que les competències són irrenunciables per al poder públic que les té atribuïdes legítimament (per totes, STC 88/2014, de 9 de juny), però també que el seu exercici es caracteritza, entre d'altres, per l'adopció de les corresponents decisions de com dur-les a terme. I, en aquest cas, d'acord amb el que disposa el precepte analitzat, la comunitat autònoma pot considerar més convenient, per les raons que sigui, que faci l'acció de declaració l'Estat, i aquesta decisió suposa, en si mateixa, l'exercici de la seva competència en l'àmbit que ara ens ocupa, la política cultural.

En conclusió, la lletra *b* de l'apartat 1 de l'article 12 de la Llei 10/2015 no és contrària a la Constitució ni a l'Estatut.

C) Pel que fa a l'examen del text de la lletra *c*, en primer lloc hem de destacar el seu caràcter marcadament ampli i imprecís, en la mesura que estableix com a requisit d'atribució de la competència en la declaració de la protecció dels béns per part de l'Administració de l'Estat que «per a la seva comprensió específica» calgui «una consideració unitària d'aquesta tradició compartida, més enllà de la pròpia que pugui rebre en una o diverses comunitats autònomes». De fet, el preàmbul es refereix a aquest supòsit (lletra *B*, apt. IV, par. quart a sisè), sense aportar cap element característic que permeti deduir en què consisteix aquest tipus de patrimoni comú.

D'acord amb el paràmetre que hem indicat en el fonament jurídic anterior, la concepció cultural del patrimoni d'Espanya troba el seu suport en la diversitat cultural i, fins i tot, en el pluralisme nacional de l'Estat. I aquesta concepció, fixada en el preàmbul de la Constitució i en diversos articles de la norma fonamental, es reflecteix especialment en l'àmbit de la cultura, i més concretament, com ja hem indicat repetidament, en l'apartat segon de l'article 149 CE, que reconeix expressament les peculiaritats culturals dels diversos pobles d'Espanya (STC 154/1985, de 12 de novembre, FJ 5).

D'aquesta manera, l'atribució a l'Estat de la potestat per declarar el caràcter representatiu dels béns a què fa referència aquest precepte, ha de respectar, segons la doctrina constitucional, dos requisits. D'una banda, i el més important, la

possible declaració d'aquest patrimoni immaterial comú ha de comptar amb l'acord de les comunitats autònomes, mitjançant el corresponent mecanisme de col·laboració i de conformació de la voluntat que ho faci possible. I això ha de ser així perquè, en cas contrari, ens situaríem en un supòsit d'imposició per part de l'Administració de l'Estat d'una manifestació cultural que pretén ser declarada com a integrant i representativa d'una «tradició compartida» i que, per contra, podria ser considerada com a no suficientment representativa, estranya o, fins i tot, contrària a la cultura mateixa de les comunitats que, pretesament, en són creadores i, alhora, receptores.

En el cas de Catalunya, com també en el supòsit d'altres nacionalitats i regions de l'Estat, consideren que la condició de la participació efectiva i determinant en la identificació del possible patrimoni immaterial comú és una exigència constitucional que no pot ser ignorada per la corresponent norma sectorial i que tampoc no pot ser substituïda per un mer tràmit d'audiència o de consulta no vinculant.

Altrament, l'acceptació de la lletra c, tal com està redactat el text vigent, pot conduir al reconeixement d'un bé cultural immaterial com a compartit que en realitat no forma part ni és integrat de manera voluntària en l'imaginari col·lectiu dels diferents pobles i comunitats de l'Estat. Aquesta possible conseqüència encara té menys sentit, no únicament des del punt de vista de la seva adequació constitucional, sinó també pel fet que es tracta d'una matèria d'origen, construcció i conservació eminentment comunitària i consuetudinària, extremadament sensible i que connecta amb els elements més nuclears i configuratius de la identitat col·lectiva. Per això mateix, han de ser expressió d'una cultura democràtica, que sota cap concepte pot evocar episodis de períodes històrics anteriors en els quals la cultura era instrumentalitzada com a mitjà d'imposició i uniformització.

D'altra banda, i com a segon requisit, la declaració del bé comú ha de ser respectuosa amb l'exercici de les competències pròpies en matèria de cultura, que en el cas de Catalunya es troben recollides, com és ben sabut, en l'article 127 EAC. Així, en el mateix sentit que hem indicat anteriorment, les potestats estatutàries comporten la capacitat per dur a terme

polítiques pròpies, sense interferències que no comptin amb la seva acceptació, especialment quan siguin susceptibles d'incidir en les expressions més significatives i diferencials de la seva identitat cultural.

Dit això, hem de concloure que la lletra *c* de l'article 12.1 de la Llei 10/2015 vulnera els articles 149.2 CE i 127 EAC, en la mesura que la participació de les comunitats autònomes en la declaració de la protecció dels béns del patrimoni cultural immaterial als quals s'aplica no és determinant sinó merament procedimental en l'adopció de la corresponent decisió. I així ho valorem perquè l'article 12.4, quan regula el procediment d'elaboració del real decret que conté la declaració, redueix la consulta i la participació de les comunitats autònomes a un tràmit d'audiència i a l'emissió de dos informes, els efectes vinculants dels quals ni tan sols s'especifiquen.

Convé subratllar que aquesta conclusió no és traslladable en general a la regulació dels elements essencials del procediment que conté el dit apartat 4 de l'article 12, que s'aplica a tots els supòsits de declaració de manifestació representativa enumerats a les lletres de l'apartat 1. Per tant, quan es tracti de l'acció de declaració o significació de l'Estat prevista a les lletres *b* i *d*, els tràmits d'audiència pública de les comunitats autònomes i d'elaboració d'informes per part d'aquestes són suficients per garantir la seva participació en l'adopció de la decisió final estatal.

D) La lletra *e* de l'article 12.1 estableix una última circumstància que permet a l'Estat incloure determinats béns culturals immaterials en la categoria legal de «manifestacions representatives» quan «el bé posseeixi una especial rellevància i transcendència internacional per a la comunicació cultural, en ser expressió de la història compartida amb altres països».

En relació amb aquest supòsit, el sol·licitant argumenta que la incidència internacional, perquè es tracti d'una «expresión compartida con otros países» tampoc no pot justificar la competència estatal, ja que, d'acord amb els termes de la doctrina constitucional, «[n]o sembla que la declaració d'un bé com a integrant del patrimoni cultural immaterial

pugui produir cap afectació de la competència de l'Estat en matèria internacional».

En aquesta línia, l'Estatut, com hem assenyalat en el fonament jurídic primer, conté el mandat que la Generalitat ha de promoure la comunicació cultural de Catalunya amb altres comunitats i territoris, pertanyents o no a l'Estat espanyol (art. 12), al mateix temps que li atribueix expressament la competència per intervenir en el vessant exterior, incloent-hi la projecció internacional en l'àmbit cultural (art. 127.1.d.Tercer i 193 i seg. EAC). Addicionalment, i de manera explícita, també preveu que quan l'Estat dugui a terme activitats amb relació a la projecció internacional de la cultura, s'hauran d'articular fórmules de col·laboració i cooperació entre el Govern central i el de la Generalitat (art. 127.3 EAC).

Sobre la projecció internacional dels valors culturals, s'hi ha pronunciat el Tribunal Constitucional, a la ja citada STC 17/1991, on ha raonat que:

«Tampoco es lícito recabar para el Estado la competencia exclusiva acudiendo al concepto de relaciones internacionales (art. 149.1.3 de la CE), pues no cabe extender un título esencialmente político y propio de las relaciones entre Estados a un aspecto tan singular, utilizándolo para negar a las Comunidades Autónomas toda posibilidad de actuar en la difusión o intercambio cultural de su Patrimonio Histórico o de promover sus valores culturales fuera de España, siempre que con ello no se comprometa la soberanía nacional ni se generen responsabilidades del Estado frente a terceros.» (FJ 6)

Seguidament, en aquesta mateixa Sentència i en el mateix fonament jurídic, es declara que tant l'Estat com les comunitats autònomes «por títulos concurrentes en virtud del sistema de distribución de competencias, derivado del art. 149.2 CE» tenen capacitat per a la «difusión internacional de los valores culturales de estos bienes en cuanto integrantes del Patrimonio cultural español [...], siempre que [...] no se trate de actos generadores de responsabilidades del Estado».

Per tant, el Tribunal reconeix expressament a les comunitats autònomes la capacitat de difusió i promoció del seu patrimoni i els seus valors culturals fora d'Espanya i, al mateix temps, tot i que rebutja la invocació del títol competencial de

l'article 149.1.3 CE, admet que l'Estat, a l'empara de l'article 149.2 CE, pugui exercir aquestes funcions amb relació als béns integrants del patrimoni cultural espanyol.

De la mateixa manera, existeix una doctrina constitucional consolidada, especialment a partir de la STC 165/1994, de 26 de maig, que admet l'acció exterior de les comunitats autònomes sempre que no interfereixi amb les funcions de l'Estat que s'inclouen en la competència de relacions internacionals.

Ara bé, com hem dit amb ocasió de l'anàlisi de la lletra c, la facultat de l'Estat per declarar els valors culturals comuns per la seva «especial rellevància i transcendència internacional per a la comunicació cultural», als quals es lliga un règim especialment intens de salvaguarda, tot i que plenament legítima, no té caràcter il·limitat, ja que, en cas contrari, podria buidar la competència autonòmica en matèria de cultura. Altrament dit, la rellevància internacional que pugui presentar un bé immaterial no pot esdevenir un punt de connexió que, *per se*, condueixi al desplaçament de la competència de la Generalitat sobre qualsevol activitat de caràcter cultural.

D'acord amb això, quan es tracti de béns que, per la seva idiosincràsia i significació, constitueixin la base d'un sentiment d'identitat i continuïtat arrelat en una comunitat autònoma i estiguin reconeguts com a representatius d'aquesta, resultarà imprescindible comptar amb la participació efectiva de les comunitats autònomes en el procediment per a la seva declaració com a integrants del patrimoni cultural immaterial espanyol.

En aquests supòsits, com ja hem dit abans, les previsions de l'article 12.4 constitueixen mers tràmits procedimentals que no són suficients per garantir aquesta participació ni per preservar, si és procedent, l'exercici de les polítiques culturals de la Generalitat, tant actives com passives, sense interferències que no tinguin en compte la seva conformitat amb aquesta activitat de significació per part de l'Estat.

En conclusió, la lletra e de l'apartat 1 de l'article 12 de la Llei 10/2015, posada en connexió amb el que disposa l'apartat 4, vulnera l'article 149.2 CE i els articles 127 i 193 EAC, en la mesura que la participació de les comunitats autònomes en la declaració de la protecció dels béns del patrimoni cultural

immaterial no és determinant sinó un mer tràmit en l'adopció de la corresponent decisió.

E) Finalment, per completar l'anàlisi de l'atribució competencial que fa a l'Estat l'article 11.2.c, cal fer referència, en darrer terme, a la previsió de l'apartat 3 de l'article 12. Aquest darrer apartat estableix que:

«La Declaració de manifestació representativa del patrimoni cultural immaterial per part de l'Estat no obsta a les accions de declaració o significació que, amb la finalitat de ressaltar les especificitats o modulacions que presenten en els seus àmbits territorials respectius, puguin realitzar les comunitats autònomes. En aquest cas, s'han de preveure acords de col·laboració entre l'Estat i les comunitats autònomes.»

El Govern qüestiona el fet que es condicioni aquesta declaració per part de la comunitat autònoma «a la necessitat d'un acord previ amb l'Estat, i especialment, l'ampliació dels supòsits de declaració per reial decret que l'article 11.c) atribueix a l'Estat en base a la supraterritorialitat podria ser contrària a la competència exclusiva de la Generalitat per a la protecció del patrimoni cultural».

Pel que fa a l'àmbit d'aplicació d'aquesta norma, del conjunt de la regulació de l'article 12 es desprèn que reconeix la possibilitat que es dugui a terme una doble declaració de manifestació representativa, estatal i autonòmica sobre un mateix bé cultural immaterial, per bé que, en el cas de la comunitat autònoma, limitada a les especificitats o modulacions que presenti en el seu àmbit territorial. Per tant, d'entrada i en la mesura que, com hem dit, aquests casos s'han ampliat sensiblement respecte al supòsit que reconeixia la Llei 16/1985, amb relació al patrimoni material, la situació de doble concurrència de l'activitat de significació cultural pot afectar sobre manera els béns immaterials que les comunitats autònomes considerin representatius del propi territori i base de la seva identitat col·lectiva.

Altrament, si bé la possibilitat de doble declaració sembla coherent amb la concurrència que presideix l'àmbit competencial de la cultura, l'article 12.3 conté dos elements que plantegen diverses consideracions crítiques.

D'una banda, l'apartat 3 de l'article 12 declara, com hem vist, que quan tingui lloc la doble declaració «s'han de preveure acords de col·laboració entre l'Estat i les comunitats autònomes». Aquesta referència genèrica als acords de col·laboració comprendria qualsevol dels mecanismes que preveu el títol I de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú i, en particular, podria resultar adient la celebració d'un conveni (art. 5). Però també permetria la inclusió d'una mesura concreta en un programa conjunt (art. 6) o, fins i tot, seria possible l'acord entorn d'una subvenció, la formació d'un consorci o el recurs a qualsevol altre instrument que reflectís un acord de col·laboració.

Arribats a aquest punt, convé recordar, com hem ressaltat en el fonament jurídic segon, que la crida a la col·laboració que incorpora expressament l'article 149.2 CE té una especial rellevància i, consegüentment, comporta que l'actuació de l'Estat en l'àmbit de la cultura no sigui possible sense la voluntat convergent de la comunitat autònoma. De la mateixa manera, el Tribunal Constitucional ha declarat que la col·laboració prevista en aquest precepte constitucional no és susceptible d'imposar-se. Per tant, cal interpretar que el sentit del precepte no és establir una imposició ni constituir un requisit obligatori sinó introduir una possibilitat de millorar la gestió d'un bé cultural immaterial tant per part de l'Estat com d'una comunitat autònoma, fent compatible l'assoliment d'un acord que faciliti la seva protecció i salvaguarda.

Però, d'altra banda, la norma és explícita quan diu que l'activitat de declaració o significació de la comunitat autònoma s'ha de fer «amb la finalitat de ressaltar les especificitats o modulacions que presenten [els béns culturals immaterials] en els seus àmbits territorials respectius». En aquest sentit, com ja hem argumentat abans, en aplicació de la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el patrimoni cultural històric, podem afirmar que la declaració de la rellevància d'una activitat o manifestació cultural correspon amb caràcter general a les comunitats autònomes, ja que en el seu territori és on normalment arrelen o es desenvolupen aquests béns, de naturalesa eminentment local.

Així mateix, resulta pertinent recordar que la concurrència material i funcional en l'àmbit de la cultura significa que l'Estat i les comunitats autònomes poden intervenir sobre un mateix objecte com si fossin dues competències exclusives. D'acord amb això, aquesta determinació del contingut de la declaració autonòmica continguda en l'article 12.3 canvia substancialment l'esmentada relació de concurrència perquè limita l'abast de la decisió autonòmica en l'activitat de declaració o significació cultural («especificitat o modulació») exercida en virtut de la seva competència general. I l'anterior restricció s'agreuja en la mesura que es projecta sobre un ampli espectre de supòsits en els quals l'Estat s'atribueix la potestat per integrar béns culturals en el seu patrimoni immaterial.

En conclusió, l'apartat 3 de l'article 12 de la Llei 10/2015 vulnera les competències de la Generalitat previstes a l'article 127 EAC i no troba empara en l'article 149, apartats 1.28 i 2 CE.

6. A continuació, cal examinar l'article 11.4 de la Llei que, d'una banda, conté una declaració general en la qual diu que correspon tant a l'Administració general de l'Estat com a les comunitats autònomes, cadascuna en l'àmbit de les competències respectives, la difusió internacional dels béns del patrimoni cultural immaterial espanyol i l'intercanvi d'informació cultural, tècnica i científica amb els altres estats i amb els organismes internacionals.

I, de l'altra, amb caràcter particular i fent citació expressa del títol competencial de l'article 149.1.3 CE per justificar aquesta regulació, en el paràgraf segon estableix el procediment per elevar a la UNESCO les propostes per incloure béns culturals no materials en alguna de les tres categories de protecció que estableix la Convenció d'aquest organisme internacional, a la qual hem al·ludit en ocasions anteriors: la Llista representativa del patrimoni cultural immaterial de la humanitat, que es compon de les manifestacions que il·lustren la diversitat del patrimoni cultural i contribueixen a donar-li una major visibilitat (art. 16); la Llista de béns que requereixen mesures urgents de salvaguarda, que està integrada pels elements del patrimoni cultural immaterial que les comunitats i els estats part consideren que necessiten mesures de protecció immediates per asse-

gurar la seva transmissió i continuació (art. 17), i els programes, els projectes i les activitats de salvaguarda d'aquest tipus de patrimoni que reflecteixin de manera més adequada els principis i objectius de la Convenció (art. 18).

Finalment, en el paràgraf tercer s'estableix un altre procediment en el si del Comitè Intergovernamental per la Salvaguarda del Patrimoni Cultural davant la UNESCO mitjançant el qual l'Administració de l'Estat podrà sol·licitar assistència internacional per a la protecció d'aquest patrimoni present en el territori estatal. I el paràgraf quart preveu que aquesta Administració pugui promoure candidatures, conjuntament amb altres estats, per a la posada en valor de patrimoni cultural immaterial compartit.

L'escrit de petició assenyala que si bé les previsions de l'article 11.4 no comporten «directament una lesió competencial [...], sorprèn que la Llei no estableixi que aquestes actuacions [les que tenen lloc davant de la UNESCO per proposar la inclusió de béns a la Llista representativa del patrimoni immaterial de la humanitat] s'han de fer a proposta de les comunitats autònomes i amb la participació d'aquestes, tal com es preveu en el procediment per a la presentació de les candidatures per a la Llista de patrimoni mundial que es pot consultar al web del Ministeri d'Educació i Cultura i que, en el cas de Catalunya, ha regulat expressament el Decret 186/2013.»

Per tant, hem de limitar el nostre examen a allò que disposa el paràgraf segon de l'article 11.4, en relació amb les propostes de béns immaterials que realitza l'Estat davant la UNESCO per a la seva inclusió en les llistes abans explicitades i, en concret, a la manca de referència a la capacitat d'iniciativa de les comunitats autònomes respecte a candidatures que afectin el seu patrimoni cultural immaterial, així com a la no-previsió de cap participació en la seva tramitació.

