

BUTLLETÍ OFICIAL DEL PARLAMENT DE CATALUNYA

X legislatura
Cinquè període



Número 465
22 de desembre de 2014

SUMARI

3. TRAMITACIONS EN CURS

3.10. Procediments que es clouen amb l'adopció de resolucions

3.10.75. Procediments d'actuació davant el Tribunal Constitucional

——— Procediment per a la interposició d'un recurs d'inconstitucionalitat contra la Llei de l'Estat 18/2014, del 15 d'octubre, d'aprovació de mesures urgents per al creixement, la competitivitat i l'eficiència

Tram. 212-00012/10

Termini de presentació de propostes de resolució per a interposar recurs d'inconstitucionalitat

p. 3

4. INFORMACIÓ

4.75. Dictàmens del Consell de Garanties Estatutàries

——— Procediment per a la interposició d'un recurs d'inconstitucionalitat contra la Llei de l'Estat 18/2014, del 15 d'octubre, d'aprovació de mesures urgents per al creixement, la competitivitat i l'eficiència

Tram. 212-00012/10

Dictamen del Consell de Garanties Estatutàries

p. 3

NOTES

Aquesta publicació és impresa en paper ecològic (definició europea ECF), en compliment del que estableix la Resolució 124/III del Parlament, sobre la utilització del paper reciclat en el Parlament i en els departaments de la Generalitat, adoptada el 30 d'abril de 1990.

Els documents publicats en el *Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya* (BOPC) són una reproducció fidel dels documents originals entrats al Registre.

La numeració del BOPC no està necessàriament vinculada a una sola data.

ISSN: 0213-7798 · Dipòsit legal: B-20.066-1980 · Imprès al Parlament

www.parlament.cat

3. TRAMITACIONS EN CURS

3.10. PROCEDIMENTS QUE ES CLOUEN
AMB L'ADOPCIÓ DE RESOLUCIONS3.10.75. PROCEDIMENTS D'ACTUACIÓ DAVANT
EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

— **Procediment per a la interposició d'un recurs d'inconstitucionalitat contra la Llei de l'Estat 18/2014, del 15 d'octubre, d'aprovació de mesures urgents per al creixement, la competitivitat i l'eficiència**

Tram. 212-00012/10

Termini de presentació de propostes de resolució per a interposar recurs d'inconstitucionalitat

Finiment del termini: 31.12.2014; 09:30 h.
Acord: Presidència del Parlament, 22.12.2014.

4. INFORMACIÓ

4.75. DICTÀMENS DEL CONSELL DE
GARANTIES ESTATUTÀRIES

— **Procediment per a la interposició d'un recurs d'inconstitucionalitat contra la Llei de l'Estat 18/2014, del 15 d'octubre, d'aprovació de mesures urgents per al creixement, la competitivitat i l'eficiència**

Tram. 212-00012/10

Dictamen del Consell de Garanties Estatutàries
Reg. 99181 / Coneixement: Presidència
del Parlament, 22.12.2014

A LA PRESIDENTA DEL PARLAMENT

Senyora,

D'acord amb els articles 16.2.a i 30 de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries, us trameto adjunta una còpia certificada del Dictamen 26/2014, d'aquest Consell, emès el dia 18 de desembre de 2014, sobre la Llei 18/2014, de 15 d'octubre, d'aprovació de mesures urgents per al creixement, la competitivitat i l'eficiència.

Així mateix, us trameto la certificació, en llengua castellana, que el Consell ha emès el dictamen, als efectes que corresponguin.

Atentament,

Barcelona, 19 de desembre de 2014

Joan Egea Fernàndez
President del Consell de Garanties Estatutàries

Àlex Bas i Vilafranca, consejero secretario del Consell de Garanties Estatutàries

CERTIFICO:

Que este Consell ha emitido, con fecha 18 de diciembre de 2014, el Dictamen solicitado por Parlamento de Cataluña con carácter previo a la interposición, ante el Tribunal Constitucional, de un recurso de inconstitucionalidad contra Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 16.2.a y 30 de la Ley 2/2009, de 12 de febrero, del Consell de Garanties Estatutàries.

Expido el presente a utilidad del Parlamento de Cataluña.

Barcelona, 19 de diciembre de 2014

El conseller secretari
Àlex Bas i Vilafranca

Vº.Bº.
El presidente
Joan Egea Fernàndez

DICTAMEN 26/2014, DE 18 DE DESEMBRE, SOBRE LA LLEI 18/2014, DE 15 D'OCTUBRE, D'APROVACIÓ DE MESURES URGENTS PER AL CREIXEMENT, LA COMPETITIVITAT I L'EFICIÈNCIA

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

DICTAMEN

Sol·licitat pel Govern de la Generalitat i per més d'una desena part dels diputats del Parlament de Catalunya, sobre la Llei 18/2014, de 15 d'octubre, d'aprovació de mesures urgents per al creixement, la competitivitat i l'eficiència (BOE núm. 252, de 17 d'octubre de 2014).

ANTECEDENTS

1. El dia 19 de novembre de 2014 va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries un escrit de la vicepresidenta del Govern, de 18 de novembre (Reg. núm. 4441), pel qual, en compliment del que preveuen els articles 16.2.a i 31.1 de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries, es comunicava al Consell l'Acord del Govern de la Generalitat, de 18 de novembre de 2014, de sol·licitud d'emissió de dictamen sobre la conformitat amb la Constitució espanyola i l'Estatut d'autonomia de Catalunya dels articles 4, 5, 6, 7.2, 59.3, 63.3, 64.3, 71, 72, 73, 92.3 i 4, 98.5, 101, 102, 114 (apts. sis, set, dotze, disset i divuit), 116.2, 117.2 i 124, i de les disposicions addicional vint-i-quatrena i finals primera i segona (apts. 1, 3, 4, 6 i 7) de la Llei 18/2014, de 15 d'octubre, d'aprovació de mesures urgents per al creixement, la competitivitat i l'eficiència.

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

2. El Consell de Garanties Estatutàries, en la sessió del dia 20 de novembre de 2014, 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. A continuació, d'acord amb l'article 32 del Reglament d'organització i funcionament del Consell, es va considerar convenient designar una ponència conjunta per a l'elaboració del Dictamen. Es van designar coponents del Dictamen sobre la Llei 18/2014, de 15 d'octubre, d'aprovació de mesures urgents per al creixement, la competitivitat i l'eficiència, el president senyor Joan Egea Fernández, el conseller secretari senyor Àlex Bas i Vilafranca, atès que el conseller senyor

Jaume Vernet Llobet estava absent per malaltia, i el vicepresident senyor Pere Jover Presa.

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

4. El dia 2 de desembre de 2014 va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries un escrit de la presidenta del Parlament de Catalunya (Reg. núm. 4476) en què es comunicava al Consell l'acord de la Mesa del Parlament, del mateix dia 2 de desembre, en el qual, segons el que preveuen els articles 16.2.a i 23.f de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries, es va admetre a tràmit la sol·licitud de dictamen presentada el 28 de novembre de 2014 per més d'una desena part dels diputats, del Grup Parlamentari d'Esquerra Republicana de Catalunya, sobre la Llei 18/2014, de 15 d'octubre, d'aprovació de mesures urgents per al creixement, la competitivitat i l'eficiència, pel que fa al contingut dels preceptes següents: articles 4, 5, 6, 7.2, 59, 63.3, 64.3, 71, 72, 73, 92.3 i 4, 98.5, 101, 102, 114 (apts. sis, set, dotze, disset i divuit), 116.2, 117.2 i 124, i les disposicions addicionals dinovena a vint-i-quatrena i finals primera i segona.

Els sol·licitants demanen d'aquest Consell el dictamen, atès el seu caràcter preceptiu segons l'article 76.3 EAC, per al cas que s'acordés interposar un recurs d'inconstitucionalitat per part del Parlament de Catalunya.

El Consell de Garanties Estatutàries, en la sessió del dia 4 de desembre de 2014, després d'examinar la legitimitat i el contingut de la sol·licitud de dictamen, la va admetre a tràmit i es va declarar competent per emetre el dictamen corresponent.

5. En la mateixa sessió, segons el que estableixen els articles 19.2 de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries, i 31 del Reglament d'organització i funcionament del Consell, i en vista que ambdues sol·licituds tenen objectes substancialment connexos que justifiquen la unitat de tramitació i decisió, ja que recauen sobre la mateixa norma legal i coincideixen en gran part de les disposicions qüestionades, es va acordar obrir el tràmit d'audiència perquè els sol·licitants formulessin les alegacions que consideressin oportunes sobre la possibilitat d'acumulació, per part del Consell, dels dos procediments de dictamen.

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

6. En data 4 de desembre de 2014 es va rebre en el Registre del Consell (Reg. núm. 4484) un escrit de la vicepresidenta del Govern de la Generalitat, que adjuntava, entre d'altres, els documents següents:

– Informe jurídic preliminar en relació amb l'Avantprojecte de llei d'ocupació de Catalunya i del Servei d'Ocupació de Catalunya, elaborat per la Secretaria d'Ocupació i Relacions Laborals del Departament d'Empresa i Ocupació, de 5 de juny de 2014.

– Informe jurídic final en relació amb l'Avantprojecte de llei d'ordenació del sistema d'ocupació i del Servei d'Ocupació de Catalunya, elaborat per la Secretaria d'Ocupació i Relacions Laborals del Departament d'Empresa i Ocupació, d'1 de setembre de 2014.

– Informe núm. 89/14, en relació amb l'Impost sobre els dipòsits en entitats de crèdit (IDEC) i possibles arguments d'inconstitucionalitat contra l'article 124 del Reial decret llei 8/2014, de 4 de juliol, elaborat per la Direcció General de Tributs i Joc del Departament d'Economia i Coneixement, de 14 de novembre de 2014.

– Anàlisi competencial de la Llei 18/2014, d'aprovació de mesures urgents per al creixement, la competitivitat i l'eficiència, en matèria d'energia i mines, elaborat per la Direcció General d'Energia, Mines i Seguretat Industrial del Departament d'Empresa i Ocupació, de 27 de novembre de 2014.

7. En la sessió del dia 11 de desembre de 2014, un cop transcorregut el termini per dur a terme el tràmit d'audiència, el Consell va acordar acumular la sol·licitud de dictamen presentada per més d'una desena part dels diputats del Parlament de Catalunya, del Grup Parlamentari d'Esquerra Republicana de Catalunya, a la sol·licitud presentada pel Govern de la Generalitat, i que el president senyor Joan Egea, el vicepresident senyor Pere Jover i el conseller secretari senyor Àlex Bas, components per a la primera sol·licitud, assumeixin també la ponència de la segona, amb els terminis d'elaboració del dictamen i el calendari de debats previstos inicialment per al dictamen de la primera sol·licitud.

8. Finalment, després de les corresponents sessions de deliberació, es va fixar com a data per a la votació i per a l'aprovació del Dictamen el dia 18 de desembre de 2014.

FONAMENTS JURÍDICS

Primer. L'objecte del Dictamen

1. Com s'ha indicat en els antecedents, se sol·licita d'aquest Consell el seu parer consultiu sobre la Llei 18/2014, de 15 d'octubre, d'aprovació de mesures urgents per al creixement, la competitivitat i l'eficiència (en endavant, Llei 18/2014). Examinades en conjunt les dues sol·licituds, se'ns demana que ens pronunciem respecte dels articles 4, 5, 6, 7.2, 59, 63.3, 64.3, 71, 72, 73, 92.3 i 4, 98.5, 101, 102, 114 (apartats sis, set, dotze, disset i divuit), 116.dos, 117.dos i 124, de les dispo-

sicions addicionals dinovena a vint-i-quatre i de les disposicions finals primera i segona.

2. Per tal d'emmarcar convenientment el tema a tractar, exposarem ara de manera breu el contingut general de la Llei 18/2014, obviant de moment l'explicació dels preceptes sol·licitats, el seu context normatiu i les alegacions del Govern i dels diputats pel que fa als seus dubtes de constitucionalitat i d'estatutarietat, que s'exposaran posteriorment, en tractar l'adequació al marc constitucional i estatutari de cadascuna d'aquestes disposicions.

La Llei 18/2014 va ser aprovada pel ple del Senat el dia 1 d'octubre de 2014, sense introduir variacions en el text tramès pel Congrés dels Diputats (BOCG, Senat, núm. 411, de 6 d'octubre de 2014), que reproduïa, gairebé sense modificacions de contingut, el Reial decret llei 8/2014, de 4 de juliol, del mateix títol (RDL 8/2014).

La Llei objecte de dictamen es compon de 124 articles –estructurats en cinc títols–, vint-i-set disposicions addicionals, dotze de transitòries, una de derogatòria i cinc de finals, i dotze annexos. El títol I (art. 1 a 15) conté mesures d'impuls de l'activitat econòmica, entre les quals es troben les de finançament de l'activitat econòmica (cap. I, art. 1 a 3), les relatives al comerç detallista i la unitat de mercat (cap. II, art. 4 a 8) i les referents als límits a les taxes d'intercanvi en operacions de pagament amb targeta (cap. III, art. 9 a 15). El títol II (art. 16 a 56) s'intitula «Infraestructures i transport» i tracta l'aviació civil (cap. I, art. 16 a 55) i la millora de la competitivitat en el sector portuari i l'increment de la inversió privada en infraestructures portuàries (cap. II, art. 56). El títol III (art. 57 a 86) estableix mesures urgents en l'àmbit energètic, en els àmbits següents: gasos líquuats del petroli (cap. I, art. 57 i 58), sostenibilitat econòmica del sistema de gas natural (cap. II, art. 59 a 66), altres mesures en l'àmbit del sector d'hidrocarburs i mines (cap. III, art. 67 i 68) i mesures en matèria d'eficiència energètica (cap. IV, art. 69 a 86). El títol IV (art. 87 a 121) està dedicat a les mesures de foment de l'ocupabilitat i l'ocupació, entre les quals hi ha la implantació del Sistema Nacional de Garantia Juvenil (cap. I, art. 87 a 113), mesures en matèria de polítiques actives d'ocupació (cap. II, art. 114 i 115), modificacions en matèria d'empreses de treball temporal i agències de col·locació (cap. III, art. 116 a 119) i altres mesures en l'àmbit de l'economia social i de l'autoocupació (cap. IV, art. 120 i 121). Finalment, el títol V (art. 122 a 124), que porta per rúbrica «Mesures fiscals», reforma diverses lleis tributàries.

Segons el seu preàmbul, aquesta Llei avança algunes mesures de la reforma fiscal i «té tres eixos fonamentals: el primer, fomentar la competitivitat i el funcionament eficient dels mercats; el segon, millorar l'accés al finançament, i, el tercer, fomentar l'ocupabilitat i l'ocupació», amb l'objectiu d'afavorir la recuperació econòmica.

3. Per tal de donar resposta als dubtes plantejats per les sol·licituds, en els fonaments jurídics següents estudiarem, per separat, el marc constitucional i estatutari en els diversos àmbits materials de la Llei 18/2014 que es troben afectats i la seva aplicació als preceptes sol·licitats: en el fonament jurídic segon, comerç detallista (els art. 4 a 7.2); en el fonament jurídic tercer, energia i mines (els art. 59, 63.3, 64.3 i 71 a 73); en el fonament jurídic quart, treball i polítiques d'ocupació (els art. 92.3 i 4, 98.5, 101, 102, 114 –apts. sis, set, dotze, disset i divuit–, 116.dos i 117.dos); en el fonament jurídic cinquè, l'impost sobre els dipòsits en les entitats de crèdit (l'art. 124) i, en el fonament jurídic sisè, el Registre Civil (les disposicions addicionals dinovena a vint-i-quatrena). Les disposicions finals primera i segona, que afecten diverses matèries, s'estudiaran allà on correspongui en cada cas.

Segon. Examen dels preceptes sol·licitats de la Llei 18/2014, relatiu al comerç detallista

1. Tal com acabem d'indicar en el fonament jurídic anterior, iniciarem l'examen dels preceptes qüestionats abordant l'anàlisi dels que s'integren en el capítol II «Comerç detallista i unitat de mercat», del títol I, referit a les «Mesures d'impuls de l'activitat econòmica».

D'acord amb les sol·licituds rebudes, cal que ens pronunciem sobre els articles 4, 5, 6 i 7.dos de la Llei esmentada. Per fer-ho, descriurem sintèticament el seu contingut i, seguidament, farem una breu referència al context normatiu en el qual s'insereixen.

Els articles 4, 5 i 7.dos regulen les zones de gran aflluència turística (en endavant, ZGAT) previstes en la Llei 1/2004, de 21 de desembre, d'horaris comercials (LHC). Per la seva banda, l'article 6 es refereix als mecanismes d'intervenció administrativa sobre l'obertura, el trasllat o l'ampliació d'establiments comercials, modificant l'article 6 de la Llei 7/1996, de 15 de gener, d'ordenació del comerç detallista (LOCD).

En concret, l'article 4, fent remissió a l'annex I de la mateixa Llei i als municipis que s'hi relacionen (un total de 10, cap dels quals es troba ubicat a Catalunya), estableix que aquests són aptes per ser declarats, totalment o parcialment, zona de gran aflluència turística per les comunitats autònomes, de manera que si en el termini de sis mesos des de l'aprovació del Reial decret llei 8/2014 no s'hi ha declarat cap ZGAT s'entendrà com a tal tot el terme municipal i els comerciants disposaran de plena llibertat per obrir els establiments durant tot l'any.

L'article 5 preveu aquesta mateixa conseqüència per al cas dels municipis que reuneixen les previsions establertes per la disposició addicional onzena del Reial decret llei 20/2012 (d'acord amb el seu annex són un total de 14, comptant el municipi de Barcelona) i sobre els quals, en el termini de dos mesos des de l'entrada

en vigor del Reial decret llei 8/2014, les comunitats autònomes no hagin declarat almenys una ZGAT.

L'article 6 modifica l'article 6 LOCD, establint, en allò que és més rellevant als efectes del present Dictamen, que l'obertura, trasllat o ampliació dels establiments comercials podran restar sotmesos a una única autorització, concedida per temps indefinit, quan les infraestructures necessàries per a l'exercici de l'activitat siguin susceptibles de generar danys al medi ambient, a l'entorn urbà i al patrimoni historicoartístic i aquestes conseqüències no es puguin salvaguardar a través d'una declaració responsable o una comunicació prèvia. Així mateix, es redueix a tres mesos el termini per a la resolució dels procediments d'atorgament de dita autorització única, transcorreguts els quals s'ha d'entendre estimada per silenci administratiu.

A l'últim, l'article 7, apartat dos, modifica l'apartat 5 de l'article 5 LHC, preveient una disminució del nombre d'habitants (de 200.000 a 100.000) i de pernотacions (d'1.000.000 a 600.000) que es considera que impliquen la declaració en aquell municipi d'almenys una ZGAT i establint les fonts d'on cal extreure les dades anteriors. Cas que en el termini de sis mesos des de la publicació d'aquestes dades no s'hagi declarat alguna ZGAT, s'ha d'entendre com a tal tot el terme municipal durant tot l'any.

Per connexió amb els articles anteriors, també és objecte de sol·licitud la disposició final primera de la Llei 18/2014, en la mesura que el contingut dels preceptes sotmesos a dictamen excedeix l'àmbit dels títols competencials que s'hi invoquen i, en concret, per la matèria que ens ocupa, l'article 149.1.13 CE, pel que fa als articles 4, 5, 6 (en relació amb els apartats 1 a 3 de l'article 6 LOCD), i 7.dos (apts. 1 i 3 disp. final primera) i el mateix títol competencial, al qual s'afegeix l'article 149.1.18 CE, pel que fa als apartats 4 i 5 de l'article 6 LOCD (apt. 2 disp. final primera).

Respecte al context normatiu en el qual s'insereixen els preceptes qüestionats, cal recordar, en primer lloc, que formen part de les «Mesures d'impuls de l'activitat econòmica» (títol I) i, en concret, s'ubiquen en el capítol II dedicat al «Comerç detallista i unitat de mercat».

D'una banda, pel que fa als horaris comercials i, més específicament, a les zones de gran aflluència turística, els articles 4, 5 i 7 de la Llei objecte de dictamen formen part, en paraules del seu preàmbul, d'una sèrie de mesures de caràcter liberalitzador en la distribució comercial, aprofundint «en la liberalització d'horaris, operada pel Reial decret llei 20/2012, de 13 de juliol, de mesures per garantir l'estabilitat pressupostària i de foment de la competitivitat» (apt. III, par. desè) i «porten causa i persegueixen l'objectiu de millorar l'ocupació i les vendes, augmentar la capacitat productiva del país, fomentar la inversió empresarial per mantenir l'obertura dels establiments i dinamitzar el consum

privat i el volum de negoci del sector» (apt. III, par. dissetè).

En aquest sentit, la Llei estatal 1/2004, de 21 de desembre, d'horaris comercials, va ser modificada pel Reial decret llei 20/2012, que, pel que ara interessa, va regular, amb caràcter bàsic les ZGAT i les circumstàncies en què aquestes podien ser declarades per les comunitats autònomes a instància dels ajuntaments. Sobre l'esmentada previsió, juntament amb altres del mateix Reial decret llei, es va pronunciar aquest Consell en el DCGE 11/2012, de 22 d'agost i, amb posterioritat, el Govern de la Generalitat va interposar el recurs d'inconstitucionalitat núm. 1983-2013, que va ser admès a tràmit pel Tribunal Constitucional i que en l'actualitat està pendent de resolució. Finalment, el Reial decret llei 8/2014 va donar una nova redacció a aquests preceptes, que ha adoptat, sense variacions, la Llei 18/2014.

Quant a la normativa catalana, la regulació originària dels horaris comercials continguda en la Llei 8/2004, de 23 de desembre, va ser modificada pel Decret llei 4/2012, de 30 d'octubre, el qual va ser validat i es va acordar tramitar-lo com a projecte de llei pel procediment d'urgència, tot i que aquest tràmit va caducar per dissolució del Parlament. Sobre l'esmentada norma el president del Govern de l'Estat va presentar el recurs d'inconstitucionalitat núm. 630-2013, que es troba també pendent de resolució. Finalment, el Decret llei va ser derogat per la Llei 3/2014, de 19 de febrer, d'horaris comercials i de mesures per a determinades activitats de promoció. Aquesta Llei no ha estat tampoc immune a la conflictivitat constitucional i, recentment, el president del Govern de l'Estat ha presentat el Recurs d'inconstitucionalitat núm. 7067-2014, contra alguns dels seus articles, entre els quals, pel que ara interessa, els apartats 2 i 3 de l'article 3, relatius a la determinació dels municipis turístics, per entendre que els criteris que s'hi estableixen no s'adeqüen a la normativa estatal sobre ZGAT. El recurs ha estat admès a tràmit pel Tribunal Constitucional, amb l'efecte suspensiu dels preceptes recorreguts previst a l'article 161.2 CE (BOE núm. 293, de 4 de desembre de 2014).

D'altra banda, en relació amb la instal·lació d'establiments comercials, la modificació duta a terme per l'article 6 de la Llei dictaminada, segons la dicció del mateix preàmbul, té com a objectiu l'adequació de l'article 6 LOCD a la Llei 20/2013, de 9 de desembre, de garantia de la unitat de mercat (LGUM) a més d'«aprofundir en el procés de simplificació i racionalització dels procediments d'autorització seguits en l'àmbit del comerç detallista» (apt. III, par. segon del preàmbul).

La Llei 20/2013 esmentada se situa en un context normatiu procliu a la llibertat d'establiment i de prestació de serveis constituït per la Directiva 2006/123/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 12 de desembre de 2006, relativa als serveis en el mercat interior

(DSMI) i incorporada a l'ordenament estatal per la Llei 17/2009, de 23 de novembre, sobre el lliure accés a les activitats de serveis i el seu exercici. En l'àmbit concret de l'ordenació del comerç detallista l'adaptació a la normativa comunitària es va dur a terme per la Llei 1/2010, d'1 de març que, pel que interessa als efectes del Dictamen, va donar nova redacció al precepte que ens ocupa. Posteriorment, aquest va ser modificat pel Reial decret llei 8/2014, que, en tramitar-se com a projecte de llei, ha adoptat la redacció actual continguda en la Llei 18/2014 objecte de dictamen.

