



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES
DE CATALUNYA

**D I C T A M E N 5/2022, d'1 de desembre,
sobre la Proposició de Llei de modificació de l'article 8 de la Llei
5/2020, de 29 d'abril, de mesures fiscals, financeres, administratives
i del sector públic i de creació de l'impost sobre les instal·lacions que
incideixen en el medi ambient, amb relació al fons de transició
nuclear i la creació de l'òrgan de govern**

El Consell de Garanties Estatutàries, amb l'assistència del president Joan Vintró Castells, de la vicepresidenta Laura Díez Bueso, de la consellera secretària Margarida Gil Domènech, del conseller Enoch Albertí Rovira, de les conselleres Mercè Barceló Serramalera, Montserrat Rosell Martí i Eva Pons Parera i dels consellers Francesc Esteve Balagué i Eduard Roig Molés, ha acordat emetre el següent

D I C T A M E N

Sol·licitat per més d'una desena part dels diputats del Parlament, del Grup Parlamentari d'Esquerra Republicana de Catalunya, respecte de la Proposició de Llei de modificació de l'article 8 de la Llei 5/2020, de 29 d'abril, de mesures fiscals, financeres, administratives i del sector públic i de creació de l'impost sobre les instal·lacions que incideixen en el medi ambient, amb relació al fons de transició nuclear i la creació de l'òrgan de govern (BOPC núm. 425, de 8 de novembre de 2022).

ANTECEDENTS

1. El dia 23 de novembre de 2022 va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries un escrit de la vicepresidenta primera en funcions de presidenta, de 22 de novembre (Reg. núm. E2022000426), en què es comunicava al Consell l'Acord de la Mesa del Parlament, de 22 de novembre, pel 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 (LCGE), es va admetre a tràmit la sol·licitud de dictamen sobre l'adequació a l'Estatut i a la Constitució de la Proposició de Llei de modificació de l'article 8 de la Llei 5/2020, de 29 d'abril, de mesures fiscals, financeres, administratives i del sector públic i de creació de l'impost sobre les instal·lacions que incideixen en el medi ambient, amb relació al fons de transició nuclear i la creació de l'òrgan de govern, presentada el mateix dia 22 de novembre de 2022 per més d'una desena part dels diputats del Parlament, del Grup Parlamentari d'Esquerra Republicana de Catalunya.

2. El Consell de Garanties Estatutàries, en la sessió del dia 24 de novembre de 2022, després d'examinar la legitimació i el contingut de la sol·licitud, de conformitat amb els articles 23 a 25, apartats 1 a 3, LCGE, va acordar la seva admissió a tràmit, es va declarar competent per emetre el dictamen corresponent i en va designar ponent la consellera senyora Mercè Barceló Serramalera.

3. En la mateixa sessió, a l'empara de l'article 25 LCGE, apartats 4 i 5, i de l'article 35 del Reglament d'organització i funcionament del Consell, va acordar adreçar-se als sol·licitants, 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 matèria sotmesa a dictamen.

4. Finalment, després de les corresponents sessions de deliberació del Consell, el dia 1 de desembre de 2022 ha tingut lloc la votació i l'aprovació d'aquest Dictamen, d'acord amb el que preveuen els articles 26 bis.4 LCGE i 38 del Reglament d'organització i funcionament del Consell.

FONAMENTS JURÍDICS

Primer. L'objecte del Dictamen

Com s'acaba d'exposar en els antecedents, més d'una desena part dels diputats del Parlament, del Grup Parlamentari d'Esquerra Republicana de Catalunya, han sol·licitat el dictamen d'aquest Consell sobre l'adequació a l'Estatut i a la Constitució de la Proposició de Llei de modificació de l'article 8 de la Llei 5/2020, de 29 d'abril, de mesures fiscals, financeres, administratives i del sector públic i de creació de l'impost sobre les instal·lacions que incideixen en el medi ambient, amb relació al fons de transició nuclear i la creació de l'òrgan de govern, que s'emet en el si d'un procediment de lectura única, i a l'empara dels articles 16.1.b, 23.b i 26 bis de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries (LCGE).

En aquest fonament jurídic exposarem breument el context normatiu en què s'insereix la iniciativa legislativa qüestionada per, a continuació, fer menció del seu contingut i la seva finalitat. A més, sintetitzarem els dubtes de constitucionalitat i d'estatutarietat que plantegen els peticionaris sobre els preceptes sol·licitats i, finalment, assenyalarem l'estructura que adoptarà el Dictamen per tal de donar resposta adequada a les qüestions que se susciten.

1. La Proposició de llei, que consta d'un article únic i tres disposicions finals, com la seva mateixa rúbrica indica, té per objecte la modificació de l'article 8 de la Llei 5/2020, de 29 d'abril, de mesures fiscals, financeres, administratives i del sector públic i de creació de l'impost sobre les instal·lacions que incideixen en el medi ambient (en endavant, Llei 5/2020), en relació amb el Fons de Transició Nuclear i l'òrgan de govern del Fons esmentat.