Amb relació a aquesta qüestió, i ni que sigui a títol il·lustratiu, hem d'assenyalar que la Generalitat, en el Decret 186/2013, de 25 de juny, ha regulat aquesta facultat de proposta i capacitat de participació respecte del procediment d'elaboració de la candidatura dels béns del patrimoni cultural català per a la seva inscripció en la Llista del patrimoni mundial. Així, en el preàmbul d'aquesta norma, que és apli-

cable als béns culturals de caràcter material, es diu que «[a] l'Estat espanyol, correspon a cada comunitat autònoma la selecció dels béns del seu territori susceptibles de ser declarats patrimoni mundial per a la seva inclusió en la Llista indicativa de l'Estat espanyol, que aprova el Consell del Patrimoni Històric del Ministeri de Cultura».

D'entrada, quant al fonament competencial de la norma examinada, cal recordar que la Convenció de la UNESCO de què porta causa és un tractat internacional, ratificat per l'Estat espanyol, que, d'acord amb el seu contingut, pot generar compromisos i obligacions davant aquest organisme internacional. Per tant, no es tracta d'un supòsit de projecció exterior de les competències autonòmiques sobre cultura sinó de l'exercici d'actuacions estatals inseribles més pròpiament en l'àmbit de les relacions internacionals (per totes, STC 165/1994, FJ 6).

Ara bé, això anterior no obsta perquè en el desenvolupament del tractat en el pla intern i per tal de respectar les competències de les comunitats autònomes quant al seu patrimoni cultural immaterial, hagi de correspondre a aquestes la presentació de les propostes o candidatures de les manifestacions i activitats culturals nacionals o regionals que tinguin arrelament o es desenvolupin en el seu àmbit territorial, perquè, d'acord amb una política cultural pròpia, considerin convenient o necessari per a la seva pervivència i difusió que gaudeixin del règim de protecció específic previst a la Convenció internacional. En aquest sentit, la mateixa Convenció atribueix la decisió de la inscripció dels béns immaterials al Comitè de la UNESCO però reconeix que aquest procediment, per més que la llista de candidatures l'hagi de presentar l'Estat part del tractat, es regeix pel principi de participació.

No hem d'oblidar, a més, que l'article 198 EAC estableix que la Generalitat ha de participar en els organismes internacionals competents en matèries d'interès rellevant per a Catalunya, especialment la UNESCO i altres organismes de caràcter cultural, en la forma que estableixi la normativa corresponent.

D'altra banda, per situar el context de la norma, cal indicar que també el Reglament d'organització i funcionament de la Conferència Sectorial de Cultura, aprovat el 4 de juliol de 2002, entre les funcions d'aquest òrgan recull la d'articular la infor-

mació de les comunitats autònomes en relació amb els tractats internacionals en què Espanya sigui part i actuar com a via general d'informació i participació interna de les comunitats autònomes en els organismes internacionals especialitzats en assumptes culturals, particularment la UNESCO (art. 3.g).

Malgrat tot, el precepte que ara s'examina no fa cap referència a la participació de les comunitats en el procediment intern de selecció de les candidatures de béns immaterials davant la UNESCO i, en aquest sentit, tampoc no resulta suficient la previsió continguda al paràgraf primer del mateix article 11.4, que es limita a fer una invocació general a la projecció internacional dels valors culturals per part de l'Administració de l'Estat i de les comunitats autònomes «en l'àmbit de les seves competències». Tampoc ho és el fet que, en el lloc web del Ministeri d'Educació, Cultura i Esport, es publiqui un procediment d'elaboració de candidatures per a les dues llistes que crea la Convenció, en el qual es preveu una participació autonòmica, ja que la norma que ha d'atribuir expressament aquesta competència a les comunitats autònomes és la Llei 10/2015 que, com hem vist, no conté cap referència a aquesta qüestió.

En conclusió, el segon paràgraf de l'apartat 4 de l'article 11 de la Llei 10/2015 vulnera l'article 198 EAC.

7. La disposició final tercera de la Llei recull els títols competencials que, a criteri del legislador estatal, habiliten amb caràcter general la norma (art. 149.1.1 i .28 i 149.2 CE), així com els que específicament donen cobertura als articles 11.4 (art. 149.1.3 CE) i 7 (art. 149.1.30 CE).

Als diferents apartats del fonament anterior hem examinat l'abast de cada títol competencial per emparar els preceptes legals qüestionats i, per tant, les conclusions a què hem arribat sobre cadascun d'aquests són traslladables a la disposició final qüestionada. En efecte, com ha declarat el Tribunal Constitucional, en ocasió de l'examen de diverses normes de caràcter bàsic (per totes, STC 130/2013, de 4 de juny, FJ 14), i ha seguit aquest Consell (entre els més recents, DCGE 12/2014, de 20 de març, FJ 3.5; 26/2014, FJ 2.5.C, i 6/2015, de 14 de maig, FJ 3.3.i), ens trobem aquí davant d'una impugna-

ció que es pot qualificar de «sistemàtica» i, per tant, s'ha de resoldre en el mateix sentit que les impugnacions referides als preceptes substantius, sense que sigui necessari un pronunciament exprés i genèric sobre aquesta disposició, atès que s'hi projecta el que s'ha dit respecte de cada precepte.

En conseqüència, la disposició final tercera de la Llei 10/2015, en la mesura que dóna cobertura competencial a l'article 12, lletra *a* de l'apartat 1, i a l'apartat 3, com també a les lletres *c* i *e* del mateix apartat 1, aquestes últimes en relació amb el procediment previst a l'article 12.4 de la Llei esmentada, vulnera l'article 127 EAC i no troba empara en els articles 149.1.28 ni 149.2 CE. Així mateix, aquesta disposició, en l'habilitació competencial que efectua de l'article 11.4, segon paràgraf, vulnera l'article 198 EAC i no troba empara en l'article 149.3 CE.

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

CONCLUSIONS

Primera. La lletra *a* de l'apartat 1 i l'apartat 3 de l'article 12 de la Llei 10/2015, de 26 de maig, per a la salvaguarda del patrimoni cultural immaterial vulneren les competències de la Generalitat previstes a l'article 127 EAC i no troben empara en els articles 149.1.28 ni 149.2 CE.

Adoptada per majoria de vuit vots a favor i un en contra.

Segona. Les lletres *c* i *e* de l'apartat 1 de l'article 12 de la Llei 10/2015, posades en connexió amb el procediment previst a l'apartat 4 del mateix article, vulneren les competències de la Generalitat previstes a l'article 127 EAC i no troben empara en els articles 149.1.28 ni 149.2 CE.

Adoptada per majoria de vuit vots a favor i un en contra.

Tercera. L'apartat 4 de l'article 11 de la Llei 10/2015 vulnera les competències de la Generalitat previstes als articles 127 i 198 EAC i no troba empara en l'article 149.3 CE.

Adoptada per majoria de vuit vots a favor i un en contra.

Quarta. La disposició final tercera de la Llei 10/2015, en l'habilitació competencial que efectua dels preceptes indicats en les conclusions anteriors, és contrària a la Constitució i a l'Estatut.

Adoptada per majoria de vuit vots a favor i un en contra.

Cinquena. L'article 3; l'article 11, apartats 1 i 2; l'article 13 i, per connexió amb aquest, les referències al Pla nacional de salvaguarda del patrimoni cultural immaterial previstes als articles 8, 9 i 10, i l'article 14, apartat 6, de la Llei 10/2015 no són contraris a la Constitució ni a l'Estatut.

Adoptada per unanimitat.

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

Dictamen 13/2015, de 22 de setembre,
sobre la Llei 17/2015, de 9 de juliol, del Sistema
Nacional de Protecció Civil

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

DICTAMEN

Sol·licitat pel Govern de la Generalitat, sobre la Llei 17/2015, de 9 de juliol, del Sistema Nacional de Protecció Civil (BOE núm. 164, de 10 de juliol de 2015).

ANTECEDENTS

1. El dia 28 d'agost de 2015 va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries un escrit de la consellera de Governació i Relacions Institucionals, del dia 25 d'agost de 2015 (Reg. núm. 4921), pel qual, en compliment del que preveuen els articles 16.2.a i 31.1 de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries, es comunicava al Consell l'Acord del Govern de la Generalitat de sol·licitud d'emissió de dictamen sobre l'adequació a la Constitució espanyola i a l'Estatut d'autonomia de Catalunya dels articles 3; 4;

Ponent: Francesc de Paula Caminal Badia

14.3; 17.1, .2 i .4; 23.1, darrer paràgraf; 26.2 i .3, i 29 de la Llei 17/2015, de 9 de juliol, del Sistema Nacional de Protecció Civil.

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

2. El Consell de Garanties Estatutàries, en la sessió del dia 1 de setembre de 2015, després d'examinar la legitimació i el contingut de la sol·licitud, la va admetre a tràmit i es va declarar competent per emetre el dictamen corresponent, d'acord amb els articles 23 a 25 de la seva Llei reguladora. Se'n va designar ponent el conseller senyor Francesc de Paula Caminal Badia.

3. En la mateixa sessió, en aplicació de l'article 25, apartat 5, de la Llei 2/2009, el Consell va acordar adreçar-se al Govern a fi de sol·licitar-li la informació i la documentació complementàries de què disposés amb relació a la matèria sotmesa a dictamen.

4. Amb data de 7 de setembre de 2015, va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries un escrit de la consellera de Governació i Relacions Institucionals, de 7 de setembre de 2015 (Reg. núm. 4925), mitjançant el qual es va adjuntar un nou certificat de l'Acord de sol·licitud de dictamen adoptat pel Govern el dia 25 d'agost, en el text del qual es va esmenar un error material.

5. En data 15 de setembre de 2015, va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries un escrit de la consellera de Governació i Relacions Institucionals, de 14 de setembre (Reg. núm. 4940), que adjuntava, com a documentació complementària, un informe sobre la Llei 17/2015, de 9 de juliol, del Sistema Nacional de Protecció Civil, elaborat per l'Assessoria Jurídica del Departament d'Interior, de 29 de juliol de 2015.

6. Finalment, després de les corresponents sessions de deliberació, es va fixar com a data per a la votació i per a l'aprovació del Dictamen el dia 22 de setembre de 2015.

FONAMENTS JURÍDICS

Primer. L'objecte del Dictamen

Com s'ha indicat en els antecedents, el Govern sol·licita dictamen d'aquest Consell, prèviament i preceptiva a la interposició de recurs d'inconstitucionalitat, davant el Tribunal Constitucional, sobre la Llei 17/2015, de 9 de juliol, del Sistema Nacional de Protecció Civil. En concret, es demana el nostre parer consultiu respecte dels articles 3; 4; 14, apartat 3; 17, apartats 1, 2 i 4; 23, darrer paràgraf de l'apartat 1; 26, apartats 2 i 3, i 29, de l'esmentada norma legal.

Per tal de delimitar de forma suficient l'objecte del Dictamen, en aquest fonament jurídic exposarem, breument, el contingut i la finalitat de la Llei 17/2015, així com també el context normatiu en el qual s'insereix. Seguidament, explicitem allò que disposen els preceptes qüestionats i la fonamentació principal dels dubtes que susciten al sol·licitant i, en darrer terme, ressenyarem l'estructura en què s'articularà el Dictamen per donar complida resposta a la petició.

1. La Llei 17/2015, com es desprèn del seu títol mateix, crea un Sistema Nacional de Protecció Civil amb el propòsit de «reforçar els mecanismes que potenciïn i millorin el funcionament del sistema nacional de protecció dels ciutadans davant emergències i catàstrofes que ja va preveure la Llei anterior [...] amb la finalitat última d'afrontar de la manera més ràpida i eficaç les situacions d'emergència que es puguin produir, en benefici dels afectats i en compliment del principi de solidaritat interterritorial». En aquest sentit, i segons declara el llarg i extens preàmbul, no només es pretén respondre enfront de les emergències en què concorri l'interès nacional, mobilitzant els recursos a l'abast de l'Estat, «sinó també procurar i salvaguardar una coordinació dels diferents serveis i recursos de protecció civil integrant-los en “un disseny o model nacional mínim”». Això anterior, a més, «[p]ossibilita al mateix temps el millor compliment dels compromisos assumits en l'àmbit internacional i de la Unió Europea».

Per al·lusió en el proemi mateix, la norma que precedeix a la Llei objecte de la nostra anàlisi és la Llei 2/1985, de 21 de gener, sobre protecció civil (que inclou dinou articles, una disposició addicional, una de transitòria i quatre de finals) la qual, com més endavant veurem, va ser objecte d'un pronunciament del Tribunal Constitucional que interpreta i delimita quin és l'abast de les previsions que conté i el tipus d'emergències que integren el seu àmbit concret d'aplicació. Aquesta Llei ha estat desenvolupada, entre d'altres, per la Norma bàsica de protecció civil, aprovada pel Reial decret 407/1992, de 24 d'abril, que estableix les directrius essencials per a l'elaboració dels plans territorials —de comunitat autònoma, provincials i supramunicipals, insulars i municipals— i dels plans especials, per sectors d'activitat, tipus d'emergència o activitats concretes, o per la Norma bàsica d'autoprotecció, aprovada pel Reial decret 393/2007, de 23 de març, alhora que, també s'han elaborat diferents plans d'emergències i directrius bàsiques de planificació sobre riscos específics.

Quant a les mesures posades en marxa per la Unió Europea en l'àmbit de la protecció civil, a què hem vist que fa referència el preàmbul de la Llei, podem fer esment de la Decisió núm. 1313/2013/UE del Parlament Europeu i del Consell, de 17 de desembre, relativa a un «Mecanisme de Protecció Civil de la Unió», per la qual es deroguen les decisions 2007/779, de 8 de novembre, i 2007/162, de 5 de març, la qual té per objectiu reforçar la cooperació entre la Unió i els estats membres i facilitar la coordinació en l'àmbit de la protecció civil a fi de millorar l'eficàcia dels sistemes de prevenció, preparació i resposta davant de les catàstrofes naturals o d'origen humà, i la Decisió d'execució de la Comissió, de 16 d'octubre de 2014, per la qual s'estableixen les normes de desenvolupament de la Decisió 1313/2013/UE, que deroga les decisions 2004/277/CE, Euratom, i 2007/606/CE, Euratom.

La Llei 17/2015 s'estructura en sis títols, que contenen cinquanta-tres articles (incloent-hi un 7.bis, un 7.ter i un 7.quater), onze disposicions addicionals (incloent-hi una primera bis), una de transitòria i quatre de finals.

A grans trets, hom pot dir que cada títol està integrat per un conjunt de mesures de naturalesa semblant. Així, el

títol I (art. 1 a 7.querter) es dedica a les disposicions de caràcter general i, pel que ara interessa, conté un catàleg de definicions dels conceptes més substancials de la Llei (art. 2); crea el Sistema Nacional de Protecció Civil i la seva Estratègia (art. 3 i 4); regula un conjunt mínim dels drets i deures dels ciutadans en matèria de protecció civil, i estableix uns principis d'actuació dels poders públics respecte d'aquells (art. 5 a 7.querter).

El títol II (art. 8 a 30), que es subdivideix en set capítols, es refereix a les actuacions del Sistema Nacional de Protecció Civil. En el capítol I es contenen les mesures d'anticipació, que tenen per objecte determinar els riscos en un territori i obtenir informació i fer prediccions sobre situacions perilloses (art. 8). A aquests efectes, es crea la Xarxa Nacional d'Informació sobre Protecció Civil, amb la finalitat de contribuir a aquesta anticipació i facilitar una resposta eficaç, davant de qualsevol situació que ho requereixi (art. 9). En el capítol II es regulen les mesures de prevenció de riscos, encaminades a evitar o mitigar els possibles impactes adversos dels riscos i les amenaces d'emergència. D'acord amb això es perfila una política de prevenció que obliga tots els poders i les administracions públiques (art. 10), al mateix temps que es crea un Fons de prevenció d'emergències, gestionat pel Ministeri de l'Interior (art. 11), i una Xarxa d'Alerta Nacional de Protecció Civil, com a sistema de comunicació d'avisos d'emergència a les autoritats competents (art. 12). En el capítol III s'articulen les mesures de planificació, principalment mitjançant l'aprovació d'una norma bàsica de protecció civil (art. 13) i els plans de protecció civil, que poden ser de diferents tipus, com ara territorials, especials o d'autoprotecció (art. 14 i 15).

En el capítol IV es preveuen les actuacions de resposta immediata a les emergències per part dels serveis públics o privats d'intervenció i d'assistència, després de l'esdeveniment d'una emergència o en una situació derivada d'aquesta, i amb la finalitat d'evitar danys, rescatar i protegir les persones i els béns, vetllar per la seguretat ciutadana i satisfer les necessitats bàsiques de subsistència de la població afectada (art. 16). En aquest context es defineixen i qualifiquen els òrgans que formen els serveis públics d'intervenció i assis-

tència (art. 17); s'atribueixen un seguit de funcions al Centre Nacional de Seguiment i Coordinació d'Emergències de Protecció Civil (art. 18), i es diu quins seran els recursos disponibles i que facilitarà l'Estat en cas d'emergències que no hagin estat declarades d'interès nacional, en les quals haurà de col·laborar amb les comunitats autònomes i les entitats locals (art. 19).

Per la seva part, el capítol V fa referència a la fase de recuperació, integrada pel conjunt d'accions i mesures d'ajuda de les entitats públiques i privades dirigides al restabliment de la normalitat a la zona sinistrada, una vegada finalitzada la resposta immediata a l'emergència (art. 20). En relació amb això, es regulen les condicions que han de reunir els danys materials i personals perquè es puguin concedir les ajudes econòmiques corresponents (art. 21 i 22), s'estableix un procediment específic per a la declaració de «zona afectada greument» i es disposen les mesures econòmiques, fiscals, laborals i de seguretat social que es poden aplicar i que han de ser aprovades pel Consell de Ministres (art. 23 i 24) per al seguiment de les quals s'ha de constituir una comissió de coordinació integrada per representants de totes les administracions territorials afectades (art. 25). El capítol VI incorpora les mesures d'avaluació i inspecció del Sistema Nacional de Protecció Civil, entre d'altres l'elaboració d'una memòria que permeti valorar la seva eficàcia (art. 26 i 27). I el capítol VII, per tancar aquest títol II, defineix les emergències d'interès nacional establint quines reuneixen aquesta condició, com es desenvolupa el procediment per a la seva declaració i els efectes que se'n deriven (art. 28 a 30).

Seguidament, el títol III se centra en els recursos humans del Sistema Nacional de Protecció Civil, els quals pivoten sobre l'Escola Nacional de Protecció Civil, com a instrument vertebrador de la formació especialitzada i dels comandaments d'alt nivell (art. 31 i 32).