Així mateix, la Llei 20/2013, de la qual, com hem dit, porta causa la redacció actual del precepte, fou objecte del Dictamen del Consell núm. 5/2014, de 14 de febrer, i ha estat objecte del recurs d'inconstitucionalitat núm. 1411-2014 interposat pel Govern de la Generalitat, que, una vegada admès a tràmit, es troba pendent de resolució.

Pel que fa a l'àmbit de Catalunya, podem esmentar una sèrie d'antecedents previs a la norma comunitària constituïts per la Llei 18/2005, de 27 de desembre, d'equipaments comercials i els Decrets 378/2006, de 10 d'octubre, per la qual es desplega i 379/2006, de 10 d'octubre, pel qual s'aprova el Pla territorial sectorial d'equipaments comercials, que van ser objecte de la STJUE de 24 de març de 2011. Tot i això, cal dir que la transposició de la Directiva es va efectuar prèviament a la regulació estatal mitjançant el Decret llei 1/2009, de 22 de desembre, d'ordenació dels equipaments comercials, que va ser validat, i modificat parcialment per la Llei 9/2011, de 29 de desembre, de promoció de l'activitat econòmica i que foren objecte del recurs d'inconstitucionalitat núm. 5491-2012 que va donar lloc a la STC 193/2013, de 21 de novembre, a la qual ens referirem més endavant.

2. Una vegada descrit el contingut i el context normatiu en què se situen els preceptes sol·licitats, hem de fer avinent que els dubtes de constitucionalitat i d'estatutarietat expressats pel Govern de la Generalitat són de caràcter competencial, ja que es fonamenten en la possible vulneració de les competències de la Generalitat en matèria de comerç interior (art. 121 EAC), i de planificació, ordenació i promoció de l'activitat econòmica (art. 152 EAC). D'altra banda, s'allega també la infracció del títol competencial previst a l'article 159 EAC, relatiu a la determinació de les normes de procediment administratiu que derivin de les particularitats del dret substantiu a Catalunya, infracció que, en aquest cas, la sol·licitud la vincula només a l'apartat 5 de l'article 6 de la Llei 18/2014.

En el mateix sentit de la vulneració competencial s'expressa l'escrit de petició de dictamen dels diputats sol·licitants, en el qual se sosté que la determinació de les ZGAT per part de l'Estat vulnera les competències de la Generalitat en matèria de comerç de l'article 121 EAC, contravenint, fins i tot, la mateixa

jurisprudència constitucional, amb citació de la STC 88/2010, de 15 de novembre.

3. Exposat el contingut dels preceptes sol·licitats i els dubtes de constitucionalitat i d'estatutarietat invocats pel Govern i pels diputats del Parlament, cal que enquadrem els preceptes en el corresponent títol competencial, per tal de procedir al seu examen.

En la disposició final primera de la Llei 18/2014, l'Estat invoca, com a títol competencial que l'habilita per dictar els articles 4; 5; 6 i 7, el corresponent a les «bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica» (art. 149.1.13 CE). A més, segons la mateixa disposició final, la nova redacció que es dona als apartats 4 i 5 de l'article 6 LOCD es dicta també a l'empara del que disposa l'article 149.1.18 CE, que atribueix a l'Estat la competència exclusiva sobre «procediment administratiu comú». Per contra, les dues peticions de dictamen sostenen que no troben empara en els esmentats títols competencials, la qual cosa implica, com acabem de veure, que considerin vulnerat l'article 121 EAC, al qual, el Govern afegeix els articles 152 i 159 EAC.

D'acord amb una consolidada jurisprudència constitucional, és indubtable que el règim dels horaris comercials pertany a la matèria «comerç interior» (per totes, STC 225/1993, de 8 de juliol, FJ 2), que correspon a les comunitats autònomes que l'hagin assumida en el seu Estatut. A partir d'aquí, cal tenir present que, com ja vàrem assenyalar en el nostre DCGE 11/2012, de 22 d'agost (FJ 4), el comerç interior és una matèria sobre la qual pot incidir la legislació bàsica que pugui dictar l'Estat a l'empara de l'article 149.1.13 CE, atès que les mesures de foment de l'activitat econòmica establertes mitjançant la llibertat en la fixació dels horaris comercials «justifiquen plenament el exercici por los órganos estatales de su competencia de dirección u ordenación general de la economía [...]» (STC 284/1993, de 30 de setembre, FJ 4.B).

El mateix s'ha de dir de la regulació que la Llei dictaminada fa del règim d'obertura, de trasllat i d'ampliació dels establiments comercials, en tant que es tracta d'una submatèria que de forma natural s'integra en la matèria «comerç», l'àmbit de la qual, com veurem més endavant, s'identifica amb força precisió a la lletra d de l'article 121.1 EAC.

4. Un cop ha quedat determinat l'enquadrament competencial dels preceptes objecte de la sol·licitud que s'integren en el capítol II del títol I de la Llei 18/2014 cal ara, per tal de poder emetre el nostre parer sobre la seva adequació a la Constitució i a l'Estatut, exposar de forma resumida el règim competencial d'aquestes matèries.

A) Pel que fa a la regulació dels horaris comercials, atès, com hem dit, que els articles 4, 5 i 7 constitueixen –en paraules del preàmbul de la llei dictaminada– un aprofundiment «en la liberalització d'horaris,

operada pel Reial decret llei 20/2012, de 13 de juliol», que consisteix en diverses modificacions destinades a garantir la consideració i motivació efectives de les circumstàncies que s'ha de tenir en compte per a la determinació de les ZGAT, ens haurem de remetre, necessàriament, al nostre DCGE 11/2012 citat, on ens vàrem pronunciar, precisament, sobre la determinació dels horaris per a les ZGAT. Igualment, haurem de tenir present el DCGE 20/2013, de 19 de desembre, relatiu també al règim d'horaris comercials per bé que, en aquest cas, es tractava de determinar l'adequació d'una Proposició de llei catalana a les bases estatals.

Dèiem en el DCGE 11/2012, que l'Estatut vigent incorpora una competència sobre «comerç i fires» que inclou «la regulació dels horaris comercials, respectant en l'exercici d'aquesta competència el principi constitucional d'unitat de mercat» (art. 121.1.c EAC). Recordàvem també que la Generalitat havia aprovat diverses normes reguladores dels horaris comercials, a les quals ara hem d'afegir la Llei 3/2014, del 19 de febrer, d'horaris comercials i de mesures per determinades activitats de promoció, que deroga la normativa anterior. Aquesta Llei regula, a l'article 3, els criteris i el procediment per a la determinació d'un municipi com a zona turística, precepte aquest que, en els apartats 2 i 3, com hem avançat, ha estat recentment objecte de recurs d'inconstitucionalitat per part de l'Estat, perquè entén que els esmentats criteris no compleixen els mínims que reconeix la normativa bàsica sobre ZGAT.

El comerç interior és una matèria de competència autònoma i l'Estat, com hem dit, tan sols hi pot interferir a través de la competència sobre les bases d'una matèria distinta de caràcter transversal. És per això que en aquell Dictamen vàrem destacar que el mateix article 121 EAC expressa el caràcter compartit de la competència, en el sentit que la regulació de la Generalitat està condicionada pel principi d'unitat de mercat que, com és sabut, en l'ordre competencial es canalitza a través del títol estatal que preveu l'article 149.1.13 CE. Això vol dir que, com ha reconegut el Tribunal Constitucional, la competència autonòmica sobre comerç interior no exclou la de l'Estat per establir les bases i la coordinació d'aquest subsector a l'empara de l'esmentat article 149.1.13 CE (per totes, STC 26/2012, d'1 de març, FJ 6).

Així, l'alt Tribunal ha afirmat que la fixació de les bases de la regulació dels horaris comercials constitueix un aspecte particularment rellevant en l'ordenació de l'activitat comercial detallista, que és un sector de l'economia nacional respecte del qual l'Estat, amb fonament en l'article 149.1.13 CE, pot establir mesures bàsiques si així ho requereix l'adequada ordenació de l'activitat econòmica (STC 88/2010, de 15 de novembre, FJ 5). Ha concretat, també, que aquestes mesures poden combinar un règim que admeti la limitació d'horaris amb un altre que, com és el cas de

les anomenades ZGAT, sigui de plena llibertat horària. Aquest darrer, en constituir una «excepció al règimen general en materia de horarios comerciales, precisa de una decisión unitaria y homogénea para el conjunto del Estado, aunque la misma se haya formulado con carácter abierto, de forma que su plasmación concreta precisa de las decisiones que al efecto adopte la comunidad Autónoma en cuanto titular de las competencias sobre comercio interior» (*ibídem*).

L'esmentada jurisprudència ha considerat, a més, que els casos en què l'Estat fixa un règim de plena llibertat horària constitueixen una desregulació legal i que «es obvio que dicho precepto [el que estableix dita llibertat] no requiere ulteriores desarrollos legislativos» (STC 225/1993, FJ 4; 284/1993, FJ 4 i 140/2011, de 14 de setembre, FJ 4), la qual cosa no vol dir –afegeix– que per aquesta raó es produeixi un buidament de la competència autonòmica. Això, traslladat al règim les zones de gran afluència turística, significa que la base estatal no pot esgotar tota la normació ni monopolitzar tota actuació pública, sinó que, s'ha de limitar a establir la llibertat horària en dites zones, restant a la determinació autonòmica la decisió sobre l'abast geogràfic i temporal (STC 88/2010 FJ 5, que reitera, entre d'altres, la STC 140/2011, de 14 de setembre, FJ 3). Dit en altres paraules, els criteris o els límits mínims han de respectar les competències autonòmiques en el sentit que no poden ser «por su carácter de común denominador normativo, tan minuciosas o exhaustivas que no dejen espacio alguno a la competencias autonómicas en esta materia» (STC 26/2012, d'1 de març, FJ 7, citant la STC 88/2010, FJ 5, *in fine*).

En aquest sentit, el Consell, fent-se ressò de la jurisprudència constitucional sobre el risc que per aquesta via es produeixi un buidament de la competència autonòmica, ha insistit en la necessitat que l'article 149.1.13 CE s'interpreti restrictivament per tal d'evitar-ne la *vis* expansiva (per tots, DCGE 18/2013, de 21 de novembre, FJ 2.3). Això significa, recordem-ho novament, que la validesa de la intervenció de l'Estat en àmbits de competència exclusiva de les comunitats autònomes *ex* article 149.1.13 CE resta subjecta almenys a dos requisits: un, «que es tracti d'una mesura objectivament de caràcter econòmic» i no només per la seva finalitat; i l'altre, «que l'esmentada mesura tingui rellevància per a l'economia general» o, el que és el mateix, sigui transcendent per a la protecció dels interessos econòmics generals (STC 225/1993, FJ 4). Aquests interessos, a més, han de requerir una actuació unitària en el conjunt de l'Estat (STC 225/1993, FJ 3.d, i STC 143/2012, de 2 de juliol, FJ 3).

Però el Tribunal Constitucional ha afirmat també (per totes, la més recent STC 141/2014, d'11 de setembre, FJ 5.C) que la incidència de l'article 149.1.13 CE comprèn tant les línies d'actuació tendents a assolir els objectius de política econòmica global com sectorial –en el present cas seria el del comerç– fixats per la Cons-

titució, així com l'adopció de les mesures precises per garantir-ne la realització. D'aquí no es pot concloure, tanmateix, que el referit títol estatal pugui abastar qualsevulla acció pel sol fet de tenir incidència econòmica, sinó que s'ha de tractar d'«una incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general [...] pues, de no ser así, “se vaciaría de contenido una materia y un título competencial más específico”» (STC 124/2003, FJ 3 i 141/2014, FJ 5. D, entre moltes d'altres). És a dir, l'Estat no pot dictar sempre i amb independència de la finalitat les bases sobre horaris comercials que decideixi, ja que per això caldria que tingués competència, almenys, sobre comerç, i és clar que no la té.

B) En allò que es refereix, específicament, al règim d'obertura, trasllat i ampliació dels establiments comercials que, com hem vist, s'integra també en la matèria «comerç», hem de dir que s'identifica amb la previsió que es conté a l'article 121.1.d EAC i que atribueix a la competència exclusiva de la Generalitat «[...] la regulació dels requisits i del règim d'instal·lació, ampliació i canvi d'activitat dels establiments comercials». Això significa que li correspon la potestat legislativa, reglamentària i executiva (art. 110 EAC) per poder fixar en aquells àmbits materials polítiques pròpies. Aquestes polítiques poden comprendre la determinació del règim d'intervenció administrativa en la materialització de l'ús comercial que consideri més adient, així com els criteris de valoració per a l'atorgament de les llicències comercials.

Tot això, no cal dir-ho, en el marc del règim legal d'accés a les activitats de serveis derivat de la Directiva 2006/123/CE i, en l'ordre constitucional, respectant les bases estatals que, en l'àmbit de l'ordenació general de la economia, pot establir l'Estat a l'empara de l'article 149.1.13 CE, segons ja ha quedat exposat. En aquest punt, convé retenir, a més, que és doctrina constitucional consolidada que la competència de l'Estat sobre bases i planificació de l'economia «no resulta desplazada ni eliminada por la normativa europea» (per totes, STC 193/2013, de 21 de novembre, FJ 2).

De forma resumida, recordarem, només, que el Tribunal Constitucional, a partir del títol «ordenació general de la economia», ha reconegut la competència estatal per dictar normes bàsiques en l'àmbit del règim d'instal·lació dels establiments comercials. Es tracta d'una competència que, volem insistir-hi novament, ha de quedar circumscrita a aquelles facetes de l'activitat comercial que poguessin tenir incidència en l'activitat econòmica general, la qual cosa permet a l'Estat regular els principis o les regles bàsiques de la llicència comercial vinculats a aspectes econòmics (STC 124/2003, de 9 de juny, FJ 3).

El Tribunal Constitucional, a la STC 193/2013, de 21 de novembre, FJ 4, ha tingut ocasió de pronunciar-se expressament sobre el caràcter materialment bàsic de la regulació de la instal·lació dels establiments comer-

cials, a propòsit de l'article 6 LOCD, que és el que aquí es qüestiona, però en la redacció que li va donar la Llei 1/2010, d'1 de març, que, pel que ara interessa, vinculava la possibilitat de sotmetre-la a autorització quan, d'una manera clara i inequívoca, concorreguessin raons imperioses d'interès general; després l'apartat 2 afegia, quant als requisits que es podien establir per a la instal·lació, que havien d'atendre també a raons imperioses d'interès general que, en aquest cas, exemplificava amb la fórmula «como la protección del medio ambiente y el entorno urbano, la ordenación del territorio y la conservación del patrimonio histórico y artístico».

Concretament, seguint anteriors pronunciaments (com ara la STC 26/2012, d'1 de març, FJ 5) va considerar que la citada Llei estatal establia, *ex* article 149.1.13 CE, unes previsions bàsiques en matèria econòmica que configuraven «un marco más flexible y transparente para el acceso y ejercicio de las actividades de servicios, estableciendo que deben de eliminarse todos aquellos regímenes de autorización que no estén justificados por una razón imperiosa de interés general a fin de asegurar que los controles administrativos previos para el ejercicio de una actividad, en este caso la comercial, no constituyan obstáculos indebidos para el acceso al mercado».

En aquest sentit, aquella mateixa Sentència (FJ 7) – adoptant el criteri exemplificatiu que també empra la DSMI i, aleshores, la reformada LOCD – enumera entre les raons imperioses d'interès general relacionades amb la distribució comercial: la protecció del medi ambient i de l'entorn urbà, l'ordenació del territori i la conservació del patrimoni històric i artístic.

C) A l'últim, en allò que afecta el procediment administratiu vinculat *ratione materiae* al «comerç», convé retenir que, partint del fet que correspon a l'Estat la competència per dictar les bases del procediment administratiu comú (art. 149.1.18 CE), les comunitats autònomes poden fixar regles especials aplicables a la realització de cada tipus d'activitat, ja que es tracta d'una competència «conexa a las que, respectivamente, el Estado o las Comunidades Autónomas ostentan para la regulación del régimen sustantivo de cada actividad o servicio de la Administración» (STC 141/2014, d'11 de setembre, FJ 5.K).

Així, la STC 141/2014, esmentada, aclareix que el procediment comú s'ha de limitar a «la determinación de los principios o normas que, por un lado, definen la estructura general del *iter* procedimental que ha de seguirse para la realización de la actividad jurídica de la Administración y, por otro, prescriben la forma de elaboración, los requisitos de validez y eficacia, los modos de revisión y los medios de ejecución de los actos administrativos, incluyendo señaladamente las garantías generales de los particulares en el seno del procedimiento» (FJ 5.D, citant les STC

227/1988, de 29 de novembre, FJ 32 i 130/2013, de 4 de juny, FJ 7).

En aquest mateix sentit s'ha pronunciat el Consell en diversos Dictàmens (entre d'altres, DCGE 17/2010, de 15 de juliol, FJ 2 i 4; 13/2013, de 10 d'octubre, FJ 3; 6/2014, de 14 de febrer, FJ 2.2 i, recentment, DCGE 24/2014, de 27 de novembre, FJ 3.1).

Per dir-ho resumidament, quan la competència legislativa sobre una matèria ha estat atribuïda a una comunitat autònoma, a aquesta li correspon també dictar les normes de procediment administratiu destinades a executar-la, per bé que, en tot cas, haurà de respectar les establertes com a bàsiques per la legislació de l'Estat.

D) Identificat el títol competencial en el qual s'enquaden els preceptes sol·licitats, hem de descartar que els sigui d'aplicació el títol contingut a l'article 152 EAC, relatiu a la planificació, l'ordenació i la promoció de l'activitat econòmica. I això perquè, segons ha establert el Tribunal constitucional, «sin perjuicio de otras consideraciones posibles, la conformidad al bloque de constitucionalidad de las reglas que se dicen viciadas de incompetencia ha de ser siempre medida a la luz de las normas competenciales más directa y precisamente afectantes a la materia objeto de regulación» (STC 228/1993 de 9 juliol FJ 4). En el nostre cas, sense cap mena de dubte, aquesta norma és l'article 121 EAC.

El que acabem d'exposar resumeix la doctrina del Tribunal Constitucional, seguida per aquest Consell, sobre el règim competencial en matèria d'horaris comercials i el règim d'instal·lació dels establiments comercials que ens haurà de servir de canó per apreciar la conformitat amb la Constitució i l'Estatut dels preceptes relatius a aquestes matèries continguts en el capítol II del títol I de la Llei 18/2014.

5. Arribats a aquest punt, ens correspon ara donar resposta als dubtes de constitucionalitat i d'estatutarietat que plantegen les sol·licituds. Per raons d'unitat temàtica, examinarem separatament, d'una banda, el grup de preceptes que es refereixen als horaris comercials (articles 4, 5 i 7.dos) i, d'una altra, el precepte relacionat amb el règim d'obertura, trasllat i ampliació dels establiments comercials, és a dir, l'article 6.

A) Preceptes relatius a la matèria horaris comercials:

Tot i que suposi una alteració de l'ordre correlatiu dels preceptes, iniciarem l'examen d'aquest bloc normatiu amb l'anàlisi de l'article 7.dos de la Llei 18/2014, atès que és el que, amb la modificació que efectua de l'article 5.5 LHC, conté una regulació substantiva sobre les ZGAT de la qual en fan aplicació concreta els articles 4 i 5, i, per tant, el pronunciament que fem sobre aquest article condicionarà indefectiblement el dels altres dos.

a) Com hem indicat, l'article 7.dos modifica l'apartat 5 de l'article 5 LHC amb l'abast següent: els municipi-

pis en els quals s'ha de declarar, almenys, una zona de gran afluència turística passen d'haver de tenir més de 200.000 habitants a més de 100.000 i de més d'un milió de pernoctacions a més de 600.000. A banda d'això, afegeix que per a l'obtenció de les dades estadístiques referides a la població, les pernoctacions i els creuers, es consideraran fonts les publicacions de l'INE i de Ports de l'Estat. I clou amb un darrer paràgraf, on s'estableix que si en el termini de sis mesos des de la publicació d'aquestes dades les comunitats autònomes no haguessin declarat alguna ZGAT en els municipis que compleixin els requisits indicats, s'entendrà declarat com a tal tot el terme municipal durant tot l'any.

Segons l'escrit de sol·licitud del Govern, aquest precepte, com també els articles 4 i 5, que examinarem després, incrementen el densíssim nivell de regulació estatal de les ZGAT que havia introduït el Reial decret llei 20/2012. Considera que contenen mesures complementàries de la precedent regulació de les ZGAT que, pel seu caràcter de regulació acabada, a banda de vulnerar l'article 152 EAC (l'aplicació del qual hem descartat per haver estat desplaçat per un títol competencial més específic), no deixen l'espai normatiu necessari per establir l'ordenació del comerç a Catalunya, a l'empara de la competència exclusiva que li atorga l'article 121 EAC. Per tot això, conclou que aquest elevadíssim grau de detall en la regulació dels horaris comercials desborda l'àmbit de la competència estatal *ex* article 149.1.13 CE.

En un sentit semblant es pronuncien els diputats del Parlament en el seu escrit, on tracten conjuntament l'article 7.dos amb els articles 4, 5 i 6, i sostenen que vulneren les competències autonòmiques perquè exclouen el marge mínim d'apreciació de les comunitats autònomes per decidir la seva pròpia política de comerç respecte del règim especial d'horaris en les ZGAT. Així, atès que la Llei precisa de manera concreta quines són i estableix que en cas que no siguin declarades per les comunitats autònomes ho seran igualment, s'elimina qualsevol marge qualitatiu o substantiu per part d'aquestes per a la determinació de les ZGAT, en la mesura que la immensa majoria de municipis queden preceptivament inclosos en el seu àmbit d'aplicació.

Sobre el règim competencial que regeix la declaració de ZGAT, com hem vist, ja ens vàrem pronunciar en el DCGE 11/2012, on, precisament, vàrem examinar l'apartat 5 de l'article 5 LHC en la redacció que li va donar l'article 27.tres del Reial decret llei 20/2012, a més de l'apartat 4 d'aquell mateix article 5.

Afirmàvem, aleshores, que el Tribunal Constitucional havia considerat que la mesura que declara la llibertat horària per als establiments situats en «zones de gran afluència turística» continguda en l'article 5.1 LHC, és norma bàsica dictada a l'empara de l'article 149.1.13 CE (STC 88/2010, FJ 5; 140/2011 FJ 3 i 26/2012, FJ 9).

Tanmateix, vàrem assenyalar també que el mateix Tribunal admetia la intervenció de les comunitats autònomes en sostenir que això «no significa que se haya producido un desplazamiento absoluto de la competencia autonómica [...] por cuanto es a la propia Comunidad Autónoma a la que corresponde precisar las zonas en las que, por ser calificadas de gran afluencia turística, es aplicable la libertad horaria, por lo que la existencia de ésta se vincula a las decisiones autonómicas relativas a la determinación de las zonas de su territorio que, a efectos comerciales, hayan de ser consideradas como tales zonas de gran afluencia turística» (STC 88/2010, FJ 5). És a dir, tal com aleshores estava configurada la base estatal, era clar que no s'esgotava tota la normació «ni monopoliza toda la actuación pública sobre la materia, sino que se limita a establecer que la libertad horaria sobre esas zonas [...] se aplicará a todo tipo de establecimientos» (*ibídem*).