La precitada Llei 5/2020, en el text originari (cap. VIII del títol I), va crear i regular, com a tribut propi de caràcter finalista, l'impost sobre les instal·lacions esmentades, l'objecte del qual és gravar la incidència, l'alteració o el risc de deteriorament de les activitats, entre d'altres, de producció, emmagatzematge o transformació d'energia elèctrica (art. 9.a) sobre el medi ambient a Catalunya, mitjançant les instal·lacions i altres elements afectes a aquestes amb la finalitat de contribuir a compensar la societat del cost que suporta i frenar el deteriorament de l'entorn natural (art. 8).

Va ser posteriorment, a través de l'article 94 de la Llei 2/2021, de 29 de desembre, de mesures fiscals, financeres, administratives i del sector públic, que es va modificar l'apartat 4 de l'article 8, relatiu a l'afectació parcial dels ingressos derivats de l'impost, i s'hi va incloure una nova lletra c, on s'afegia a les anteriors afectacions previstes dels ingressos de l'impost una afectació d'un 20% dels ingressos relacionats amb les activitats de producció, emmagatzematge i transformació d'energia elèctrica de caràcter nuclear. La dita afectació estava destinada a nodrir un fons per finançar actuacions de desenvolupament socioeconòmic i de transició energètica justa de les zones afectades per l'impacte ambiental de la producció d'energia elèctrica nuclear.

Aquest Fons quedava adscrit al departament competent en matèria d'empresa i treball i es preveia una posterior regulació reglamentària per a la seva gestió. Val a dir, en relació amb aquesta darrera qüestió, que es troba en tramitació,

actualment en la fase d'informació pública i audiència, el Projecte de decret pel qual es regula el Fons esmentat.

Doncs bé, és precisament la lletra c de l'article 8.4 Llei 5/2020, en relació amb l'anomenat Fons de Transició Nuclear, la que ara modifica l'article únic de la Proposició de Llei objecte del nostre pronunciament, al qual, com hem dit, s'afegeixen tres disposicions finals relatives a la creació d'un òrgan de govern del Fons (primera), l'habilitació pressupostària (segona) i l'entrada en vigor (tercera).

2. En efecte, la Proposició de Llei, en el primer cas (art. únic que modifica l'art. 8.4.c Llei 5/2020), s'adreça a reformar la regulació preexistent en dos àmbits principals: d'una banda, augmentar del 20 % existent al 50 % el percentatge d'afectació dels ingressos «per considerar que la quantia resultant és més justa i coherent amb els objectius que pretén assolir» (par. cinquè de l'exposició de motius) i, de l'altra, delimitar l'àmbit territorial del Fons i «que deixi ben clar quins municipis de les comarques afectades en són beneficiaris [...], [que] han de ser aquells que es troben, d'acord amb el Pla d'Emergència Nuclear Exterior de les Centrals Nuclears d'Ascó i Vandellòs —PENTA— a les Zones de Planificació I i II, la qual cosa implicaria els municipis que es trobin en un cercle de no més de 30 km de radi concèntric a les dues centrals nuclears» (par. sisè de l'exposició de motius).

En el segon cas (disp. final primera de la Proposició de Llei), es crea l'òrgan de govern del Fons i se n'estableix la composició, «participat pel teixit social i econòmic, administracions i especialment els ajuntaments que millor coneixen el territori, les seves necessitats i prioritats» (par. setè de l'exposició de motius).

3. Tenint present aquesta regulació, els diputats peticionaris formulen els seus retrets de constitucionalitat i estatutarietat sobre dos preceptes de la

Proposició de Llei: l'article únic en la modificació que efectua de l'article 8.4.c de la Llei 5/2020 i la disposició final primera de la mateixa Proposició de Llei, d'acord amb la motivació següent.

En el primer supòsit, qüestionen l'àmbit territorial d'aplicació del Fons, en la mesura que, com hem vist, en establir que aquest es correspon amb els municipis que es troben en un radi no superior a 30 km de les centrals d'Ascó i Vandellòs, queden inclosos quatre municipis de la Comunitat Autònoma d'Aragó (Favara, Faió, Mequinensa i Nonasp). L'anterior, al seu parer, genera «una clara vulneració dels principis bàsics i l'article 9 de la LOFCA, així com el reconeixement de la potestat financera i competència per establir tributs, en virtut dels articles 156 i 157.1.b de la Constitució espanyola, ja que l'àmbit territorial d'aplicació pretès per aquesta Proposició de Llei va més enllà del marc competencial i la potestat tributària de la Generalitat de Catalunya». En definitiva, conclouen que «[e]n aquest supòsit concret, la Proposició de Llei no pot aplicar l'àmbit territorial d'aquest Fons a quatre municipis que no formen part de Catalunya».

En el segon supòsit, els peticionaris al·leguen que les línies d'actuació prioritàries que són objecte de finançament pel Fons que esmenta la Proposició, així com la disposició final primera, vulneren l'article 152 de l'EAC i altres articles del mateix text normatiu respecte a disposicions competencials concretes (art. 116, 133, 139, 144, 150, 151, 158, 159, 160, 162 i 171 EAC). I això perquè, atès que és la Generalitat la titular dels títols competencials precitats, entenen que la presidència de l'òrgan de govern del Fons ha de recaure en el Departament d'Empresa i Treball, donat que, essent un Fons adscrit a l'esmentat Departament, «és crucial que sigui aquest l'encarregat de vetllar per a la correcta governança, coordinació o desplegament de les actuacions pertinents i de prioritització», sens perjudici de la representació en aquest òrgan dels diversos ens locals. També es considera adient que hi hagi

representants d'altres departaments de la Generalitat dels àmbits competencials que hi concorren.

