

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.

Àlex Bas Vilafranca, conseller secretari del Consell de Garanties Estatutàries,

CERTIFICO que el present exemplar és còpia autèntica de l'original, el qual és a l'arxiu al meu càrrec.

Barcelona, 24 de febrer de 2015

El conseller secretari
Àlex Bas Vilafranca

Vist i plau
El president
Joan Egea Fernández

— **Projecte de llei de mesures fiscals, financeres i administratives**

Tram. 200-00034/10

Dictamen del Consell de Garanties Estatutàries
Reg. 107466 / Coneixement: Presidència
del Parlament, 26.02.2015

A LA PRESIDENTA DEL PARLAMENT

Senyora,

D'acord amb l'article 22.1 de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries, us trameto, adjunta, còpia certificada del Dictamen 3/2015, d'aquest Consell, emès el 26 de febrer de 2015, sobre el Projecte de llei de mesures fiscals, financeres i administratives.

Atentament,

Barcelona, 26 de febrer de 2015

Joan Egea Fernández
President del Consell de Garanties Estatutàries

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 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. 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 dictamen 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 legitimitat 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. 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 fringílids 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 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'ac-

ció 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 cedits. 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 com a fet imposable l'atorgament de les anelles oficials que acompanyen l'autorització 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 illegal –*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 i 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 de l'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 internacional, 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 funcionament un organisme que garanteixi el seu servei i funcionament. Quant a aquest mandat, els diputats, sense ulteriors explicacions, 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 pre-

veure 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 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 fringíllids, 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, a les esmenes reservades objecte del Dictamen i a 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 s'hi contenen, farem esment a 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 a 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 fonament 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 fringíllids 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. 144.1.1 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 tradicional de concursos de cant. Respecte d'aquest darrer, i a tall informatiu dels seus antecedents i 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, a les decisions següents. En l'àmbit europeu, destaca la STJCE 2004/357, de 9 de desembre, per la qual es va declarar que la pràctica de la caça amb vasc 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 contencios 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 vasc 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 determinades 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.

Terçer. 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, el 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 alleguen 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 sollicitades.

Com és sabut, aquest Consell va tenir l'ocasió de pronunciar-se a bastament respecte de la qüestió de la tècnica legislativa 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 «circumscriure el debat polític de un projecte de ley a una matèria 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 superior 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 palliatiu 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 sollicitud, i que ja han estat descrites en el fonament jurídic precedent.

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 sollicitants 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 procedirem a l'anàlisi separada de 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 sollicitud, 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 assenyalem 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, del 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'emparrament 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 impor-

tància 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 atenem 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, substituïda 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 sollicitants 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 regu-

lació 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 de l'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 «les bases del règim jurídic de les administracions públiques» a què fa referència l'esmentat precepte constitucional, com a la «legislació bàsica sobre contractes o concessions administratives» (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 Gene-

ralitat 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 arriben 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 STC 109/1998, de 21 de maig).

Per tant, d'acord amb el model explicat, «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 a 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 mo-

bles 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 a 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 conclusos 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 de l'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 del seus cinquanta-un articles, aquest instrument preveu l'articulació del pas de béns, deutes i arxius, de l'Estat predecessor al successor fixant, 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 ratificat 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 i 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 ra-

tifica 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 modificació 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 subscriu 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'admini-

nistracions 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 al 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'alludir, 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, de l'altra, 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 la seva 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 dona 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 exclusiva 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 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 autònom 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 autònòmiques sobre la base de dos criteris: primer, que l'àmbit competencial corresponent a la creació de les policies autònòmiques no només té un caràcter orgànic sinó també funcional, de manera que comprèn la potestat normativa d'organitzar la policia autònòmica 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 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 perturbació 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 explicat, 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 alludeix 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 suportada 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 assumptió 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, procedirem a continuació a efectuar l'enquadrament competencial corresponent del projecte de llei a 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, demanada 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), DCGE 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, de 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 Generali-

tat 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 normatives, sinó que s'estén també a l'exercici de les competències executives, per tal de «[...] preservar la unidad del sistema español de Seguridad Social y el mantenimiento de un “régimen público”, es decir, único y unitario de Seguridad Social para todos los ciudadanos (art. 41 de la Constitución), que garantiza al tiempo la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y deberes en materia de Seguridad Social (art. 149.1.1ª de la Constitución)» (STC 124/1989, FJ 3).

b) Un cop delimitades les regles que defineixen el règim competencial de les matèries «serveis socials» i «seguretat social», 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, incloent 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 incorporar la Generalitat, a l'empara de les seves competències estatutàries *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 matèria

de titularitat estatal que per la seva naturalesa siguin susceptibles de transferència».

D'entrada, res no es pot oposar al fet que, a l'empenta 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, estímem, es tractaria de gestionar de forma 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 mereixedora de cap crítica de constitucionalitat ni d'estatutarietat el fet que l'Agència assumeixi 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 facultava 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, estímem que seria més adequat que aquesta adoptés una intitulació 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, alludeix 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 principalment, 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, del 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 al 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 Mer-

cat 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'àmbit 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 la 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 «congruentemente 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 que 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 declarà 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 com-

petències 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, del 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'organitzar 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, 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 amb 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

na 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 alludeix 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 a 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. En base a 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 avaluacions de risc i de seguretat («proves de resistència») de les centrals nuclears de tota la Unió Europea, en el marc del Grup Europeu de Reguladores de Seguridad Nuclear (ENSREG) 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 encabint 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 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 exis-

tents 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 alludirem 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, tot 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 preconstitucional, 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 treure 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, tot 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'inscriuria 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 principalment, 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 a 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.

Àlex Bas Vilafranca, conseller secretari del Consell de Garanties Estatutàries,

CERTIFICO que el present exemplar és còpia autèntica de l'original, el qual és a l'arxiu al meu càrrec.

Barcelona, 26 de febrer de 2015

El conseller secretari
Àlex Bas Vilafranca

Vist i plau
El president
Joan Egea Fernàndez