Pel que fa al títol IV, organitza les competències dels òrgans de l'Administració estatal en matèria de protecció civil, i atribueix al Ministeri de l'Interior la responsabilitat fonamental en aquest sector, sota la direcció política i la coordinació del Govern de l'Estat, i als delegats d'aquest darrer un paper

de coordinadors de les actuacions dels òrgans i serveis de l'Administració general de l'Estat (art. 33 a 38).

Quant al títol V, es dedica a la cooperació i la coordinació, que seran dutes a terme pel Consell Nacional de Protecció Civil, del qual formen part el ministre de l'Interior, els titulars d'altres ministeris, els representants de les comunitats autònomes i de les ciutats amb estatut d'autonomia i la persona designada per la Federació de Municipis i Províncies (art. 39). Així mateix, preveu que representants de l'Administració estatal puguin participar en òrgans territorials de participació i coordinació en matèria de protecció civil (art. 40); s'atribueix al Ministeri de l'Interior la funció de punt de contacte espanyol amb el Mecanisme de Protecció Civil de la Unió Europea i que ha d'actuar, quan sigui oportú, en coordinació amb les comunitats autònomes (art. 41), i se li encarrega la facultat de sol·licitar i mobilitzar els recursos del Sistema Nacional per a la cooperació en situacions d'emergències internacionals (art. 42). Finalment, el títol VI i darrer regula la potestat sancionadora exercida per l'Administració general de l'Estat (art. 43 a 50).

Per tancar aquesta exposició de la Llei 17/2015, d'entre les disposicions addicionals i finals es destaca la final primera, que invoca la competència exclusiva de l'Estat prevista a l'article 149.1.29 CE com a fonament competencial de la norma; la final segona, que conté una habilitació general al Govern per al seu desplegament, i la quarta, que posposa sis mesos la seva entrada en vigor.

2. Com hem dit al començament d'aquest fonament jurídic, el Govern sol·licita dictamen respecte d'alguns preceptes de la Llei 17/2015. A continuació i, sens perjudici de tractar-los més detalladament amb ocasió de l'anàlisi de la seva adequació al bloc de la constitucionalitat, exposarem succintament el seu contingut, així com també els dubtes que susciten al peticionari i els motius en què aquests es fonamenten.

D'entrada, es qüestiona l'article 3, que crea el Sistema Nacional de Protecció Civil, que integra l'activitat de protecció de totes les administracions públiques, i que té atribuïdes tot un seguit de funcions de previsió, planificació, intervenció imme-

diata i recuperació en cas de situacions de risc i emergència, com també de coordinació, seguiment i avaluació del Sistema.

El Govern considera que aquest article crea artificiosament un sistema que estableix una concepció unitària de tota l'actuació de protecció civil, incloent-hi no només les actuacions que responen a exigències de l'interès general, supraautonòmic, que serien d'innegable competència estatal, sinó també totes les parcel·les pròpies de la protecció civil ordinària que tenen una dimensió exclusivament autonòmica o local.

Segonament, li suscita dubtes l'article 4, relatiu a l'Estratègia del Sistema Nacional de Protecció Civil, que ha de formular les línies estratègiques d'acció per alinear, integrar i prioritzar els esforços que permetin optimitzar els recursos disponibles per mitigar els efectes de les emergències. Les seves línies bàsiques han de ser aprovades pel Consell Nacional de Protecció Civil i ha d'integrar i alinear totes les actuacions de l'Administració general de l'Estat en aquesta matèria.

D'acord amb l'escrit de petició, tot i que el precepte sembla dir que el seu àmbit d'aplicació comprèn només l'Administració general de l'Estat, s'ha d'entendre que l'Estratègia vincula també les administracions autonòmiques. I això per les següents raons. D'una banda, perquè correspon al Consell Nacional de Protecció Civil aprovar les línies bàsiques de l'esmentada Estratègia i, en aquest sentit, cal recordar que el dit Consell és un òrgan mixt del qual formen part totes les administracions públiques (art. 39). I, de l'altra, perquè l'Estratègia està referida a les directrius per a la implementació, el seguiment i l'avaluació recíproca del Sistema Nacional de Protecció Civil, que integra l'activitat de protecció civil de totes les administracions públiques (art. 3.1).

Així mateix, li planteja dubtes l'apartat 3 de l'article 14, que regula els plans de protecció civil, que són els instruments de previsió del marc organicofuncional i dels mecanismes que permeten mobilitzar els recursos humans i materials necessaris per a la protecció de les persones i dels béns en cas d'emergència, així com l'esquema de coordinació de les diferents administracions cridades a intervenir. En concret, en aquest apartat es preveu que tots els plans territorials i especials d'àmbit autonòmic han de ser objecte d'informe del Con-

sell Nacional de Protecció Civil, «als efectes de la seva adequació al Sistema Nacional de Protecció Civil».

En la sol·licitud s'argumenta que l'exigència d'informe no es limita als plans que tinguin relació amb situacions d'emergència en què es doni un interès general, ja que també comprèn els plans relatius a la protecció civil ordinària.

Igualment, és objecte de la petició l'article 17 que, en el seu apartat 1, estableix una llarga llista amb les denominacions genèriques que identifiquen els òrgans i els serveis de les diferents administracions públiques que tindran la consideració de serveis d'intervenció i assistència en emergències de protecció civil. Així mateix, es qüestiona l'apartat 2, que habilita els òrgans de coordinació d'emergències de les comunitats autònomes per actuar en dues circumstàncies: quan es tracti d'emergències que no tinguin afectació col·lectiva però requereixin l'actuació de serveis operatius diversos, i quan es tracti d'emergències de protecció civil, en aquest cas com a centre de coordinació operativa i segons estableixin els plans corresponents. I, també, l'apartat 4, que remet a la Norma bàsica de protecció civil la regulació de les bases per a la millora de la coordinació i l'eficàcia de les actuacions dels serveis regulats en aquest article.

En relació amb aquestes previsions legals, el Govern entén que vulneren els articles 132 i 150 EAC, en la mesura que excedeixen la competència de l'Estat sobre seguretat pública *ex* article 149.1.29 CE. I això anterior atès que efectuen una ordenació interna dels serveis autonòmics de protecció civil que va més enllà de les competències que a aquest li corresponen en els supòsits d'emergències supracomunitàries.

A continuació, es demana dictamen sobre l'article 23, dedicat al procediment de declaració de zona afectada greument per una emergència de protecció civil i, més concretament, respecte del darrer paràgraf del seu apartat 1, pel fet que el legislador estatal només preveu que es pugui sol·licitar informe a la comunitat autònoma afectada prèviament a la dita declaració amb caràcter facultatiu i no preceptiu, lesionant així el dret de la Generalitat a participar en assumptes de la seva competència.

A més a més, es qüestionen els apartats 2 i 3 de l'article 26, que declaren que totes les actuacions del Sistema Nacio-

nal de Protecció Civil estaran subjectes a avaluació i inspecció de les administracions públiques competents, i que aquestes es duran a terme segons les directrius d'aplicació general i el Programa d'Inspecció del Sistema Nacional que elabori el Consell Nacional de Protecció Civil, que haurà de respectar les facultats d'autoorganització que corresponguin a les comunitats autònomes i les de direcció dels seus serveis propis.

L'escrit de sol·licitud considera que aquests preceptes imposen a l'Administració autonòmica unes funcions que formen part de l'autoorganització que l'article 150 EAC atribueix a la Generalitat i que l'article 149.1.29 CE no empara l'Estat per «regular exhaustivament la forma autonòmica de prestació dels serveis de protecció civil, tant en els supòsits d'emergències en què concorre un interès general, com en el d'emergències corresponents a la protecció civil ordinària, de competència exclusiva de la Generalitat».

A l'últim, es demana el nostre parer sobre l'article 29, que configura el procediment per a la declaració de l'emergència d'interès nacional. Quant a aquest article, si bé el Govern considera que, com en el cas de l'article 23.1, la decisió final, per raons d'interès general, correspon a l'Estat, entén que la previsió d'una simple comunicació a la comunitat autònoma afectada podria lesionar el dret de la Generalitat a participar en els assumptes de la seva competència.

3. Arribats a aquest punt, estem en condicions d'avançar quina serà l'estructura del Dictamen per examinar i donar resposta als dubtes que susciten al sol·licitant els anteriorment indicats articles de la Llei 17/2015. D'aquesta manera, en el següent i segon fonament jurídic exposarem el paràmetre competencial constitucional i estatutari que els emmarca i en el tercer i darrer fonament jurídic, els l'aplicarem per determinar si s'hi adeqüen o no.

Segon. El paràmetre de constitucionalitat i d'estatutarietat en matèria de protecció civil

D'acord amb el contingut de la Llei 17/2015, que hem descrit a bastament en el fonament jurídic anterior, la matèria

objecte de dictamen s'insereix plenament en l'àmbit de les competències relatives a la protecció civil. Així, segons s'expressa en el preàmbul, la Llei pretén reforçar els mecanismes que potenciïn i millorin la protecció dels ciutadans davant d'emergències i de catàstrofes. I, en aquest sentit, es descriu la protecció civil com el servei públic que protegeix les persones i els béns, garantint una resposta adequada davant els diferents tipus d'emergències i catàstrofes, originades per causes naturals o derivades de l'acció humana, tant si és accidental com si és intencionada (art. 1).

De fet, la definició anterior coincideix amb la ja elaborada per la doctrina constitucional que, des dels seus inicis, ha identificat la «protecció civil» com el conjunt d'accions dirigides a evitar, reduir o corregir els danys ocasionats a les persones i els béns per qualsevol mitjà d'agressió i pels elements naturals o extraordinaris en temps de pau, quan l'amplitud i la gravetat dels seus efectes permet titllar la situació de calamitat pública (per totes, STC 123/1984, de 18 de desembre, FJ 2). Es tradueix, tradicionalment i sintètica, en un model format a partir de la participació de les diverses administracions públiques competents, que utilitza l'instrument de planificació com a tècnica principal d'actuació administrativa per respondre i afrontar la situació de risc o perill greu, i que comprèn un ventall de mesures, disposades cronològicament, com ara les de naturalesa preventiva, les d'intervenció i les de reparació.

La distribució de competències en matèria de protecció civil ha estat objecte d'examen per part d'aquest Consell en diversos pronunciaments (entre els més recents, els DCGE 6/2015, de 14 de maig; 15/2012, de 20 de novembre; 10/2011, de 22 de novembre, i 5/2011, de 28 d'abril), als quals en termes generals ens remetem, per bé que, seguidament, i pel que ara interessa, farem al·lusió a alguns dels seus aspectes més destacats. Així mateix, el Tribunal Constitucional ha mantingut una doctrina constant sobre la qüestió, iniciada l'any 1984 i desenvolupada principalment per la STC 133/1990, de 19 de juliol (i, darrerament, STC 155/2013, de 10 de setembre), a la qual també ens referirem de forma breu.

D'entrada, cal indicar que la Constitució no conté cap referència explícita a la competència sobre «protecció civil» en

les llistes dels articles 148 i 149 CE, de manera que aquesta expressió apareix únicament a l'article 30.4 CE, que no constitueix una clàusula d'atribució competencial, sinó que conté una reserva de llei per a la regulació dels deures dels ciutadans en els casos de risc greu, catàstrofe o calamitat pública. Davant d'això, i atesa la naturalesa que li és inherent, relativa a la preservació de les persones i els béns, el Tribunal Constitucional ha considerat que la protecció civil s'insereix en el concepte més ampli de seguretat pública, previst com a competència exclusiva de l'Estat a l'article 149.1.29 CE, al mateix temps que ha reconegut expressament les competències generals i ordinàries de les comunitats autònomes en aquest àmbit d'actuació. Per aquesta raó, ha declarat que en la matèria específica de protecció civil es produeix una concurrència de competències de l'Estat i de les comunitats autònomes «cuya distribución es necesario diseñar» i ha recordat que, per dur a terme aquest disseny, s'han de tenir en compte, com a primer i obligat punt de referència, la norma constitucional i els estatuts d'autonomia (STC 133/1990, de 19 de juliol, FJ 5).

Així, pel que fa a l'Estatut, d'una banda, l'apartat primer de l'article 132 atribueix a la Generalitat la competència exclusiva en matèria de protecció civil, que inclou, en tot cas, la regulació, la planificació i l'execució de les mesures relatives a les emergències i la seguretat civil, així com també la direcció i la coordinació dels serveis de protecció civil, «respectant el que estableixi l'Estat en exercici de les seves competències en matèria de seguretat pública». I, de l'altra, l'apartat segon dirigeix un mandat a la Generalitat per tal que, en els casos relatius a emergències i protecció d'abast superior, promogui mecanismes de col·laboració amb altres comunitats autònomes i amb l'Estat. Sobre el significat de l'expressió «abast superior», ens remetem a la nostra doctrina consultiva, en la qual hem interpretat que comprèn tant les emergències que superen el territori de Catalunya com també les d'interès «nacional», a les quals farem referència a continuació (DCGE 5/2011, FJ 3; 10/2011, FJ 2, i 6/2015, FJ 2).

A títol il·lustratiu, resulta adient recordar que, en exercici de les competències estatutàries sobre protecció civil, s'ha anat configurat un marc normatiu català que inclou, entre d'altres,

una regulació general, mitjançant la Llei 4/1997, de 20 de maig, de protecció civil de Catalunya, i el Decret 291/1999, de 9 de novembre, pel qual s'aprova el Reglament d'organització i funcionament de la Comissió de Protecció Civil de Catalunya (modificat pel Decret 130/2010, de 28 de setembre, de modificació del Reglament d'organització i funcionament de la Comissió de Protecció Civil); una planificació exhaustiva, recollida en el Decret 161/1995, de 16 de maig, pel qual s'aprova el Pla de protecció civil de Catalunya (PROCICAT), i una estructura organitzativa, integrada principalment per la Comissió de Protecció Civil de Catalunya (Decret 291/1999) i el Centre de Coordinació Operativa de Catalunya, CECAT, creat mitjançant el Decret 246/1992, de 26 d'octubre.

Quant a la competència exclusiva sobre seguretat pública prevista a l'article 149.1.29 CE i, en concret, respecte de la submatèria «protecció civil», el Tribunal Constitucional ha assenyalat que pot actuar com a límit de les competències autonòmiques quan tingui lloc una situació de catàstrofe o d'emergència «nacional» que, per la seva dimensió, requereixi una coordinació per part de l'Estat. Així, des del començament i amb ocasió del recurs d'inconstitucionalitat sobre la precedent Llei 2/1985, de 21 de gener, sobre protecció civil, ha pressuposat que les previsions de la dita Llei estatal no fan referència a l'activitat administrativa ordinària de les comunitats autònomes encaminada a la protecció de les persones i els béns en situacions de normalitat social, sinó que són aplicables únicament a les «situaciones absolutamente excepcionales de emergencia y grave riesgo para la seguridad pública». Per aquesta raó, per a l'anàlisi de la constitucionalitat del seu contingut parteix de la comprovació de si en la regulació esmentada «efectivamente concurre el interés nacional en cuanto a supuesto habilitador de la competencia estatal» (STC 133/1990, FJ 4).

Aquest interès, segons la mateixa Sentència i la jurisprudència que la segueix fins a l'actualitat, es pot produir en algun dels tres supòsits següents: quan resulti aplicable la Llei 4/1981, d'1 de juny, que regula els estats d'alarma, excepció i setge; quan el caràcter supraterritorial de l'emergència exigeixi una coordinació d'elements humans i materials que sobre-

passin els que disposa la comunitat autònoma i, finalment, quan la catàstrofe, per la seva envergadura i importància, requereixi una direcció de caràcter «nacional».

D'acord amb l'anterior, resulta clar que la distribució competencial en matèria de protecció civil «dependerá de la naturaleza de la situación de emergencia y de los recursos y servicios a movilizar» (STC 133/1990, FJ 6, i 31/2010, FJ 70.b). I, segons això, quan es tracti d'emergències d'interès supracomunitari, en els termes ja exposats, l'Estat podrà condicionar l'exercici de les facultats de les comunitats autònomes, atès que, en aquesta situació de concurrència competencial, té atribuïdes les potestats necessàries per articular els serveis i els recursos de les diferents administracions públiques implicades, cosa que inclou tant les de caràcter normatiu, per tal d'instrumentar tècniques de coordinació, com les de caràcter executiu, per assumir, si escau, tasques de direcció. En tot cas, en l'exercici d'aitals competències estatals, justificades, com hem vist, per l'excepcional gravetat de l'emergència, el marc normatiu estatal no pot excloure la participació ni la intervenció de la comunitat autònoma afectada, com tampoc no pot obviar les tasques ordinàries en matèria de protecció que correspon desplegar a aquesta en el seu àmbit d'actuació (per tots, DCGE 6/1015, FJ 2, i STC 155/2013, FJ 4).

D'altra banda, en aquest context i, per tant, sempre vinculada a l'existència del ja esmentat interès supraautònom, el Tribunal Constitucional reconeix a l'Estat la possibilitat de preveure un «diseño o modelo nacional mínimo», principalment mitjançant l'establiment d'unes directrius comunes per als diferents plans territorials de protecció civil o intervencions autonòmiques, que facin possible una actuació conjunta, operativa i de ràpida aplicació per part dels diversos serveis i recursos aportats i mobilitzats per les diverses entitats implicades a l'hora de fer front a la situació de perill greu per a les persones i els béns (STC 133/1990, FJ 9 i 10).

Arribats a aquest punt, resulta evident destacar la importància que adquireix la funció de coordinació per gestionar la concurrència de les actuacions de les diverses administracions públiques a l'hora de gestionar aquestes emergències excepcionals, així com també per integrar-hi els plans de protecció

civil corresponents als diferents sectors i nivells territorials. Ara bé, com vàrem recordar en els DCGE 15/2012 (FJ 2) i 6/2015 (FJ 2), la coordinació, que té com a finalitat assolir una actuació coherentment articulada en l'exercici de les competències respectives, principalment mitjançant la fixació de mitjans i sistemes de relació que facin possible la informació recíproca, una certa homogeneïtat tècnica i l'acció conjunta de les autoritats afectades, constitueix un concepte processal o adjectiu que no pot envair ni reduir les competències de les comunitats autònomes.

Ultra això, no resulta sobrer recordar que, amb caràcter general, també es fa present el deure de col·laboració i auxili recíproc previst en el mateix Estatut (art. 132.2 EAC) que, com se sap, es troba implícit en la mateixa essència de la forma d'organització territorial de l'Estat i comporta l'adopció de tècniques de participació i cooperació en l'adopció de decisions sobre aquelles qüestions que afectin les competències o els interessos de diverses administracions públiques.