4. Arribats a aquest punt, i per donar resposta a tots els aspectes indicats en aquest primer fonament jurídic, el Dictamen consta d'un segon fonament on, partint de les dues objeccions principals contingudes en la petició, s'efectuarà per a cadascuna d'elles l'anàlisi del marc constitucional i estatutari que es pot veure afectat per, a continuació, concloure si els preceptes sol·licitats s'ajusten al paràmetre esmentat.

Segon. L'examen de l'adequació de l'article únic de la Proposició de llei en la modificació que du a terme de l'article 8.4.c de la Llei 5/2020 i de la disposició final primera de la Proposició de llei al marc constitucional i estatutari de competències

1. Examen de l'article únic de la Proposició de llei en la modificació que du a terme de l'article 8.4.c de la Llei 5/2020

a) Com ha quedat exposat en el fonament jurídic anterior, els sol·licitants de dictamen entenen que la nova redacció de l'article 8.4.c de la Llei 5/2020, en incloure com a beneficiaris del tribut propi sobre instal·lacions que incideixen en el medi ambient quatre municipis que pertanyen a la Comunitat Autònoma d'Aragó, comporta la vulneració dels principis bàsics i de l'article 9 de la Llei orgànica 8/1980, de 22 de setembre, de finançament de les comunitats autònomes (LOFCA); del títol VI de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, especialment de l'article 202.3.a, així com dels articles 133.2, 156 i 157.1.b de la Constitució espanyola, normes que componen el marc normatiu competencial de creació de tributs propis per part de les comunitats autònomes.

En efecte, tal com al·leguen els peticionaris, el bloc de la constitucionalitat relatiu a la competència de les comunitats autònomes per a l'establiment de tributs propis està constituït pels preceptes constitucionals i estatutaris abans citats, com també per l'article 9 LOFCA, a la qual fa remissió l'article 157.3 CE.

Com ja hem fet notar en diversos dels nostres pronunciaments (per tots, DCGE 3/2017, de 9 de març, FJ 4.1), la potestat tributària de la Generalitat es troba limitada específicament, i pel que ara interessa, pel principi de territorialitat (art. 9.a i .b LOFCA, en relació amb l'art. 157.2 CE), segons el qual els impostos autonòmics no poden subjectar elements patrimonials situats fora del territori de la comunitat autònoma respectiva, ni gravar rendiments originats ni despeses, negocis, actes o fets realitzats més enllà d'aquest. Tampoc poden gravar la transmissió de béns, drets i obligacions que no hagin nascut o no s'hagin de complir en el dit territori o en el qual no resideix el seu adquirent.

Dit això, hem de posar de manifest que aquest marc normatiu, però, no és el que ens permetrà examinar la controvèrsia plantejada, ni donar resposta als dubtes dels peticionaris, en la mesura que el precepte qüestionat de la Proposició de Llei ni se situa en la fase de creació del tribut, ni en la de regulació del seu règim jurídic, ni tampoc en la de la seva recaptació, sinó en el moment posterior de l'afectació d'una part dels ingressos obtinguts a la constitució de l'anomenat Fons de Transició Nuclear.

Així doncs, l'aspecte que per als sol·licitants planteja dubtes d'estatutarietat i constitucionalitat és l'abast territorial del Fons de Transició Nuclear esmentat, que es nodreix de part dels ingressos relacionats amb la producció, l'emmagatzematge i la transformació d'energia d'origen nuclear i que cal gestionar per tal de «finançar actuacions de desenvolupament socioeconòmic i de transició energètica justa de les zones afectades per l'impacte ambiental

de la producció d'energia elèctrica nuclear» (primer incís de l'art. 8.4.c de la Proposició).

D'aquesta manera, el conjunt d'actuacions acabades de mencionar ja no se situa en l'àmbit de les competències sobre tributs propis, sinó principalment en la competència de la Generalitat en matèria de promoció de l'activitat econòmica a Catalunya (art. 152.1 EAC), que inclou l'exercici de l'activitat de foment de l'article 114 EAC, competència i funció transversal que, en aquest cas concret, es projecten sobre diversos àmbits materials: la reindustrialització, la transició energètica, l'àmbit agroalimentari, el turisme, les noves tecnologies i el sector públic, que són les línies d'actuació prioritàries objecte de ser finançades pel Fons, tal com s'estableix en el tercer paràgraf de la proposta de modificació de l'article 8.4.c.

Però, com s'ha dit, el problema plantejat pels sol·licitants no versa pròpiament sobre l'abast material dels títols competencials presents, motiu pel qual no cal que ens detinguem a fer-ne l'anàlisi, sinó sobre l'abast territorial del concret exercici competencial i de foment a partir de la nova regulació que es proposa. I això ens porta a dilucidar si la modificació introduïda en l'article 8.4.c de la Llei 5/2020 pot resultar contrària a la regla general de la territorialitat de les competències autonòmiques prevista en l'article 115 EAC, en tant que, entre altres novetats i en la delimitació que efectua de l'àmbit territorial d'aplicació del Fons, queden inclosos, com a beneficiaris del Fons, quatre municipis de la Comunitat Autònoma d'Aragó.