És en aplicació d'aquest criteri jurisprudencial que vàrem resoldre que els apartats 4 i 5 de l'article 5 LHC –en la redacció que li donà el Reial decret llei 20/2012– no trobaven empara en l'article 149.1.13 CE i envaiïen les competències de la Generalitat de l'article 121 EAC. Ho fonamentàvem en el fet que, tot i que s'atribuïa a les comunitats autònomes, a proposta dels ajuntaments, la determinació de les ZGAT, quedaven privades d'un marge mínim d'apreciació per decidir la seva pròpia política de comerç respecte del règim especial d'horaris en dites zones.

Els arguments que es contenen en el DCGE 11/2012, i que molt resumidament acabem d'exposar, són aplicables directament, com veurem tot seguit, a l'article 7.dos en la modificació que fa de l'article 5.5 LHC. I això és així perquè la referida modificació consisteix en una mera revisió a la baixa dels indicadors que condicionen la declaració obligatòria de ZGAT, que es concreta en la reducció del llindar de població i en el de pernoctacions que fins ara fixava l'esmentat article 5.5 LHC en la redacció que li va donar aleshores el reiteradament citat Reial decret llei 20/2012, precepte aquest que vàrem considerar inconstitucional en l'esmentat Dictamen. Així doncs, es tracta d'una previsió que, en cap cas, no es pot considerar que constitueixi una norma autònoma i independent adreçada a fixar un mínim comú (bàsic) en aquest àmbit, sinó que, com veurem tot seguit, necessàriament s'ha d'interpretar de manera integrada amb el primer paràgraf de l'apartat 4, ja que és el que fixa les circumstàncies que han de concórrer per a la declaració d'aquestes zones.

En efecte, la modificació del primer paràgraf de l'article 5.5 LHC manté, ampliant-lo encara més, el criteri afegit pel Reial decret llei 20/2012, que completa la configuració jurídica del règim de determinació de les ZGAT, i que consisteix en l'obligació de que la comunitat autònoma declari «en tot cas» (és a dir, sense que calgui cap proposta de l'ajuntament corresponent) almenys una ZGAT en els municipis que assoleixin el

nou nombre d'habitants, pernoctacions i creueristes que ara es determina. En aquest sentit, atès que la declaració segueix estant subjecte a l'aplicació dels «criteris previstos a l'apartat anterior» (un apartat que, segons acabem de referir, vàrem considerar inconstitucional en l'esmentat DCGE 11/2012, FJ 4), forçosament hem de traslladar aquí la mateixa argumentació que ens va portar a concloure que aquell llistat de criteris era inconstitucional.

Això és així perquè el nou article 5.5 LHC no ha alterat en res l'altíssim nivell de profusió amb què es recullen els criteris que permeten declarar una ZGAT i que fa que la Generalitat no disposi de marge per poder desenvolupar normativament la legislació estatal dictada com a bàsica, impeding-li, per tant, establir polítiques pròpies en aquest àmbit.

Per dir-ho resumidament, de tot l'anterior en resulta que el marge d'actuació que constitucionalment ha de correspondre a la Generalitat per delimitar les ZGAT resta extremadament limitat, ja que, un cop publicades les dades per l'INE i per Ports de l'Estat, no li queda una altra opció que la de verificar si es compleixen els requisits legalment establerts per la norma estatal, la qual cosa vulnera l'article 121 EAC i no s'ajusta a la jurisprudència del Tribunal Constitucional relativa a les ZGAT (STC 88/2010 FJ 5 i 140/2011, FJ 3).

A una conclusió idèntica hem d'arribar respecte a la nova redacció que es dona al segon paràgraf d'aquest mateix article 5.5 LHC, ja que, en preveure que la inactivitat de les comunitats autònomes porta a la declaració *ex lege* de ZGAT en tot el municipi, dona efectivitat a uns criteris de població, pernoctacions i passatgers de creuers, que hem considerat inconstitucionals en analitzar el primer paràgraf.

En conseqüència l'article 7.dos de la Llei 18/2014, en la modificació que efectua de l'apartat 5 de l'article 5 LHC, vulnera les competències de la Generalitat en matèria d'horaris comercials (art. 121.1.c EAC) i no troba empara en l'article 149.1.13 CE.

b) L'article 4 regula la declaració de zones de gran afluència turística en els municipis que reunissin, l'any 2013, els requisits que preveu l'article 5.5 LHC, en la redacció que li dona l'article 7.dos que acabem d'examinar, tot remetent-se a l'annex I que conté un llistat de 10 municipis que són aptes per a ser declarats, totalment o parcialment, ZGAT. Afegeix que si, en el termini de sis mesos des de l'entrada en vigor del Reial decret llei 8/2014, la comunitat autònoma competent no hagués declarat cap ZGAT en aquests municipis, s'entendrà declarat com a tal tot el terme municipal durant tot l'any.

La mera lectura de l'article 4 de la Llei 18/2014 ens posa de manifest que és una norma que es vincula directament a l'article 5.5 LHC, que acabem d'examinar. En efecte, en el seu primer paràgraf, l'article 4 preveu l'aplicació a uns determinats municipis (els detallats

en l'annex I, entre els quals no n'hi ha cap situat a Catalunya) d'un règim jurídic que fixa una altra norma (l'esmentat article 5.5 LHC), de manera que depèn directament d'aquesta. De fet, així es dedueix també del seu tenor literal mateix, ja que comença afirmant, que la regulació que conté ho és «[A]ls efectes del que estableix l'article 5.5 de la Llei 1/2004», article aquest darrer que, en la redacció aleshores vigent, vàrem considerar inconstitucional en el nostre DCGE 11/2012, i hem considerat també inconstitucional, pels mateixos motius, en la redacció que li dona la Llei que estem dictaminant.

Així, doncs, en la mesura que l'article 4, primer paràgraf, de la Llei 18/2014 és una norma que constitueix una aplicació directa dels criteris que es contenen en una altra (art. 5.5 LHC) que hem dit que infringia les competències de la Generalitat en matèria d'horaris comercials, hem de concloure que també és veu afectat pels mateixos motius d'inconstitucionalitat.

A la mateixa conclusió d'inconstitucionalitat hem d'arribar respecte del segon paràgraf, el qual estableix que, si en el termini de sis mesos des que va entrar en vigor el Reial decret llei 8/2014, les comunitats autònomes no haguessin declarat cap zona d'influència turística en els municipis que s'enumeren a l'annex I, s'entén declarada com a ZGAT la totalitat del municipi i, consegüentment, que regirà la plena llibertat horària durant tot l'any.

L'efecte legal de considerar zona d'influència turística tot el municipi si la comunitat autònoma no n'hagués declarat cap, constitueix, necessàriament, una regla que complementa l'apartat 5 de l'article 5 LHC, que ja hem conclòs que era inconstitucional sobre la base de l'elevat grau de detall amb què es regulen les circumstàncies que porten a la declaració de ZGAT i, per tant, que necessàriament s'ha de veure afectada pel mateix vici d'inconstitucionalitat i d'antiestatutarietat que aquest darrer. De fet, es tracta del mateix criteri que, en aquell Dictamen, ens va portar també a concloure la inconstitucionalitat de la disposició addicional onzena del Reial decret llei 20/2012, amb la qual l'article 4, ara examinat, presenta una similitud substancial (detallava també el llistat de municipis que aleshores complien els requisits de l'article 5.5 LHC, entre els quals hi havia Barcelona).

Ara bé, tot i aquesta similitud, cal tenir present una dada prou rellevant i que, en el present cas, fa que haguem de fer un matís a aquell pronunciament. Ens referim al fet que en l'annex I, al qual es remet l'article 4, primer paràgraf, de la Llei 18/2014, no hi figura cap municipi situat a Catalunya. Aquesta és una circumstància que, tot i no ser rellevant des de la perspectiva de la inconstitucionalitat del precepte, atès que aquesta resulta de l'excés de bases en que incorre l'article 5.5 LHC, si que ho és en ordre a la vulneració de les competències de la Generalitat (art. 121 EAC), perquè l'esmentat article 4 no afecta cap municipi català. Ai-

xò no és obstacle, però, perquè la Generalitat estigui legitimada activament per interposar el recurs d'inconstitucionalitat respecte d'aquest precepte concret.

Efectivament, una interpretació literal de l'article 32 de la Llei orgànica del Tribunal Constitucional podria portar a entendre que hi ha una limitació material a la legitimació de les comunitats autònomes per interposar recursos d'inconstitucionalitat contra les lleis, disposicions o actes amb força de llei de l'Estat, ja que alludeix al fet que les normes recorregudes «puguin afectar el seu mateix àmbit d'autonomia». Ara bé, és doctrina constitucional consolidada que «la legitimación de las Comunidades Autónomas para interponer el recurso de inconstitucionalidad no está al servicio de la reivindicación de la competencia violada, sino de la depuración del ordenamiento jurídico, y en este sentido ..., se extiende a todos aquellos supuestos en que exista un punto de conexión material entre ley estatal y el ámbito competencial autonómico, lo cual, a su vez, no puede ser interpretado restrictivamente» (per totes, STC 110/2011, de 28 de juny, FJ 2, amb cita de la STC 48/2003, de 12 de març, FJ 1). I això és, precisament, el que passa amb el precepte que estem examinant, ja que per bé que la norma no afecta cap municipi de Catalunya, la matèria horaris comercials connecta, directament, amb la competència exclusiva que l'article 121 EAC atribueix a la Generalitat de Catalunya, de manera que la legitimació per recórrer, en el present cas, és clara.

D'aquí que haguem de concloure que l'article 4 de la Llei 18/2014 i l'annex I al qual es remet són inconstitucionals per les mateixes raons que en el DCGE 11/2012 ens van portar a considerar que ho era la disposició addicional onzena del Reial decret llei 20/2012, excloent, però, que es produeixi directament la vulneració de les competències de la Generalitat en l'àmbit dels horaris comercials.

En conseqüència, l'article 4 de la Llei 18/2014 i, per connexió, l'annex I són contraris a la Constitució perquè no troben empara en l'article 149.1.13 CE.

c) L'article 5 es refereix a les declaracions de ZGAT que, ja fa més de dos anys, va preveure la disposició addicional onzena del Reial decret llei 20/2012, de 13 de juliol, de mesures per garantir l'estabilitat pressupostària i de foment de la competitivitat. Aquesta disposició, recordem-ho, va establir un termini de sis mesos per tal que les comunitats autònomes declarassin com a mínim una ZGAT en cada un dels municipis llistats en l'annex del mateix Decret llei (un total de catorze, entre els quals hi havia Barcelona). Ara, l'article 5, per als municipis respecte dels quals no s'hagués adoptat encara aquesta declaració, habilita un nou termini –que redueix a dos mesos des de l'entrada en vigor del Reial decret llei 8/2014 (que ja es va escolar el 5 de setembre de 2014)– per tal que les comunitats autònomes adoptin la corresponent resolució. Si no l'adopten, preveu el mateix efecte que hem vist esta-

bla també l'article 4: llibertat d'horaris en tot el terme municipal i durant tot l'any.

Així doncs, la norma que ara dictaminem es limita a fer efectives les previsions contingudes en una altra norma (la disposició addicional onzena de l'anteriorment esmentat Reial decret llei 20/2012) que, com hem afirmat en examinar els dubtes de constitucionalitat que es plantejaven respecte de l'article 4, vàrem considerar inconstitucional en el tantes vegades citat DCGE 11/2012.

Tot l'anterior ens permet afirmar que, en l'article 5 de la Llei 18/2014, concorren les mateixes raons que en el DCGE 11/2012 ens van portar a concloure que la disposició addicional onzena del Reial decret llei 20/2012 era també inconstitucional i vulnerava les competències de la Generalitat de Catalunya en matèria de comerç. Aquesta conclusió d'inconstitucionalitat l'hem d'estendre també a l'efecte legal d'aplicar la llibertat d'horaris a tot el municipi si la comunitat autònoma no ha declarat cap ZGAT en aquell termini, ja que aquesta eficàcia està indissociablement unida al compliment d'uns requisits que són inconstitucionals.

En conseqüència, l'article 5 de la Llei 18/2014 vulnera les competències de la Generalitat en matèria de regulació d'horaris comercials (art. 121.1.c EAC) i no troba empara en l'article 149.1.13 CE.

B) Correspon ara examinar l'article 6 de la Llei 18/2014, relatiu al règim d'obertura, trasllat i ampliació dels establiments comercials.

Aquest precepte modifica l'article 6 LOCD, tot preveient que, com a excepció al règim general de no necessitat d'autorització administrativa que estableix l'apartat 1, es pugui imposar una única autorització si concorren determinades raons justificatives. Aquestes raons es concreten en el fet que les instal·lacions o les infraestructures físiques siguin susceptibles de generar danys al medi ambient, l'entorn urbà o el patrimoni historicoartístic (apt. 2). A l'apartat 3 prohibeix que les autoritzacions i declaracions responsables puguin contenir requisits que no estiguin lligats estrictament a la instal·lació o infraestructura; determina també que els requisits de les autoritzacions i les declaracions han d'estar justificats per raons imperioses d'interès general, a banda, entre d'altres, de ser clars, proporcionats i no discriminatoris. Per altra part, l'apartat 4 prohibeix l'establiment de requisits de naturalesa econòmica i determina que els règims d'autorització administrativa s'han d'ajustar a allò que preveuen les Lleis 17/2009, de 23 de novembre, sobre el lliure accés a les activitats de serveis i el seu exercici i 20/2013, de 9 de desembre, de garantia de la unitat de mercat. A l'últim, l'apartat 5 redueix el termini per a la resolució dels procediments d'atorgament de dita autorització única, passant de sis mesos a tres, transcorreguts els quals l'autorització s'ha d'entendre estimada per silenci administratiu.

En l'escrit de sol·licitud del Govern s'addueix que l'article 6 de la Llei 18/2014 vulnera la competència de la Generalitat per establir el règim d'intervenció en les activitats comercials que consideri més adequat per a la tutela dels interessos generals subjacents (art. 121 EAC). A més, respecte de l'apartat 5, en tant que norma de caràcter procedimental referida a l'atorgament de les autoritzacions, afegeix que vulnera la competència prevista a l'article 159 EAC en ordre a la determinació de les normes de procediment administratiu que derivin de les particulars del dret substantiu de Catalunya.

Per la seva banda, els diputats sol·licitants, en l'escrit de petició, fan una argumentació conjunta d'aquest precepte amb els articles relatius als horaris comercials, limitant-se a dir que vulnera l'article 121 EAC.

Per a una millor anàlisi de l'article 6 LOCD cal tenir present que es tracta d'una norma que pretén donar compliment a allò previst a la LGUM, que atorgava un termini de sis mesos per a realitzar les modificacions normatives necessàries per a l'adequació de la legislació sectorial vigent a l'esmentada Llei. Val a dir, però, que, en aquest punt, la Llei que dictaminem no ha procedit exactament a adequar la LOCD a la LGUM, sinó que ha optat per reduir, encara més, l'elenc de raons d'interès general de les que es podia servir el legislador autonòmic, establint ara un llistat tancat amb el qual sembla que es vol evitar que determinades raons no econòmiques siguin instrumentalitzades amb la finalitat de restringir la llibertat d'establiment.

A partir d'aquí, ja podem avançar que l'article 6 LOCD incorpora a l'àmbit dels establiments comercials un criteri encara més restrictiu que el que, amb caràcter general per a les activitats econòmiques, ja havia fixat l'article 17.1.b LGUM, sobre el qual ja vàrem tenir ocasió de pronunciar-nos també en el Dictamen 5/2014 de 9 de desembre, al qual ens remetem, tot sintetitzant aquí la seva doctrina més destacada, en allò que entenem que és traslladable a la norma que ara examinem.

Assenyalàvem aleshores que la regulació de l'article 17.1 LGUM estava mancada de suport en el dret europeu, ja que contrastava notòriament amb el que prescriuen l'article 4.8 («Definicions») de la Directiva 2006/123/CE i també l'article 3.11 de la Llei 17/2009, de 23 de novembre, que és la norma estatal de transposició d'aquesta Directiva a l'ordenament espanyol, quan fixa un ampli catàleg de gairebé una quinzena de supòsits que constituïen «raons d'imperiós interès general».

Partint d'aquesta evident i essencial reducció de supòsits admissibles d'invocació de raons imperioses d'interès general que operava l'esmentat article 17, constatarem també que la Generalitat veia notòriament restringides les possibilitats de decidir sobre la procedència de la intervenció administrativa en els sectors

econòmics a través del mecanisme de l'autorització. D'aquesta manera, afegíem, s'impedia que la Generalitat pogués preservar determinats béns jurídics que es poden considerar susceptibles de protecció en l'exercici de llurs competències en els àmbits materials més diversos, entre els quals ja vàrem anticipar que s'hi incloïa el comerç interior (art. 121 EAC).

És per tot això, que vàrem poder concloure que la regulació que havia dut a terme l'esmentat article 17 LGUM constituïa una imposició a les comunitats autònomes i també als ens locals, d'un marc especialment restrictiu per a l'exercici de les seves competències. I això era així perquè el nou marc normatiu limitava excessivament les possibilitats de les administracions autonòmiques i locals per decidir si resulta proporcionat o no prohibir, o sotmetre a autorització, les activitats que siguin contràries als béns jurídics vinculats a les competències de les quals són titulars. Vàrem sostenir també que, a través de la restricció operada per l'esmentat article 17.1, que preservava solament quatre raons imperioses d'interès general molt concretes, com són l'ordre públic, la seguretat pública, la salut pública o la protecció del medi ambient, quedaven fora de la intervenció autoritzatòria per part de la Generalitat raons vinculades a un bon feix d'àmbits materials de competències relacionats amb l'activitat econòmica, sobre els quals pot tenir interès d'intervenir, quan escaigui, a fi de preservar determinats béns i interessos generals.

D'acord amb el cànon de constitucionalitat que prèviament hem exposat per tal de determinar ara l'adequació o no d'aquest precepte a la Constitució i a l'Estatut, l'únic títol que habilita l'Estat per intervenir legislativament en aquest àmbit competencial és el contingut a l'article 149.1.13 CE, és a dir, el relatiu a les «bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica» (disp. final primera Llei 18/2014). Per aquesta raó hem de recuperar aquí, novament, allò que, amb cita de la nostra doctrina consultiva (DCGE 20/2013, FJ 2.2; i 5/2014, FJ 2) hem afirmat respecte del fet que aquest títol no habilita per intervenir sempre en la regulació de qualsevulla mena d'actuacions en l'ordre econòmic, en el sentit que l'article 149.1.13 CE no inclou «[...] cualquier acción de naturaleza económica, si no posee una incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general (SSTC 186/1988 y 133/1997), pues, de no ser así, 'se vaciaría de contenido una materia y un título competencial más específico' (STC 112/1995)» (STC 124/2003, de 19 de juny, FJ 3).

A més, resulta especialment rellevant que, d'acord amb les previsions de la DSI, el mateix article 6.4 LOCD hagi exclòs que l'autorització es pugui vincular a un test econòmic, ja que aquesta regla –que d'altra banda coincideix amb l'establerta per l'article 10 de la Llei 17/2009, de 23 de novembre, sobre el lliure accés a les activitats de serveis i el seu exercici– eviden-

cia que els àmbits materials no econòmics que resten exclosos, per definició, no tindrien cabuda en el títol «ordenació general de l'economia» de l'article 149.1.13 CE. De fet, això mateix troba confirmació en la jurisprudència del Tribunal Constitucional, que, com hem exposat en establir el paràmetre que havia de servir per emetre el nostre parer consultiu, afirma que aquest títol permet a l'Estat fixar uns criteris globals d'ordenació del sector que tenen una clara incidència sobre la activitat econòmica (STC 124/2003, FJ 3), la qual cosa, en sentit contrari, exclouria els criteris que no són econòmics.

Arribats a aquest punt, podem afirmar que per les mateixes raons que vàrem considerar inconstitucional l'article 17.1 LGUM, és a dir, perquè comportava un buidament del contingut de les competències estatutàries relacionades amb els diversos àmbits materials, haurem de concloure, tal com raonarem tot seguit, que ho són també els apartats 2 a 5 de l'article 6 LOCD en la redacció que li dona l'article 6 de la Llei 18/2014, ja que constitueixen una concreció d'aquell buidament en l'específic àmbit competencial del comerç interior.

Efectivament, l'apartat 2, en preveure només la possibilitat de sotmetre a autorització el cas que les instal·lacions o infraestructures físiques necessàries per a l'exercici de l'activitat siguin susceptibles de generar danys sobre el medi ambient, l'entorn urbà i el patrimoni historicoartístic, restringeix encara més les previsions de l'article 17 LGUM. Això suposa un clar menysteniment de les competències de la Generalitat per establir el règim d'intervenció administrativa que consideri més apropiat per a la tutela dels interessos que té encomanats en un àmbit sobre el qual té competència exclusiva. Incorre, per tant, en el mateix vici d'inconstitucionalitat que, segons vàrem concloure en el DCGE 5/2014, s'apreciava també en l'esmentat article 17.1 LGUM i, consegüentment, vulnera l'article 121.1.d EAC alhora que no troba empara en l'article 149.1.13 CE.

El mateix s'ha de dir respecte de l'apartat 3, ja que desenvolupa l'apartat anterior disposant que dita autorització única només pot contenir requisits que estiguin lligats a la instal·lació o infraestructura i això sempre que estiguin justificats per raons d'interès general. Es tracta d'una regla que aplica aquell mateix criteri limitatiu sobre allò que s'ha d'entendre per «raons imperioses d'interès general», com efectivament ho corrobora la remissió que fa a les raons assenyalades en l'apartat 2.

Per idèntics motius hem de concloure que també és inconstitucional el segon paràgraf de l'apartat 4 de l'esmentat article 6 LOCD, en la remissió genèrica a la LGUM i l'específica a l'article 18 de la mateixa LGUM, en la mesura que condueixen a l'aplicació de preceptes que vàrem considerar inconstitucionals en el tantes vegades citat DCGE 5/2014 (com ara, els articles 16 a 20). Aquesta consideració no afecta, en can-

vi, el paràgraf primer que reproduceix el mateix criteri bàsic de prohibició dels requisits de naturalesa econòmica que, segons ja hem dit, es conté a l'article 10 de la Llei 17/2009, de 23 de novembre, que implementa l'article 14.5 DSMI i que ha estat assumit i consolidat en la jurisprudència del Tribunal de Justícia de la Unió Europea (STJUE de 24 d'abril de 2011, apts. 74 i 98, que cita la STJUE de 15 d'abril de 2010, apt. 48, entre d'altres).

Pel que fa a l'apartat 5, que redueix el termini per a la resolució dels procediments d'atorgament de dita autorització única, passant de sis mesos a tres i atorgant valor positiu al silenci, hem de dir que el fet que es tracti d'una regla procedimental que va indissociablement unida als apartats anteriors (que regulen el règim d'atorgament de la llicència única) per sí sol ja fa que es vegi afectat pels mateixos vicis d'inconstitucionalitat i antiestatutarietat que recauen sobre aquells, segons ens acabem de pronunciar. A banda d'això, en la mesura que redueix el termini per a la resolució dels procediments d'atorgament de dita autorització única, de sis mesos a tres i que atorga valor positiu al silenci en un procediment referit a una matèria que és competència exclusiva de la Generalitat, hem de concloure, d'acord amb una jurisprudència constitucional fermament consolidada en aquesta matèria (per totes, STC 141/2014, FJ 5.K) i amb la nostra doctrina consultiva (per tots, DCGE 24/2014, de 27 de novembre, FJ 3), que també vulnera l'article 159.1 EAC i no troba empara en l'article 149.1.18 CE.

De tot l'anterior resulta que la nova redacció que l'article 6 de la Llei 18/2014 dona a l'article 6 LOCD en els apartats 2, 3 i 4, paràgraf segon en la remissió que fa a la Llei 20/2013, de 9 de desembre, vulnera l'article 121.1.d EAC i no troba empara en l'article 149.1.13 CE. Així mateix, en la nova redacció que l'article 6 mateix dona a l'apartat 5 de l'article 6 LOCD, vulnera també l'article 159 EAC i no troba empara en l'article 149.1.18 CE.