En definitiva, quan es tracti d'una emergència o catàstrofe de gravetat excepcional, que sigui d'interès «nacional», i per la mateixa naturalesa del règim de concurrència que s'ha exposat, les facultats autonòmiques en matèria de protecció civil, que es mantenen, conviuen amb unes facultats de coordinació de l'Estat requerides per la diversitat de parts afectades que, tot i constituir un límit al seu exercici, han de respectar la participació de les instàncies autonòmiques i no poden suposar la seva sostracció, com tampoc poden convertir-se en un control tutelar de l'acció administrativa pròpia de la comunitat autònoma.

Tercer. L'examen de constitucionalitat i d'estatutarietat dels preceptes sol·licitats de la Llei 17/2015

Un cop exposat el paràmetre de constitucionalitat i d'estatutarietat en matèria de protecció civil, i sens perjudici que puguem ampliar-lo en aspectes concrets, l'aplicarem als preceptes qüestionats, per tal de determinar si s'hi adequen o no. L'estudi d'aquests darrers i de les crítiques que susciten el

durem a terme agrupant-los pel seu contingut, el seu objecte i la seva finalitat.

1. En el primer apartat examinarem l'article 3 de la Llei, sobre el Sistema Nacional de Protecció Civil (en endavant, Sistema) i, per connexió amb aquest, en la mesura que regulen diferents aspectes del funcionament de l'esmentat Sistema, tractarem també l'article 4; l'article 14.3; l'article 17.1, .2 i .4, i l'article 26.2 i .3.

L'article 3.1, com hem avançat en el primer fonament jurídic, crea el Sistema Nacional de Protecció Civil, que integra l'activitat de protecció civil de totes les administracions públiques, en l'àmbit de les seves competències, amb la finalitat de garantir una resposta coordinada i eficient mitjançant tot un seguit d'actuacions que, a continuació, s'enumeren en el mateix precepte i que consisteixen en: prevenció dels riscos col·lectius o, si escau, reducció dels danys que se'n puguin derivar (art. 3.1.a); planificació de mitjans i mesures per fer front a les situacions de risc (art. 3.1.b); intervenció operativa immediata en cas d'emergència (art. 3.1.c); recuperació per restablir infraestructures i serveis essencials i pal·liar danys derivats d'emergències (art. 3.1.d), i coordinació, seguiment i avaluació del Sistema per garantir que tingui un funcionament eficaç i harmònic (art. 3.1.e).

L'apartat 2 del mateix article enumera els principis generals que regeixen les actuacions abans descrites, com ara els de col·laboració, cooperació, coordinació, solidaritat interterritorial, subsidiarietat, eficiència, participació, inclusió i accessibilitat universal de les persones amb discapacitat. I l'apartat 3 preveu l'obligació dels ciutadans i de les persones jurídiques de participar en el Sistema, en els termes que estableixi la Llei 17/2015.

En estreta connexió amb aquest precepte, l'article 4, apartat 1, estableix l'Estratègia del Sistema, que consisteix a formular les línies estratègiques d'acció per alinear, integrar i prioritzar els esforços que permetin optimitzar els recursos disponibles per mitigar els efectes de les emergències, i que s'ha de revisar cada quatre anys, com a mínim. Per dur a terme aquesta tasca, s'ha d'efectuar una anàlisi prèvia i pros-

pectiva dels riscos per a les persones i els béns, com també de les capacitats de resposta que serien necessàries. L'aprovació de les esmentades línies i de les directrius per a llur implementació, seguiment i avaluació (també es poden establir plans d'actuació anuals o programes sectorials) correspon al Consell Nacional de Protecció Civil, creat per la mateixa Llei (art. 39), com a òrgan de cooperació permanent i estructurat entre l'Administració general de l'Estat i les altres administracions públiques, del qual formen part, entre d'altres, els representants de les comunitats autònomes.

Quant a l'apartat 2, que fa referència a altres continguts, preveu l'Estratègia Nacional de Protecció Civil, que ha d'integrar i alinear totes les actuacions de l'Administració general de l'Estat en aquesta matèria i que ha de ser aprovada pel Consell de Seguretat Nacional, a proposta del ministre de l'Interior.

En relació amb la qüestió examinada i, en concret, en l'àmbit de la planificació, cal fer esment igualment de l'article 14, apartat 3 que, pel que ara interessa, substitueix l'anteriorment vigent mecanisme d'homologació dels plans territorials i especials d'àmbit autonòmic per l'exigència d'un informe previ emès pel Consell Nacional de Protecció Civil, mitjançant el qual s'ha de verificar l'adequació dels dits plans al Sistema.

D'altra part, des d'un vessant més organitzatiu, ens referirem seguidament a l'article 17, apartat 1, de la Llei que, també dins de la regulació relativa a les actuacions del Sistema, declara quins serveis i òrgans de protecció civil tenen la consideració de serveis públics d'intervenció i assistència pel que fa a les accions de resposta immediata a les emergències. I ho fa a partir d'una exhaustiva llista de les denominacions genèriques dels diferents serveis i òrgans de què disposen actualment les administracions públiques en l'àmbit de la protecció civil, a la qual s'afegeixen també, si escau, «tots aquells que depenguin de les administracions públiques i que tinguin aquest fi».

Ultra això, en l'apartat 2 de l'article 17, es reconeix als òrgans competents de coordinació d'emergències de les comunitats autònomes la possibilitat d'actuar en les emergències de protecció civil com a centre de coordinació operativa, segons estableixin els plans corresponents. I, en l'apartat 4, es remet a la Norma bàsica de protecció civil la regulació de les bases

per a la millora de la coordinació i l'eficiència de les actuacions dels serveis esmentats.

Finalment, quant als preceptes objecte de dictamen que mantenen una estreta relació amb el funcionament del Sistema mateix com a estructura permanent de coordinació i de gestió integral dels riscos i les emergències, l'article 26 incorpora l'obligació d'avaluar i inspeccionar les actuacions que li són inherents. En aquest sentit, atribueix al Consell Nacional de Protecció Civil la potestat per a l'elaboració d'unes directrius generals d'avaluació de les actuacions d'aplicació general i un programa d'inspecció del Sistema que han de portar a terme les administracions públiques en els seus respectius àmbits de competència. En l'exercici de l'esmentada potestat es disposa que el Consell respecti les facultats d'organització d'aquelles i els seus propis serveis (apts. 2 i 3).

2. Arribats a aquest punt, cal que reproduïm, si més no succintament, els arguments del Govern per fonamentar els seus dubtes, si bé ens remetem també als que ja hem indicat en el fonament jurídic primer d'aquest Dictamen.

Amb caràcter general, i després d'exposar la doctrina constitucional i consultiva en l'àmbit de les competències sobre protecció civil, l'escrit de petició argumenta que la Llei 17/2015 «no s'ha limitat a establir prescripcions, directrius o mecanismes de coordinació aplicables als supòsits d'emergències supracomunitàries en què estigui en joc l'interès general, sinó que ha establert una regulació completa i acabada de tot l'àmbit material de la protecció civil, inclusiva tant de les actuacions de transcendència supraautonòmica, com de les que tenen una projecció limitada al territori autonòmic o local».

D'aquesta crítica participa principalment l'article 3, en la mesura que el Govern considera que la Constitució (art. 149.1.29 CE) no habilita el legislador estatal «per crear artificiosament [...], amb la denominació de sistema nacional de protecció civil, un àmbit material unitari de protecció civil» mitjançant el qual se sotmeten a una regulació completa i acabada no únicament les actuacions de transcendència superior a l'àmbit territorial autonòmic, sinó també les «parcel·les

pròpies de la protecció civil ordinària que tenen una dimensió exclusivament autonòmica o local».

Pel que fa a l'article 4 i a la previsió de l'Estratègia del Sistema Nacional de Protecció Civil, el peticionari considera, en la mateixa lògica dels arguments que al·lega amb relació a l'àmbit d'aplicació del Sistema, que les línies estratègiques d'actuació tenen la pretensió de vincular l'actuació de les comunitats autònomes més enllà dels supòsits en què concorren exigències d'interès general o supraautonòmic.

Seguint amb l'article 14.3, la sol·licitud entén que l'informe constitueix «una tècnica procedimental destinada a fer possible l'exercici simultani de competències concurrents, el que pressuposa una efectiva concurrència de diferents títols competencials sobre el mateix objecte que aquí no es produeix, perquè la competència estatal està referida únicament a les emergències en què concorri un interès general» i, per tant, no pot comprendre actuacions ni plans relatius a la protecció civil ordinària que corresponen a les comunitats autònomes. D'altra part, al·lega que el Sistema Nacional de Protecció Civil, al qual s'han d'adequar els plans, no és «cap conjunt normatiu [...] i per tant no és un instrument que ofereixi criteris legals per a l'emissió reglada del susdit informe, que necessàriament es situarà en el terreny de la pura discrecionalitat».

Quant a l'article 17.1, .2 i .4, i en el mateix sentit que els preceptes anteriors, el Govern critica que no es limita a establir prescripcions i directrius destinades a coordinar els efectius requerits per prevenir i fer front a les emergències d'interès nacional sinó que vulnera els articles 132 i 150 EAC. I l'anterior, en la mesura que conté una «ordenació interna dels serveis autonòmics de protecció civil», atribuint «la categoria de serveis públics de protecció civil als equips multidisciplinaris d'identificació de víctimes i a les persones de contacte amb les víctimes o familiars», i que tampoc no té competència «per facultar els òrgans competents de coordinació d'emergències de les comunitats autònomes perquè actuïn com a Centre de Coordinació Operativa, ni per fixar les bases per millorar l'eficiència de les actuacions dels serveis d'intervenció i assistència en emergències de protecció civil».

Finalment, respecte del darrer dels preceptes d'aquest grup, l'escrit de petició diu que les funcions d'avaluació i d'inspecció formen part de la competència d'autoorganització de la Generalitat *ex* article 150 EAC, de manera que la competència sobre seguretat pública no habilita l'Estat per «regular exhaustivament la forma autonòmica de prestació dels serveis de protecció civil, tant en els supòsits en què concorre un interès general, com en el d'emergències corresponents a la protecció civil ordinària, de competència exclusiva de la Generalitat».

3. Un cop descrits el contingut de l'article 3 de la Llei i de la resta d'articles connexos que ens han estat sol·licitats, així com els dubtes que susciten en el Govern, ens correspon examinar-los d'acord amb el paràmetre de constitucionalitat i d'estatutarietat recollit en el fonament jurídic anterior.

A) D'aquesta manera, i partint del motiu principal que sustenta el qüestionament de la norma en la sol·licitud, és a dir el possible desbordament competencial de la regulació estatal respecte dels supòsits acotats en els quals l'Estat disposa de títol habilitant perquè existeix un interès supraautonòmic (emergències que requereixen una direcció de caràcter nacional, tenen un abast supraterritorial o es tracta d'un cas previst a la Llei orgànica 4/1981), val a dir que la Llei, atesa la formulació que adopta en determinats aspectes, podria donar lloc a una lectura que avalés, en certa manera, l'esmentada interpretació.

Així, per exemple, el preàmbul estableix, referint-se a la seva finalitat, que la Llei està prevista «no només per respondre enfront de les emergències en què concorre un interès nacional, mobilitzant els recursos al seu abast, sinó també per procurar i salvaguardar una coordinació dels diferents serveis i recursos de protecció integrant-los en “un disseny o model nacional mínim”» i establir «una coordinació general del sistema que integri tots els esforços» a fi de fer «possible una direcció eficaç per part del Govern de les emergències d'interès nacional». Per tant, resulta evident que la regulació aprovada pel legislador té per objecte *aprofundir* i *enfortir* els mecanismes de coordinació integrant-los en un sistema institucional

compartit i permanent. Certament, amb el nou model s'evoluciona d'un esquema anterior articulat principalment a través de la figura dels plans de protecció civil, previst a la Llei 2/1985, de 21 de gener, a un de contingut més ampli quant a la tipologia de les actuacions i a l'estructura orgànica de la coordinació entre les diferents administracions públiques.

Ara bé, a efectes del seu examen de constitucionalitat i d'estatutarietat, ens hem de centrar en el contingut dels preceptes demanats, analitzats de manera sistemàtica i integrada en el conjunt de l'articulat de la Llei, i d'acord amb la jurisprudència constitucional consolidada en la matèria pel que fa al model de distribució de competències i la nostra doctrina consultiva. Segons això, les valoracions de tipus més preventiu o projectiu han de restar sotmeses a l'anàlisi jurídica resultant d'aplicar el cànon d'adequació al bloc de la constitucionalitat corresponent. En altres paraules, hem de determinar si les previsions normatives que són objecte dels retrets del Govern permeten una lectura respectuosa o ajustada a les competències que l'Estatut reconeix a la Generalitat (art. 132 EAC) o si, per contra, les vulneren perquè excedeixen l'empara del títol estatal habilitant *ex* article 149.1.29 CE, apartant-se de la doctrina del Tribunal Constitucional que l'ha interpretat.

Doncs bé, si examinem l'article 3, en primer lloc l'hem de connectar amb l'article 1, que estableix l'objecte i la finalitat de la Llei. Així, el precepte que actua com a frontispici de la norma prescriu, en el seu apartat segon, que: «[l]l'objecte d'aquesta Llei és establir el Sistema Nacional de Protecció Civil com a instrument essencial per assegurar la coordinació, la cohesió i l'eficàcia de les polítiques públiques de protecció civil, i regular les competències de l'Administració General de l'Estat en aquesta matèria».

Conseqüentment, en aquest punt, ja hem de remarcar un cert caràcter bifront de la norma legal. D'una banda, en el vessant de regular les funcions de coordinació que són reconegudes a l'Estat per l'article 149.1.29 CE, segons la jurisprudència constitucional, i de l'altra, en el sentit d'ordenar les funcions pròpies de la seva Administració en la matèria de protecció civil.

Sobre la capacitat de coordinació de l'Estat, ens resulta suficient de remetre'ns a l'exposició del paràmetre de constitucionalitat i d'estatutarietat (FJ 2), en el qual ja indicàvem que aquesta capacitat és característica de la competència concurrent en matèria de protecció civil, la qual comporta la potestat dels poders centrals per establir normativament un model mínim i comú, amb la finalitat d'actuar eficaçment quan es produeixi una emergència d'abast supracomunitari o d'interès nacional, així com, d'altra part, el degut respecte a les competències autonòmiques, tant pel que fa als casos que són de la seva responsabilitat (és a dir, amb caràcter general i ordinari llevat de les tres excepcions indicades) com en la direcció dels seus serveis quan participin de manera integrada en els supòsits de titularitat estatal.

Un cop precisat que l'objecte de la Llei s'ha d'emmarcar en el model de distribució de competències, i que en aquest sentit respectuós s'ha d'interpretar l'article 1, si ens centrem en la redacció de l'article 3, també podem arribar a la conclusió que es refereix als supòsits d'emergències d'excepcional gravetat en els quals la intervenció de l'Estat, en forma de coordinació, és legítima, en els termes i d'acord amb els criteris interpretatius establerts per la jurisprudència constitucional. Així, una interpretació similar va aplicar el Tribunal Constitucional en la ja esmentada STC 133/1990, on va considerar que, malgrat que la Llei estatal no esmentava explícitament les facultats de les comunitats autònomes, havia de ser llegida de manera integrada en el marc del repartiment constitucional i estatutari de competències. D'aquesta forma, conclouia que, no obstant el silenci de l'articulat, el seu contingut havia de ser entès en el sentit que no regulava tota la matèria de protecció civil ni acotava íntegrament la competència autonòmica, sinó que al·ludia a les situacions excepcionals d'emergència en les quals efectivament està present un interès nacional, que és el supòsit habilitador de la competència estatal (FJ 4).

Per tant, quan l'article 3 estableix i regula el Sistema Nacional de Protecció Civil, aquest s'ha d'entendre i circumscriure als casos en els quals l'Estat té l'habilitació per exercir les seves facultats de coordinació, sens perjudici de les potestats d'autoorganització de la Generalitat per a la planificació, l'or-

ganització i la gestió de les emergències, inherents a l'exercici de la seva competència ordinària i general, atribuïda per l'article 132 EAC. De fet, la literalitat de l'article 3 centra la finalitat del Sistema en la garantia d'«una resposta coordinada i eficient», i sempre en l'àmbit de les «seves competències» (referint-se a les distintes administracions públiques).

D'acord amb aquesta interpretació, ajustada al marc constitucional i estatutari, les actuacions previstes en les lletres *a*, *b*, *c*, *d* i *e* de l'apartat 1 de l'article 3 han d'entendre's referides i limitades a les emergències en les quals compareguin els pressupòsits habilitants que faculden la coordinació estatal que, com hem dit reiteradament, s'acoten als tres casos en què entra en joc un interès supracomunitari, admesos des d'un inici per la doctrina constitucional, i que en l'articulat de la Llei que estem examinant estan expressament previstos en l'article 28.

En la resta de situacions de catàstrofe o calamitat, tal com es deriva de l'Estatut i de la doctrina constitucional esmentada, la Generalitat manté amb caràcter general la titularitat per a l'elaboració dels corresponents plans de risc i d'emergències, així com per a l'organització i direcció dels seus serveis, amb l'especial i molt rellevant singularitat que li atorguen les seves competències en seguretat pública derivades de comptar amb un cos de policia d'abast autonòmic, com és el de Mossos d'Esquadra, tal com es preveu en els articles 149.1.29 CE *in fine* i 164 EAC.

En conseqüència, l'article 3 de la Llei 17/2015, en els termes expressats, no evidencia motius en la seva literalitat que conduixin a l'apreciació d'una vulneració de les competències de la Generalitat en matèria de protecció civil i emergències, amb independència que el model que adopta ara el legislador estatal per articular els mecanismes de coordinació de l'Estat tingui un caràcter més sistèmic i orgànic i, per tant, potencialment més expansiu des de la perspectiva fàctica.

B) Una vegada hem exposat la interpretació que considerem que es deriva de l'esmentat article 3, hem de referir-nos a la resta de preceptes que qüestiona també la sol·licitud de dictamen i que, com ja hem dit, estan connectats amb el pri-

mer, en la mesura que regulen aspectes vinculats a la implementació i el desplegament del Sistema Nacional de Protecció Civil. Concretament, ens hem de pronunciar en relació amb els articles 4, 14, apartat 3; 17, apartats 1, 2 i 4, i 26, apartats 2 i 3, el contingut dels quals ja hem descrit a l'inici d'aquest mateix fonament jurídic.