Com és sabut, l'apartat 1 de l'article 115 EAC estableix una regla general: «L'àmbit material de les competències de la Generalitat està referit al territori de Catalunya». I preveu, també, la possibilitat d'exceptuar aquesta regla en els «supòsits a què fan referència expressament aquest Estatut i altres disposicions legals que estableixen l'eficàcia jurídica extraterritorial de les disposicions i els actes de la Generalitat».

D'acord amb la regla general, el territori autonòmic és el que delimita l'àmbit espacial dins del qual les comunitats autònomes poden exercir vàlidament llurs competències. D'aquesta manera, la comunitat autònoma només pot projectar la seva actuació des d'un determinat títol competencial per a situacions esdevingudes o localitzades dins del seu territori (STC 154/1985, de 12 de novembre, FJ 5 i 6). El territori actua, per tant, com a condició de validesa de les normes autonòmiques i, a la vegada, actua també com a condició d'aplicabilitat, el que implica que les actuacions de les comunitats autònomes, com a regla general, han de provocar llurs efectes dins del propi territori, sense que, en principi, puguin tenir repercussions fora d'aquest espai (STC 44/1984, de 27 de març, FJ 2).

Ara bé, com ha tingut oportunitat d'assenyalar aquest Consell en dictaminar sobre supòsits de possible eficàcia extraterritorial i com es dedueix del mateix article 115.1 EAC, tot i que el territori delimita habitualment, amb caràcter general, l'àmbit espacial dins del qual les comunitats autònomes poden exercir llurs poders, també hi ha excepcions (entre molts d'altres, DCGE 9/2014, de 27 de febrer, FJ 3; 5/2020, de 29 de maig, FJ 2, i 1/2022, de 14 de febrer, FJ 4).

En una línia similar cal esmentar la doctrina del Tribunal Constitucional, que es resumeix, per exemple, en la STC 63/2018, de 7 de juny, quan sosté que «[e]ste Tribunal ha distinguido entre el ejercicio de las competencias autonómicas, como regla general limitado al ámbito territorial correspondiente, y los efectos del ejercicio de dichas competencias, que pueden manifestarse en específicas ocasiones fuera de dicho ámbito. En concreto, hemos afirmado que la limitación territorial de la eficacia de las normas y actos no puede significar que le esté vedado a una Comunidad Autónoma, en uso de sus competencias propias, adoptar decisiones susceptibles de producir consecuencias de hecho en otros lugares del territorio

nacional. La privación a las Comunidades Autónomas de la posibilidad de actuar cuando sus actos pudieran originar consecuencias más allá de sus límites territoriales supondría en la práctica privarles de capacidad de actuación» (FJ 6). A partir d'aquest enunciat general, la jurisprudència constitucional ha anat resolent, cas per cas, la possibilitat d'una eficàcia extraterritorial de les normes autonòmiques; així, per exemple, i pel que ens interessa, l'ha reconegut en matèria de foment i promoció (STC 64/1990, de 5 d'abril, FJ 5 i 6).

Així, doncs, des d'aquest marc doctrinal i jurisprudencial, i en els termes plantejats, caldrà escatir seguidament si la proposta normativa conté una regulació aplicable o amb possibles efectes sobre quatre municipis pertanyents a la Comunitat Autònoma d'Aragó i si això pot vulnerar l'article 115.1 EAC en relació amb l'exercici competencial de l'article 152.1 EAC i la funció transversal de foment ex article 114.1 EAC projectats sobre els diversos àmbits materials als quals fa referència la Proposició de Llei.

b) En primer terme, cal posar en relleu l'existència d'un desajust entre la nova regulació i el seu context normatiu. Així, l'actual article 8.2 de la Llei 5/2020, en crear l'impost sobre les instal·lacions que incideixen en el medi ambient com a tribut propi de la Generalitat, estableix que «[a]quest impost grava la incidència, l'alteració o el risc de deteriorament que ocasiona la realització de les activitats a què fa referència l'article 9 sobre el medi ambient a Catalunya».

Però és que, a més, l'exposició de motius de la Proposició de Llei fa referència, d'una banda, al fet que el Fons de Transició Nuclear «té l'objectiu de donar resposta a l'impacte d'un futur tancament de les centrals d'Ascó i de Vandellòs, que incidiria en el teixit econòmic dels municipis del Priorat, el Baix Camp, la Terra Alta, la Ribera d'Ebre i el Baix Ebre, que envolten les centrals nuclears i que [...] comportaria la pèrdua d'uns 3.000 llocs de treballs directes, en unes

comarques que ja tenen greus problemes socioeconòmics i que mostren un desequilibri molt clar en referència al conjunt de Catalunya».

El fet anterior es ratifica en la disposició final primera, quan, en regular la composició de l'òrgan de govern que gestionarà el Fons, preveu la participació de 10 membres, dos membres per cada Consell Comarcal a proposta de cadascun dels ens comarcals, cosa que ens porta directament a la referència que les comarques afectades són les cinc comarques catalanes que s'esmenten en l'exposició de motius i no les comarques aragoneses on s'integren els municipis a què fa esment la petició.