C) Finalment, cal fer una breu referència als apartats 1 a 3 de la disposició final primera de la Llei 18/2014 que, com hem vist, contenen els títols competencials que, segons el legislador estatal, fonamenten constitucionalment els preceptes relatius a les ZGAT i a l'obertura, trasllat o ampliació d'establiments comercials objecte de dictamen, que acabem d'analitzar. En concret, com hem avançat, segons l'apartat 3 de la disposició final primera, els articles 4, 5 i 7 de la Llei 18/2014 troben habilitació competencial en l'article 149.1.13 CE. Per la seva banda, els apartats 1 i 2 de l'esmentada disposició final afirmen que la nova redacció donada als apartats 1, 2 i 3 de l'article 6 LOCD es dicta a l'empara també de l'article 149.1.13 CE i que, a més de en l'anterior títol competencial, els apartats 4 i 5 del citat article 6 troben empara en l'article 149.1.18 CE.

Com ja hem dit en el DCGE 17/2012, de 20 de desembre, la jurisprudència «ha declarat que les impugna-

cions de les disposicions que qualifiquen determinats preceptes d'una norma estatal com a bàsics tenen el caràcter de "sistemàtiques" i, per tant, s'han de resoldre en el mateix sentit que les impugnacions referides als preceptes substantius (STC 206/2001, de 22 d'octubre, FJ 29)» (FJ 3.6).

En conseqüència, i en la mesura que hem declarat contraris a la Constitució i a l'Estatut els articles 5, 6 (en la modificació que fa dels apartats 2, 3, 4 –aquest en la remissió que fa a la Llei 20/2013– i 5 LOCD) i 7.dos de la Llei 18/2014 i inconstitucional l'article 4 de la Llei esmentada, per connexió també ho són els apartats 1 a 3 de la disposició final primera, en tant que contenen el títol competencial estatal que dóna cobertura als preceptes mencionats.

Tercer. Examen dels preceptes sol·licitats de la Llei 18/2014, relatiu a energia i mines

1. L'objecte d'aquest fonament jurídic el constitueixen els preceptes sol·licitats de la Llei 18/2014 referits a energia i mines: els articles 59, 63.3, 64.3 i 71 a 73, l'apartat 5 de la disposició final primera i els apartats 3, 6 i 7 de la disposició final segona.

Aquests preceptes regulen matèries molt diferents, encara que totes elles integrades en l'àmbit del règim miner i energètic. En primer lloc, al capítol II del títol III de la Llei que dictaminem, s'estableixen previsions destinades a garantir la sostenibilitat econòmica i financera del sistema de gas natural, afectat per un fort «dèficit estructural», segons es llegeix en el preàmbul; segonament, el capítol IV d'aquest mateix títol III i l'apartat 7 de la disposició final segona introdueixen en l'ordenament intern algunes de les mesures d'eficiència energètica previstes en la normativa de la Unió Europea; i, a l'últim, la disposició final segona, en els apartats 3 i 6, habilita el Govern per establir procediments sobre gestió de drets miners i de domini públic d'hidrocarburs afectats pel canvi en el sistema geodèsic de referència.

A fi de facilitar la comprensió d'aquests preceptes, descriurem el context normatiu en què s'integren i, posteriorment, examinarem el seu contingut i finalitat, dedicant apartats separats a cada una de les matèries afectades.

A) La regulació del sistema gasista es troba, substancialment, en la Llei 34/1998, de 7 d'octubre, del sector d'hidrocarburs (LSH), fonamentalment en el seu títol IV («Ordenació del subministrament de gasos combustibles per canalització»), que va realitzar una reforma i reordenació integral del sistema.

a) No obstant l'anterior, el mercat del gas natural ja havia experimentat una expansió important al nostre país durant els anys anteriors a l'aprovació d'aquesta Llei, quan es van construir les primeres instal·lacions de recepció i regasificació de gas natural líquid i els

oleoductes de la xarxa de transport estatal i internacional, procés en el qual cal destacar la posada en funcionament del gasoducte del Magrib el 1996.

Fins a l'aprovació de la LSH, el sistema gasista estava regulat, en els seus aspectes substancials, per la Llei 10/1987, de 15 de maig, de disposicions bàsiques per a un desenvolupament coordinat d'actuacions en matèria de combustibles gasosos. El seu article 1 declarava servei públic «el suministro de combustibles gaseosos por canalización, así como las actividades de producción, conducción y distribución relativas a dicho suministro», a l'empara de l'article 128.2 CE. Com a tal servei públic, la seva gestió es reservava a l'Estat o, en el seu cas, a les comunitats autònomes, que podien exercir-la directament o encomanar-la, mitjançant concessió administrativa, a entitats públiques o privades.

La LSH va modificar de forma radical aquesta regulació, de manera que les esmentades activitats van perdre la seva consideració de servei públic, permetent-se a partir d'aquell moment el seu exercici per operadors privats en règim de lliure competència, d'acord amb les previsions contingudes a l'article 38 CE, relatiu a la llibertat d'empresa. No obstant això, i sens perjudici de les obligacions que puguin derivar-se d'altres disposicions (fiscals, mediambientals, d'ordenació del territori i de protecció dels consumidors i usuaris), l'actuació d'aquests operadors està considerada d'interès general, atesa la transcendència que presenta per al benestar de les persones i per al funcionament de l'economia general, per la qual cosa està sotmesa a un règim específic de control pels poders públics.

Això significa, en línies generals, la distinció entre dos tipus d'activitats: d'una banda, les activitats lliures, realitzades pels comercialitzadors en règim de lliure competència, inclosa la fixació de preus i tarifes i l'elecció de subministrament per part dels consumidors, almenys en el cas de consumidors qualificats o que no han optat pel subministrament en règim de tarifa d'últim recurs; i, de l'altra, les activitats regulades, exercides per transportistes i distribuïdors, i que comporten la utilització de les xarxes de transport i distribució d'acord amb un règim retributiu (cànon i peatges) fixat pel Govern de l'Estat. Naturalment, aquest règim regulador exigeix el lliure accés a les xarxes per a tots els operadors, així com la separació jurídica i funcional entre les activitats regulades i les activitats lliures. A més, les instal·lacions integrants de la xarxa bàsica i de la xarxa de transport secundari estaven subjectes a planificació obligatòria, mentre que en les corresponents a la xarxa de distribució la planificació era només indicativa. En ambdós casos, la planificació correspon al Govern estatal amb la participació de les comunitats autònomes (art. 4 LSH).

D'acord amb l'establert per l'article 59 LSH, el sistema gasista inclou totes les instal·lacions integrades a les xarxes bàsica, secundària i de distribució. Formen la xarxa bàsica els gasoductes de transport primari, que

operen a una pressió igual o superior a 60 bars, les plantes de líquefacció i regasificació, i els emmagatzematges bàsics, que solen ser subterranis. La xarxa de transport secundari està formada per gasoductes que operen a una pressió compresa entre 16 i 60 bars. Finalment, els gasoductes amb una pressió inferior a 16 bars o que, amb independència d'aquesta dada, condueixen el gas a un únic consumidor (per exemple, una instal·lació industrial o una central de cicle combinat), són els que constitueixen la xarxa de distribució.

Aquesta reordenació establerta per la LSH s'ha mantingut inalterada en gairebé tots els seus aspectes, sens perjudici del seu desenvolupament reglamentari i de les innovacions normatives produïdes per la transposició de directives i pels reglaments de la Unió Europea. D'entre aquestes citarem la Llei 12/2007, de 2 de juliol, per la qual es modifica la Llei 34/1998, de 7 d'octubre, del sector d'hidrocarburs, amb la finalitat d'adaptar-la al que disposa la Directiva 2003/55/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 26 de juny de 2003, sobre normes comunes per al mercat interior del gas natural, que va imposar la separació jurídica i funcional entre les «activitats de xarxa» i les activitats de producció i subministrament, i va crear l'anomenada tarifa d'últim recurs; i també el Reial decret llei 13/2012, de 30 de març, pel qual es transposen directives en matèria de mercats interiors d'electricitat i gas i en matèria de comunicacions electròniques, i pel qual s'adopten mesures per a la correcció de les desviacions per desajustos entre els costos i els ingressos dels sectors elèctric i gasista.

b) La Llei 18/2014, objecte del present Dictamen, introdueix alguns canvis rellevants en el bloc normatiu que acabem de descriure, continguts al capítol II del títol III, sota la denominació «Sostenibilitat econòmica del sistema de gas natural».

Així, s'estableix el principi de sostenibilitat econòmica i financera com a criteri director de l'actuació de les administracions públiques i dels subjectes que realitzen activitats regulades en el sistema gasista, de manera que tots els costos de l'esmentat sistema s'han de finançar mitjançant els seus propis ingressos. Conseqüentment, ha d'existir una relació de suficiència entre uns i altres. L'apartat 4 de l'article 59 enumera aquests costos mitjançant una llista tancada, a la qual ocupa un lloc significatiu la retribució regulada de les activitats de transport, regasificació, emmagatzematge bàsic i distribució, sens perjudici de la seva determinació posterior per la mateixa Llei o pel seu desenvolupament reglamentari. Per tant, qualsevol altre cost diferent dels allí previstos exigirà una norma amb rang legal per al seu finançament mitjançant els ingressos del sistema gasista (art. 59.4.g). També es regula la metodologia per determinar aquesta retribució, tant en el cas de l'activitat de distribució (art. 63) com de les activitats de regasificació, transport i emmagatzematge bàsic del gas natural (art. 64).

Tal com es llegeix en l'apartat VII del preàmbul, aquesta regulació pretén fer front al desajust creixent entre ingressos i despeses del sistema gasista, que ja «es pot considerar com un dèficit estructural, i obliga a actualitzar el marc regulador de la retribució de les activitats regulades». Aquest dèficit és degut fonamentalment al descens significatiu de la demanda des de 2009, de manera que «[e]ls nivells de consum assolits el 2013 són similars als de l'any 2004 i inferiors en més d'un 25% als de 2008»; a més, només en el primer trimestre de 2014 s'ha experimentat un descens de més de l'11% respecte al mateix període de l'any anterior.

B) La política d'eficiència energètica de la Unió Europea ha conegut un llarg recorregut, des dels llunyans temps de la crisi del petroli en els anys 70, quan es propiciava l'«estalvi» com a instrument econòmic per reduir la dependència exterior, fins a l'assumpció del concepte més actual d'«eficiència», en el qual s'imposa una visió més global i integrada d'un sistema energètic intel·ligent i flexible basat en tres grans conceptes: l'eficiència, l'impuls a les energies renovables i les xarxes intel·ligents. Aquesta nova visió és la que es conté en dues recents comunicacions de la Comissió: la COM (2011) 885 («Full de Ruta de l'energia per a 2050») i la COM (2014) 15 («Un marc estratègic en matèria de clima i energia per al període 2020-2030»), que, en línia amb la visió abans indicada, tenen també en compte la lluita contra el canvi climàtic. L'instrument normatiu més recent en aplicació d'aquesta política és la Directiva 2012/27/UE del Parlament Europeu i del Consell, de 25 d'octubre de 2012, relativa a l'eficiència energètica, per la qual es modifiquen les directives 2009/125/CE i 2010/30/UE, i per la qual es deroguen les Directives 2004/8/CE i 2006/32/CE (d'ara endavant, la Directiva).

Precisament els preceptes continguts al capítol IV del títol III de la Llei que dictaminem realitzen la transposició parcial de aquesta Directiva i, a fi de complir els objectius d'estalvi energètic fixats per la Comissió Europea per a Espanya (15.979 kTEP per al període 2014 a 2020), imposen als subjectes obligats unes obligacions d'eficiència energètica, calculades d'acord amb uns criteris objectius que fixa la mateixa Llei. Encara que la Directiva permet exigir aquestes obligacions, denominades «obligacions d'estalvi», tant a distribuïdors com a comercialitzadors d'energia, la Llei les imposa únicament a aquests últims.

En aquest capítol, a més, es crea el Fons Nacional d'Eficiència Energètica, la gestió del qual s'encomana a l'Institut per a la Diversificació i l'Estalvi de l'Energia, adscrit al Ministeri d'Indústria, Energia i Turisme (art. 72 a 75). Aquest Fons, que no té personalitat jurídica, s'ha de nodrir de les aportacions financeres realitzades pels subjectes obligats anteriorment referides, i té com a funció substancial el finançament d'iniciati-

ves d'eficiència energètica, inclosa l'assistència tècnica i la formació.

Per la seva part, l'apartat 7 de la disposició final segona habilita el Govern de l'Estat per establir mitjançant decret l'obligació de comptabilització de consums de calor, fred i aigua calenta sanitària en edificis existents, derivada de la transposició de la Directiva.

C) Per últim, la disposició final segona, apartats 3 i 6, incorpora una habilitació al Govern per desenvolupar, mitjançant reglament, un procediment per a la gestió dels drets miners i de domini públic sobre hidrocarburs, quan resultin afectats pel canvi en el sistema geodèsic de referència introduït pel Reial decret 1071/2007, de 27 de juliol, que regula el sistema geodèsic de referència oficial a Espanya.

Com dèiem abans, aquest sistema ha estat substituït per un altre de nou, amb la finalitat d'integrar la cartografia oficial espanyola als sistemes de navegació i cartografia d'altres països europeus, per la qual cosa s'habilita al Govern per adaptar-lo a les autoritzacions relatives a la gestió dels drets miners i de domini públic sobre hidrocarburs.

D) L'escrit del Govern de la Generalitat qüestiona, pel que fa a les matèries que acabem d'exposar, els articles 59.3, 63.3, 64.3, 71, 72 i 73, l'apartat 5 de la disposició final primera i els apartats 3, 6 i 7 de la disposició final segona, ja que considera que vulneren les competències de la Generalitat reconegudes per l'article 133 EAC en matèria d'energia i mines i per l'article 152 EAC.

D'altra banda, la sol·licitud tramesa pel Parlament de Catalunya, presentada per més d'una desena part dels seus diputats, del Grup Parlamentari d'Esquerra Republicana de Catalunya, qüestiona aquests mateixos preceptes (sense limitar-se, en el cas de l'art. 59, al seu apt. 3) per la seva possible afectació a les competències de la Generalitat en matèria d'energia i mines (art. 133 EAC) i, pel que fa als preceptes relatius a l'eficiència energètica, en matèria de medi ambient (art. 144.1 EAC). En el seu moment analitzarem amb més detall el contingut d'aquests preceptes, els dubtes d'inconstitucionalitat i d'antiestatutarietat que susciten i els motius que fonamenten la sol·licitud de dictamen.

E) A tals efectes, dedicarem l'apartat següent a determinar el marc constitucional i estatutari de competències aplicable als preceptes sol·licitats; posteriorment i d'acord amb aquest, resoldrem els dubtes plantejats en els escrits de sol·licitud de dictamen.

2. Com es llegeix en l'apartat 5 de la disposició final primera («Títol competencial»), els preceptes inclosos en el títol III de la Llei que dictaminem s'aproven «a l'empara de l'article 149.1.13a i 25a de la Constitució, que atribueixen a l'Estat la competència exclusiva en matèria de bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica i bases del règim energètic i miner, respectivament». En canvi, falta tota referèn-

cia al títol competencial en què es basa el legislador estatal per aprovar la disposició final segona, apartats 3, 6 i 7, el contingut dels quals hem exposat succintament a l'apartat precedent.

Per la seva part, el Govern de la Generalitat entén que els preceptes sol·licitats podrien «desbordar» i excedir l'àmbit d'actuació atribuït a l'Estat per aquests títols competencials i, conseqüentment, «lesionar les competències compartides sobre aquestes matèries que els articles 152 i 133 de l'EAC, respectivament, atribueixen a la Generalitat de Catalunya». No obstant això, l'examen de la sol·licitud demostra que l'al·legació de l'article 152 EAC no és utilitzada en l'argumentació que acompanya a cada un dels preceptes sol·licitats, que es basa únicament en la vulneració de les competències de la Generalitat en matèria d'energia i mines.

La sol·licitud de dictamen tramesa pel Parlament de Catalunya, en canvi, rebutja de ple l'aplicació del títol sobre bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica, almenys pel que es refereix a les mesures en matèria d'eficiència energètica contingudes als articles 71, 72 i 73; i, al seu torn, entén que aquests preceptes vulneren també la competència compartida de la Generalitat en matèria de medi ambient i la competència per a l'establiment de normes addicionals de protecció, previstes a l'article 144.1 EAC.

A) Així doncs, i com a qüestió prèvia, hem d'establir els títols competencials que són rellevants per a la determinació del marc constitucional i estatutari aplicable als preceptes sol·licitats, declarant els que són prevalents i descartant els que, malgrat la seva hipotètica connexió amb les matèries afectades, en resultin desplaçats.

Examinarem en primer lloc l'al·legació de les competències de la Generalitat en matèria de medi ambient, continguda en l'escrit de sol·licitud de dictamen tramès pel Parlament.

Certament, tota mesura adoptada per estimular l'estalvi d'energia i la seva utilització eficient presenta una connexió indiscutible amb la protecció del medi ambient, ja que gairebé totes les formes de producció d'energia produeixen un impacte nociu sobre la naturalesa. Això és especialment cert respecte a les fonts d'energia generadores de diòxid de carboni i altres emissions assimilables, responsables de greus efectes sobre el clima. Un exemple significatiu d'aquesta actuació és el que ofereix la Directiva 2006/32/CE, de 5 d'abril, sobre l'eficiència de l'ús final de l'energia (actualment derogada), que incloïa entre els seus objectius el compliment de les obligacions ambientals derivades del Conveni de Kyoto. Tal com dèiem abans, la fixació de l'horitzó del 2020 per a la consecució de les mesures d'estalvi està relacionada amb l'establiment del segon període de vigència del Conveni (gener de 2013 fins desembre de 2020), que va ser acordat a la divuitena conferència de les parts.

No obstant això, entenem que aquesta connexió no permet afirmar que les mesures d'eficiència energètica s'adoptin exclusivament ni tampoc preferentment per a la protecció del medi ambient, ja que la seva finalitat van molt més enllà, com es desprèn de l'examen de l'evolució de la política europea en aquesta matèria. En efecte, aquesta evolució demostra una multiplicitat d'objectius: al principi, durant els anys setanta i vuitanta, es pretenia substancialment reduir la dependència energètica exterior per raons econòmiques, en el context de les anomenades crisis del petroli, mentre que en una segona etapa les consideracions mediamambientals han adquirit una rellevància cada vegada major. Finalment, les decisions més recents han afegit a aquestes exigències la necessitat d'integrar la política energètica en el marc del concepte de sostenibilitat o economia sostenible, tal com ha assenyalat la doctrina i com s'observa en els instruments normatius aprovats durant els últims anys.

Serà suficient, a aquests efectes, amb la cita del considerant 1 de l'esmentada Directiva 2012/27/UE, que resumeix amb precisió els tres grans objectius que estan presents actualment en la política energètica de la Unió Europea: seguretat a l'abastament mitjançant la reducció de la dependència exterior, lluita contra el canvi climàtic i els seus efectes, i impuls al creixement econòmic mitjançant la difusió de noves tecnologies i la creació de llocs de treball d'alta qualitat. És per això que aquesta Directiva, com les que la van precedir, s'aprova a l'empara de l'establert per l'article 194 del Tractat de funcionament de la Unió Europea (títol XXI, Energia), i més concretament del seu apartat c, que assenjala com a objectiu de la política energètica de la Unió «fomentar l'eficiència energètica» i «l'estalvi energètic».

En el nostre Dictamen 9/2013, havíem de decidir si la regulació relativa als certificats d'eficiència energètica dels edificis, amb la que s'incorporava a l'ordenament intern la Directiva 2010/31/UE del Parlament Europeu i del Consell, de 19 de maig, relativa a l'eficiència energètica dels edificis, havia de ser examinada a l'empara de l'esmentada competència sobre medi ambient, o bé de la prevista a l'article 137 EAC (habitatge). Doncs bé, malgrat que l'esmentada Directiva incloïa entre els seus objectius «promover la eficiència energètica y atender a los desafíos provocados por el cambio climático» i que, a més, feia referència a «los compromisos adquiridos para el año 2020 en el contexto de la lucha contra el cambio climático», vam considerar:

«Però el fet que les actuacions regulades en la Llei dictaminada puguin tenir efectes sobre la qualitat i, en general, la millora del medi ambient en els nuclis urbans no és criteri suficient per encabir-les de manera específica en aquesta matèria competencial ja que, com s'ha demostrat a bastament, s'insereixen de forma

prevalent, pel seu contingut i naturalesa, en els àmbits competencials d'urbanisme i habitatge.» (FJ 2.4.B)

Entenem, doncs, que les mesures d'eficiència energètica regulades als articles 71, 72 i 73, si bé presenten una connexió indubtable amb la protecció del medi ambient, s'integren més directament en l'àmbit material de l'energia, per les dues raons que es desprenen de tot el que acabem d'exposar: d'una banda, perquè aquesta és l'opció dels tractats de la Unió Europea i del legislador europeu; i, d'una altra, perquè la finalitat perseguida per aquests preceptes va més enllà de la protecció del medi ambient. Conseqüentment, el títol relatiu a medi ambient no desplaça l'aplicació del títol relatiu a energia i mines, que per això ha de ser considerat com a prevalent.

Una vegada resolta aquesta primera qüestió, hem d'analitzar l'aplicació dels dos títols invocats en l'apartat 5 de la disposició final primera (art. 149.1.13 i 149.1.25 CE), tenint en compte que, pel que es refereix al primer d'ells, relatiu a la planificació general de l'activitat econòmica, aquesta aplicació és parcialment qüestionada pels diputats sol·licitants.

Un primer examen dels preceptes que dictaminem ens permet afirmar que cap d'aquests títols no pot ser exclòs d'entrada: el relatiu a energia i mines perquè, sense cap dubte, s'insereix plenament en la matèria regulada; i el que té per objecte la planificació general de l'activitat econòmica perquè alguns d'aquests preceptes tenen un contingut significativament econòmic, cosa que es dedueix tant de la denominació del capítol que els conté («Sostenibilitat econòmica del sistema de gas natural»), com també del fet que el seu objecte és determinar i modificar el finançament del sistema gasista.

Ens trobem, doncs, davant d'una situació de concurrència de títols competencials que, en altres circumstàncies, ens obligaria a seleccionar aquell que resulta aplicable de forma prevalent, d'acord amb les regles ja establertes per la jurisprudència constitucional. No obstant això, en el supòsit que ens ocupa, aquesta selecció prèvia no és necessària, ja que sabem que en els casos en què un títol horitzontal o transversal, com és el de l'ordenació general de l'activitat econòmica prevista a l'article 149.1.13 CE, concorre amb un altre títol de naturalesa més específica, no es produeix un desplaçament entre ells, sinó que s'han de tractar de forma conjunta i harmònicament, com deïem en el nostre Dictamen 2/2011, de 21 de març (FJ 2.1).

Aquesta fórmula va ser la utilitzada a la STC 135/2012, de 19 de juny, posteriorment mantinguda en els seus propis termes per la STC 106/2014, de 24 de juny (FJ 4.a), totes dues referides precisament a controvèrsies competencials sobre el règim gasístic. En l'esmentada decisió, que es basava en criteris establerts anteriorment de forma consolidada, es deia:

«[N]o podría afirmarse con carácter general, y menos aún absoluto, que en un sector tan importante para el desarrollo de la actividad económica en general como el del petróleo [y *mutatis mutandis* el gasístico] –de ahí sin duda la concurrencia de una pluralidad de títulos competenciales–, las competencias específicas, por ejemplo, en materia energética, hayan de prevalecer necesariamente y en todo caso sobre las relativas a la planificación económica; y mucho menos que las primeras hayan de desplazar totalmente a las segundas.» (FJ 2)

Per tant, es diu a continuació, en aquests supòsits ambdues competències «han de exercer-se conjunta y armónicamente, cada qual dentro de su respectivo ámbito material de actuación, que será preciso delimitar en cada caso».