Tal i com acabem d'indicar, atès que aquestes normes manifesten una indubtable vinculació material amb el mecanisme del Sistema previst per a la coordinació dels supòsits d'emergències en els quals l'Estat pot exercir la seva competència, la conclusió del seu examen ha de ser coincident amb la que hem declarat respecte de l'article 3. És a dir, els esmentats preceptes són constitucionals en la mesura que concreten aspectes relatius a la potestat de coordinació que els poders centrals poden exercir quan concorren els tres casos que emparen l'exercici del títol competencial de l'article 149.1.29 CE, d'acord amb els criteris precisats i delimitats per la jurisprudència constitucional, recollits també per la doctrina d'aquest Consell. Dit això, efectuarem algunes precisions condicionals amb relació a cadascun d'ells.

a) Quant a l'article 4, sobre l'Estratègia del Sistema de Protecció Civil, hem de distingir entre els dos apartats que l'integren. L'apartat primer crea l'Estratègia del Sistema Nacional de Protecció Civil com a instrument de prospectiva que consisteix en la formulació de les línies bàsiques, les directrius per a la seva implementació i els mecanismes d'avaluació periòdica, que seran aprovats pel Consell Nacional de Protecció Civil. Certament, la seva redacció és genèrica i oberta, i pot donar lloc a una lectura expansiva, però insistim un cop més que el seu abast ha de ser interpretat d'acord amb el marc de distribució competencial indicat anteriorment. Per tant, la vinculació de la Generalitat a l'Estratègia ha d'entendre's limitada a aquells elements indispensables per fer front a eventuais emergències que, per la seva naturalesa o dimensió, requereixin una gestió coordinada per l'Estat. Per contra, l'activitat ordinària i general de l'Administració catalana no ha de veure's condicionada per les previsions de l'Estratègia, més enllà dels termes que hem assenyalat, i en el cas que en la seva formulació i execució s'excedís competencialment per desbordament, aquesta esde-

vindria contrària a la Constitució i a l'Estatut i, en conseqüència, susceptible d'impugnació.

Pel que fa l'apartat segon, el seu redactat assenyala que l'Estratègia, que és elevada al Consell de Seguretat Nacional per a la seva aprovació, fa referència exclusivament a les actuacions de l'Administració general de l'Estat, sense que s'incloguin, per tant, en les seves previsions, els plans i les accions de les comunitats autònomes.

En conclusió, l'apartat 1 de l'article 4 de la Llei 17/2015, d'acord amb els arguments indicats, no vulnera les competències de la Generalitat previstes a l'article 132 EAC, com tampoc les vulnera l'apartat 2, aplicable només a l'Administració general de l'Estat.

b) Respecte de l'article 14, apartat 3, com hem anunciat abans, conté un mecanisme de control dels plans territorials i especials, independentment del seu abast territorial, que s'atribueix al Consell Nacional de Protecció Civil i que substitueix l'anteriorment vigent activitat d'homologació, la qual corresponia a la Comissió de Protecció Civil de la Comunitat Autònoma (art. 10 Llei 2/1985).

Pel que ara interessa, sobre aquesta activitat administrativa d'homologació s'ha pronunciat explícitament el Tribunal Constitucional a la tantes vegades citada STC 133/1990, on admet la seva constitucionalitat perquè es tracta d'una actuació reglada i de control tècnic, dirigida a constatar l'adequació dels plans als continguts exigits per la Llei 2/1985 «y no a sustituir de entre las distintas opciones posibles aquella seguida en la elaboración del plan». A banda d'això, entén que la configuració de la Comissió que efectua l'homologació, com a òrgan mixt de representació conjunta de l'Estat i de les comunitats autònomes, coadjuva a garantir que es preservi aquella finalitat (FJ 10).

Arribats a aquest punt, hom pot dir que les consideracions exposades són traslladables a la previsió que ara s'examina, tot i les diferències que presenta el mecanisme d'informe respecte del d'homologació. Cal assenyalar que l'informe al qual han de ser sotmesos els plans territorials, inclosos els autonòmics i els locals, únicament s'ha de pronunciar sobre els aspectes d'adequació relatius al funcionament del Sistema, per

tant, a la seva eventual integració en els casos que correspongui la coordinació estatal. De manera que es tracta d'una avaluació de naturalesa essencialment tècnica i acotada als elements mínims necessaris exigibles per a l'assoliment d'una actuació coordinada i efectiva en els tres supòsits de competència estatal. Aquests informes, emesos pel Consell Nacional de Protecció Civil, òrgan mixt de cooperació, en cap cas poden condicionar les competències de la Generalitat en les opcions que hagi seguit per a l'elaboració dels seus plans, com tampoc en l'execució de les seves capacitats i, òbviament, en allò relatiu a l'organització dels seus serveis i les actuacions de prevenció, planificació i gestió de l'emergència d'abast català.

Consegüentment, l'apartat 3 de l'article 14 de la Llei 17/2015, segons entenem que es desprèn del seu redactat, d'acord amb les exigències de jurisprudència constitucional consolidada, no planteja problemes de vulneració de les competències previstes a l'article 132 EAC.

c) Quant a l'article 17, fa esment dels serveis d'intervenció i assistència que s'encarreguen de la resposta immediata en les emergències que formen part de l'àmbit d'aplicació del Sistema. En aquest sentit, el Tribunal Constitucional ha considerat que no correspon a l'Estat determinar quin òrgan en concret de la comunitat autònoma és competent per dur a terme una determinada actuació en matèria de protecció civil (STC 133/1990, FJ 10).

L'apartat primer ha de ser interpretat com una llista oberta, no taxada, d'aquells serveis que, per raó de les seves funcions, són susceptibles de ser mobilitzats en la gestió de les emergències en les quals l'Estat compti amb l'habilitació per exercir la potestat de coordinació. Entenem, doncs, que no afecta les competències de la Generalitat, a qui correspon la facultat de determinar i organitzar els seus serveis de protecció civil, tant si s'integren en l'àmbit d'emergències que superen l'interès autonòmic per a una acció conjunta, com en l'àmbit de les seves competències ordinàries en la matèria. Consegüentment, aquesta enumeració, articulada en els termes exposats, no pertorba les competències de la Generalitat. Com tampoc succeeix, segons el nostre parer, en el cas de l'apartat segon del mateix article. La seva previsió, formulada

de manera potestativa, no condiciona indegudament les capacitats ordinàries de l'Administració catalana, en la mesura que es limita a establir la possible participació dels òrgans autonòmics de coordinació en un model operatiu integrat més ampli quan la naturalesa de l'emergència requereixi una actuació de coordinació que no pugui ser abordada segons els mecanismes de col·laboració previstos a l'article 132.2 EAC.

En darrer terme, l'apartat 4 del mateix article 17, que atribueix a la Norma bàsica de protecció civil la regulació de les bases per a la millora de la coordinació i eficiència de les actuacions dels serveis regulats en aquest article, participa de les mateixes consideracions que les previsions anteriors. Més específicament, respecte de l'abast d'aquesta figura normativa en el marc de la concurrència competencial sobre protecció civil s'ha pronunciat també el Tribunal Constitucional, que ha reconegut les potestats legislatives i reglamentàries de l'Estat per establir uns continguts mínims comuns que permetin la integració dels plans i les actuacions de protecció civil en un conjunt operatiu i de ràpida execució per fer front a les emergències d'excepcional gravetat en les quals hi hagi un interès supraautonòmic general (STC 133/1990, FJ 10).

Aquest és l'abast que entenem que ha de tenir la Norma bàsica de protecció civil prevista a l'article 17.4 i que el text del precepte no contradiu, de forma que ha de quedar circumscrita als casos de calamitat o catàstrofe en què l'Estat pot intervenir legítimament amb la finalitat de millorar la coordinació i l'eficiència dels serveis d'intervenció i d'assistència de les diverses instàncies territorials afectades.

Per tant, els apartats 1, 2 i 4 de l'article 17 de la Llei 17/2015, en el sentit descrit, no presenten motius de retret d'inconstitucionalitat ni d'antiestatutarietat.

d) Finalment, quant a l'article 26, apartats 2 i 3 de la Llei, sobre l'establiment de directrius d'avaluació de les actuacions d'aplicació general i d'un programa d'inspecció del Sistema, així com sobre la funció executiva d'inspecció i avaluació que han de dur a terme les administracions públiques, hem de remarcar els criteris interpretatius aplicats als preceptes anteriors i recordar novament la jurisprudència constitucional. En concret, quan de forma explícita diu que les facultats de co-

ordinació de l'Estat, imposades per la diversitat de les parts afectades i la necessitat d'adoptar eficaçment mesures d'acció conjunta, no poden convertir-se en cap cas en un control tutelar de l'acció administrativa de la comunitat autònoma (STC 133/1990, FJ 13).

Així, en primer lloc, les indicacions que elabori el Consell Nacional de Protecció Civil únicament poden estar referides a aquells elements indispensables, mínims i necessaris per articular el sistema integrat de les emergències que requereixen i alhora habiliten l'Estat per exercir la seva potestat de coordinació. Respectant, en qualsevol cas, «les facultats d'autoorganització i de direcció dels seus propis serveis», tal com l'apartat 3 de l'article 26 diu en relació amb les administracions públiques competents distintes de l'Estat.

A més, en segon terme, cal precisar que l'apartat 2 del mateix article preveu expressament que les funcions executives de realització de les tasques d'inspecció i d'avaluació del Sistema les duguin a terme les administracions competents, és a dir, en el cas de Catalunya, la Generalitat i els municipis en els seus àmbits competencials respectius.

En conseqüència, entenem que els apartats 2 i 3 de l'article 26 de la Llei 17/2015, en els termes ressenyats, no vulnereu les competències de la Generalitat *ex* article 132 EAC ni tampoc desborden el marc constitucional *ex* article 149.1.29 CE.

4. En aquest apartat tractarem de forma separada l'article 23.1, segon paràgraf de la Llei, atès que, tot i trobar-se en el títol relatiu a les actuacions del Sistema, planteja, pel seu contingut, una problemàtica específica.

A) Efectivament, l'article 23.1, com hem avançat, estableix un procediment singular per a la «declaración de zona afectada gravemente por una emergencia de protección civil prevista en esta ley».

Hom pot dir que aquestes actuacions formen part de l'àmbit de la protecció civil, si bé s'insereixen en una fase posterior a la de la resposta immediata per fer front a l'emergència, anomenada de «recuperació» i dirigida al restabliment de la normalitat en la zona sinistrada. Correspon al Consell de Mi-

nistres adoptar la declaració mitjançant acord, a proposta dels ministres d'Hisenda i Administracions Públiques i de l'Interior o de qualsevol altre ministeri concernit, si bé també poden sol·licitar-la altres administracions públiques que hi estiguin interessades (paràgraf primer). I, pel que ara interessa, en aquest procediment es disposa que el Govern, amb caràcter previ a la seva declaració, pot sol·licitar un informe a la comunitat o comunitats autònomes afectades (paràgraf segon).

Com es desprèn del preàmbul i de l'articulat mateix de la Llei, la declaració d'una zona d'aquest tipus, que ha d'incloure la delimitació de la zona afectada, comporta la possibilitat d'articular un seguit de mesures de reparació en molt diversos àmbits materials. Així, entre d'altres, es preveuen ajudes econòmiques per a persones físiques o jurídiques pels danys causats; compensacions a les corporacions locals per despeses derivades d'actuacions inajornables; subvencions per danys en infraestructures municipals, provincials o insulars; línies de préstec preferencials, etc. Igualment, es poden implementar mesures fiscals, laborals o de la Seguretat Social (art. 24).

D'altra banda, per coordinar el seguiment de les mesures adoptades per l'Administració general de l'Estat, es preveu la constitució d'una comissió de coordinació, integrada per representants de les administracions públiques afectades (art. 25).

B) Amb relació a aquesta fase de la protecció civil, que té com a finalitat aplicar a la zona catastròfica diferents mesures de recuperació subsegüents a una emergència, l'escrit de petició centra el seu retret en el segon paràgraf de l'apartat 1 de l'article 23, en la mesura que, quan regula el procediment de la declaració de zona afectada greument, disposa que, amb caràcter previ a la seva adopció, el Govern de l'Estat «pot sol·licitar un informe a la comunitat o comunitats autònomes afectades». I això anterior, al seu parer, vulnera l'article 132 EAC perquè l'esmentada petició d'informe és facultativa i no preceptiva, la qual cosa implica «la lesió del dret de la Generalitat de Catalunya a participar en assumptes de la seva competència, malgrat que la decisió final, per raons d'emergència supracomunitària, correspongui a un òrgan estatal». D'altra part, afegeix que, atesa la literalitat del precepte, es podria

interpretar que quan la declaració es faci a instància de la Delegació del Govern a Catalunya, ni tan sols tindria lloc aquesta comunicació a la Generalitat.

C) Per tal de determinar si la norma examinada s'adequa o no al paràmetre de constitucionalitat i d'estatutarietat exposat en el fonament jurídic anterior, hem de delimitar primerament quin és el seu àmbit d'aplicació; és a dir, a quin tipus d'emergències s'aplica. En aquest sentit, del tenor literal del seu text es desprèn que la declaració de zona greument afectada deriva d'«una emergència de protecció civil prevista en aquesta Llei». Per tant, en el mateix sentit que ho hem fet respecte de l'article 3 de la Llei i altres preceptes examinats, que també estan connectats amb el funcionament del Sistema, hem d'interpretar que les previsions de l'article 23.1 tenen virtualitat i s'apliquen quan ha tingut lloc una emergència prèvia declarada d'interès nacional, segons ha estat descrita per la doctrina constitucional i recollida per l'article 28 de la mateixa Llei 17/2015.

Certament, la pràctica demostra que el tipus de mesures estatals abans descrites, destinades a pal·liar els danys causats per una emergència, no sempre han estat directament connectades clarament amb una emergència d'interès supraautonòmic. En efecte, resulta habitual que el Govern estatal, periòdicament i amb ocasió de catàstrofes o calamitats naturals produïdes per fenòmens meteorològics o situacions semblants i esdevingudes en les diferents parts del territori estatal, com ara incendis, sequeres o inundacions, aprovi les corresponents normes amb rang legal (majoritàriament decrets llei), les quals contenen tot aquest ampli ventall de mesures, incorporades ara amb caràcter general a l'article 24 de la Llei 17/2015.

En aquest sentit, no fa gaire, aquest Consell ha emès el Dictamen 6/2015, de 14 de maig, en relació amb l'Ordre HAP/196/2015, de 21 de gener, dictada per l'Estat a l'empara de l'article 149.1.29 CE, la qual declara la intenció d'establir un marc normatiu general per a la gestió centralitzada de les subvencions estatals per reparar els danys causats en determinats serveis i infraestructures locals de zones afectades per catàstrofes naturals. Sens perjudici que ens remetem a la doctrina

allà exposada respecte de la distribució de competències en l'àmbit de les emergències i la protecció civil (FJ 2), sintetitzada també en el fonament jurídic segon, cal recordar que hem admès que l'Estat pugui exercir la seva activitat de foment, si bé en els termes i amb l'abast previst a l'article 114.3 EAC (per tant, negant la centralització estatal de la seva gestió), i únicament quan es tracti de pal·liar els danys i els efectes derivats de situacions d'emergència d'interès supracomunitari.

Ara bé, dit això anterior, i tornant a l'article 23.1 i a la concreta regulació que fa del procediment per adoptar la declaració de zona afectada greument per una emergència de protecció civil, cal fer algunes consideracions addicionals. Així, hem de recordar que, en els supòsits en què l'Estat té competències perquè és present un interès supraautonòmic general, «se produce una situación de encuentro o concurrencia de las competencias de las diferentes instancias territoriales, según este Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de señalar en las SSTC 123/1984, de 18 de diciembre, FJ 4; 133/1990, de 19 de julio, FJ 6; 118/1996, de 27 de junio, FJ 20; y 118/1998, de 4 de junio, FJ 13, lo que obliga a cohonestar, en los términos que derivan de la doctrina constitucional, las competencias estatales en materia de seguridad pública con las autonómicas relacionadas con la protección civil». I, així mateix, que en aquestes situacions, si bé l'existència del dit interès comporta uns límits per a l'exercici de les competències autonòmiques, com ara l'atribució a l'Estat de determinades decisions i la consegüent regulació del grau d'intervenció de les comunitats autònomes en la seva adopció, aquests límits tampoc no es poden transgredir, de manera que el legislador estatal no pot excloure la participació de les instàncies autonòmiques d'un procés i una gestió que les afecta directament (STC 155/2013, FJ 4).

Tanmateix, l'informe de què fa esment l'article 23.1, segon paràgraf, que ara ens ocupa, és potestatiu i, per tant, prescindible. D'aquesta manera, la comunitat autònoma afectada, en els supòsits en què el Consell de Ministres efectuï la declaració a proposta d'òrgans estatals, pot no tenir cap participació en la decisió final adoptada, en la mesura que el precepte en cap cas preveu que l'esmentat informe sigui preceptiu. I això anterior resulta fora de tota lògica, ja que no es consulta l'en-

titat que, per raons d'estricta coneixement de l'emergència i de les conseqüències derivades del sinistre que ha tingut lloc en el seu àmbit d'actuació territorial, pot subministrar al Govern de l'Estat la informació més completa per tal que pugui adoptar l'acord amb ple coneixement de causa.

Consegüentment, en la mesura que el segon paràgraf de l'apartat 1 de l'article 23 de la Llei 17/2015 no garanteix la participació preceptiva de la comunitat autònoma en la regulació que efectua del procediment de declaració de zona greument afectada per una emergència de protecció civil, vulnera les competències de la Generalitat previstes a l'article 132 EAC.

5. Per finalitzar, cal que ens referim a l'article 29 de la Llei 17/2015, que configura el procediment per a la declaració de les emergències d'interès nacional.

A) Aquesta tipologia d'emergència està definida a l'article 28, de forma coincident amb els supòsits d'emergència que hem vist que ha establert la doctrina constitucional com a habilitadors de la competència estatal i que han estat recollits fins ara per l'article 1.2 del Reial decret 407/1992, de 24 d'abril, pel qual s'aprova la Norma bàsica de protecció civil.

En allò que ara interessa, assenyalarem que el precepte qüestionat atribueix al titular del Ministeri de l'Interior l'esmentada declaració, decisió que pot adoptar a iniciativa pròpia, o a instància de les comunitats autònomes o dels delegats del Govern en aquestes comunitats. Addicionalment, preveu que quan la declaració obeeixi a una iniciativa del mateix Ministeri de l'Interior, «s'ha de precisar, en tot cas, amb la comunicació prèvia amb la comunitat autònoma o comunitats autònomes afectades, per mitjans que no perjudiquin la rapidesa de la declaració i l'eficàcia de la resposta».

Un cop presa aquesta decisió, la Llei atribueix a l'esmentat ministre la competència per assumir la direcció de l'emergència, potestat que comprèn l'ordenació i la coordinació de les actuacions, i la gestió de tots els recursos estatals, autonòmics i locals de l'àmbit territorial afectat, així com també la possibilitat de requerir la col·laboració d'altres administracions no afectades que disposin de recursos mobilitzables (art. 30).