D'altra banda, l'exposició de motius també indica que la previsió d'augment del percentatge d'afectació del Fons al 50% té l'objectiu de «rellançar i equilibrar aquests territoris que sempre han estat solidaris en la creació de riquesa per al conjunt del país», i sembla clar que, amb aquesta dicció, s'està referint al territori de Catalunya.

Conseqüentment, del context normatiu de la Proposició de Llei, com també de la seva part expositiva i de la disposició final primera, es pot desprendre que la voluntat del legislador és que l'àmbit territorial del Fons se circumscrigui a Catalunya, a les comarques catalanes i als municipis catalans. Enlloc es fa referència a la necessitat de compensar també els municipis de Favara, Faió, Mequinensa i Nonasp, pertanyents a l'Aragó, com tampoc s'hi esmenten de manera expressa en l'articulat de la norma.

De fet, la inclusió d'aquests municipis en la proposta normativa prové de la precisió que es vol fer de l'expressió actualment vigent de «zones afectades» (art. 8.4.c Llei 5/2020). De manera que en la Proposició de Llei s'estableix que l'àmbit territorial d'aquest Fons es correspon amb els municipis que es troben en un cercle no superior a 30 km de radi, concèntric a les centrals nuclears d'Ascó i Vandellòs. I aquesta delimitació, certament més precisa, de les «zones

afectades» es correspon amb la que en fa el Pla d'emergència nuclear exterior de les centrals nuclears d'Ascó i Vandellòs (PENTA) quan, en determinar les zones de planificació I i II, fa referència a municipis catalans però també a aquells quatre de la Comunitat Autònoma d'Aragó. Tanmateix, es pot entendre que una qüestió són les mesures a adoptar en cas d'emergència nuclear i les zones que cal protegir i una altra de ben diferent és quins són els municipis que es poden beneficiar del Fons de Transició Nuclear que es nodreix d'un tribut propi de la Generalitat.

Del que acabem d'exposar, per tant, i segons la dicció literal del precepte, es pot inferir que la proposta normativa sí que inclou aquells municipis aragonesos com a beneficiaris del Fons, fet que és el que pot tenir conseqüències rellevants per a l'estatutarietat i la constitucionalitat de l'article únic de la Proposició de Llei.

El primer aspecte a tenir en compte, doncs, per resoldre la qüestió que examinem sobre si la proposta normativa té o no efectes extraterritorials és la palesa contradicció entre el context de la proposta normativa —que convida a deduir que els recursos del Fons s'apliquen només en l'àmbit territorial de Catalunya— i el que es dedueix de l'article únic de la Proposició —que, en fer referència a «30 km de radi», inclou com a beneficiaris del Fons, sense cap mena de dubte, quatre municipis aragonesos—.

Una segona qüestió rellevant per a la nostra anàlisi és la de la indeterminació del model de gestió del Fons. Ni de la Proposició de Llei ni de la Llei vigent 5/2020 —en tant que ambdues encarreguen aquesta funció reguladora a un futur reglament— es poden deduir quines seran les mesures o tipus d'intervencions en les línies d'actuació assenyalades com a prioritàries (projectes de reindustrialització, transició energètica, àmbit agroalimentari, turisme, noves tecnologies i sector públic) susceptibles de ser finançades pel Fons, tal com estableix la Proposició de Llei. Com tampoc no es pot deduir si

els subjectes a finançar són entitats públiques (municipis aragonesos o altres ens locals) i/o privats (particulars, empreses o associacions). Això provoca la incertesa, a partir de la norma proposada, de l'abast real de l'afectació del principi general de territorialitat de l'article 115.1 EAC.

Evidentment, i a títol il·lustratiu, no seria el mateix que la Generalitat aportés als quatre municipis aragonesos determinades quanties dineràries amb la finalitat genèrica de pal·liar els efectes d'estar situats en un radi no superior a 30 km d'una central nuclear desmantellada, que el fet que aquestes quantitats es destinessin a finalitats concretes o que, fins i tot, la Generalitat dugués a terme actuacions directes sobre el territori d'aquests municipis aragonesos. En tots aquests casos, però, el contingut de la mesura de foment es traduiria, previsiblement, en la generació de determinades obligacions per a aquells municipis o en haver de suportar en el seu territori determinades actuacions de la Generalitat, cosa que transformaria una possible actuació autonòmica amb mers efectes extraterritorials en una intervenció de la Generalitat sobre uns territoris aliens a la Comunitat Autònoma de Catalunya.

Recapitulant el que s'ha exposat fins ara, de la proposta normativa se'n deriven dues interpretacions contraposades des de la perspectiva examinada: una, que porta a afirmar que l'àmbit territorial d'aplicació del Fons de Transició Nuclear comprèn uns determinats municipis catalans, a més de quatre municipis aragonesos, i una altra, en la qual no es troben inclosos aquests darrers. Tampoc no es determina en la Proposició de Llei el model de gestió del Fons, cosa que impedeix conèixer amb exactitud el grau d'incidència de l'exercici de les competències de la Generalitat, en aquest cas, en el principi de territorialitat previst en l'article 115.1 EAC.