D'acord amb aquestes consideracions, examinarem els preceptes sol·licitats, prèvia determinació de la matèria o àmbit sobre el qual operen, segons sigui aquesta la planificació econòmica o el règim energètic. Aquesta determinació la farem tenint en compte «tanto el sentido o finalidad de los varios títulos competenciales y estatutarios, como el carácter, sentido y finalidad de las disposiciones traídas al conflicto, es decir, el contenido del precepto controvertido, delimitando así la regla competencial aplicable al caso» (per totes, STC 14/2004, de 12 de febrer, FJ 5).

B) Una vegada hem determinat els títols estatals que considerem prevalents per a la solució de la controvèrsia competencial plantejada, volem recordar els criteris que han de presidir la seva aplicació, a fi d'evitar la *vis expansiva* que sovint els ha caracteritzat, amb la conseqüent vulneració de les competències autonòmiques.

Així, i tenint en compte que en ambdós casos la competència estatal ha de limitar-se a la normativa bàsica (i, en el cas de la planificació econòmica, a la coordinació), haurem d'examinar si es respecta la doble consideració formal i material de les bases, d'acord amb els criteris que hem emprat usualment i han estat definits per la jurisprudència constitucional.

Quant als criteris específics d'aplicació de cadascun d'aquests títols competencials, i començant pel relatiu a la planificació econòmica, hem de recordar la relació directa que té amb la matèria regulada pels articles 59, 63 i 64 qüestionats pels sol·licitants, relatius al règim econòmic del sistema gasista.

En efecte, com dèiem en l'apartat primer d'aquest fonament jurídic, tant el sistema elèctric com el sistema gasista es basen en la regulació de les anomenades activitats de xarxa (transport i distribució), a les quals, en aquest últim cas, cal sumar les activitats de líquüefacció, regasificació i emmagatzematge. Aquestes activitats estan sotmeses a un règim d'intervenció que afecta la seva retribució, mitjançant cànons i peatges,

la fixació i la metodologia dels quals es determinen amb criteris comuns per a totes elles.

Doncs bé, la jurisprudència ha estat clara en la consideració del caràcter bàsic d'aquesta regulació, tal com recollim en el nostre Dictamen 7/2014, de 27 de febrer (FJ 2.4), referit al sector elèctric però plenament aplicable al sector del gas. Com llegim a la STC 18/2011, de 3 de març, que manté doctrina consolidada:

«la regulación de un régimen económico único para todo el territorio nacional en la materia que nos ocupa tiene naturaleza básica, al ser necesaria esa regulación uniforme para calcular la retribución de los distintos operadores que realizan las diferentes actividades destinadas al suministro eléctrico y para repercutir los costes sobre los consumidores.» (FJ 21.a)

No obstant això, no hem d'oblidar el risc d'utilització expansiva que presenta aquest títol competencial, atès el seu caràcter horitzontal o transversal. Així, al Dictamen 20/2013, de 19 de desembre, varem afirmar, amb cita de jurisprudència constitucional:

«que la validesa de la intervenció de l'Estat en l'àmbit de la competència exclusiva de les comunitats autònomes *ex* article 149.1.13 CE està subjecta almenys a dos requisits: un, “que es tracti d'una mesura objectivament de caràcter econòmic” i no només per la seva finalitat; i l'altre, “que l'esmentada mesura tingui rellevància per a l'economia general” o, en altres paraules, sigui rellevant per a la protecció dels interessos econòmics generals (STC 225/1993, FJ 4).» (FJ 2.2)

En l'aplicació d'aquest test o regla de la incidència directa i significativa sobre l'activitat econòmica general, la nostra posició no ha estat, de vegades, coincident amb la mantinguda pel Tribunal Constitucional. Al DCGE 2/2011, de 21 de març, que conté una exposició completa d'aquesta qüestió, varem considerar que aquest test, lògicament, hauria d'exigir un judici de caràcter empíric. Tanmateix, dèiem, «el Tribunal no acostuma a dur a terme un judici d'aquesta mena, sinó que, en general, l'argumentació sobre si està o no justificada la invocació de l'article 149.1.13 CE es fa en termes més abstractes» (FJ 2.1).

Quant al títol competencial sobre règim miner i energètic, hem de recordar que el caràcter bàsic de les competències estatals es projecta necessàriament sobre l'activitat subvencional que pugui realitzar-se a la seva empara. Per això examinarem si els preceptes afectats s'ajusten a les previsions contingudes a l'article 114.3 EAC i a la doctrina establerta i mantinguda de forma continuada per la jurisprudència constitucional, tal com va ser fixada inicialment en la STC 13/1992, de 6 de febrer, i recentment confirmada en matèria d'energia per la STC 33/2014, de 27 de febrer.

C) Concloem aquesta exposició del marc constitucional i estatutari de competències aplicable als preceptes

sol·licitats amb l'examen de les competències de la Generalitat, tal com es regulen a l'article 133 EAC.

Aquest article conté quatre apartats, dels quals els que interessen als efectes del nostre Dictamen són el primer (competència compartida en matèria d'energia) i el quart (competència compartida sobre el règim miner). El primer d'aquests inclou, a més, una distinció en submatèries específiques, així com l'atribució directa a la Generalitat de determinades funcions executives. Totes aquestes prescripcions han de ser interpretades a partir de dues consideracions substancials.

En primer lloc, tractant-se de competències compartides, les funcions de la Generalitat comprenen el desenvolupament legislatiu i reglamentari i la funció executiva, mentre que a l'Estat li correspon dictar la normativa bàsica. Com dèiem anteriorment, aquesta normativa bàsica pot ser dictada per l'Estat tant a l'empara de les seves competències *ex* article 149.1.25 CE com a l'empara de les seves competències sobre planificació general de l'economia (art. 149.1.13 CE).

I, en segon lloc, aquelles funcions de la Generalitat estan afectades pel criteri de la territorialitat, en un doble sentit: d'una banda, les que recauen sobre activitats de producció, emmagatzematge i transport, que s'exerciran sobre «les instal·lacions que transcorrin íntegrament pel territori de Catalunya» (art. 133.1.a EAC), excloent-se les que sobrepassin aquest territori; i, de l'altra, les que recauen sobre la distribució, en la qual lògicament n'hi haurà prou amb que «s'acompleixi a Catalunya» (art. 133.1.b EAC). En el cas del règim miner, el criteri de la territorialitat s'aplica en la seva estricta literalitat, sens perjudici de les especificitats relatives a les mines situades en territoris limítrofs.

a) Pel que es refereix a l'energia, la Generalitat exerceix funcions de regulació, sobretot de desenvolupament normatiu de les bases estatals, amb els límits senyalats anteriorment; funcions de planificació, participant en la planificació general realitzada per l'Estat, i en les condicions que aquest pugui establir a l'empara de l'article 149.1.13 CE; potestats autoritzatòries, que inclouen les relatives a les instal·lacions que transcorrin íntegrament pel territori de Catalunya i a l'activitat dels comercialitzadors l'àmbit d'actuació dels quals sigui aquest territori; potestats d'inspecció i control d'aquestes activitats, inclosa la imposició de mesures destinades a l'ampliació, millora i adaptació de les instal·lacions afectades; i, finalment, també sobre aquestes activitats, l'exercici de la potestat sancionadora.

Naturalment, també li correspon l'exercici d'activitats de foment sobre aquestes mateixes matèries, en una doble direcció: d'una banda, establint lliurement mesures de suport i incentivació, siguin de naturalesa subvencional o no, amb càrrec al seu pressupost; i, d'altra banda, gestionant els ajuts que estableixi l'Estat en matèria energètica, que prèviament hauran de ser

territorialitzats. L'article 133.1.d EAC es refereix expressament a l'activitat de foment en el cas de les mesures d'eficiència energètica, qüestió aquesta especialment rellevant als efectes del nostre Dictamen.

b) Pel que fa al règim miner, a la Generalitat també li corresponen funcions de desenvolupament normatiu i d'execució de les bases estatals. La STC 64/1982, de 4 de novembre, va validar la major part de la Llei 12/1981, de 24 de desembre, per la qual s'estableixen normes addicionals de protecció dels espais d'especial interès natural afectats per activitats extractives, dictada en exercici de les competències autonòmiques sobre règim miner i protecció del medi ambient. Quant a l'execució, tal com es va precisar ja en el Reial decret 738/1981, de 9 de gener, sobre traspàs de serveis de l'Estat a la Generalitat de Catalunya en matèria d'indústria, energia i mines, la Generalitat autoritza els permisos, inspecciona i vigila els treballs, i sanciona els incompliments referits als recursos miners situats completament dins del seu territori.

3. Una vegada hem exposat el marc constitucional i estatutari de competències aplicable als preceptes qüestionats, només ens resta resoldre els dubtes plantejats en els corresponents escrits de sol·licitud de dictamen. A tal efecte, exposarem breument en cada cas el contingut del precepte i els motius allegats pels sol·licitants, i conclourem una vegada aplicat el paràmetre constitucional i estatutari que correspongui.

Començarem pels articles 59, 63.3 i 64.3, que regulen el règim econòmic del sistema gasístic amb la finalitat, si ens atenim al preàmbul, d'assegurar la seva sostenibilitat econòmica i financera.

A) L'article 59.3 preveu la possibilitat que s'apliquin a les empreses que realitzen activitats regulades (és a dir, activitats de transport, distribució, regasificació o emmagatzematge), normatives específiques l'execució de les quals comportarà costos majors en la seva activitat. L'expressió «normatives específiques» s'ha d'entendre com les decisions adoptades per administracions públiques (fonamentalment, comunitats autònomes) per exigir a aquestes empreses obres d'ampliació o millora, o assimilables, en l'estructura i el funcionament de la xarxa gasística. La norma examinada preveu dues conseqüències jurídiques davant d'aquesta situació: una, de caràcter prohibitiu, que impedeix incloure el sobrecost així generat en la retribució obtinguda per aquestes empreses amb càrrec als ingressos del sistema gasista; i una altra, que preveu la possibilitat de cobrir aquest sobrecost mitjançant convenis amb les administracions públiques o mecanismes similars.

El Govern considera que «[a]ixò impedeix que una comunitat autònoma imposi obligacions addicionals en matèria de xarxes gasistes o en matèria de nivells de qualitat quan es donin supòsits de pitjor qualitat del servei o un menor grau d'extensió de la xarxa gasista, [...] i si l'empresa distribuïdora esgrimeix que les exi-

gències autonòmiques li originen un sobrecost, aquest presumpte sobrecost no anirà a càrrec del sistema gasista (finançat per tots els consumidors de gas), sinó dels pressupostos de la respectiva comunitat autònoma». Conseqüentment, s'afegeix, «[l]eliminació de tot marge d'actuació autonòmica vulnera la competència compartida de la Generalitat de Catalunya en matèria de mines i energia *ex* article 133 EAC».

Per la seva part, la sol·licitud remesa pel Parlament entén que aquest precepte pot vulnerar les competències de la Generalitat, ja que regula «com cobrir les despeses de les activitats de transport, regasificació, emmagatzematge bàsic i distribució de gas».

Una disposició pràcticament idèntica es conté a l'article 15.2 de la Llei 24/2013, de 26 de desembre, del sector elèctric (LSE). Ens trobem, per tant, davant de la translació al sector del gas d'una mesura de sostenibilitat econòmica i financera, que ja havia estat imposada a un altre sector regulat de característiques molt similars. En el nostre Dictamen 7/2014, de 27 de febrer, emès respecte a l'esmentada Llei, no ens vam pronunciar sobre l'esmentada disposició. Però sí ho vàrem fer en el DCGE 12/2014, de 20 de març, emès sobre el Reial decret 1048/2013, l'article 8.4 del qual desenvolupava el precepte legal anteriorment citat de la LSE.

Tenint en compte la similitud del règim jurídic d'ambdós sectors i la idèntica finalitat perseguida pels dos preceptes, entenem que l'argumentació i la conclusió favorable a la seva constitucionalitat que vam adoptar en l'esmentat Dictamen és plenament aplicable al cas que ens ocupa.

En efecte, ens trobem davant d'una norma de clar contingut econòmic, directament integrable en el que ha estat denominat «règim econòmic del sistema gasístic», que és el que determina els costos del sistema que han de ser coberts mitjançant els seus propis ingressos (costos que apareixen citats per l'apartat 4 del mateix article 59 mitjançant un *numerus clausus*, en el qual no apareix reflectit el previst en el precepte que examinem). I, com dèiem anteriorment quan exposàvem el paràmetre constitucional i estatutari aplicable a aquests supòsits, la regulació d'aquest règim únic per a tot el territori de l'Estat té naturalesa bàsica, doncs només així es pot calcular la retribució dels diferents operadors i repercutir els costos corresponents sobre els consumidors (DCGE 7/2014, FJ 2.4, amb cita de doctrina constitucional consolidada).

A més, aquesta norma afecta a un sector estratègic per a l'economia general com és el sistema gasista, de manera que les mesures destinades a assegurar la seva sostenibilitat econòmica i financera presenten una incidència directa sobre l'economia general que, si més no, és significativa. És per això que entenem que el legislador estatal està habilitat per l'article 149.1.13 CE per dictar prescripcions relatives al règim econòmic de l'esmentat sistema.

No obstant això, és cert que la concreta regulació que exposàvem anteriorment pot afectar, encara que sigui fàcticament, l'exercici de les competències de la Generalitat en la matèria, motiu pel qual hem d'examinar si desborda el concepte material de bases, com es desprèn de la motivació continguda en ambdues sol·licituds. Com vam dir en el DCGE 7/2014, tantes vegades citat:

«La doctrina jurisprudencial, doncs, reconeix un marge d'actuació a les comunitats autònomes, però aquest marge esdevé pràcticament inexistent quan pràcticament tota la regulació que conté la Llei 24/2013 es considera bàsica i es fan remissions a reglaments estatals, sense deixar a la Generalitat cap possibilitat per dictar una normativa pròpia i específica adaptada a les particularitats de la xarxa elèctrica del seu àmbit territorial, ni per exercir funcions o facultats tendents a introduir millores en la qualitat del servei dels usuaris de la seva xarxa.» (FJ 3.3.D)

Doncs bé, considerem que en el supòsit que ens ocupa aquesta situació no es produeix, per les raons que exposarem a continuació.

En primer lloc, una de les causes allegades a la sol·licitud del Govern («aquest presumpte sobrecost no anirà a càrrec del sistema gasista [...] sinó dels pressupostos de la respectiva comunitat autònoma») no sembla necessàriament certa. El precepte examinat no es pronuncia sobre aquesta qüestió, en tant que l'únic que exigeix és que aquest sobrecost no sigui imputat al règim econòmic general del sistema gasista. El seu finançament, certament, podrà ser assumit per l'Administració pública que hagi imposat les obres que l'han originat, i no veiem per què vulnera el bloc de la constitucionalitat el fet que les decisions adoptades per una comunitat autònoma en l'exercici de les seves competències siguin sufragades mitjançant els seus propis pressupostos, i no mitjançant recursos aliens. Però tampoc no s'ha d'excloure la possibilitat que sigui la mateixa empresa la que assumeixi el sobrecost, principalment en els casos en què la millora imposada sigui necessària o adequada per garantir la seguretat o la qualitat del subministrament o, fins i tot, que s'adoptin altres fórmules de finançament.

En segon lloc, l'article 59.3 no envaeix les competències de la Generalitat en la matèria, ja que no li impedeix dictar la «normativa pròpia i específica adaptada a les particularitats de la xarxa elèctrica del seu àmbit territorial» a què ens referíem en el fragment anteriorment citat del DCGE 7/2014, i tampoc no conté cap remissió a reglaments estatals. Al contrari, el mateix precepte reconeix implícitament aquesta capacitat normativa que, en el cas de Catalunya, entenem que està prevista a l'article 133.1.c EAC («desplegament de les normes complementàries de qualitat dels serveis de subministrament d'energia»). A més, queden salvades les altres competències previstes a l'esmentat article 133 EAC: participació en la planificació general

del sistema gasista, autorització de les instal·lacions de producció, transport i emmagatzemament que transcorrin íntegrament pel territori de Catalunya, i de les instal·lacions i de les empreses de distribució que compleixin les seves activitats a Catalunya, així com les funcions d'inspecció, control, règim sancionador, foment, etc.

Finalment, i pel que afecta estrictament al finançament del sobrecost resultant d'aquesta actuació sobre la xarxa, hi ha marge de desenvolupament per part de la Generalitat per decidir el que convingui, ja sigui per la via de conveni amb les empreses afectades, ja sigui per qualsevol altre mecanisme que no sigui la seva imputació al règim econòmic del sistema gasista.

Com dèiem anteriorment, els arguments exposats van ser els que vam utilitzar en el DCGE 12/2014 per avalar la legitimitat constitucional i estatutària d'una previsió molt similar per al sistema elèctric:

«En conclusió, la previsió que les empreses a les quals s'apliquin uns nivells de qualitat superiors als fixats per la normativa estatal o uns criteris de disseny de xarxes que suposin uns costos més alts en l'activitat de distribució puguin establir convenis o altres mecanismes amb les administracions públiques per tal de cobrir-los no suposa un buidament de la competència de la Generalitat reconeguda en l'article 133.1 EAC. D'acord amb la doctrina constitucional, en correspondre a l'Estat articular els mecanismes que consideri necessaris per compensar els costos generats per les exigències de la normativa autonòmica, l'article 8.4 del Reial decret examinat ha optat per la tècnica dels convenis, la qual cosa no exclou altres fórmules compensatòries, de manera que d'aquest fet no es pot derivar un retret d'inconstitucionalitat d'aquest precepte.» (FJ 3.1)

Conseqüentment, l'article 59.3 de la Llei 18/2014 examinat no vulnera les competències de la Generalitat en matèria d'energia reconegudes a l'article 133.1 EAC.

B) Els altres apartats de l'article 59 contenen igualment prescripcions relatives al règim econòmic del sistema gasista, també encaminades a assegurar la seva sostenibilitat econòmica i financera. En alguns casos introdueixen regles tendents a evitar situacions de dèficit, com les que imposen a tots els subjectes del sistema el respecte a l'esmentat principi de sostenibilitat (apt. 1), o les que exigeixen l'estricta adequació dels ingressos als costos (apt. 5). El més important d'aquests apartats és el 4, que enumera quins són els únics costos que podran ser finançats mitjançant els ingressos del sistema, i que, per això, presenta una connexió directa amb l'article 59.3, anteriorment examinat.

Tots els apartats examinats són qüestionats per la sol·licitud remesa pels diputats, encara que no pel Govern. Entenen que «podrien vulnerar les competències de la Generalitat en l'establiment d'una política específica de desenvolupament de la xarxa de transport de gas»,

en tant que «regulen com cobrir les despeses de les activitats de transport, regasificació, emmagatzematge bàsic i distribució del gas».

Tal com vèiem anteriorment, es tracta de preceptes que afecten de forma exclusiva el règim econòmic del sistema gasístic, la determinació del qual forma part de la normativa bàsica i de coordinació de l'Estat *ex* article 149.1.13 CE. Al nostre parer, doncs, els són aplicables les consideracions que hem fet anteriorment respecte a l'apartat 3. En la mesura que només contenen prescripcions sobre les retribucions dels operadors del sistema en aquelles activitats que estan regulades, i sobre la necessitat d'assegurar l'adequació entre aquests costos d'una banda i els ingressos del sistema de l'altra, no afecten les atribucions de la Generalitat per gestionar les instal·lacions de la xarxa que són de la seva competència. Recordem que entre les dites atribucions hem d'incloure les funcions normatives i executives en matèria de normes complementàries de qualitat i seguretat, i les relatives a l'autorització de les instal·lacions, de les activitats de comercialització, i la inspecció, control, règim sancionador i foment, entre altres. Per tant, la conclusió ha de ser la mateixa a la que hem arribat per a l'article 59.3.

Per tot això, l'article 59 de la Llei 18/2014, en els apartats examinats, no vulnera les competències de la Generalitat en matèria d'energia reconegudes a l'article 133.1 EAC.

C) Els articles 63.3 i 64.3 poden ser examinats conjuntament, ja que regulen aspectes complementaris de la mateixa qüestió, referida a la xarxa de transport secundari. Com dèiem en el primer apartat d'aquest fonament jurídic, les instal·lacions secundàries que formen part de la xarxa de transport estan integrades per gasoductes que funcionen a una pressió d'entre 16 i 60 bars i la seva missió és connectar la xarxa bàsica de transport amb la xarxa de distribució, que funciona a una pressió menor de 16 bars. Els titulars d'aquestes instal·lacions, que realitzen activitats regulades, perceben unes retribucions, la metodologia de les quals està definida pels annexos corresponents de la Llei: les activitats de distribució, a l'annex X, i les de transport (així com regasificació i emmagatzematge) a l'annex XI.

La novetat introduïda pels preceptes examinats és que les noves instal·lacions de la xarxa secundària tindran la consideració de xarxa de distribució, encara que només a efectes retributius i de planificació, ja que no seran objecte de planificació obligatòria (com establia l'art. 4 LSH) sinó indicativa (art. 63.3). Conseqüentment, aquestes instal·lacions, malgrat que formen part de la xarxa de transport, no seran retribuïdes d'acord amb l'annex XI sinó d'acord amb l'annex X, que és el propi de la xarxa de distribució (art. 64.3). Aquest canvi de retribució econòmica només s'aplica a les instal·lacions que es construeixin en el futur, entenent-se per tals aquelles que en el moment d'entrada en vigor del

RDL 8/2014, la conversió del qual en llei efectua la Llei que examinem, no disposin de projecte d'execució ja aprovat.

El Govern considera que «[a]ixò repercuteix en les competències de la Generalitat en matèria de transport secundari d'energia, assumides en l'article 133.1.a) EAC, atenent a la circumstància que si la retribució de la instal·lació de la xarxa de transport no és l'adequada a la funció que aquestes instal·lacions duen a terme, pot repercutir en el desenvolupament de les infraestructures de transport secundari a Catalunya, desincentivant la seva implantació per la baixa retribució».

Per la seva part, la sol·licitud presentada pels diputats considera també que l'assimilació de la xarxa de transport secundari a la de distribució i el consegüent canvi en la metodologia de la seva retribució amb càrrec al règim econòmic del sistema gasista vulnera les competències de la Generalitat en la matèria.

Els preceptes qüestionats contenen dues prescripcions que hem de tractar separatament: d'una banda, el canvi en la retribució amb càrrec al règim econòmic del sistema gasista que percebran les noves instal·lacions de transport secundari, així com les de transport primari no incloses en la xarxa troncal; i, de l'altra, la modificació del tipus de planificació a què estaran sotmeses aquestes futures instal·lacions, que ja no serà obligatòria sinó indicativa.

Pel que es refereix a la primera qüestió, una vegada més ens trobem davant de la regulació del règim econòmic del sistema gasista, que forma part de la normativa bàsica estatal, com hem indicat anteriorment. Aquests preceptes es limiten a establir la metodologia de la retribució que percebran els titulars de noves instal·lacions de transport secundari i, en algun cas, primari, qüestió aquesta sobre la qual les comunitats autònomes manquen de competència i que, jurídicament, no afecta la política específica de desenvolupament d'aquestes xarxes que pugui realitzar la Generalitat en exercici de les seves atribucions.

És cert que si la retribució que han de percebre els titulars d'aquestes instal·lacions disminueix com a conseqüència d'aquest canvi, com sembla que així serà en el cas del transport secundari, es poden desincentivar futures ampliacions, com denuncia el Govern a la seva sol·licitud de dictamen. Però aquesta és una qüestió fàctica sobre la qual no ens correspon a nosaltres pronunciar-nos, més enllà de reconèixer que la seva finalitat és la de reduir els costos del sistema per assolir la seva sostenibilitat econòmica.