B) En el seu escrit, el Govern reconeix que la decisió final de la declaració correspon a l'Estat però al·lega que, com en el cas de l'article 23.1 de la Llei, el fet que estigui «subjecta exclusivament a una comunicació [...] podria lesionar el dret de la Generalitat de Catalunya a participar en assumptes de la seva competència». D'altra part, afegeix que, atesa la literalitat del precepte, es podria interpretar que quan la declaració es faci a instància de la Delegació del Govern a Catalunya, ni tan sols tindria lloc aquesta comunicació a la Generalitat.

C) Després d'exposar el contingut i els dubtes de la sol·licitud, ens pertoca examinar el precepte segons el paràmetre de constitucionalitat i d'estatutarietat aplicable.

Primerament, i com a qüestió prèvia, hem de cridar l'atenció sobre la redacció adoptada per la norma que, tant en la seva versió castellana (BOE núm. 164, de 10 de juliol de 2015) com en la seva traducció al català (suplement en llengua catalana al BOE núm. 164) manifesta certs problemes de formulació lingüística, en la mesura que l'enunciació que conté sobre el requisit de comunicació prèvia de la declaració a la comunitat autònoma no resulta suficientment entenedora per si sola. Dit això, la interpretació més ajustada al context i a la literalitat d'aquesta norma és que per adoptar la decisió de la declaració d'emergència d'interès nacional el titular del Ministeri de l'Interior ha de comunicar-ho prèviament a la comunitat autònoma o a les comunitats autònomes afectades.

A continuació, hem de reiterar el cànon de distribució de competències en matèria de protecció civil, el qual hem descrit i aplicat amb motiu dels preceptes que acabem d'examinar en els apartats anteriors. En aquest sentit, no hi ha dubte, com també així ho reconeix el Govern, que l'Estat pot exercir les seves facultats de coordinació quan esdevingui procedent declarar el supòsit d'emergència nacional.

Aquest cas, com hem també repetit a bastament, es tracta d'una previsió excepcional respecte de la competència general i ordinària de la Generalitat sobre les emergències que tinguin lloc en el seu àmbit territorial d'actuació. Així, la intervenció de l'Estat, de la mateixa manera que comporta l'assumpció de les competències de direcció de l'emergència,

únicament és procedent quan es compleixen els requisits que, d'acord amb la legislació i la jurisprudència constitucional, l'habiliten per desplaçar l'Administració autonòmica en l'exercici principal de la facultat de protecció civil. En altres paraules, la Generalitat ha de cedir l'exclusivitat de la competència de la qual és la titular, d'acord amb l'article 132 EAC, quan la naturalesa de l'emergència o catàstrofe, per raó del seu abast supracomunitari i de l'exigència del volum de mitjans humans i materials, requereix una acció de coordinació estatal, amb la declaració prèvia de l'interès nacional segons l'article 29 de la Llei.

D'acord amb aquest esquema de distribució de competències i d'activació i gestió dels serveis de protecció civil, segons el caràcter dels fets als quals cal fer front, resulta evident que el principi de col·laboració i de lleialtat institucional acompanyen la configuració del supòsit objecte de la norma que estem analitzant.

En la mateixa línia ens vam manifestar amb motiu del DCGE 10/2011, de 22 de novembre, sobre el Pla estatal de protecció civil davant el risc d'inundacions (FJ 3). En aquella ocasió es va posar de manifest la necessitat que la Generalitat participés en la decisió estatal de declaració d'emergència de nivell 3, ja que seria del tot incoherent amb el model constitucional de l'Estat de les autonomies que la Generalitat, que és la titular ordinària de les competències de protecció civil en el seu àmbit territorial i que és la que està operant sobre el terreny, no fos escoltada sobre la necessitat d'esmerçar nous recursos. Per tant, al·ludint al principi de col·laboració, i a altres preceptes de l'Estatut que preveuen la participació de la Generalitat en decisions estatals (art. 133.2, 140.3 i 148.2 EAC), es va afirmar que la participació autonòmica en l'abans indicada declaració era necessària, per bé que, atès el temps migrat de què es disposa per fer front a l'emergència, no havia de consistir necessàriament en un informe, sinó que s'havia de modular en funció de la situació de calamitat i els riscos evidents que comporta sobre persones i béns (FJ 3).

D'acord amb aquesta argumentació, vam concloure que la regulació del procediment per a la declaració d'emergència de nivell 3 s'ajustava al marc de distribució de competències,

ja que tot i la no-previsió expressa d'una participació efectiva de la comunitat autònoma en l'esmentada declaració, del conjunt del Pla es despenia que la dita participació tenia lloc a través del Consell de Direcció Estatal, el qual era convocat prèviament i comptava amb la presència de la comunitat autònoma afectada.

Situats en l'article 29 de la Llei, que ara hem d'examinar, podem comprovar com la referència a la participació de la Generalitat en el procés de declaració de l'interès nacional de l'emergència per part de l'Estat, amb la subsegüent assumpció de la competència de coordinació per part d'aquest, es limita a una *comunicació* prèvia.

El sentit d'aquest terme, d'acord amb el seu significat semàntic habitual, ha de ser entès inequívocament com un mer trasllat d'una informació, en el cas que ens ocupa, consistent a fer saber a la Generalitat la decisió o la voluntat decisòria del Ministeri de l'Interior de declarar el precitat caràcter nacional de l'emergència. Així, si el legislador hagués tingut la voluntat de preveure una participació efectiva en l'adopció de la decisió estatal, hauria emprat expressions com «consulta prèvia», que impliquen un altre abast d'intervenció més enllà d'un mer tràmit administratiu o, fins i tot, d'un simple trasllat d'informació, com és el cas que ara s'examina.

En conseqüència, segons es desprèn de l'article 29 de la Llei, la norma tan sols exigeix a l'Estat que, per desplaçar la competència de la Generalitat envers el seu àmbit d'influència i assumir les funcions de coordinació i, si escau, d'alta direcció operativa, anunciï la seva imminent decisió a l'Administració catalana, sense altre paper reconegut a aquesta darrera que la seva mera recepció.

Doncs bé, d'acord amb la interpretació exposada i la caracterització del cànon de constitucionalitat i d'estatutarietat que ha de regir les relacions entre les diferents administracions públiques competents, en una situació de concurrència competencial i, per tant, de cooperació i de lleialtat institucional, considerem que la formulació de l'article 29 de la Llei no incorpora el contingut mínim necessari que permeti entendre que es dóna compliment al requisit de la participació de la Generalitat en aquest supòsit de la protecció civil.

El nostre parer no qüestiona la titularitat estatal de la capacitat per declarar una determinada emergència de caràcter nacional, quan l'excepcional gravetat del risc o perill exigeixin una resposta centralitzada superior a la de la comunitat autònoma. Ara bé, aquesta assumpció de certes capacitats de coordinació i direcció en favor de l'Estat no pot ignorar el fet de la intervenció d'una administració pública que, amb caràcter ordinari i general, és la competent.

De la mateixa manera que la competència de la coordinació pot ser activada per l'òrgan competent, és a dir, el titular del Ministeri de l'Interior, aquesta facultat no és incompatible ni resulta condicionada pel fet que, amb caràcter previ a la decisió, s'insti la Generalitat, que, d'altra banda, com hem dit, és l'Administració més pròxima territorialment als esdeveniments als quals cal fer front, a participar de manera efectiva, com ara a través d'una consulta, en el procediment de formació de la voluntat conduent a l'adopció de la declaració de l'interès nacional.

I més, tenint en compte que, segons l'article 132.2 EAC, la Generalitat no resta desplaçada o condicionada en l'exercici de les seves competències pel mer fet que l'emergència desbordi territorialment el seu territori, en la mesura que, en aquest supòsit, l'Estatut preveu mecanismes de cooperació amb altres comunitats autònomes i amb l'Estat mateix, sense que això comporti automàticament la intervenció de la funció de coordinació de l'Estat, la qual, com hem dit repetidament, només trobarà empara constitucional quan la naturalesa del fet desencadenant o el volum dels efectius per fer-hi front ho facin necessari.

En conseqüència, l'article 29 de la Llei, atès que no preveu una veritable participació de la Generalitat sinó una simple comunicació informativa amb caràcter previ a la declaració de l'emergència de caràcter nacional, és contrari a l'article 132 EAC i no troba empara en l'article 149.1.29 CE.

Ultra això, i per donar resposta a la darrera qüestió plantejada pel sol·licitant, respecte del fet que l'article 29 de la Llei no preveu expressament la comunicació a la Generalitat en el cas que la iniciativa de la sol·licitud de la declaració correspongui a la Delegació del Govern, hem d'indicar que una in-

terpretació integrada de la norma, malgrat la seva formulació literal, ens duu a la conclusió que, efectivament, aquesta comunicació també s'ha de produir. L'esmentat article així ho exigeix quan la iniciativa correspon al Ministeri de l'Interior i, per inclusió, s'ha d'entendre que, quan és la Delegació del Govern l'òrgan de l'Administració general territorial de l'Estat que la insta, ho fa en l'exercici de les facultats que funcionalment depenen del Ministeri de l'Interior (art. 22 LOFAGE i art. 2 RD 1330/1997, d'1 d'agost, d'integració dels serveis perifèrics i de l'estructura de les delegacions del Govern). Per tant, d'acord amb el context normatiu explicat, s'ha d'entendre que l'esment de l'article 29 al titular del Ministeri d'Interior, a efectes del requisit de la comunicació prèvia a la comunitat autònoma, es projecta també sobre la Delegació del Govern, pel fet que aquesta actua com a administració territorial de l'esmentat Ministeri en l'àmbit de la protecció civil.

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

CONCLUSIONS

Primera. L'article 3; l'article 4; l'apartat 3 de l'article 14; els apartats 1, 2 i 4 de l'article 17, i els apartats 2 i 3 de l'article 26 de la Llei 17/2015, de 9 de juliol, del Sistema Nacional de Protecció Civil no són contraris a la Constitució ni a l'Estatut.

Adoptada per unanimitat.

Segona. El segon paràgraf de l'apartat 1 de l'article 23 i l'article 29 de la Llei 17/2015 vulneren les competències de la Generalitat previstes a l'article 132 EAC i no troben empara en l'article 149.1.29 CE.

Adoptada per unanimitat.

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

Dictamen 14/2015, de 22 de setembre,
sobre la Llei 20/2015, de 14 de juliol, d'ordenació,
supervisió i solvència de les entitats asseguradores
i reasseguradores

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

DICTAMEN

Sol·licitat pel Govern de la Generalitat, sobre la Llei 20/2015, de 14 de juliol, d'ordenació, supervisió i solvència de les entitats asseguradores i reasseguradores (BOE núm. 168, de 15 de juliol de 2015).

ANTECEDENTS

1. El dia 28 d'agost de 2015 va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries un escrit de la consellera de Governació i Relacions Institucionals, del dia 25 d'agost de 2015 (Reg. núm. 4922), pel qual, en compliment del que preveuen els articles 16.2.a i 31.1 de la Llei 2/2009,

Ponent: Carles Jaume Fernández

de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries, es comunicava al Consell l'Acord del Govern de la Generalitat, de 25 d'agost de 2015, de sol·licitud d'emissió de dictamen sobre l'adequació a la Constitució espanyola i a l'Estatut d'autonomia de Catalunya dels articles 19.1, 56, 60 i 109.1 de la Llei 20/2015, de 14 de juliol, d'ordenació, supervisió i solvència de les entitats asseguradores i reasseguradores.

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

2. El Consell de Garanties Estatutàries, en la sessió del dia 1 de setembre de 2015, després d'examinar la legitimació i el contingut de la sol·licitud, la va admetre a tràmit i es va declarar competent per emetre el dictamen corresponent, d'acord amb els articles 23 a 25 de la seva Llei reguladora. Se'n va designar ponent el conseller senyor Carles Jaume Fernández.

3. En la mateixa sessió, en aplicació de l'article 25, apartat 5, de la Llei 2/2009, el Consell va acordar adreçar-se al Govern a fi de sol·licitar-li la informació i la documentació complementàries de què disposés amb relació a la matèria sotmesa a dictamen.

4. En data 9 de setembre de 2015, va tenir entrada en el Registre del Consell (Reg. núm. 4936) un escrit de la consellera de Governació i Relacions Institucionals, el qual adjuntava un informe elaborat per la Direcció General de Política Financera, Assegurances i Tresor del Departament d'Economia i Coneixement.

5. Finalment, després de les corresponents sessions de deliberació, es va fixar com a data per a la votació i per a l'aprovació del Dictamen el dia 22 de setembre de 2015.

FONAMENTS JURÍDICS

Primer. L'objecte del Dictamen

Com s'ha indicat en els antecedents, el Govern de la Generalitat ha sol·licitat d'aquest Consell l'emissió de dictamen sobre determinats preceptes de la Llei 20/2015, de 14 de juliol, d'ordenació, supervisió i solvència de les entitats asseguradores i reasseguradores (en endavant, Llei 20/2015), en particular els articles 19.1, 56, 60 i 109.1.

Per tal de delimitar l'objecte del Dictamen, descriurem, primerament, l'objecte de la Llei i el context normatiu en el qual s'insereix, així com, seguidament, el contingut dels preceptes sol·licitats i els motius que fonamenten els dubtes de constitucionalitat i estatutarietat que susciten.

1. La Llei 20/2015 conté 213 articles dividits en vuit títols, a més d'un títol preliminar, vint disposicions addicionals, tretze disposicions transitòries, una de derogatòria, vint-i-una disposicions finals i un annex.

La Llei regula l'ordenació i la supervisió de l'activitat asseguradora i reasseguradora privada amb la finalitat de protegir els drets dels prenedors de les assegurances, dels assegurats i dels beneficiaris. La intervenció pública en aquest sector és més intensa que respecte d'altres tipus de serveis per raó de l'especial naturalesa de l'activitat asseguradora, que consisteix, tal com expressa el preàmbul, en l'intercanvi d'una prestació present i certa, la prima, per una prestació futura i incerta, la indemnització. Aquesta configuració de l'activitat determina la necessitat de comprovar el manteniment d'un nivell de solvència suficient que permeti a les entitats asseguradores i reasseguradores fer front a l'obligació d'indemnitzar quan es produeixi el sinistre cobert.

L'ordenació del sector d'assegurances privades es va iniciar amb la Llei de 14 de maig de 1908, que va estar vigent gairebé cinquanta anys, fins a l'entrada en vigor de la Llei de 16 de desembre de 1954. Ambdues normes tenien com a punt de partida un model de control previ de l'activitat, però no articulaven mesures eficaces de control i de correcció de

les eventuais disfuncionalitats des del punt de vista de la solvència de les entitats, mancança especialment sensible davant l'evolució del mercat de les assegurances amb el transcurso del temps.

La primera regulació postconstitucional del sector es va efectuar a través de la Llei 33/1984, de 2 d'agost, sobre ordenació de l'assegurança privada, que contenia una regulació adaptada a la realitat del mercat amb la finalitat última de protegir l'assegurat. Aquesta norma va ser derogada i substituïda per la Llei 30/1995, de 8 de novembre, d'ordenació i supervisió de les assegurances privades, que incorporava diverses directives comunitàries en matèria de lliure prestació de serveis en aquest sector. Cal esmentar, sens perjudici del que exposarem en el fonament segon, que ambdues lleis van ser objecte de sengles sentències del Tribunal Constitucional, la STC 86/1989, d'11 de maig, i la STC 173/2005, de 23 de juny, que van resoldre diversos recursos d'inconstitucionalitat interposats contra elles per motius competencials.

En virtut de l'habilitació continguda en la disposició final quarta de la Llei 44/2002, de 22 de novembre, de mesures de reforma del sistema financer, es va aprovar el Reial decret legislatiu 6/2004, de 29 d'octubre, pel qual s'aprovava el text refós de la Llei d'ordenació i supervisió de les assegurances privades. Aquest decret legislatiu va harmonitzar i regularitzar els diferents textos legals aprovats en aquesta matèria per tal d'incorporar les successives directives reguladores dels elements funcionals i organitzatius de les entitats asseguradores.

La Llei objecte de dictamen deroga i substitueix l'esmentat Decret legislatiu com a conseqüència de la necessitat, d'acord amb el preàmbul, d'incorporar la Directiva 2009/138/CE, del Parlament Europeu i del Consell, de 25 de novembre de 2009, sobre l'assegurança de vida, l'accés a l'activitat d'assegurança i de reassegurança i llur exercici (Directiva Solvència II), així com la Directiva 2014/51/UE, del Parlament Europeu i del Consell, de 16 d'abril de 2014, coneguda com a Directiva Òmnibus II, on es regulen els poders de les autoritats europees de supervisió.

En l'àmbit de Catalunya, cal destacar l'àmplia presència que tradicionalment han tingut les mutualitats de previsió

social en el sector assegurador. Aquest fet ha determinat una rellevant activitat normativa iniciada amb l'Ordre del 20 de juny de 1986, que establia el règim jurídic aplicable a les mutualitats de previsió social de Catalunya, així com el Decret 102/89, del 17 d'abril, que regulava el funcionament dels òrgans socials de les mutualitats de previsió social voluntària de Catalunya, que va continuar amb la Llei 28/1991, de 23 de desembre, de les mutualitats de previsió social, i que arriba fins a la Llei 10/2003, de 13 de juny, sobre mutualitats de previsió social, actualment vigent, desenvolupada pel Decret 279/2003, de 4 de novembre, de desplegament de determinats aspectes de la Llei 10/2003, de 13 de juny, sobre mutualitats de previsió social.

2. La sol·licitud planteja dubtes d'adequació a l'ordre competencial respecte de quatre preceptes de la Llei 20/2015: els articles 19.1, 56, 60 i 109.1.

L'article 19, sota la rúbrica «Distribució de competències», estableix l'abast de les competències de les comunitats autònomes en la matèria d'ordenació d'entitats asseguradores i reasseguradores. L'apartat primer fixa un triple criteri de connexió per tal de determinar l'àmbit d'exercici de les competències autonòmiques en la matèria, de manera que aquestes s'han d'exercir respecte de les entitats que tinguin la seu social en el territori d'una comunitat autònoma i circumscriguin l'àmbit d'operacions i la localització dels riscos a aquest territori. D'altra banda, pel que fa a les competències executives, el precepte, en la lletra *b* del seu primer apartat, preveu que les funcions d'ordenació i supervisió de les entitats asseguradores que s'atorguen a l'Administració general de l'Estat les exerciran les comunitats autònomes respecte d'aquelles entitats que compleixen el triple criteri de connexió, llevat de l'autorització administrativa per a l'exercici de l'activitat asseguradora, així com la seva revocació, que en tot cas restaran reservades a l'Estat. Així mateix, corresponen al Ministeri d'Economia i Competitivitat i a la Direcció General d'Assegurances i Fons de Pensions les funcions executives en relació amb les entitats espanyoles que actuïn en l'àmbit de la Unió Europea o entitats europees que operin a Espanya.