En conseqüència, aquest Consell ha de concloure que resulta necessari, per tal de preservar la constitucionalitat i l'estatutarietat de la Proposició de Llei, eliminar-hi les contradiccions detectades, i, en aquest sentit, la proposta

legislativa ha d'aclarir quin és l'àmbit territorial d'aquest Fons. Amb el benentès que, en aquesta tasca de clarificació, en principi, tant una opció com l'altra són respectuoses amb la Constitució i l'Estatut, si es tenen en compte les consideracions següents.

Si el legislador opta per cenyir els efectes territorials de la Proposta normativa exclusivament a l'àmbit de Catalunya, és a dir, si opta per limitar els beneficis del Fons de Transició Nuclear als ens locals de Catalunya, aleshores caldria introduir una modificació en el redactat. I, en aquest sentit, es proposa que, en bona tècnica normativa i en el marc de la tramitació parlamentària de la Proposició de Llei, allà on es diu: «L'àmbit territorial d'aplicació d'aquest fons es correspon amb els municipis que es troben en un cercle no superior a 30 km de radi» es digui: «L'àmbit territorial d'aplicació d'aquest Fons es correspon amb els municipis de Catalunya que es troben en un cercle no superior a 30 km de radi».

Per contra, si el legislador entén que l'àmbit territorial de la Proposta ha d'abastar també els quatre municipis aragonesos, aleshores aquesta normativa tindrà clars efectes extraterritorials. I, en funció de quin sigui el model de gestió del Fons, ara per ara indeterminat, aquells efectes extraterritorials podrien infringir la regla general de la territorialitat (art. 115.1 EAC) —ja s'han posat alguns exemples— o bé constituir una de les excepcions a l'eficàcia territorial de les competències autonòmiques.

En conseqüència, i desconeixent, en aquest moment, el concret model de gestió, caldria, en tot cas, condicionar l'aplicació extraterritorial del Fons a l'establiment d'instruments de col·laboració amb la Comunitat Autònoma d'Aragó, previstos en l'ordenament jurídic (com ara en els art. 145.2 CE, 178 EAC i 47 i seg. Llei 40/2015, d'1 d'octubre, del règim jurídic del sector públic), sigui en la mateixa Proposició de Llei, sigui en un moment posterior.

2. Examen de la disposició final primera de la Proposició de Llei

a) La disposició final primera, qüestionada pels sol·licitants de dictamen, crea l'òrgan de govern que gestionarà el Fons de Transició Nuclear i n'estableix la composició següent:

Presidència:

- Alcalde d'Ascó.
- Alcalde de Vandellòs i l'Hospitalet de l'Infant.

Vocals:

- 10 membres, dos membres per cada Consell Comarcal a proposta del Ple de cadascun dels ens comarcals.
- 4 membres, a proposta de les organitzacions empresarials i sindicals més representatives al territori.
- 2 membres, nomenats pel departament competent de la Generalitat.

Al mateix temps, preveu que aquest òrgan serà desenvolupat reglamentàriament.

Doncs bé, com s'ha exposat anteriorment, es qüestiona l'estatutarietat i la constitucionalitat d'aquesta previsió en la mesura que la proposta normativa atorga la presidència de l'òrgan que es crea, i que ha de gestionar el Fons, als alcaldes d'Ascó i de Vandellòs, i fa que la presència del «departament competent» sigui minoritària comparada amb la d'altres subjectes que componen les vocalies. I, com que la gestió del Fons, d'acord amb la proposta examinada, ha de respondre a prioritzar una sèrie d'actuacions (la reindustrialització, la transició energètica, l'àmbit agroalimentari, el turisme, les noves tecnologies i el sector públic), s'al·lega que aquesta concreta composició de l'òrgan vulnera títols materials relacionats, principalment, amb aquestes línies d'actuació prioritàries. En concret, l'article 152 EAC, però també altres articles del mateix text normatiu respecte a disposicions

competencials concretes (art. 116, 133, 139, 144, 150, 151, 158, 159, 160, 162 i 171 EAC).

Certament, la concreta gestió del Fons es farà des d'algun dels títols competencials suara esmentats. Però la disposició final primera no regula cap d'aquestes possibles activitats sinó que es limita a la creació de l'òrgan de govern i a determinar-ne la seva composició, per la qual cosa cal descartar d'entrada que es produeixi una vulneració dels títols competencials al·legats pels sol·licitants.

Per contra, aquesta actuació reguladora s'inscriu en el títol exclusiu de la Generalitat previst en l'article 150 EAC, el qual disposa que «[c]orrespon a la Generalitat, en matèria d'organització de la seva Administració, la competència exclusiva sobre: a) L'estructura, la regulació dels òrgans i directius públics, el funcionament i l'articulació territorial». En el nostre Dictamen 2/2021, de 29 de juliol (FJ 2.1), recordàvem «que, en relació amb el vessant de la potestat autoorganitzativa de la Generalitat, la competència és exclusiva, de tal manera que constitueix l'expressió més genuïna del dret a l'autonomia de les nacionalitats i regions (STC 227/1988, de 29 de novembre, FJ 21.c) i inclou les decisions per configurar lliurement els òrgans de l'Administració catalana i, entre d'altres, per establir les modalitats organitzatives i instrumentals per a l'actuació administrativa (per tots, DCGE 6/2016, d'1 de desembre, FJ 3, i 4/2020, FJ 4.2)».