Quant a la segona qüestió, relativa a la planificació del transport secundari, que passarà de ser vinculant a indicativa, farem només dues consideracions: en primer lloc, la determinació de la naturalesa d'aquesta planificació va ser declarada bàsica per la STC 18/2011, de 3 de març, mitjançant unes consideracions relatives al sector elèctric que entenem plenament aplicables als

supòsits que ens ocupen (en particular, FJ 7.b). Aquesta mesura, a més, s'integra en el procés de liberalització a què estan sotmesos els sistemes energètics, que en l'àmbit que ens ocupa va ser iniciat amb la LSH, i d'acord amb l'esmentada jurisprudència ha de ser considerada com adoptada a l'empara de la competència sobre bases i coordinació reconeguda per l'article 149.1.13 CE. Recordem que aquesta planificació, obligatòria o indicativa, és decidida per l'Estat amb el concurs de les comunitats autònomes (art. 4.2 LSH).

Però, més important encara, el Tribunal Constitucional va assenyalar en la citada Sentència que la planificació indicativa és més respectuosa amb les competències de les comunitats autònomes que la planificació obligatòria:

«Por otro lado, la propia naturaleza indicativa de la planificación –salvo en materia de transporte– excluye por principio la idea de una planificación de detalle en la que se marginen las competencias autonómicas en materia de planificación eléctrica, al menos en todo lo relativo a las actividades destinadas a garantizar el suministro eléctrico distintas a la ordenación de las instalaciones de transporte.» (FJ 7.b)

I afegia:

«En efecto, la competencia estatal delimitada en los arts. 3.1 a) y 4.1 LSE no excluye la correlativa potestad planificadora autonómica en su ámbito de atribuciones, puesto que nada hay en los preceptos impugnados que excluya la competencia de planificación eléctrica de las Comunidades Autónomas en las materias que tienen atribuidas por los Estatutos de Autonomía.» (ídem)

Per tot l'exposat, considerem que els articles 63.3 i 64.3 examinats no vulneren les competències de la Generalitat en matèria d'energia reconegudes a l'article 133.1 EAC.

4. Examinarem a continuació les alegacions relatives als articles 71, 72 i 73, que incorporen a l'ordenament intern previsions contingudes en la Directiva 2012/27/UE, a la que anteriorment ens hem referit amb l'expressió «la Directiva». Tots ells regulen actuacions relatives a l'eficiència energètica. Per aquest motiu, i de forma prèvia i succinta, recordarem algunes de les consideracions que havíem fet en el segon apartat d'aquest fonament, a l'hora d'exposar el marc constitucional i estatutari aplicable als esmentats preceptes.

Així, en primer lloc, ja hem dit que el títol competencial sobre el medi ambient ha de cedir en aquests casos davant del d'energia i mines, per les raons exposades. També hem d'afirmar que, al contrari del que succeïa amb els articles de la Llei relatius a la sostenibilitat econòmica i financera del sistema gasista, examinats en l'apartat anterior, l'Estat no pot invocar la seva competència sobre planificació general de l'activitat

econòmica per adoptar aquestes mesures d'eficiència energètica.

En suport d'aquesta afirmació, serà suficient citar la STC 33/2014, de 27 de febrer, dictada per resoldre un conflicte de competència plantejat contra unes «ayudas para el plan de fomento de energías renovables y eficiencia energética»:

«Igualmente en el presente supuesto, por ser la finalidad principal de las ayudas la incentivación y fomento de las energías renovables, las subvenciones referidas en la partida impugnada deben incardinarse en la materia régimen energético sin que puedan tener encaje en la competencia del Estado sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica ex art. 149.1.13 CE, en tanto que, con independencia de su relevancia económica, el establecimiento de subvenciones para incentivar las energías renovables no supone, en sí misma considerada, una medida que incida directa y significativamente sobre la actividad económica general, según ha exigido nuestra jurisprudencia para que pueda entrar en juego dicho título competencial del Estado». (FJ 8)

A) L'article 71, relatiu al sistema nacional d'eficiència energètica, conté tres apartats. En el primer s'estableix l'aportació d'unes contribucions financeres que han de realitzar els subjectes afectats en compliment de les seves obligacions d'estalvi energètic, que seran calculades en funció del volum de les seves vendes d'energia final a consumidors finals, a nivell estatal. En el segon s'ha previst una fórmula alternativa per a aquests mateixos subjectes, de manera que poden optar, en lloc de l'aportació anteriorment esmentada, per la realització de mesures d'estalvi energètic equivalents, que seran acreditades mitjançant uns certificats d'estalvi energètic gestionats per l'Institut per a la Diversificació i l'Estalvi d'Energia. Finalment, l'apartat tercer encomana al Ministeri d'Indústria, Energia i Turisme la funció d'inspecció i la potestat sancionadora relatives al sistema descrit.

Tant la sol·licitud del Govern com la tramesa pel Parlament consideren que aquesta regulació vulnera les competències de la Generalitat, encara que només aquests últims citen l'article 133.1.d EAC, sobre el foment i la gestió de les energies renovables i de l'eficiència energètica, i afegeixen també la vulneració de les competències en matèria de medi ambient. Per la seva part, el Govern només qüestiona de forma expressa la gestió centralitzada dels certificats d'estalvi energètic.

En funció de les consideracions que fem anteriorment, entenem que l'Estat està habilitat per establir i regular en els seus aspectes substancials el sistema d'obligacions d'eficiència energètica, tant en el seu vessant de contribucions financeres com en el de realització de mesures d'estalvi certificades, a l'empara de la seva competència per dictar les bases del règim

energètic (art. 149.1.25 CE). Els articles 69 i 70, que no han estat qüestionats, determinen els subjectes afectats i estableixen els criteris per calcular l'import d'aquestes obligacions en funció del seu volum de vendes a nivell estatal. En la mesura que l'apartat primer de l'article 71 desenvolupa el compliment d'aquestes obligacions mitjançant les dues fórmules alternatives abans referides, expressament previstes en la Directiva, presenta una connexió directa amb aquesta determinació substancial del sistema d'obligacions d'eficiència energètica i, en conseqüència, no vulnera la Constitució ni l'Estatut d'autonomia.

És cert que l'esmentat article 71 conté dues remissions reglamentàries al Govern per «determinar l'equivalència financera» (en el cas de les contribucions financeres) i per regular «el mecanisme d'acreditació de la consecució d'una quantitat d'estalvi energètic equivalent al compliment de les obligacions» (en el cas dels certificats d'estalvi). Considerem que aquesta remissió tampoc no vulnera les competències de la Generalitat i que, malgrat el seu caràcter de norma bàsica, podem acceptar excepcionalment la seva regulació reglamentària, per dues raons: d'una banda, perquè és necessària a fi de garantir un tracte igual per tots els afectats i, per tant pot ser considerada «complemento necesario para garantizar el fin a que responde la competencia sobre las bases», com es llegeix a la STC 24/2013, de 31 de gener, FJ 4, que cita doctrina consolidada; i, de l'altra, per tractar-se de matèries que presenten un marcat caràcter tècnic i variable en el temps, que les fa inadequades per a una regulació amb rang de llei.

Això és especialment cert en el cas de la remissió reglamentària prevista en el primer incís de l'apartat segon, que haurà de regular la fórmula alternativa de compliment de les obligacions d'eficiència energètica mitjançant la realització de mesures d'estalvi, en lloc de la fórmula ordinària de les contribucions financeres. Entenem que aquesta normativa té caràcter bàsic perquè, en primer lloc, decidirà l'establiment d'aquest sistema alternatiu, que, per tant, hauria de ser comú per a tot l'Estat; i també perquè determinarà l'equivalència entre l'estalvi energètic exigít i el que resulti de l'aplicació del sistema de contribucions financeres, a fi d'evitar un tractament desigual entre les empreses que hagin optat per un o altre sistema.

En canvi, les funcions normatives i executives relatives a l'acreditació d'aquest estalvi mitjançant certificats d'estalvi energètic no poden ser considerades bàsiques i, com veiem abans, l'escrit del Govern qüestiona de forma expressa l'atribució a l'Institut per a la Diversificació i l'Estalvi d'Energia de la gestió d'aquests certificats. Aquestes funcions consisteixen en l'elaboració d'un catàleg d'actuacions d'eficiència energètica i la corresponent gestió dels certificats d'estalvi (acreditació, assegurança de responsabilitat civil o similar, obtenció, verificació material de les mesures certificades, etc.). Si tenim en compte que

l'establiment del mecanisme d'acreditació ja ha estat establert pel Govern, d'acord amb la remissió reglamentària anteriorment citada, la centralització de aquestes mesures en mans de l'Institut per a la Diversificació i l'Estalvi d'Energia no és acceptable des d'una perspectiva constitucional. Tampoc no pot ser considerada bàsica, per les mateixes raons, l'atribució al Ministeri d'Indústria, Energia i Turisme de les funcions inspectora i sancionadora en aquestes matèries (apt. tercer del mateix art. 71).

Conseqüentment, l'apartat segon de l'article 71, en la mesura que centralitza en totes les funcions relatives a l'acreditació mitjançant certificats d'estalvi energètic, i l'apartat tercer del mateix article de la Llei 18/2014, vulneren les competències de la Generalitat en matèria d'energia reconegudes per l'article 133.1 EAC i no tenen empara en l'article 149.1.25 CE.

B) Els articles 72 i 73 creen l'anomenat Fons Nacional d'Eficiència Energètica, regulen les seves funcions i encomanen la seva gestió a l'Institut per a la Diversificació de l'Estalvi d'Energia, i el seu control i supervisió a un comitè de seguiment i control adscrit al Ministeri d'Indústria, Energia i Turisme.

El Govern critica fonamentalment l'atribució de funcions de foment a aquest Fons, ja que considera que aquesta utilització del poder de despesa per part de l'Estat vulnera les competències de la Generalitat, en no ajustar-se a les previsions establertes per la doctrina constitucional sobre aquesta qüestió, fonamentalment en la coneguda STC 13/1992, de 6 de febrer. Per la seva part, els diputats sollicitants mantenen les al·legacions anteriorment exposades.

Res hauríem d'objectar a la creació de l'esmentat Fons, previst però no imposat en la Directiva, si limités les seves funcions a la recepció de les contribucions financeres regulades pels articles precedents, i aquestes fossin consignades en els pressupostos generals de l'Estat, a fi de procedir a la seva territorialització i gestió per les comunitats autònomes. Però el cert és que els preceptes examinats van molt més enllà.

D'acord amb consolidada jurisprudència constitucional, l'activitat de foment ha de respectar el marc competencial aplicable a cada cas en funció de la matèria, ja que altrament podria posar-se en qüestió la seva pròpia naturalesa. Així, l'esmentada STC 13/1992 va construir un esquema d'atribucions de l'Estat i de les comunitats autònomes en l'exercici de l'activitat subvencional que té en compte, precisament, l'esmentat marc competencial.

Doncs bé, quan ens trobem davant d'un sistema de distribució de funcions com el que ens ocupa, en el qual a l'Estat li correspon la normativa bàsica i a les comunitats autònomes el desenvolupament legislatiu i reglamentari i l'execució, l'esquema aplicable és definit amb les paraules següents:

«En estos supuestos el Estado puede consignar subvenciones de fomento en sus Presupuestos Generales, especificando su destino y regulando sus condiciones esenciales de otorgamiento hasta donde lo permita su competencia genérica, básica o de coordinación, pero siempre que deje un margen a las Comunidades Autónomas para concretar con mayor detalle la afectación o destino, o, al menos, para desarrollar y complementar la regulación de las condiciones de otorgamiento de las ayudas y su tramitación. Además, la gestión de estos fondos corresponde a las Comunidades Autónomas de manera, por regla general, que no pueden consignarse en favor de un órgano de la Administración del Estado u organismo intermediario de ésta. Se trata de partidas que deben territorializarse en los propios Presupuestos Generales del Estado si ello es posible o en un momento inmediatamente posterior, mediante normas que fijen criterios objetivos de reparto o mediante convenios de colaboración ajustados a los principios constitucionales y al orden de distribución de competencias.» (FJ 8.b)

Aquest esquema és el que conté l'article 114 EAC, que, en el seu apartat tercer, es refereix precisament a aquest mateix supòsit, tal com vam exposar en el FJ 3.3 del DCGE 3/2012, de 8 de febrer, referit al Fons de carboni per a una economia sostenible.

La STC 33/2014, anteriorment citada, tractava un cas quasi idèntic, referit precisament, com hem vist, a ajuts per al foment de les energies renovables i l'eficiència energètica, que eren gestionats de forma centralitzada per l'Institut per a la Diversificació i l'Estalvi de l'Energia:

«La consignación centralizada de los fondos a favor de un organismo dependiente de la propia Administración del Estado que no tiene entre sus específicas competencias asignadas la territorialización de fondos, y sin que se haya justificado suficientemente la necesidad de que los fondos controvertidos deban ser gestionados de forma centralizada y no por la Administración llamada en primer lugar a ello en virtud de sus atribuciones competenciales, es decir, la autonómica, determina que la partida impugnada invade las competencias de la Comunidad Autónoma de Cataluña, lo que supone que debemos en este punto estimar el recurso.» (FJ 8)

Els preceptes examinats, en canvi, atribueixen al Fons Nacional d'Eficiència Energètica funcions de foment mitjançant mesures de suport econòmic, financer, assistència tècnica, formació, informació i altres, que són executades directament sense cap intervenció de les comunitats autònomes. Aquest Fons està adscrit al Ministeri d'Indústria, Energia i Turisme, que supervisa i controla les seves funcions a través d'un comitè de seguiment i control exclusivament integrat per membres de l'Administració general de l'Estat, mentre que la seva gestió s'assigna a l'Institut per a la Diversifi-

cació i l'Estalvi de l'Energia, també adscrit al mateix Ministeri.

Per tot això, els articles 72 i 73 de la Llei 18/2014 vulnereu les competències de la Generalitat en matèria d'energia, reconegudes a l'article 133.1 EAC, i també l'article 114.3 EAC, i no tenen empara en l'article 149.1.25 CE.

C) El Govern sollicita dictamen sobre la disposició final segona, apartat 7, encara que ho fa només en l'encapçalament del seu escrit, sense incloure cap menció posterior a aquest precepte. Per la seva part, els diputats fan una menció general a aquesta disposició final segona, però la motivació que s'hi conté demostra que es refereixen a qüestions d'ocupabilitat i ocupació, que tractem en un altre fonament jurídic d'aquest mateix Dictamen.

Aquest apartat 7 habilita al Govern de l'Estat per establir l'obligació de comptabilització dels consums de calor, fred i aigua calenta sanitària en edificis existents, derivada de la transposició de la Directiva.

Aquesta Directiva, al seu article 9 («Contadores»), imposa als estats membres la obligació de garantir als consumidors la recepció de comptadors individuals a un preu competitiu que «reflejen el consumo real de energía del cliente final y que proporcionen información real de uso» (art. 9.1).

Els tres apartats i els deu subapartats que conté l'article 9 de la Directiva regulen aquesta qüestió amb un grau elevat de detall, incloent-hi mesures sobre la substitució dels comptadors existents, característiques i condicions de seguretat dels anomenats comptadors intel·ligents, informació i assessorament als usuaris, regles diferenciades en funció del tipus d'edifici, etc. A més, la pròpia naturalesa de la matèria no permet cap gènere de dubte sobre el seu caràcter de normativa de desenvolupament no bàsica. Per tant, la seva transposició a l'ordenament intern correspon a la Generalitat, d'acord amb el previst a l'article 189.1 i .2 EAC i el principi d'autonomia institucional de la Unió Europea.

En conseqüència, l'apartat 7 de la disposició final segona de la Llei 18/2014 vulnera les competències de la Generalitat en matèria d'energia reconegudes a l'article 133.1 EAC, en relació amb l'article 189.1 i .2 EAC, i no troba empara en l'article 149.1.25 CE.

5. Seguidament, examinarem els apartats 3 i 6 de la disposició final segona, que habiliten al Govern per a aprovar un nou procediment de gestió dels drets miners (apt. 3) i dels drets miners i de domini públic sobre hidrocarburs (apt. 6) que resultin afectats pel canvi en el sistema geodèsic de referència, que va ser aprovat pel Reial decret 1071/2007, anteriorment citat.

L'escrit de sol·licitud remès pel Govern qüestiona expressament que aquesta habilitació al Govern de l'Estat no preveu la participació de les comunitats autònomes en aquests procediments, i considera que aquests

preceptes suposen una centralització de les competències en matèria de drets miners i d'hidrocarburs que desconeix el règim constitucional de competències compartides en la matèria.

Com havíem indicat anteriorment, com a conseqüència del canvi en el sistema geodèsic de referència s'ha de modificar la denominació cartogràfica que s'incorpora necessàriament a qualsevol autorització d'exploració, investigació i explotació de jaciments miners i d'hidrocarburs, per tal d'adaptar-la a aquest nou sistema. Així, en el cas dels hidrocarburs, els articles corresponents de la LSH exigeixen que aquestes autoritzacions han de precisar l'àrea territorial afectada mitjançant coordenades geogràfiques i, en el cas dels permisos d'explotació, «han de quedar definidas por la agrupación de cuadriláteros de un minuto de lado, en coincidencia con minutos enteros de latitud y longitud, adosados al menos por uno de sus lados» (art. 26.1 LSH). Per la seva part, la Llei 22/1973, de 21 de juliol, de mines, estableix en el seu article 76.2 que «los perímetros de los permisos de investigación y concesiones de explotación deberán solicitarse y definirse por medio de coordenadas geográficas, tomándose como punto de partida la intersección de meridiano con el paralelo que corresponda a uno cualquiera de los vértices del perímetro, de tal modo que la superficie quede constituida por una o varias cuadrículas mineras».

Ara bé, tal com diu el preàmbul de la Llei que dictaminem, aquests canvis poden afectar a la gestió dels drets miners i «el sector miner ha de conèixer al més aviat possible la modificació que es produirà, atès que aquesta provoca canvis reals en la zona adjudicada quan s'atorguen drets miners respecte a la zona que s'atorgaria si no es produïssin els canvis que s'aproven en aquesta Llei». I sabem, tal com havíem indicat anteriorment quan exposàvem el marc constitucional i estatutari de competències en el règim miner, que correspon a la Generalitat l'autorització dels permisos referits als recursos miners situats dintre del seu territori, d'acord amb allò previst a l'article 133.4 EAC. També hem de tenir en compte que, pel que respecta als hidrocarburs, els articles 14 i 15 LSH reconeixen la competència de les comunitats autònomes per atorgar els permisos de exploració i investigació, i per emetre informe preceptiu en el cas de permisos d'explotació (art. 25.2 LSH).

És per això que la Generalitat hauria de participar en els esmentats procediments, la qual cosa no està prevista en cap dels dos supòsits dels preceptes examinats.

Conseqüentment, els apartats 3 i 6 de la disposició final segona de la Llei 18/2014 vulnereu les competències de la Generalitat en matèria d'energia i mines reconegudes a l'article 133.1 i .4 EAC i no troben empara en l'article 149.1.25 CE.

6. A l'últim, pel que fa a l'apartat 5 de la disposició final primera, que fonamenta l'aprovació del títol III de la Llei objecte de dictamen en els títols competencials estatals recollits en les clàusules núm. 13 i 25 de l'article 149.1 CE («bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica» i «bases del règim energètic i miner», respectivament), hem de pronunciar-nos en el mateix sentit en què ho hem fet en l'anterior fonament jurídic en relació amb altres apartats de la mateixa disposició.

Així doncs, hem de concloure que l'apartat 5 de la disposició final primera de la Llei 18/2014 vulnera les competències de la Generalitat en matèria d'energia i mines previstes a l'article 133 EAC i no habilita l'Estat per dictar els apartats 2 i 3 de l'article 71 i els articles 72 i 73 de la Llei, en els termes en què han estat declarats contraris al bloc de la constitucionalitat en aquest mateix fonament jurídic.

Quart. Examen dels preceptes sol·licitats de la Llei 18/2014, relatiu a treball i a polítiques d'ocupació

A continuació, abordarem els preceptes qüestionats pel Govern i per una desena part dels diputats del Parlament, que s'enquadren, per raó del seu contingut i finalitat, en la matèria de treball i en les polítiques de foment de l'ocupació. Així, atenent-nos a les dues sol·licituds, ens pertoca examinar els articles 92.3 i .4; 98.5; 101; 102; 114, apartats sis, set, dotze, disset i divuit; 116.dos i 117.dos; i les disposicions finals primera, apartat 6, i segona, apartat 4, de la Llei 18/2014, els quals, a efectes del seu tractament, seran agrupats en tres blocs, segons la temàtica específica de la regulació que contenen. Amb caràcter previ, però, exposarem el paràmetre interpretatiu comú que els resulta aplicable d'acord amb el model de distribució de competències constitucional i estatutari.

1. Certament, els esmentats preceptes, atès el seu objecte, que més endavant s'examinarà, ens remeten als dos títols competencials en els quals la jurisprudència constitucional ha situat la matèria laboral i l'ocupació, concretament a l'article 149.1, subapartats 7 i 13 CE.

Per la seva banda, en seu estatutària, l'article 170 EAC, relatiu a les competències en matèria de «[t]reball i relacions laborals» atribueix a la Generalitat les funcions executives en l'àmbit de les polítiques d'ocupació, les quals, al seu torn, connecten, en el vessant econòmic, amb l'article 152.2 EAC, en la mesura que aquest preveu la competència compartida dels poders públics catalans en l'ordenació de l'activitat econòmica a Catalunya, inclosa la seva projecció sobre els diferents aspectes relacionats amb la dinamització del mercat de treball.

Situats en la perspectiva estatal, la competència que majoritàriament ha estat identificada com a títol específic i prevalent en l'àmbit laboral i del mercat de treball, en un sentit ampli, ha estat la de la «legislació

laboral» (art. 149.1.7 CE), que la Constitució atribueix amb caràcter exclusiu a l'Estat, sens perjudici de les competències executives que corresponen a les comunitats autònomes. D'aquesta manera, és sobradament coneguda la doctrina constitucional que prescriu que la plena capacitat normativa correspon als poders centrals, romanent en l'esfera de les institucions autonòmiques les facultats executives necessàries per a l'aplicació de la regulació estatal.

Sobre l'abast del concepte adjectiu «laboral», que integra i permet delimitar el títol competencial estatal, cal assenyalar que, des dels inicis, la jurisprudència constitucional va indicar que venia emmarcat en «un sentido concreto y restringido, coincidente por lo demás con el uso habitual, como referido solo al trabajo por cuenta ajena, entendiendo por consiguiente como legislación laboral aquella que regula directamente la relación laboral» (per totes, la STC 95/2002, de 25 d'abril, FJ 8, recollint la doctrina de la STC 35/1982, de 14 de juny).

D'acord amb aquesta configuració, el Tribunal Constitucional distingeix conceptualment la competència en matèria de legislació laboral de «la facultad de adoptar medidas en materia de fomento del empleo que, en tanto no incidan en la regulación de la relación laboral, constituyen una materia distinta de la propiamente laboral a la que se refiere el art. 149.1.7 CE» (STC 22/2014, de 13 de febrer, FJ 4), la qual s'enquadraria en el títol de l'article 149.1.13 CE.

Les conseqüències d'aquesta diferenciació no són merament formals sinó que, ans el contrari, comporten efectes substancialment diferents en la distribució del marc de competències entre l'Estat i la Generalitat. Així, mentre que en el supòsit del títol competencial de l'article 149.1.7 CE, l'esquema és el de plena competència normativa per a l'Estat i de mera execució per als poders catalans, en el cas de les polítiques de foment de l'ocupació el model de repartiment de les facultats és de bases-desenvolupament.