A parer de l'escrit de sol·licitud, la previsió del triple criteri de connexió planteja el dubte de si l'aplicació d'un criteri totalment rigorós i tancat en aplicar-lo «pot significar en la pràctica el buidament de la competència autonòmica al respecte». Quant a la reserva a l'Estat de funcions executives, considera que plantegen dubtes de constitucionalitat atès que «no semblen suficientment justificades i que l'actuació de les entitats en el marc europeu no comporta alteració de l'ordre competencial intern».

L'article 56 regula la supervisió de sucursals d'entitats asseguradores autoritzades en un Estat membre de la Unió Europea, que correspondrà a les autoritats d'aquest Estat, després d'informar-ne prèviament a la Direcció General d'Assegurances i Fons de Pensions. Segons la sol·licitud, aquest precepte suposa la negació de la funció executiva que correspon a les comunitats autònomes.

L'article 60 regula les agències de subscripció de riscos que actuen a Espanya en nom i per compte d'entitats asseguradores autoritzades per un Estat membre, i preveu que l'activitat d'aquestes agències exigeixi autorització administrativa prèvia atorgada per la Direcció General d'Assegurances i Fons de Pensions. La sol·licitud considera que aquest precepte nega les competències autonòmiques respecte d'aquelles agències que hagin limitat el seu àmbit d'actuació al territori d'una comunitat autònoma.

Finalment, l'article 109.1 disposa que correspon a la Direcció General d'Assegurances i Fons de Pensions l'exercici de les funcions de supervisió sobre les entitats asseguradores i reasseguradores autoritzades per operar a Espanya. Aquesta reserva de funcions a favor de l'Estat, a parer del Govern, ignora les competències autonòmiques i no respecta l'ordre de repartiment competencial en la matèria.

3. Per tal de donar resposta a la sol·licitud, una vegada delimitat l'objecte del Dictamen, exposarem en el fonament jurídic segon el cànon de constitucionalitat i d'estatutarietat aplicable a la distribució de funcions executives en matèria d'ordenació d'assegurances i l'aplicarem als preceptes sol·licitats.

Segon. La distribució de competències en matèria d'ordenació d'assegurances i la seva aplicació als preceptes de la Llei 20/2015 objecte de dictamen

Una vegada s'ha delimitat en el fonament jurídic primer l'objecte del Dictamen i el context normatiu en què s'insereix la Llei 20/2015, de 14 de juliol, i s'han exposat els motius en els quals es fonamenta la sol·licitud de dictamen, ens correspon en el present fonament jurídic determinar quin és l'àmbit material sobre el qual es projecta la disposició esmentada, concretar el cànon interpretatiu aplicable a la regulació del sector afectat i, finalment, en el darrer apartat, aplicar-ho als articles de la Llei sobre els quals es demana el nostre parer consultiu.

1. Com a punt de partida, cal dir que la disposició final catorzena de la Llei preveu expressament que aquesta es dicta a l'empara de la competència de l'Estat per establir les bases de l'ordenació de les assegurances (art. 149.1.11 CE) i la coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica (art. 149.1.13 CE). L'esmentada disposició exceptua els dos títols competencials anteriors respecte d'un conjunt concret de preceptes, que no constitueixen l'objecte de la nostra anàlisi consultiva, invocant com a títols competencials els atribuïts per l'article 149.1.3 CE (relacions internacionals); 149.1.6 CE (legislació mercantil i legislació processal); 149.1.8 CE (legislació civil), i, finalment, 149.1.14 CE (hisenda general i deute de l'Estat).

Per la seva banda, el Govern, en la seva sol·licitud de dictamen, invoca l'article 126.3 i .4 EAC, que atribueix a la Generalitat la competència compartida sobre l'activitat de les entitats a què fan referència els apartats 1 i 2, és a dir, pel que ara ens pertoca, les entitats físiques i jurídiques que actuen en el mercat assegurador i que no siguin les mutualitats de previsió social no integrades en el sistema de Seguretat Social, incloent-hi els actes d'execució reglats que li atribueixi la legislació estatal, així com la competència compartida sobre disciplina, inspecció i sanció de les dites entitats.

Per tant, en primer terme cal determinar quin és el títol competencial aplicable a la regulació continguda en la Llei

20/2015, la qual cosa efectuarem atenint-nos al contingut i la finalitat de la norma i, si escau, als preceptes concrets que es qüestionen (STC 33/2005, de 17 de febrer, FJ 5).

En aquest sentit, a parer nostre, és prou il·lustratiu remetre's primerament al que preveu l'article 1 quan expressa que «[a]questa Llei té per objecte regular i supervisar l'activitat asseguradora i reasseguradora privada, incloent les condicions d'accés i exercici i el règim de solvència, sanejament i liquidació de les entitats asseguradores i reasseguradores» i afegeix que la finalitat principal és la de «protegir els drets dels prenedors, assegurats i beneficiaris, així com de promoure la transparència i el desenvolupament adequat de l'activitat asseguradora».

La disposició que analitzem, que conté una regulació prolixa i complexa, té com a principal destinatari els diferents agents que intervenen en el sector de les assegurances privades, i que s'enumeren detalladament en l'article 2, entre els quals destaquen les entitats asseguradores i reasseguradores amb domicili social a Espanya; les sucursals establertes a Espanya d'entitats domiciliades a tercers països; els grups d'entitats; els professionals i les entitats que exerceixen alguna de les funcions que preveuen aquesta Llei o les seves disposicions complementàries de desplegament, i els liquidadors d'entitats asseguradores i reasseguradores. L'objecte és ordenar i tutelar l'activitat asseguradora; concretar les condicions d'accés i d'exercici de l'activitat; garantir el règim de màxima solvència econòmica i financera del sector i, finalment, regular els principals aspectes de la gestió i organització de les entitats que integren el sector.

Si ens atenim al contingut concret de la norma, observem que, a més de preveure un conjunt de disposicions generals referides a l'objecte, àmbit d'aplicació i distribució de competències entre les administracions públiques implicades (títol I), la resta de l'articulat gira al voltant únicament i exclusivament del sector assegurador. Així: accés a l'activitat asseguradora i reasseguradora (títol II), regulant de forma àmplia i detallada el règim de l'autorització administrativa per accedir a l'activitat; exercici de l'activitat (títol III); supervisió d'entitats i grups d'entitats asseguradores i reasseguradores (títols

IV i V); mesures de control i d'intervenció sobre el sector en supòsits de deteriorament financer (títol VI); revocació, dissolució i liquidació d'entitats i grups d'entitats (títol VII), i, finalment, infraccions i sancions (títol VIII).

A més a més, no podem obviar el fet que aquest sector representa un paper essencial en l'àmbit financer, amb el qual està plenament imbricat i amb el qual existeix una plena interconnexió, fet que ha justificat històricament una intervenció més intensa que en altres sectors econòmics per part de l'Administració pública, de manera que, com s'expressa en el mateix preàmbul, això ha comportat que «l'ordenació i la supervisió de les entitats asseguradores pels poders públics resulti una matèria d'interès públic, per comprovar que mantenen una situació de solvència suficient que els permeti complir el seu objecte social» (apt. I, par. primer). Precisament, constitueix un dels aspectes més rellevants de la Llei la regulació de l'avaluació de la situació financera de les entitats asseguradores i reasseguradores, que «s'ha de basar en principis econòmics sòlids, i ha d'incorporar en el procés la informació proporcionada pels mercats financers, així com les dades disponibles sobre els riscos assumits» (apt. V, par. I). Així doncs, els aspectes relacionats amb la regulació de la solvència de les entitats que operen en el sector, i la previsió d'un règim més eficaç de supervisió per tal de garantir la protecció dels prenedors, assegurats i beneficiaris, constitueixen dues de les principals novetats de la Llei, i tenen el seu origen en les diferents directives comunitàries que han estat descrites en el fonament jurídic primer, en especial en la Directiva Solvència II, referides de forma prioritària al sector assegurador.

En conseqüència, sembla prou evident que ens trobem davant d'una disposició legal que té per objecte i finalitat principals la regulació del sector de les assegurances i les reassegurances, la seva supervisió i la solvència de les entitats que l'integren, i és en aquest àmbit, el de les assegurances, en el qual entenem que cal abordar l'anàlisi de l'enquadrament competencial.

2. Un cop hem delimitat quin és l'àmbit material sobre el qual es projecta la Llei 20/2015, ens pertoca analitzar el cà-

non de constitucionalitat conformement a la doctrina jurisprudencial aplicable.

Tal com hem dit anteriorment, per una banda, l'article 149.1.11 CE atribueix a l'Estat la competència exclusiva sobre les bases de l'ordenació de les assegurances. I, per l'altra, l'article 126.3 i .4 EAC reconeix a la Generalitat la competència compartida sobre l'activitat de les entitats físiques i jurídiques que actuen en el mercat assegurador i que no siguin les mutualitats de previsió social no integrades en el sistema de Seguretat Social, incloent-hi els actes d'execució reglats que li atribueixi la legislació estatal, així com la competència compartida sobre disciplina, inspecció i sanció. Per tant, en tractar-se d'una competència compartida, cal delimitar en primer terme quin és l'abast de les bases estatals i, específicament, com es projecten en l'àmbit material de les assegurances, o, altrament dit, si la previsió del caràcter bàsic de la Llei s'estén a les facultats executives que sobre aquest àmbit sectorial puguin tenir reconegudes les comunitats autònomes en virtut de les seves previsions estatutàries.

La doctrina jurisprudencial parteix de la regla general segons la qual «debe diferenciarse entre el ejercicio de las competencias autonómicas y sus efectos, de manera que aquéllas no revierten al Estado sin más por sus efectos supraterritoriales (en el mismo sentido, STC 35/2012, de 15 de marzo, FJ 5), pues, como se desprende de la STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 63, las normas y actos autonómicos pueden tener eficacia extraterritorial y, en relación a ello, al Estado siempre le corresponderá la fijación de los puntos de conexión que ofrezcan a las Comunidades Autónomas una regla de atribución de competencias que posibilite dicha eficacia y, a la vez, evite el eventual conflicto de intereses», i afegeix que «[t]ales puntos de conexión, como recuerda la STC 95/2013, de 23 de abril, FJ 7, “concretan el principio de territorialidad de las competencias autonómicas, materializando la “vinculación directa” (STC 330/1994, de 15 de diciembre) de la actividad sobre la que se ejercen y el territorio autonómico”» (STC 27/2014, de 13 de febrer, FJ 4). D'aquesta manera, l'establiment per part de l'Estat dels corresponents punts de connexió té la finalitat de possibilitar l'exercici de les competències autonòmiques, i no pot convertir-se en un mecanisme de buidament competencial.

Per tant, la supraterritorialitat com a criteri determinant per a l'atribució o el trasllat de la titularitat de competències a l'Estat en àmbits en principi reservats a les competències autonòmiques té caràcter excepcional, de manera que, com ha establert la doctrina constitucional, únicament pot tenir lloc quan no sigui possible fixar cap punt de connexió que permeti l'exercici de les competències autonòmiques o quan, no essent possible el fraccionament de l'activitat pública, els mecanismes de cooperació o de coordinació resultin insuficients i l'atribució de la competència a l'Estat sigui l'únic mecanisme per garantir un cert grau d'homogeneïtat en el tractament del fenomen de caràcter supraterritorial (STC 27/2014, FJ 4). En aquesta mateixa línia s'expressen, entre d'altres, els DCGE 4/2011, de 14 d'abril, FJ 2, i 8/2015, de 4 de juny, FJ 2.3.

D'acord amb la doctrina exposada, l'execució per part de les comunitats autònomes admet, excepcionalment, l'assumpció estatal de les dites funcions executives, si se'n manifesta la supraterritorialitat, entesa aquesta com a clàusula en virtut de la qual l'Estat, en matèries en què té atribuïdes competències normatives —havent assumit les comunitats autònomes la resta—, s'atribueix també les funcions executives perquè els subjectes que intervenen en el sector material afectat o els supòsits de fet es projectin sobre el territori de més d'una comunitat autònoma. Aquesta assumpció competencial de les funcions executives per part de l'Estat només serà assumible quan es donin un conjunt de circumstàncies fixades per la jurisprudència constitucional.

Doncs bé, amb relació a l'àmbit material de les assegurances, el Tribunal Constitucional considera que la delimitació de les competències autonòmiques de desenvolupament legislatiu i execució de les bases estatals està determinada per la concreció dels punts de connexió fixats pel mateix legislador estatal a la llei. En aquest sentit, la primerenca STC 86/1989, d'11 de maig, referint-se a la Llei 33/1984, de 2 d'agost, d'ordenació de les assegurances privades, expressa que:

«la facultad de determinar cuál es la norma válida aplicable en cada caso —estatal o autonómica— a las diversas entidades de seguros es una competencia reservada al Estado por el art. 149.1.8 de la Constitución, que le atribuye la facultad

para dictar “las normas para resolver los conflictos de leyes”. En relación con la actividad aseguradora, el Estado ha ejercido efectivamente tal competencia en el citado art. 39 LOSP, al establecer en su segundo apartado los tres puntos de conexión a que ya se ha hecho referencia.» (FJ 9)

I, seguint aquesta línia interpretativa, la STC 330/1994, de 15 de desembre, va reiterar la constitucionalitat de la fixació d'un triple criteri de connexió per a l'exercici de les competències autonòmiques de desenvolupament legislatiu i d'execució respecte de les entitats asseguradores, consistent en el domicili social d'aquestes, el seu àmbit d'operacions i la localització dels riscos. Però, al mateix temps, recorda determinats límits interpretatius quant a l'abast que es pot donar a aquests criteris:

«Unos criterios que se estimaron constitucionalmente lícitos, sin perjuicio de que su interpretación requiera de algunas matizaciones como son: a) que el “ámbito de operaciones” exige que la contratación de seguros se haga en el territorio de la Comunidad Autónoma, pero no obsta a que puedan realizarse fuera de aquél las actividades instrumentales que sean precisas; y b) que la “localización del riesgo” asegurado no ha de identificarse con el lugar concreto en que el riesgo se consuma, sino más bien con la localización del interés asegurado.» (FJ 6)

Des d'aquesta perspectiva, la solució fixada per la llei no resulta arbitrària o manifestament infundada, ja que entén l'alt tribunal que «si cada una de las conexiones expresa una vinculación directa con el territorio, mediante el cúmulo de ambas el legislador ha querido, además, que dicha vinculación sea efectiva y garantice la seguridad jurídica» (STC 330/1994, FJ 6). Conclou, finalment, que el caràcter territorial dels criteris de connexió es fonamenta en la mateixa idea de territorialitat de les competències autonòmiques, per evitar la possibilitat que una entitat d'assegurança es dediqui a assegurar en una comunitat autònoma riscos localitzats fora del territori d'aquesta, envaint competències pròpies de l'Estat o d'una altra comunitat autònoma.

No obstant això, la jurisprudència constitucional ha reiterat la necessitat que el triple criteri de connexió que delimita les

competències autonòmiques en matèria d'assegurances no sigui objecte d'interpretacions estrictes o rigoroses. Així, a la STC 173/2005, el Tribunal Constitucional ha manifestat que «debemos rechazar una interpretación de los puntos de conexión tan estricta y rigurosa que determine el desplazamiento de la competencia ejecutiva como consecuencia de la realización tanto de actividades instrumentales y distintas de la específicamente aseguradora como de acontecimientos ajenos a los ámbitos de intervención del legislador y de la Administración competente». A partir d'aquesta premissa interpretativa, s'identifiquen alguns supòsits que permetrien afirmar l'exercici de la competència autonòmica, com ara el canvi de domicili del prenedor de l'assegurança o el trasllat dels béns assegurats, o «la mera formalización esporádica o eventual de contratos de seguro más allá del territorio autonómico, siempre que esa actuación no desvirtúe la coherencia y efectividad de los puntos de conexión elegidos por el legislador estatal» (FJ 11).

Finalment, cal assenyalar que la constitucionalitat dels punts de connexió en matèria d'assegurances s'ha reafirmat en la STC 215/2012, de 14 de novembre, FJ 2, quan, referint-se a la Llei del Parlament de Catalunya 10/2003, de 13 de juny, sobre mutualitats de previsió social, assevera que:

«los puntos de conexión válidamente establecidos por el legislador estatal “delimitan el alcance territorial de las competencias normativas y ejecutivas que en materia de seguros corresponden a las distintas Comunidades Autónomas” [...], no siendo posible que el legislador autonómico ignore esa delimitación y se alce sobre la misma extendiendo el ámbito subjetivo de su propia competencia más allá de los límites infranqueables erigidos por el Estado en ejercicio de sus competencias básicas en la materia. De lo contrario se ignoraría la eficacia normativa vinculante de lo básico y la constatación de que dichos puntos de conexión “concretan el principio de territorialidad de las competencias autonómicas [...]”.»

Convé, però, posar de manifest que la doctrina que acabem d'exposar no ha estat unànime en el si del Tribunal Constitucional. En aquest sentit, tant a la STC 330/1994 com a la 173/2005 es van formular sengles vots particulars perquè consideraven que el triple criteri de connexió limitava l'àmbit

d'exercici de les competències autonòmiques a una «intrateritorialidad reforzada» que les buidava d'efectivitat, reduint les comunitats autònomes «a la condición de gestores de fenómenos estrictamente locales e intereses particularistas, en lugar de reconocerles el carácter de copartícipes en la gestión de asuntos de dimensión y relieve general».

3. En aquest darrer apartat del fonament jurídic, aplicarem el paràmetre als preceptes sol·licitats pel Govern, després de fer prèviament en cadascun una breu descripció del seu contingut i dels motius adduïts pel peticionari en el seu escrit. Per fer-ho, agruparem els preceptes en tres apartats: A) l'article 19.1; B) l'article 60, i, finalment, de manera conjunta, C) els articles 56 i 109.1.

A) El primer dels preceptes sol·licitats, l'article 19.1, estableix quines són les competències que tenen les comunitats autònomes sobre ordenació d'entitats asseguradores i reasseguradores, conformement als seus respectius estatuts d'autonomia, i que les tenen respecte a aquelles entitats que tinguin domicili social, àmbit d'operacions i localització dels riscos —en el cas d'assegurances diferents de la de vida— o assumptió dels compromisos —en els supòsits d'assegurances de vida— que es limitin al territori de la comunitat autònoma respectiva. A continuació, el precepte estableix els criteris d'exercici de les competències diferenciant segons es tracti de competències normatives o d'execució.