En expressió del Tribunal Constitucional, aquesta competència suposa «la potestad para crear, modificar y suprimir los órganos, unidades administrativas o entidades que configuran la respectiva Administración autonómica o dependen de ella (STC 55/1999, de 12 de abril, FJ 3, y las que allí se citan) que nuestra doctrina ha identificado con la competencia autonómica en materia de régimen de organización de su autogobierno, esto es, de decidir cómo organizar el desempeño de sus propias competencias»

(STC 77/2017, de 21 de juny, FJ 4). En conseqüència, segueix dient el Tribunal, «la Comunidad Autónoma puede “conformar libremente la estructura orgánica de su aparato administrativo” (STC 165/1986, de 18 de diciembre, FJ 6), creando los departamentos o unidades que estime convenientes en orden al adecuado ejercicio de las competencias que le han sido atribuidas, siempre y cuando con ello no interfiera en las que son propias del Estado» (mateixa Sentència mateix fonament jurídic).

Per tant, d'aquest marc normatiu, doctrinal i jurisprudencial es deriva que el legislador català té, en principi i des de la perspectiva competencial, plena capacitat per configurar lliurement els òrgans que formen part de la seva Administració.

Establert l'anterior, podríem inferir que, en la mesura que el legislador autonòmic és lliure a l'hora de configurar els òrgans de la seva Administració, la regulació proposada no presenta cap problema d'estatutarietat. Però, tot i que això és cert, només ho seria des d'una perspectiva competencial. I és que en el supòsit que examinem no es produeix cap controvèrsia competencial sinó que de la queixa s'infereixen retrets quant a la concreta composició de l'òrgan de gestió del Fons, en tant que es produeix un desapoderament del «departament competent» respecte de la funció de lideratge del Fons i es deixen en minoria en les vocalies els membres departamentals. Qüestió que ens situa en un altre terreny de les causes d'inconstitucionalitat o d'antiestatutarietat lligades a una possible vulneració del principi de seguretat jurídica (art. 9.3 CE) o a la possible afectació de la direcció política del Govern prevista a l'article 68.1 EAC.

b) En primer lloc, per dur a terme l'anàlisi de la disposició final primera des del vessant del compliment del principi de seguretat jurídica, cal atendre de nou a la dicció de la part dispositiva de la Proposició de Llei. Així, es constata que el seu article únic adscriu el Fons al departament competent en matèria

d'empresa i treball, com ja ho fa la Llei vigent. També estableix que el règim de gestió, que haurà de regular un reglament, ha de preveure «la participació en la governança i en la determinació de prioritats d'actuació del fons, de les entitats locals, especialment els ajuntaments, així també com d'altres entitats locals de caràcter supramunicipal de les zones afectades i de les organitzacions empresarials i sindicals més representatives».

Però, dit l'anterior, que comporta una adscripció del Fons al departament i una remissió a la norma reglamentària de la determinació del règim jurídic del Fons, incloent-hi la composició (ja que la condiona a una participació en la governança dels ens locals, empresaris i sindicats), acte seguit la disposició final primera de la Proposició crea l'òrgan de gestió del Fons, en determina la composició i, amb poca sintonia amb les previsions anteriors, el configura com a «òrgan de govern que gestionarà el Fons» i atribueix la direcció i majoria d'aquest òrgan als ens locals en contradicció amb la funció que, segons la mateixa proposta, es desprèn que hauria de tenir l'òrgan de gestió del Fons i el paper del departament competent de la Generalitat al qual està adscrit.

En el si de la mateixa proposta normativa, doncs, es configuren dos models diferents d'òrgan: un, d'adscrit previsiblement al departament competent en matèria d'empresa i treball, en la mesura que s'hi adscriu el Fons, i per al qual la norma reglamentària ha de preveure la participació en la governança i en la determinació de prioritats d'actuació del Fons de les entitats locals de les zones afectades. Es tracta, per tant, d'un òrgan de gestió del Fons dirigit per l'Administració de la Generalitat i en el qual els ens locals tindran certa participació en la presa de decisions.

L'altre model d'òrgan el crea, seguidament, la disposició final de la Proposició. Es tracta d'un òrgan de govern, amb la funció de gestió del Fons, amb majoria àmplia dels ens locals en detriment de la resta de components, inclosos els del departament competent al qual s'adscriu el Fons.

Aquesta contradicció en el si de la Proposició de Llei, fruit d'una deficient tècnica legislativa, ja avancem que, si bé no té prou entitat per considerar-ne la seva inconstitucionalitat des de la perspectiva del principi de seguretat jurídica (art. 9.3 CE), sí que pot presentar problemes d'estatutarietat.

Pel que fa al principi de seguretat jurídica, i fent-nos ressò, per tots, del DCGE 2/2021 (FJ 3) i de la doctrina consultiva i la jurisprudència constitucional que s'hi cita, hem de posar de manifest que aquest principi, en la mesura que conté un concepte jurídic remarcablement indeterminat, ha de ser interpretat de manera restrictiva com a paràmetre de validesa constitucional (entre d'altres, STC 90/2009, de 20 d'abril, FJ 4 i 6, i 136/2011, de 13 de setembre, FJ 12.b, i DCGE 17/2010, de 15 de juliol, FJ 1), de manera que només es pot considerar vulnerat 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 (STC 150/1990, de 4 d'octubre, FJ 8; 96/2002, de 25 d'abril, FJ 5; 212/1996, de 19 de desembre, FJ 15, i 248/2007, de 13 de desembre, FJ 5). Preval, doncs, la presumpció de validesa de les lleis aprovades en el marc de les institucions i el procediment legislatiu democràtics.