Val a dir que d'ençà la reforma estatutària de l'any 2006, la norma fonamental catalana va incorporar en l'ordenació sistemàtica de les competències de la Generalitat el nou concepte de polítiques d'ocupació i les va ubicar en les facultats executives de l'article 170.1 EAC, tot incloent: «b) [...] la formació dels demandants d'ocupació i dels treballadors en actiu, i també la gestió de les subvencions corresponents. La Generalitat participa en els plans o les activitats de formació que superin l'àmbit territorial de Catalunya», mentre que en el títol competencial de l'article 152.2 EAC resta implícita la capacitat normativa compartida en la matèria, que es correspondria amb la competència estatal de l'article 149.1.13 CE pel que fa a les polítiques de foment de l'ocupació amb incidència en el mercat de treball.

Un cop exposat aquest primer i important criteri de delimitació material i competencial, hem de prosseguir en la precisió del contingut de l'article 149.1.7 CE, que la jurisprudència constitucional ha anat desenvolupant al llarg del temps. Als efectes de l'anàlisi del preceptes que més endavant examinarem en el present Dictamen, esdevé necessari indicar que el Tribunal ha ubicat en el si de la competència estatal de «legislació laboral», la regulació de la formació professional adreçada a treballadors ocupats, l'anomenada formació professional contínua (STC 95/2002 i 190/2002, de 17 d'octubre), fet que encaixa amb la lògica de circumscriure en l'esmentat títol constitucional els elements que integren la relació laboral, és a dir aquella que s'estableix entre els treballadors per compte d'altri i els empresaris.

Ara bé, aquest criteri restrictiu no ha estat sempre constant i, per contra, en determinades resolucions s'ha traduït en una interpretació més expansiva, que ha conduït a encabir en la competència legislativa plena estatal la formació i les accions adreçades a les persones no ocupades, la qual en puritat, quan consisteix en programes o activitats de significativa rellevància econòmica o de transcendència estratègica per al mercat de treball, s'hauria de localitzar en l'article 149.1.13 CE.

La realitat descrita, que pot resultar contradictòria amb la doctrina general consolidada sobre la matèria, ja que projecta el títol competencial de l'article 149.1.7 CE més enllà dels límits de la normativa reguladora de la relació laboral, s'exemplifica de forma prou il·lustrativa en la STC 228/2012, de 29 de novembre. Aquesta decisió incorpora un llistat detallat del conjunt d'àmbits i submatèries que integren el contingut de la competència «legislació laboral», i entre aquests no tan sols inclou els aspectes indiscutiblement propis de la normativa de les relacions laborals, com serien, a tall d'exemple, els diferents tipus de contracte o el règim legal de la negociació col·lectiva, sinó que també inclou en la precitada matèria competencial: «la colocación, en sus diversas fases o estadios, el empleo, las ayudas de fomento del empleo y la formación ocupacional. Así como las acciones de estímulo a la contratación laboral en sus distintas modalidades, la formación profesional continua (...)» (FJ 3).

Com es pot comprovar en aquest cas, la delimitació de l'abast de l'article 149.1.7 CE ha desbordat en determinats àmbits, limítrofos però no exactament coincidents amb la legislació laboral, la concepció restrictiva fixada des dels primers estadis de la jurisprudència constitucional. Aquesta darrera tendència es manté en les resolucions més recents, però també cal precisar que en determinats pronunciaments, algun dels quals prou rellevants per a l'objecte de la legislació enjudiciada, el Tribunal, a l'hora d'identificar el paràmetre constitucional aplicable, ha recordat la incidència del títol previst a l'article 149.1.13 CE en

les polítiques de foment de l'ocupació i la dinamització del mercat de treball.

Així, amb motiu de l'examen específic de la Llei 56/2003, de 16 de desembre, d'ocupació, la STC 22/2014, de 13 de febrer, sostenia fa ben poc: «Por otro lado, este Tribunal ha considerado que la movilización de recursos financieros destinados a regular el mercado laboral y el pleno empleo concierne a ámbitos que no se limitan a lo que se viene entendiendo como régimen o materia laboral, aunque guarden conexión con ésta, sino que se trata “de medidas que inciden en el mercado de trabajo globalmente considerado, dando cumplimiento a la directriz contenida en el art. 40.1 in fine CE, y que tienen tras de sí el respaldo competencial del art. 149.1.13 CE, que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica” (STC 95/2002, de 25 de abril, FJ 11)» (FJ 4).

Ara bé, tampoc no és menys cert que quan els pronunciaments s'emeten sobre regulacions que afecten accions i programes de formació professional, encara que vagin adreçats principalment a treballadors no ocupats i, per tant, s'insereixin de manera natural en les polítiques actives de foment de l'ocupació, la prevalença que s'acaba imposant és la de la competència que atorga la plena capacitat normativa a l'Estat: «Por ello, y aunque no resulta descartable que la formación profesional pueda actuar como un instrumento de la política de empleo, con el objetivo de incidir en el mercado de trabajo desde criterios de política económica incentivadores del acceso al empleo, en los términos del art. 40.1 de la Constitución, el núcleo de la regulación tiene la consideración de “legislación laboral” dictada al amparo del art. 149.1.7 CE y cuya ejecución corresponde a las Comunidades Autónomas» (STC 88/2014, de 9 de juny, FJ 3 i, en el mateix sentit, STC 111/2012, de 24 de maig, FJ 7).

Dit això, resulta inqüestionable que, tant si ens situem en un títol o en l'altre, les facultats executives de l'Administració catalana han de ser respectades per la normativa que aprovi l'Estat en la matèria laboral i de foment de l'ocupació. És més, ubicats en la competència de la «legislació laboral» de l'article 149.1.7 CE, el fet que l'Estat compti amb la plena capacitat normativa per homogeneïtzar el sector, porta aparellat, com a contrapunt, el necessari i escrupolós respecte a les facultats de gestió i d'aplicació de la normativa per part de la Generalitat, en la mesura que és solament en aquest àmbit on li resta un cert marge per actuar amb criteri propi en els termes previstos per l'article 170 EAC (així, STC 95/2013, de 23 d'abril, FJ 9 i 194/2011, de 13 de desembre, FJ 6).

Per tant, amb independència de si l'enquadrament del supòsit correspon al títol del subapartat 13 de l'article 149.1 CE o al del subapartat 7, els casos en els quals l'Estat pot atribuir-se les facultats executives en detriment de les comunitats autònomes han de ser excep-

cionals. Respecte d'aquesta possibilitat, la doctrina és clarament i persistentment restrictiva, i la limita a determinades situacions taxades en les quals concorre una exigència inevitable de centralització per a l'assoliment de la finalitat mateixa de la norma o de la política pública. Així, únicament quan existeixi un risc d'estat de necessitat o d'impossibilitat tècnica de garantir determinats principis constitucionals essencials en la prestació del servei o la realització de l'acció, com seria el d'igualtat en determinats casos, l'Estat pot reservar-se les funcions executives. Això sempre que resti acreditat o justificat convenientment en la regulació o es desprengui de forma natural, i sempre de manera acotada a les facultats que no puguin ser salvades per mecanismes alternatius que siguin respectuosos amb l'ordre de competències ordinari que atribueix amb caràcter general l'àmbit executiu en la matèria als poders territorials autonòmics (per totes, STC 27/2014, de 13 de febrer, FJ 5).

Un cop descrits els element comuns del paràmetre que aplicarem als preceptes que examinarem a continuació, tan sols ens resta assenyalar que aquells aspectes més concrets del canó, també necessaris per avaluar el contingut més específic de cada article, els exposarem quan procedim cas per cas a la seva anàlisi. D'aquesta manera, la doctrina sobre els efectes extra-territorials de les competències, o l'abast de les competències executives respecte dels diferents serveis o accions, tràmits o instruments de gestió, com ara els registres o els sistemes d'informació, serà exposada amb motiu del tractament de cadascuna de les qüestions i dels dubtes que ens sotmet a la nostra consideració la sol·licitud del Govern.

2. El primer bloc de preceptes que procedirem a analitzar es refereix a la regulació del Sistema Nacional de Garantia Juvenil. En concret, les peticions de dictamen manifesten els seus dubtes de constitucionalitat i d'estatutarietat en relació amb els apartats 3 i 4 de l'article 92; l'apartat 5 de l'article 98; i els articles 101 i 102 de la Llei 18/2014, en la mesura que estableixen una regulació sobre la gestió del sistema d'informació de la Garantia Juvenil que, a parer seu, vulnera les competències executives de la Generalitat, previstes a l'article 170.1 EAC. Si bé el Govern accepta que l'Estat estableixi un model de fitxer únic, qüestiona que l'organització i les facultats executives derivades d'aquest sistema s'atribueixin de manera centralitzada a l'Administració de l'Estat.

Pel que ara interessa, la Garantia Juvenil té el seu origen en un conjunt d'iniciatives adoptades per les diverses institucions de la Unió Europea, la qual considera inacceptable i un problema greu per a la cohesió social, la taxa de desocupació juvenil a què s'ha arribat en alguns estats i regions des de l'inici de la crisi econòmica l'any 2010. Per aquesta raó, en el Marc financer plurianual de 8 de febrer de 2013, el Consell Europeu va decidir crear una Iniciativa sobre Ocupació Juvenil,

dotada amb un pressupost de sis mil milions d'euros, oberta a totes les regions amb un nivell de desocupació juvenil superior al vint-i-cinc per cent, per tal recolzar les mesures establertes en el paquet d'ocupació juvenil proposat per la Comissió el 5 de desembre de 2012 i, en particular, la Garantia Juvenil.

Posteriorment, entre els diversos documents i resolucions elaborats en aquest àmbit a nivell europeu, es destaca la Recomanació del Consell, de 22 d'abril de 2013, sobre l'establiment de la Garantia Juvenil que, entre d'altres, segueix les orientacions per a les polítiques d'ocupació dels estats membres adoptades pel Consell en la Decisió 2010/707/UE, de 21 d'octubre (DO L 308, de 24.11.2010).

I, en darrer terme, hem de fer esment, a més, a la Comunicació de la Comissió Europea, de 4 de novembre de 2013, dirigida als ministres d'ocupació i seguretat social i d'hisenda de les administracions públiques, que fa l'assignació específica a Espanya, 2014-2015, a càrrec de la Iniciativa d'Ocupació Juvenil, de 943.496.315 €. Per altra part, en compliment de la normativa que regula la Iniciativa d'Ocupació Juvenil, l'Estat espanyol haurà d'assignar, al menys, una quantia addicional i equivalent, a càrrec del finançament procedent del Fons Social Europeu. Val a dir que ambdues dotacions hauran de destinar-se íntegrament als dos primers anys del període de programació 2014-2020.

Segons la citada Recomanació del Consell d'Europa, la missió de la Garantia Juvenil és assegurar que tots els joves amb edats compreses entre els quinze i els vint-i-quatre anys, que no treballen, ni estudien, ni segueixen una formació (anomenats generació «*ni-nis*» o també joves «*NOEF*»), rebin una oferta d'ocupació de qualitat, educació continua, formació com a aprenent o període de pràctiques en un termini de quatre mesos després de quedar desocupats o de finalitzar l'educació formal (considerant 5). D'aquesta manera, el Consell recomana als estats membres l'adopció de sistemes de Garantia Juvenil a fi de contribuir als objectius de l'Estratègia Europa 2020 (considerant 6), basats en un seguit de directrius, segons les circumstàncies nacionals, regionals i locals, i atenent al gènere i la diversitat dels joves destinataris, com són: l'associació i la coordinació entre tots els sectors i nivells; la intervenció i l'activació mitjançant estratègies eficaces i d'orientació i aplicació personalitzada i individual; l'adopció de mesures de recolzament per a la integració en el mercat de treball; la utilització plena i òptima dels fons de la Unió de la política de cohesió del període 2014-2020; l'avaluació i la millora contínues i l'aplicació dels sistemes el més aviat possible.

A) Com a resultat del procés descrit, l'article 92.1 de la Llei 18/2014 crea el fitxer del Sistema Nacional de Garantia Juvenil, que constitueix el sistema oficial d'informació i seguiment sobre la implementació de la Garantia Juvenil a l'Estat espanyol. Aquest fitxer, de

naturalesa administrativa, configura la llista única de demanda i d'inscripció de les persones interessades en les accions que s'ofereixen i que compleixen els requisits exigits per poder acollir-s'hi.

D'acord amb el contingut de la seva regulació i contextualitzat en el marc del conjunt de la Garantia Juvenil, hem enquadrar-lo materialment en el sector de les polítiques públiques de foment de l'ocupació, en aquest cas, les específicament adreçades al segment de la població juvenil. Així, en la mesura que preveu un mecanisme instrumental, el fitxer i el corresponent sistema d'informació, que té per finalitat facilitar la implementació del programa de l'ocupabilitat dels joves espanyols, que en el cas de l'Estat espanyol, com hem vist, compte amb un finançament de més de nou-cents milions d'euros procedent de la dotació europea per a la Iniciativa d'Ocupació Juvenil (i, com a mínim, duplicada, arran de l'assignació obligatòria a càrrec del FSE), el títol competencial específic i prevalent en aquesta qüestió ens remet necessàriament a l'article 149.1.13 CE. I de forma més concreta, ens situa en el paràmetre, ja descrit anteriorment, que connecta les polítiques de foment de l'ocupació d'una certa significació econòmica amb la competència de coordinació de les bases de l'economia.

En aquest sentit, l'ampli catàleg d'activitats i serveis que aixopluga el programa de la Garantia Juvenil (art. 106 i seg. Llei 18/2014), com ara la millora de la intervenció (les accions d'orientació, els programes de mobilitat, la modernització dels serveis públics d'ocupació, les actuacions amb agències de col·locació, etc.); de l'ocupabilitat (com per exemple, els programes de segona oportunitat, les pràctiques no laborals en empreses, l'impuls de la formació de diferents vies); l'afavoriment de la contractació (entre d'altres, els incentius, les reduccions i les bonificacions en les quotes de la Seguretat Social), i de l'emprenedoria (així, la tarifa plana per autònoms o el foment de la cultura emprenedora), adreçats als joves no ocupats però en disposició i interès d'esdevenir-ne, s'insereixen en la precitada competència d'ordenació i estímul de l'economia a partir de la incidència activa en el mercat de treball, més que no pas en el títol de la «legislació laboral» de l'article 149.1.7 CE, d'acord amb el canó que hem exposat en l'apartat primer d'aquest fonament relatiu al paràmetre comú.

D'acord amb aquest enquadrament, que articula un model de distribució competencial entre l'Estat i la Generalitat de bases-desenvolupament, no hi ha dubte que a l'Administració catalana li correspon potencialment l'exercici d'una certa capacitat de desenvolupament normatiu, *ex* article 152.2 EAC i que, en tot cas, n'és la titular del conjunt de les competències executives que derivin de l'aplicació de la normativa estatal, *ex* article 170.1 EAC. En desplegament d'aïtals competències, a títol indicatiu, podem citar, entre d'altres, la Llei 17/2002, de 5 de juliol, d'ordenació del sistema

d'ocupació i de creació del Servei d'Ocupació de Catalunya i, més concretament, amb relació a la implementació de les polítiques d'ocupació juvenil, les Bases per a l'estratègia d'ocupació juvenil a Catalunya, Garantia juvenil 2014-2020, de 10 de setembre de 2014, o el Pla de desenvolupament de polítiques d'ocupació de Catalunya 2014-2016, de 21 de maig de 2014.

Un cop fixat sintèticament l'enquadrament competencial, procedeix aplicar el paràmetre als apartats 3 i 4 de l'article 92 de la Llei 18/2014, els quals, com hem dit, estableixen i regulen un sistema centralitzat de gestió i d'execució de les funcions vinculades a la creació del fitxer únic.

Així, l'apartat 3 encarrega l'organització i la gestió del fitxer a la Direcció General del Ministeri d'Ocupació i Seguretat Social que tingui les competències per administrar el Fons Social Europeu, com també l'adopció de les mesures que garanteixin la confidencialitat, la seguretat i la integritat de les dades obtingudes per aquell. Seguidament, declara que corresponen a aquest mateix òrgan estatal les decisions, les resolucions o els acords referents a les matèries competència del fitxer.

I l'apartat 4 articula el sistema de recursos contra les resolucions adoptades pel designat òrgan encarregat del fitxer, que es resoldran davant altres òrgans de l'Administració de l'Estat (en aquest cas, la Secretaria d'Estat d'Ocupació), segons el procediment previst a la LRJPAC.

Centrats, doncs, en la regulació que el Govern i els diputats pretenen impugnar i en el seu context, hem de dir que l'article 92.3 de la Llei 18/2014, no únicament preveu un model de fitxer i de sistema d'informació únic (primer incís) sinó que també atribueix les funcions i les potestats executives que se'n puguin derivar de la gestió de la informació que aquest conté als òrgans administratius de l'Administració general de l'Estat (segon incís).

Respecte de la creació d'un sistema o fitxer únic, en altres paraules un registre estatal, la jurisprudència del Tribunal Constitucional ha admès la seva legitimitat quan la coordinació per part de l'Estat esdevingui un requisit indispensable per a l'assoliment de la finalitat de la norma, d'acord amb la naturalesa de les accions a desenvolupar i la tipologia i diversitat dels operadors i els destinataris. De la referida doctrina, se'n deriva el criteri que, tot i les diferències entre unes i altres matèries competencials,

«[...] 'es constitucionalmente posible la creación de un Registro único para todo el Estado que garantice la centralización de todos los datos a los estrictos efectos de información y publicidad'y, a este fin, 'fijar las directrices técnicas y de coordinación necesarias'para garantizar su centralización", si bien "el Estado debe aceptar como vinculantes las propuestas de inscripción y de autorización o de cancelación y revocación que efectúen las Comunidades Autónomas que osten-

tan las competencias ejecutivas en la materia. Pues si las facultades del Estado están circunscritas a la potestad de normación para la creación de un Registro único, estas otras facultades, de índole ejecutiva, exceden de su ámbito de actuación competencialmente posible' (STC 243/1994, FJ 6)" (STC 197/1996, FJ 12)" (STC 223/2000, de 21 de setembre, FJ 10).

Segons la documentació existent sobre la Garantia Juvenil, resulta acreditat que els fons disponibles s'articulen al voltant d'una doble administració, la de l'Estat i la les comunitats autònomes que, per meitats iguals, seran les responsables de gestionar-los. Concretament, del finançament disponible, i tal com es diu en el Pla estatal d'implantació de la Garantia Juvenil a Espanya, de desembre de 2013, i es recull a les abans citades Bases per a l'estratègia d'ocupació a Catalunya, l'Estat s'ha reservat el cinquanta per cent del pressupost, que invertirà directament a Catalunya, principalment en mesures de bonificació a les cotitzacions.

Dit en altres paraules, una interpretació raonable del fet que el programa de Garantia s'hagi d'implementar en el conjunt de l'Estat, seguint un model de llista única i assolint una posada en marxa en un temps breu, preferiblement des del començament del Marc financer plurianual de 2014-2020, segons les exigències de la Unió Europea (apartat 28 de les Recomanacions del Consell, de 22 d'abril de 2013), justifiquen que la creació i l'organització inicial correspongui a l'Estat, així com la supervisió global, des de la perspectiva de la seguretat de les dades i la informació tractada.

Ara bé, cal tenir en compte també, com ha recordat la doctrina constitucional, que la disponibilitat de la informació per a l'avaluació global d'una determinada activitat per part d'un òrgan estatal, no pot «justificar la asunción de competencias ejecutivas por el Estado y el correlativo desplazamiento de las autonómicas pues, como las propias normas estatales ponen de manifiesto, este aspecto puede ser solventado mediante el uso de técnicas de coordinación que permitan el acceso a la información necesaria» (STC 27/2014, FJ 5).

Per tant, pels motius assenyalats, el primer incís de l'apartat 3 de l'article 92 de la Llei 18/2014, interpretat amb el significat que acabem d'indicar, no seria contrari a les competències de la Generalitat. En aquest sentit, cal recordar que la sol·licitud del Govern no qüestiona la creació del registre únic ni, tampoc, el model ni la proporció de la territorialització dels fons disponibles, com tampoc ho fa la dels diputats del Parlament, que no conté cap alegació respecte d'aquesta qüestió.

Una consideració diferent ens mereix el segon i darrer incís de l'apartat 3 del mateix precepte: «Correspon a aquest òrgan directiu les decisions, les resolucions o els acords referents a les matèries competència del fitxer». El nostre parer d'inconstitucionalitat i d'antiestatutarietat prové del fet que de manera general, íntegra

i exclouent, s'atribueix a l'Administració de l'Estat el conjunt de les funcions executives derivades de l'ús de la informació que contingui el fitxer que, òbviament, es vinculen directament al conjunt d'accions en desplegament i implantació de la Garantia Juvenil.

Així, segons el redactat que adopta aquest incís de l'article 92 de la Llei 18/2014, en la mesura que no preveu cap punt de connexió o criteri que permeti l'exercici de les funcions executives de manera descentralitzada, exclou la legítima capacitat de la Generalitat per aplicar la normativa estatal en el seu àmbit territorial, pel que fa al conjunt de potestats de decisió i resolució sobre el fitxer de la Garantia Juvenil.

Els articles 152.2 i 170.1 EAC atribueix a la Generalitat amb caràcter general i ordinari la titularitat de les funcions executives en les esmentades matèries. Per aquesta raó, la centralització de la competència executiva per part de l'Estat solament seria justificable si concorren els requisits taxats exigits per la jurisprudència.

Condicó aquesta darrera, que no es dona en el supòsit que estem examinant, atès que l'Estat té garantida la capacitat de coordinació i el compliment dels nivells d'homogeneïtat derivats de la naturalesa del programa, no tan sols pel contingut de la regulació que es conté en la mateixa Llei 18/2014 sinó també per la naturalesa única de la creació i la supervisió tècnica del sistema d'informació. Per contra, i malgrat això, es nega a la Generalitat la potestat resolutòria a l'hora d'emetre les corresponents decisions, resolucions o acords relatius als assumptes competència del fitxer. En aquest sentit, si bé ja hem dit reiteradament que la implementació del dret europeu no pot alterar l'esquema de distribució competencial, en el cas que ara es dictamina les resolucions europees ni tan sols exigeixen l'establiment en els estats d'una autoritat única per establir i gestionar el Sistema de Garantia Juvenil. Així es desprèn de les Recomanacions del Consell sobre l'establiment de l'esmentada Garantia, de 22 d'abril de 2013, on es diu expressament que quan l'Estat membre no pugui determinar una única autoritat, caldrà identificar les autoritats públiques pertinents, això sí, determinant un punt de contacte únic per a comunicar a la Comissió Europea l'aplicació de la Garantia Juvenil (apartat 2).

En conclusió, cap motiu no concorre ni justifica el desapoderament de la Generalitat de l'exercici de les funcions executives derivades de la informació continguda en el sistema d'informació que constitueix la base de dades indispensable per a la implementació la Garantia Juvenil. I, a més, cal afegir que la manca de previsió respecte de l'Administració catalana en cap cas resta esmenada per l'apartat 5 de l'article 92, que, addicionalment, preveu que les comunitats autònomes puguin crear, en l'àmbit de les seves competències, fitxers específics per «facilitar» la inscripció i el tractament de la informació. En efecte, una interpretació

conjunta d'aquest apartat amb l'apartat 3 anteriorment exposat, posa de manifest clarament que la possibilitat de crear bases complementàries per facilitar la inscripció i el tractament de la informació, no corregeix el defecte principal que comporta l'exclusió del sistema principal i oficial, ja que les funcions executives per a la seva organització i gestió continuen residenciant-se en un òrgan directiu estatal.

Per tant, el segon incís de l'apartat 3 de l'article 92 de la Llei 18/2014 vulnera les competències de la Generalitat previstes als articles 152.2 EAC i 170.1 EAC i no troba empara en els títols competencials de l'article 149.1 CE, inclosos en les clàusules competencials núm. 13 i 7.