Respecte d'aquestes últimes, que són les qüestionades pel sol·licitant, l'apartat 1.b determina que els corresponen «les d'ordenació i supervisió, d'entitats asseguradores i reasseguradores que s'atorguen a l'Administració general de l'Estat en aquesta Llei, excepte les competències d'atorgament de l'autorització administrativa per exercir l'activitat asseguradora i revocar-la, que queden en tot cas reservades a l'Estat, que ha de comunicar, si s'escau, a la comunitat autònoma respectiva». I afegeix que «[l]es referències que conté aquesta Llei al Ministeri d'Economia i Competitivitat i a la Direcció General d'Assegurances i Fons de Pensions s'entenen fetes a l'òrgan autonòmic competent, a excepció de les que es refereixen a

entitats espanyoles que actuïn en l'àmbit de la Unió Europea o entitats europees que operin a Espanya». El precepte es completa amb una referència a les competències sobre cooperatives d'assegurança i mutualitats de previsió social, que en cap cas han estat qüestionades.

Doncs bé, el Govern considera que aquesta regulació planteja el dubte de si l'aplicació d'un criteri totalment rigorós i tancat en l'aplicació del triple criteri de connexió esmentat pot significar el buidament a la pràctica de la competència autonòmica, i es planteja la possibilitat d'una regulació més flexible dels criteris de l'àmbit de les operacions i de la localització dels riscos per tal de possibilitar l'exercici de les competències autonòmiques. Planteja dubtes, també, sobre la constitucionalitat de les excepcions esmentades en l'article a favor de l'Estat.

En primer terme, amb relació a la fixació dels punts de connexió, hem de reproduir aquí el que s'ha exposat en l'apartat segon d'aquest fonament jurídic, en el sentit que, d'acord amb la jurisprudència constitucional, correspon a l'Estat la fixació dels punts de connexió per determinar l'àmbit d'exercici de les competències autonòmiques, i que, precisament, la concreció d'aquests criteris amb relació a l'activitat asseguradora els ha considerats constitucionals. Així, «el Estado había ejercido esta competencia [...], determinando un triple punto de conexión para el ejercicio de las competencias autonómicas de desarrollo normativo y ejecución, consistente en el domicilio social de las entidades aseguradoras, su ámbito de operaciones y la localización de los riesgos» (STC 330/1994, FJ 6, que reproduïx els FJ 9 a 11 de la STC 86/1989). Precisament, aquests tres criteris enumerats per l'article 19.1 de la Llei 20/2015 coincideixen amb els que en el seu moment preveia la Llei 33/1984, de 2 d'agost, d'ordenació de les assegurances privades (art. 39.2), i sobre els quals es pronuncia el Tribunal Constitucional en les esmentades sentències.

Amb relació als punts de connexió qüestionats, el de l'àmbit d'operacions i el de la localització de riscos, que el Govern considera que poden tenir un cert fonament pel seu caràcter «rigorós» i «tancat», s'ha de posar de manifest que el

Tribunal Constitucional ha rebutjat expressament una interpretació estricta d'aquests punts de connexió que suposi el desplaçament de la competència executiva a favor de l'Estat com a conseqüència del trasllat dels béns assegurats, del canvi de domicili del prenedor de l'assegurança o de la realització d'activitats instrumentals o la formalització esporàdica o puntual de contractes d'assegurances fora del territori de la comunitat autònoma.

El Tribunal Constitucional ha exigít que l'excepcionalitat justificativa de l'assumpció de competències executives per part de l'Estat ha de valorar-se a partir de les circumstàncies de cada cas i tenint en compte «que se establezca un criterio de delimitación competencial congruente con el régimen jurídico de la materia de que se trate» (entre d'altres, STC 95/2013, de 23 d'abril, FJ 9, i STC 27/2014, de 13 de febrer, FJ 4).

D'aquesta manera, l'establiment d'aquests tres punts de connexió, d'acord amb l'actual jurisprudència del Tribunal Constitucional, no pot ser considerat com a arbitrari a efectes del seu examen de constitucionalitat i de la possible vulneració de les competències de la Generalitat. Certament, un plantejament alternatiu i més flexible, prenent en consideració el criteri de la localització territorial de la majoria de les operacions d'una determinada asseguradora, com assenyala la sol·licitud del Govern i que podria ser sustentat per la posició doctrinal dels vots particulars, esmentats anteriorment, formulats per diferents magistrats del Tribunal Constitucional, segons el nostre parer consultiu seria també possible i més ajustat a l'ordre de distribució competencial, però la posició del legislador estatal no ha estat ni és aquesta. I mentre aquesta no sigui modificada, ja sigui per la via de la reforma legislativa o de la variació de la línia jurisprudencial prevalent, la validesa de la regulació actualment vigent compta amb l'empareda de la cobertura constitucional exposada.

En segon terme, amb relació a les excepcions establertes a favor de l'Estat, cal diferenciar entre l'excepció en virtut de la qual es produeix l'assumpció per l'Estat de les competències d'atorgament de l'autorització administrativa per exercir l'activitat asseguradora i revocar-la i l'excepció referent a l'assumpció de les competències previstes a la Llei quan es refereixen

a entitats espanyoles que actuen en l'àmbit de la Unió Europea o entitats europees que operen a Espanya.

Respecte la primera excepció, la jurisprudència constitucional ha emparat que la funció executiva consistent en l'atorgament i revocació de l'autorització per a l'exercici de l'activitat asseguradora tingui naturalesa de bàsica, i, en conseqüència, pugui l'Estat reservar-se el seu exercici. En aquest sentit posa de manifest que l'autorització, tot i tractar-se d'una activitat d'execució, implica una apreciació de previsions tècniques exigides per la mateixa Llei, com ara l'adequació de les tarifes de primes al règim de llibertat de competència i dels principis d'equitat i suficiència fundats en les regles de la tècnica asseguradora. A parer del Tribunal, l'aplicació d'aquests conceptes tècnics comporta un marge d'apreciació suficientment ampli per justificar l'assumpció per l'Estat de la competència per concedir l'autorització, per tal de garantir una interpretació unitària en tot el territori de l'Estat. Així, afirma que:

«Aunque la autorización debe concederse cuando concurren las condiciones exigidas [...], es claro que en la apreciación de esa concurrencia intervienen elementos valorativos que podrían conducir a interpretaciones diferenciadas y disfuncionales en ese caso de que tal autorización pudiera ser concedida por diversas instancias. Sólo la atribución de la concesión de la autorización a una instancia única estatal elimina ese riesgo. No cabe, pues, aceptar la objeción al carácter básico de esta norma.» (STC 86/1989, FJ 13.a)

Per tant, d'acord amb el Tribunal Constitucional, el fet que l'atorgament de l'autorització administrativa per exercir l'activitat asseguradora i revocar-la sigui assumida per l'Administració de l'Estat troba el seu fonament en la concurrència de dos elements. Per una banda, un element valoratiu referit a la necessària apreciació per part de l'Administració d'aspectes tècnics exigits per la Llei al sol·licitant de l'autorització. Per altra banda, per tal d'evitar interpretacions diferents o disfuncions en la valoració d'aquests aspectes.

Aquesta doctrina constitucional és traslladable a la regulació de la Llei 20/2015, objecte de Dictamen, de l'obtenció de l'autorització d'entitats asseguradores i reasseguradores. La

competència per concedir l'autorització correspon al Ministeri d'Economia i Competitivitat (art. 23), que verifica el compliment dels requisits generals establerts per l'article 22, entre els quals es troba l'exigència de mantenir «fons propis admissibles per cobrir el capital de solvència obligatori», concepte que es desenvolupa als articles 74 a 77 de la Llei i que exigeix la utilització de mètodes de càlcul que es determinaran reglamentàriament; o el requisit que les persones que assumeixin la direcció efectiva de l'entitat compleixin «les exigències d'honorabilitat i les condicions necessàries de qualificació i experiència professionals». Es tracta de requisits l'apreciació dels quals comporta, certament, un marge valoratiu o un judici tècnic, en particular respecte de l'essencial requisit del capital de solvència obligatori, que justifica, en els termes establerts per la jurisprudència constitucional, la necessitat d'una interpretació unitària a través d'un òrgan estatal.

Quant a l'atribució a l'Estat de les competències executives en relació amb les entitats espanyoles que actuen en l'àmbit de la Unió Europea, cal assenyalar que, d'acord amb l'article 21 de la Llei 20/2015, les autoritzacions permetran a les entitats asseguradores exercir activitats en règim de dret d'establiment o en règim de lliure prestació de serveis en la Unió Europea, «llevat que el sol·licitant només vulgui cobrir una part dels riscos corresponents al ram autoritzat, exercir la seva activitat en un territori d'àmbit inferior al del territori nacional, o dur a terme operacions compreses en l'article 46.2». L'activitat de les entitats asseguradores habilitades per exercir en la Unió Europea es configura amb elements d'extraterritorialitat que justifiquen l'atribució de les funcions executives respecte d'elles a l'Estat. En aquest sentit, la STC 173/2005 ha afirmat que «[r]esulta indudable que las entidades que actúan en el espacio económico europeo rebasan con carácter habitual ese triple punto de conexión, por lo que no existen razones para formular un reproche específico a la reserva competencial que ahora nos ocupa» (FJ 12).

En conclusió, l'article 19.1 de la Llei 20/2015, de 14 de juliol, d'ordenació, supervisió i solvència de les entitats asseguradores i reasseguradores no vulnera l'article 149.1.11 CE ni l'article 126.3 i .4 EAC.

B) L'article 60 regula les anomenades agències de subscripció. El precepte l'integren diversos apartats, dels quals destacarem els que contenen una atribució competencial a favor de l'Administració general de l'Estat, que és l'aspecte que qüestionen els sol·licitants en la seva sol·licitud, i que són els apartats 2, 3, 6 i 7. L'apartat primer permet que les entitats asseguradores puguin subscriure contractes d'apoderament amb persones jurídiques espanyoles per a la subscripció de riscos en nom i a compte d'aquelles. L'apartat segon exigeix a les agències de subscripció l'obtenció d'una autorització administrativa prèvia per poder exercir la seva activitat, i remet al reglament la regulació dels requisits i del procediment per obtenir i conservar llur autorització. L'apartat tercer exigeix a les dites agències l'obtenció d'una autorització administrativa perquè puguin operar per a altres entitats asseguradores diferents de les autoritzades, i, també, perquè puguin subscriure un negoci amb altres riscos diferents dels sol·licitats i autoritzats inicialment amb una determinada entitat amb la qual ja estigui autoritzada, i remet al reglament la regulació dels requisits i del procediment per obtenir l'ampliació de l'autorització corresponent. Els apartats quart, cinquè i sisè contenen unes normes específiques referides a diversos aspectes de caràcter mercantil (règim de participacions, denominació de les agències, documentació), així com la previsió que les entitats asseguradores disposin de serveis d'atenció al client per atendre i resoldre les reclamacions presentades pels clients sobre l'actuació de les dites agències. Finalment, l'apartat 7 atribueix a la Direcció General d'Assegurances i Fons de Pensions la potestat per revocar les autoritzacions atorgades a les agències, i l'apartat 8 conté una remissió a l'article 160 de la Llei, pel que fa a les mesures de control especial aplicable a les asseguradores, aplicable també a les agències de subscripció.

El Govern, en el seu escrit, qüestiona l'atribució en exclusiva als òrgans de l'Administració de l'Estat de les funcions executives, fonamentalment les descrites en els apartats 2, 3, 6 i 7, en entendre que si no es preveu res sobre la possibilitat que l'agència de subscripció a Espanya hagi limitat la seva actuació al territori d'una comunitat autònoma, s'exclou a les instàncies executives autonòmiques.

Doncs bé, amb relació a aquest mateix precepte hem de donar per reproduïda l'argumentació exposada en la lletra anterior, ja que la doctrina jurisprudencial considera que «la reserva para el Estado de la autorización [...] con respecto a las organizaciones que se creen con carácter de permanencia para distribución de la cobertura de riesgo o prestación a las aseguradoras de servicios comunes relacionados con la actividad aseguradora» és plenament constitucional, en entendre que a aquest tipus d'autorització (i, per tant, la seva revocació) els són d'aplicació els mateixos arguments adduïts en referir-se a l'autorització administrativa prèvia que, amb caràcter general, exigeix la llei a les entitats asseguradores per a l'exercici de l'activitat, «puesto que se trata de autorizaciones que deberán responder a una interpretación unitaria del cumplimiento de los requisitos legalmente exigidos en todo el territorio nacional» (STC 86/1989, FJ 13.b).

Hem d'afegir que, contràriament al que expressa el sol·licitant, a parer nostre, la Llei no ignora l'ordre competencial, ja que el mateix article 19.1.b preveu expressament que les referències que conté al Ministeri d'Economia i Competitivitat i a la Direcció General d'Assegurances i Fons de Pensions s'entenen fetes a l'òrgan autonòmic competent, amb les excepcions establertes per la mateixa Llei, i, en tot cas, com s'ha dit anteriorment, sempre que concorrin els tres criteris de connexió fixats per l'esmentat precepte.

En conclusió, l'article 60 de la Llei 20/2015, de 14 de juliol, d'ordenació, supervisió i solvència de les entitats asseguradores i reasseguradores no vulnera l'article 149.1.11 CE ni l'article 126.3 i .4 EAC.

C) Finalment, els articles 56 i 109.1 es refereixen a l'exercici de la funció de supervisió. L'article 56 reserva a l'Administració de l'Estat la competència per emetre l'informe previ a la verificació de la informació per poder dur a terme la supervisió financera de les entitats a Espanya per part de les autoritats de l'Estat d'origen, en els supòsits en què una entitat asseguradora o reasseguradora autoritzada en un altre Estat membre exerceixi la seva activitat a Espanya a través d'una sucursal. Per la seva part, l'article 109.1 estableix que la

Direcció General d'Assegurances i Fons de Pensions ha d'exercir les seves funcions de supervisió sobre les entitats asseguradores i reasseguradores autoritzades per operar a Espanya, incloses les activitats que efectuïn a través de sucursals i en règim de lliure prestació de serveis, així com sobre la resta d'entitats i subjectes que preveu l'article 2.

La sol·licitud del Govern considera que, en el cas de l'article 56, el silenci del precepte respecte a una possible participació de les autoritats de la comunitat autònoma en la recepció de la informació prèvia per part de les autoritats de supervisió d'un Estat membre i, en el cas de l'article 109.1, el fet que es reservi a l'autoritat estatal l'exercici de qualsevol activitat executiva sobre les entitats enumerades per l'article 2, ignorant les competències autonòmiques, suposa una vulneració de l'ordre de repartiment competencial en aquesta matèria.

En primer terme, és convenient identificar els elements que caracteritzen l'activitat de supervisió en l'àmbit assegurador, atès que és la funció en la qual s'insereix la regulació dels dos preceptes que hem d'analitzar, si bé és cert que amb una diferent intensitat, ja que mentre l'article 109 regula l'àmbit subjectiu i objectiu de la funció esmentada, l'article 56 es refereix a la informació prèvia a una autoritat estatal sobre la supervisió que efectuarà l'autoritat de l'Estat membre respecte d'una entitat autoritzada en aquest Estat i que opera a Espanya.

L'article 109.2 de la Llei ens defineix la supervisió com la «verificació contínua de l'exercici correcte de l'activitat d'assegurança o de reassegurança, de la situació financera, de les conductes de mercat i del compliment de la normativa de supervisió per part de les entitats asseguradores o reasseguradores». Es tracta, doncs, d'una funció de control que es projecta sobre tres nivells diferents: el financer, el legal i el funcional, o, el que és el mateix, es controla que l'activitat asseguradora es faci amb criteris de solvència i liquiditat, amb compliment de la legalitat, i amb ple respecte a les normes de conducta pròpies del mercat assegurador i, en definitiva, de la lliure competència (transparència, informació). El mateix preàmbul expressa la rellevància de l'activitat de supervisió quan textualment afirma que «[p]erquè l'objectiu últim de la protecció dels prenedors, assegurats i beneficiaris es pugui

materialitzar de manera efectiva, les previsions legals sobre l'actuació de les entitats asseguradores i reasseguradores s'han de complementar adequadament amb una supervisió eficaç» (apt. VI, par. primer). I, per tal de garantir l'eficàcia d'aquesta funció, la Llei regula diferents formes o manifestacions per exercitar-la, la més destacada de les quals és la supervisió per inspecció, àmpliament regulada en els articles 121 a 126 del text legal.

Consegüentment, l'activitat de supervisió és una funció executiva que s'integra per diferents manifestacions que van des de la recollida i selecció d'informació (amb les modalitats que preveu la llei, com són l'accés a llibres o a documentació) o la contrastació de dades, fins a la mateixa activitat d'inspecció, essent el seu objectiu el de garantir en tot moment amb uns criteris homogenis el compliment de les exigències financeres, legals i de conducta. Per tant, és una activitat executiva vinculada a la de control.

En segon terme, un cop determinada la naturalesa de la funció de supervisió i acotat el seu objecte, hem de portar a col·lació novament el que s'ha dit anteriorment amb relació a la determinació dels punts de connexió, ja que respecte a l'activitat de control, les referències efectuades per la Llei als òrgans de l'Administració de l'Estat s'han d'entendre fetes als òrgans competents de la comunitat autònoma sempre que concorrin els tres criteris de connexió que, amb caràcter general, explicita l'article 19.1.

En aquest sentit, la STC 330/1994, expressa que:

«En cuanto a lo primero —competencia autonómica del control administrativo— hemos de repetir lo ya argumentado en el fundamento anterior en orden al contenido y alcance que ha de darse a lo dispuesto en los núms. 2 y 3 de la citada Disposición [...] cuando se den los puntos de conexión que se determinan en el núm. 2 —mediadores con domicilio y ámbito de actuación en Cataluña— las referencias que en los arts. 24 a 30 se hacen a los órganos de la Administración del Estado se entenderán hechos al órgano competente de la Comunidad Autónoma.» (FJ 8.a)

Respecte a la recepció de la informació prèvia a la qual es refereix l'article 56 de la Llei, en tant que és un acte executiu

que s'insereix en la funció de control i verificació, és d'aplicació el criteri interpretatiu anteriorment esmentat.

En conseqüència, els articles 56 i 109.1 de la Llei 20/2015, de 14 de juliol, d'ordenació, supervisió i solvència de les entitats asseguradores i reasseguradores no vulneren l'article 149.1.11 CE ni l'article 126.3 i .4 EAC.

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

CONCLUSIÓ

Única. Els articles 19.1, 56, 60 i 109.1 de la Llei 20/2015, de 14 de juliol, d'ordenació, supervisió i solvència de les entitats asseguradores i reasseguradores no són contraris a la Constitució ni a l'Estatut.

Adoptada per unanimitat.

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