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» (DCGE 7/2015, de 4 de juny, FJ 2, fent citació de la STC 46/1990, de 15 de març, FJ 4).

En conseqüència, no de tota tècnica legislativa deficient se n'ha d'inferir sempre una infracció constitucional i «la seguretat jurídica no ha de ser confosa amb criteris d'oportunitat, ni tampoc amb l'encert o desencert de les opcions decidides pel legislador (DCGE 18/2015, FJ 3)» (DCGE 6/2016, FJ 3).

Així doncs, aplicant aquesta doctrina al cas que ens ocupa, cal entendre que la disposició final primera en relació amb el darrer paràgraf de l'article 8.4.c de la Llei 5/2020, tot i presentar una estimable manca de coherència, no és d'entitat prou significativa per suposar la infracció de l'article 9.3 CE, en la mesura que la concreta composició prevista a la disposició final de la Proposició sí que és almenys clara a favor d'un dels dos models organitzatius, pal·liant la inseguretat jurídica derivada de la contradicció normativa assenyalada.

Ara bé, per tal de mantenir indemne el mandat al legislador de preservar en el seu fer la bona tècnica legislativa que li és exigible i els estàndards adequats de seguretat jurídica, seria convenient que es clarifiqués la contradicció que ara presenta la Proposta normativa, determinant de forma coherent quina és la naturalesa de l'òrgan que crea i en un doble sentit: d'una banda, si és un òrgan consultiu, de participació o de govern i de gestió, i, de l'altra, si és un òrgan d'adscripció departamental o bé es pretén configurar un organisme o una entitat desvinculada del departament i de composició local o mixta. En aquest darrer cas, caldria que es dugués a terme amb compliment de totes les garanties normatives i se n'establissin la naturalesa, la composició i les funcions.

Aclarida aquesta primera qüestió, que en cap cas suposa que aquest Consell limiti la possibilitat del legislador per optar per un o altre model d'òrgan, sinó que l'insta a aclarir quin és el model d'òrgan que crea evitant contradiccions normatives internes, convé ara centrar-se en la segona línia d'anàlisi i examinar la proposta de composició de l'òrgan des de la perspectiva de l'article 68.1 EAC.

Com es dedueix del que hem dit fins ara, el legislador està facultat per crear, entorn del Fons, un o diversos òrgans de distintes naturalesa, composició i funcions, d'acord amb el marc estatutari i legal. Ara bé, en el supòsit en què

el legislador es volgués decantar, efectivament, per crear un òrgan de govern i gestió del Fons, adscrit al departament competent en matèria d'empresa i treball —ara hi és, en la Proposta, com un dels dos possibles models organitzatius del Fons—, la llibertat del legislador per determinar-ne la composició i les funcions es veuria condicionada pel paper del Govern de la Generalitat com a òrgan director de l'actuació política i l'Administració de la Generalitat (art. 68.1 EAC), en tant que les facultats directives del Govern en aquest àmbit, han de ser, en tot cas, servades.

Per tant, d'acord amb això, cal considerar que l'òrgan regulat en la disposició final primera de la Proposició de Llei ha d'exercir funcions de gestió administrativa i executiva, però sempre en el marc de les directrius i línies d'actuació que fixi el Govern mitjançant, si escau, el departament corresponent. L'anterior tenint en compte, a més, que és al primer a qui pertoca disposar l'habilitació de la partida corresponent per a l'aplicació del Fons i a qui competeix, a través del departament d'adscripció, dur a terme els actes de disposició del Fons i la seva gestió comptable.

En conseqüència, si finalment la proposta normativa optés per crear un òrgan de gestió del Fons de Transició Nuclear adscrit a la Generalitat, en el sentit de ser l'òrgan de govern i direcció, caldria adequar la seva composició de manera que respectés les facultats directives del Govern sobre l'Administració de la Generalitat.

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

CONCLUSIONS

Primera. L'article únic de la Proposició de Llei de modificació de l'article 8 de la Llei 5/2020, de 29 d'abril, de mesures fiscals, financeres, administratives i del sector públic i de creació de l'impost sobre les instal·lacions que incideixen en el medi ambient, amb relació al fons de transició nuclear i la creació de l'òrgan de govern, en la modificació que efectua de l'article 8.4.c de la Llei 5/2020, no vulnera l'article 115.1 EAC pel que fa a l'abast territorial i l'eficàcia de les competències de la Generalitat sempre que s'interpreti en els termes assenyalats en el fonament jurídic segon.1.b d'aquest Dictamen.

Adoptada per unanimitat.

Segona. La disposició final primera de la Proposició de Llei no vulnera el principi de seguretat jurídica de l'article 9.3 CE i troba empara en la competència de la Generalitat sobre l'organització de la seva Administració de l'article 150 EAC sempre que s'interpreti en els termes assenyalats en el fonament jurídic segon.2.b d'aquest Dictamen.

Adoptada per unanimitat.

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