Així mateix, i en la mesura que el següent apartat 4 de l'article 92, és tributari de l'anterior, també l'hem de considerar contrari a les competències de la Generalitat, d'acord amb els articles 152.2 EAC i 170.1 EAC, i tampoc no té cobertura en els títols de l'article 149.1.13 ni de l'article 149.1.7 CE.

B) A continuació, abordarem l'examen de l'apartat 5 de l'article 98, i els articles 101 i el 102 de la Llei 18/2014, i ho farem de manera conjunta, atès que tots tres contenen la regulació corresponent al procediment d'inscripció; de modificació de les dades i de baixa en el sistema; i d'accés, rectificació, cancellació i oposició.

a) L'apartat 5 de l'article 98, estableix que l'òrgan corresponent del Ministeri d'Ocupació i Seguretat Social és el competent per dur a terme tots els tràmits relatius a la inscripció registral dels sol·licitants en el fitxer únic. Així, tant l'elaboració dels formularis, com la seva tramitació i, el què esdevé més rellevant i decisiu, la resolució sobre la inscripció i el subsegüent recurs, quan s'escaigui, són centralitzats en l'Administració de l'Estat.

Del contingut del precepte ara dictaminat es desprèn que la Generalitat, en el cas de Catalunya, resta despozerada de les funcions executives que, d'acord amb el paràmetre de constitucionalitat i d'estatutarietat aplicable, li són atribuïdes, tant en l'àmbit de les polítiques de foment de l'ocupació com en l'esfera, més restringida materialment, de les relacions laborals.

I això és així, perquè tal i com hem indicat anteriorment, el registre únic així com la funció de coordinació estatal exercida mitjançant la supervisió tècnica del fitxer, fan del tot innecessari que les potestats resolutòries sobre el procés d'inscripció se centralitzin i hagin de recaure en l'Administració de l'Estat. La Generalitat, en el marc del model que regula la Llei, hauria de poder exercir les funcions administratives corresponents, tot assegurant el compliment de la normativa que implementa la Garantia Juvenil, sense que concorri cap mena de risc o de disfunció respecte del funcionament homogeni del sistema a nivell estatal.

Per tant, en la mesura que les funcions executives en la matèria corresponen a la Generalitat i, al mateix temps, que no es dona cap dels supòsits taxats per la jurisprudència, que avalin la centralització excepcional de les funcions executives relatives a la inscripció en el fitxer únic de la Garantia Juvenil, l'apartat 5 de l'article 98 de la Llei 18/2014 vulnera les competències de la Generalitat previstes als articles 152.2 i 170.1 EAC i no troba empara en l'article 149.1.13 CE ni en l'article 149.1.7 CE.

b) Els mateixos arguments i en el mateix sentit els sostenim amb relació als articles 101 i 102. Aquests, en una lògica coincident amb els anteriors preceptes, atribueixen a l'Administració de l'Estat les facultats executives relatives als tràmits de modificació i de baixa en el sistema (art. 101) i de rectificació, cancellació i oposició (art. 102). Ara bé, hi ha determinades especificitats que cal destriar i tractar singularment.

En el cas de l'article 101, la regulació del procediment per a la modificació de les dades i per a obtenir la baixa en el sistema, és a dir, els requisits, la custòdia de la informació i els terminis i les condicions temporals, entenem que formen part de la capacitat de regulació de l'Estat en la seva funció normativa de bases *ex* article 149.1.13 CE. Concretament, els relatius als supòsits previstos als apartats primer, segon, tercer i quart: termini de què disposen els subjectes que participen en el sistema per comunicar les incidències sobre els requisits d'accés o qualsevol altra dada referida a les persones usuàries (quinze dies); desistiment de participació en qualsevol moment i procediment per a materialitzar aquest desistiment, incloent un seguit d'especificitats quan es tracti de persones en risc d'exclusió social o amb discapacitat reconeguda igual o superior al trenta-tres per cent; habilitació les comunitats autònomes que hagin establert fitxer propis per implantar mecanismes específics perquè els usuaris del sistema es puguin donar de baixa; previsió de custòdia, per part del Ministeri d'Ocupació i Seguretat Social, de totes les dades referides a les baixes, independentment dels procediments emprats, en un únic sistema informàtic, que permeti la integració amb altres sistemes; i, finalment, determinació de les condicions temporals i materials que han de concórrer per considerar que es produeixen els efectes de la baixa d'ofici en el sistema o de la baixa automàtica.

No obstant això, entre les previsions normatives esmentades, entenem que les referides a la imposició dels formularis únics estatals, que els interessats han d'emplenar en els procediments que regula l'article 101, són de caràcter executiu i s'insereixen en l'àmbit de les competències de la Generalitat.

Així mateix, encara que no es mencioni de manera expressa, de la interpretació sistemàtica del precepte amb els articles 92. 3 i .4 i 98.5 que, amb caràcter general i específicament per a la inscripció, respectivament, atribueixen a òrgans estatals les decisions,

les resolucions o els acords referents a les matèries competència del fixer i la resolució dels recursos, es desprèn que correspon igualment a l'Administració de l'Estat exercir les facultats resolutives de decisió i d'execució dels procediments de modificació de dades i de baixa dels interessats en el sistema. Per tant, per connexió i per les mateixes raons que hem assenyalat amb motiu dels esmentats articles 92 i 98, l'article 101 de la Llei 18/2014 vulnera les competències executives de la Generalitat previstes a l'article 152.2 i 170.1 EAC i no troba empara en l'article 149.1 CE, clàusules competencials núm. 13 i 7 CE.

Finalment, l'article 102 de la Llei 18/2014, en la mesura que atribueix de manera exclusiva a un òrgan estatal (la Direcció General del Ministeri d'Ocupació i Seguretat Social) les potestats administratives de decisió i de resolució referides a l'accés, la rectificació, la cancel·lació i l'oposició a les dades contingudes en el sistema, a petició de l'interessat, també vulnera les competències executives de la Generalitat, de la mateixa manera i per les mateixes raons que hem assenyalat respecte dels articles 92 i 98 de la Llei 18/2014. En efecte, la Generalitat hauria de poder exercir aquestes funcions de gestió quan es tractés de persones que mantinguessin el corresponent punt de connexió territorial determinat pel legislador estatal respecte de l'Administració catalana.

En conseqüència, l'article 102 de la Llei 18/2014 vulnera les competències de la Generalitat *ex* articles 152.2 i 170.1 EAC i no troba empara en l'article 149.1 CE, subapartats 13 i 7.

c) En darrer terme, i amb relació als anteriors preceptes, cal fer esment a l'apartat 4 de la disposició final segona de la Llei 18/2014, també objecte de les sol·licituds de dictamen. Es tracta d'una norma que conté dues habilitacions genèriques per al titular de la Direcció General del Ministeri d'Ocupació i Seguretat Social que tingui atribuïdes les competències per a l'administració del Fons Social Europeu.

D'una banda, el faculta per dictar, «en l'àmbit de les seves competències», les disposicions que siguin necessàries per a l'aplicació del que disposa l'esmentada Llei, i de l'altra, per a l'habilitació dels formularis i els models necessaris per al seu desenvolupament.

Quant a la primera, cal dir que la simple remissió en abstracte a les normes reglamentàries per regular matèries bàsiques no suposa necessàriament que les dites normes vulnerin les competències assumides per la Generalitat. Res no impedeix, però, que si el Govern estatal, a l'empara d'aquesta habilitació s'extralimités del seu àmbit competencial i regulés aspectes que no són bàsics, es plantegi la corresponent via de conflicte de competències.

Pel que fa a la segona, en canvi, entenem que vulnera les competències executives de la Generalitat, ja que atribueix a un òrgan estatal, sense criteris competen-

cial específics i sense justificació per a la seva atribució centralitzada, la redacció i la gestió de tots els formularis i els models necessaris per a l'aplicació de les previsions de la Llei 18/2014. I, en aquest cas, tant si l'Estat fa ús del títol competencial de l'article 149.1.13 CE com si utilitza el de l'article 149.1.7 CE, és evident que no li correspon aquesta potestat administrativa, que s'insereix plenament en l'àmbit de les competències autonòmiques de gestió, que inclouen l'establiment dels models de documents administratius.

En aquest mateix sentit, resulta oportú afegir que la doctrina constitucional ha dit expressament que la determinació dels models dels formularis no s'encabeix en l'àmbit de les potestats normatives estatals laborals, ja que correspon a la comunitat autònoma «incluso en supuestos en los que, como el que nos ocupa, es preciso agregar los datos obtenidos en cada Comunidad Autónoma para su consideración global a nivel supra-autonómico». Per tant, l'Estat podria determinar les dades essencials que haurien de constar en els impresos a fi de garantir la seva harmonització amb les normes de dret europeu però la seva competència legislativa en cap cas «no alcanza a la imposición cerrada de un único modelo de impreso para la totalidad del territorio» (STC 211/2012, de 14 de novembre, FJ 5 i 6).

Conseqüentment, l'incís «així com per a l'habilitació dels formularis i models necessaris per al seu desplegament», de l'apartat 4 de la disposició final segona de la Llei 18/2014, vulnera les competències de la Generalitat previstes als articles 152.2 i 170.1 EAC i no troba empara en l'article 149.1, subapartats 7 i 13 CE.

3. En el present bloc examinarem els apartats sis, set, dotze, disset i divuit de l'article 114 de la Llei 18/2014, que modifiquen els articles 9; 13, lletres *d* i *h*; 19 ter; 23 i 25 de la Llei 56/2003, de 16 de desembre, d'ocupació.

A) El Govern i els diputats del Parlament manifesten els seus dubtes respecte dels apartats sis i dotze de l'article 114 de la Llei 18/2014, pels quals es modifiquen els articles 9 i 19 ter de la Llei 56/2003. L'escrit de la sol·licitud governamental sosté que l'establiment d'una cartera comuna de serveis per part del Sistema Nacional d'Ocupació (en endavant, SNO) per al conjunt dels serveis públics d'ocupació de l'Estat vulnera les competències executives catalanes *ex* article 170.1 EAC, en la mesura que no permet l'adaptació de l'actuació administrativa dels esmentats organismes a la realitat socioeconòmica del territori en el qual presten el seu servei.

A la vista dels dubtes plantejats, i de la nova redacció que presenta l'article 9 de la Llei 56/2003, entenem que la queixa se centra principalment en el nou apartat 7 d'aquest article, que és el concretament referit a la funció del SNO de determinar i tenir actualitzada una cartera comuna de serveis que hauran de prestar els serveis públics d'ocupació per tal de garantir, a tot

l'Estat i en condicions d'igualtat, un servei públic i gratuït d'ocupació. Cal assenyalar que el canvi introduït per la reforma dictaminada ha consistit essencialment en substituir l'expressió «catàleg de serveis a la ciutadania» per «cartera comuna de serveis». Per la seva part, l'article 19 ter de la Llei 56/2003, modificat, s'adapta a aquesta nova terminologia i tot i que introdueix algunes modificacions en la determinació de l'esmentada cartera, el contingut d'aquesta es continua definint de la mateixa manera que el citat catàleg, com «els serveis comuns que han de prestar els serveis d'ocupació a les persones, tant desocupades com ocupades, i a les empreses».

Respecte de l'enquadrament competencial de l'article 114, apartats sis i dotze de la Llei 18/2014, en la mesura que el seu objecte afecta la prestació administrativa d'aquells serveis que participen en l'aplicació de polítiques públiques orientades a facilitar l'ocupació dels treballadors desocupats i la seva reincorporació al mercat de treball, considerem que el títol prevalent és el de l'article 149.1.13 CE, més que no pas el de l'article 149.1.7 CE, que se circumscriu a l'àmbit més acotat materialment de la «legislació laboral».

Dit això, l'Estat disposa de la capacitat normativa per establir les bases, i en el cas que ens ocupa, entenem que la competència per a la planificació general de l'activitat econòmica comprèn la possibilitat de determinar un mínim comú denominador per al conjunt dels serveis públics d'ocupació de les comunitats autònomes en relació amb les prestacions administratives que s'ofereixen a les persones usuàries.

Ara bé, acceptada aquesta premissa, també cal tenir present que la regulació bàsica que emani de l'Estat ha de deixar el marge suficient per tal que la Generalitat pugui establir i implementar la seva política pròpia en aquest àmbit, tal com ho ha reconegut reiteradament la jurisprudència constitucional mateixa quan ha argumentat que, sens perjudici de respectar les bases estatals, les comunitats autònomes han de disposar d'un marge suficient d'actuació que els permeti establir, mitjançant l'exercici de la seva activitat legislativa, ordenaments complementaris que satisfacin els seus interessos peculiars i adoptar polítiques pròpies en el sector material afectat (entre d'altres, STC 22/2012, de 16 de febrer, FJ 2; 8/2010, de 27 d'abril, FJ 8.b; 97/2001, de 5 d'abril, FJ 6; 197/1996, de 28 de novembre, FJ 8). En el mateix sentit ens vam pronunciar en el DCGE 6/2012, d'1 de juny (FJ 5.3), tot i tractar-se d'una matèria distinta, en aquell cas sanitari, però també en un esquema competencial de bases-desenvolupament.

Tornant a la regulació que efectuen els apartats sisè i dotzè de l'article 114 sobre la cartera comuna de serveis, es preveu la possibilitat que sigui complementada addicionalment pels respectius serveis públics d'ocupació, i es remet la concreció del seu abast a un posterior desenvolupament reglamentari de l'Estat.

D'acord amb aquests dos elements, hem d'arribar a la conclusió que les previsions normatives objecte del nostre examen, per si mateixes, no manifesten motiu de taxa d'inconstitucionalitat o de vulneració de les competències de la Generalitat. I això anterior, sens perjudici que, en el corresponent i subsegüent moment, el reglament que s'aprovi, detallant l'abast dels serveis comuns, pugui esdevenir tan exhaustiu, complet o sobredimensionat que impedeixi de manera efectiva l'exercici de la capacitat de desplegament complementari, que estatutàriament té reconeguda la Generalitat. Si fos així, l'acció de la Generalitat s'hauria d'adreçar contra aquesta norma reglamentària, atès que objectivaria un retret que, a hores d'ara, segons el text de la Llei 18/2014, encara es tracta d'un mer judici preventiu.

En conseqüència, els apartats sis i dotze de l'article 114 de la Llei 18/2014, pels quals es modifiquen els articles 9.7 i 19 ter, de la Llei 56/2003, de 16 de desembre, d'ocupació, no vulnereu les competències de la Generalitat previstes als articles 152.2 i 170.1 EAC.

B) A continuació, examinarem l'apartat set del mateix article 114, concretament. En concret, atesa la sol·licitud del Govern, la modificació que du a terme de la lletra h de l'article 13 de la Llei 56/2003, en virtut del qual s'atribueixen al Servei Públic d'Ocupació Estatal (en endavant, SEPE) la gestió i l'execució de determinats plans i programes en l'àmbit de les polítiques actives d'ocupació, principalment en matèria de formació professional contínua i ocupacional. De fet, es tracta d'una previsió que ja ha estat objecte d'impugnació per part de la Generalitat davant del Tribunal Constitucional, atès que, substancialment, ja es preveia a l'originària Llei 56/2003 (antic art. 13.e). Recentment, s'ha dictat la STC 22/2014, de 13 de febrer, que resol l'esmentat recurs d'inconstitucionalitat, a la qual farem referència més endavant.

Així mateix, hem d'afegir que la precitada regulació és idèntica, en la seva íntegra literalitat, a la disposició addicional vuitanta-unena de la Llei 17/2012, de 27 de desembre, de pressupostos generals de l'Estat per a l'any 2013, sobre la qual ens vam pronunciar, a petició del Govern de la Generalitat, mitjançant el DCGE 3/2013, de 26 de febrer. Aquesta norma atribuïa al SEPE l'execució dels serveis i els programes finançats anualment a càrrec de la reserva de crèdit establerta en el seu pressupost, en els casos següents: quan la seva gestió afecti un àmbit geogràfic superior al d'una comunitat autònoma i requereixi una coordinació unificada; quan estiguin dirigits a la millora de l'ocupació mitjançant la col·laboració del SEPE amb altres òrgans estatals, per a la realització d'accions formatives; quan tinguin com a finalitat la integració laboral de treballadors immigrants i l'ordenació dels fluxos migratoris i es duguin a terme en els països d'origen; i, finalment, quan es tracti de programes excepcionals i de durada determinada, l'execució dels quals afecti tot el territori nacional i que, per a ésser efectius i oferir idèn-

tiques possibilitats de gaudi i d'obtenció, requereixin una gestió centralitzada.

Ara bé, en el precitat pronunciament consultiu ja vàrem indicar que la disposició addicional llavors examinada, tot i el seu ancoratge i similitud formal amb el text de l'article 13.h de la Llei d'ocupació, tenia, des de la perspectiva del seu enquadrament competencial, una naturalesa i un objecte diferents, ja que en aquell cas no era tant una regulació general inserible en l'article 149.1.13 CE, com una reserva de gestió dels crèdits pressupostaris vinculats a les aplicacions pressupostàries afectades durant l'exercici 2013. D'aquesta manera atès que se centraven en les activitats de formació professional, a efectes de la seva qualificació, les vam situar preferentment en l'article 149.1.7 CE.

D'acord amb això, vam concloure la vulneració de les competències de la Generalitat en els exposats quatre supòsits que contenia la disposició addicional, en la mesura que establien amb caràcter general el desaproperament de l'Administració autonòmica de les funcions executives en la gestió de les accions de formació, sense acreditar l'excepcionalitat que, necessàriament i casuísticament, ha de concórrer per justificar la seva centralització. Així mateix, amb ocasió de l'anàlisi concreta dels diferents epígrafs vam constatar que la justificació o explicació de la centralització de la gestió de les ajudes era merament formal o nominalista, limitant-se el legislador estatal a incorporar «en la literalitat del text simplement l'equivalent a l'enunciat del requisit que la doctrina constitucional exigeix per tal que l'exercici de la funció executiva es desplaci de la Generalitat a l'Estat». I en un altre supòsit, en el qual s'invocava el títol competencial de l'article 149.1.2 CE, vam afirmar que aquest no podia ser «utilitzat com un "títol horitzontal d'abast il·limitat" que enervi les competències sectorials de les comunitats autònomes emparant-se en la possible incidència de les accions en la població migratòria» (FJ 3.4).

Cal dir, que, d'ençà el moment en el qual vam aprovar el citat Dictamen, el Tribunal Constitucional ha tingut l'ocasió d'emetre diverses resolucions sobre la qüestió ara examinada, és a dir, amb relació als fons que la Llei de pressupostos generals de l'Estat destina a finançar subvencions gestionades pel SEPE. En aquest sentit, hem de fer referència a la ja indicada STC 22/2014, de 13 de febrer que, entre d'altres, s'ha pronunciat respecte del precedent article 13.e de la Llei 56/2003, d'ocupació (FJ 7), conclouent que la impugnació té caràcter preventiu i que aquest article exigeix precisament els tres requisits que, segons la doctrina constitucional, justifiquen la gestió centralitzada dels programes i serveis pel SEPE.

En la mateixa línia, també resulta oportú esmentar les STC 88/2014, de 9 de juny i 112/2014, de 7 de juliol, que analitzen el Reial Decret, 395/2007, de 23 de març, pel qual es regula el subsistema de formació professional per a l'ocupació, i específicament, l'arti-

cle 6.4, que fa referència als esmentats fons gestionats pel SEPE. En aquestes dues decisions, el Tribunal, seguint la doctrina general exposada a la STC 22/2014, ha reiterat el caràcter excepcional del desplaçament competencial dels poders autonòmics per la mera incidència del fenomen de la supraterritorialitat, tot i que, en l'examen concret del citat precepte reglamentari, ha sostingut que era ajustat a la Constitució:

«habida cuenta de que el mismo efectúa una mera declaración enunciativa de las circunstancias o criterios que habrán de aplicarse a los planes o acciones formativas, para que su financiación pueda realizarse mediante subvenciones gestionadas por el Servicio Público de Empleo Estatal, criterios que se plasmarán en las disposiciones que reglamenten en el futuro dichas acciones formativas. Serán pues estas disposiciones, en las que se concreten las distintas acciones formativas, las que permitirán apreciar si concurren o no las circunstancias justificativas de la excepcionalidad determinante de la atribución al Estado de facultades de gestión.» (STC 88/2014, FJ 6 i 112/2014, FJ 7)

En síntesi, la interpretació de la majoria del Tribunal Constitucional –tot i la discrepància dels vots particulars que més endavant exposarem i que coincideixen amb la nostra doctrina– ha traslladat a les disposicions que en el futur reglamentin les accions formatives les possibles taxes d'inconstitucionalitat.

Dit això i malgrat el sentit dels darrers pronunciaments constitucionals que acabem d'indicar, pel que fa al nostre parer consultiu en el present Dictamen, hem de reiterar la conclusió d'inconstitucionalitat, ara amb motiu de la Llei 18/2014 i, concretament, de l'apartat set de l'article 114.

I hem de refermar aquesta posició perquè la formulació de l'esmentada regulació, amb independència del posterior desenvolupament reglamentari, per si mateixa, comporta una atribució genèrica i general de funcions executives al SEPE, que resulta incompatible amb el caràcter taxat i, per tant, excepcional, puntual i casuístic que exigeix la doctrina general.

Efectivament, en la configuració de l'article 114.set de la Llei 18/2014, el principi del desbordament territorial com a mecanisme atributiu de competències en favor de l'Estat es normalitza i s'integra en l'ordenament jurídic, mitjançant la legislació de capçalera sectorial, és a dir la Llei estatal d'ocupació, amb la conseqüent sotstracció de les competències a comunitats autònomes, en un àmbit material en el qual, com és sabut, els corresponen, indubtablement, les funcions de gestió i tramitació dels fons destinats a les polítiques d'ocupació.

Així, el nou redactat de l'article 13.h de la Llei 56/2003, atribueix la capacitat executiva a l'esmentat organisme estatal, sense preveure explícitament els criteris que la jurisprudència ve exigint com a requisits necessaris i imprescindibles per a la centralització estatal. El seu redactat negligeix la formulació de la

regla prevalent, que únicament admet la centralització quan hagi estat impossible el fraccionament territorial mitjançant la fixació de punts de connexió o el recurs als mecanismes de col·laboració que facin compatible l'assoliment de la finalitat de les accions formatives amb el degut respecte de les capacitats autonòmiques.

En sentit oposat, el precepte objecte de Dictamen identifica la supraterritorialitat i la necessitat de coordinació amb la gestió unificada i preveu amb naturalitat i, amb una simple clàusula de salvaguarda nominalista, que la capacitat executiva correspongui amb caràcter general al SEPE. I l'anterior, segons el nostre parer, és incompatible amb el respecte efectiu, en seu de la Llei 18/2014, de la doctrina de distribució competencial vigent en l'àmbit de les polítiques actives de foment de l'ocupació.

Val a dir, com afegit, que aquest mateix criteri és el que també han adoptat els tres vots particulars que acompanyen les precitades STC 22/2014, 88/2014 i 112/2014. En concret, en el primer, referint-se a l'article 13.e de la Llei 56/2003, es raona que la seva impugnació no es pot qualificar de preventiva, ja que es tracta d'una construcció legal que inequívocament reserva de forma general a l'Estat la competència executiva per a la gestió dels fons, en un àmbit on s'ha «reiterado hasta la saciedad el carácter excepcional y, por tanto, no generalizable, de la gestión estatal centralizada». I, de forma coincident, en el segon s'argumenta que l'article 6.4 RD 395/2007 vulnera de forma real i efectiva les competències executives autonòmiques per a la gestió dels programes a què es refereix, ja que construeix artificialment i de forma absolutament vetada per la jurisprudència constitucional mateixa, un supòsit d'impossibilitat de fraccionament d'aquesta gestió, sobre la base d'utilitzar el criteri de la supraterritorialitat, «aderezándolo con otros datos». Al fil del raonament exposat, recorda que el «radio de acción de los solicitantes no puede resultar relevante, pues el ejercicio de las competencias de desarrollo de las ayudas y de gestión de las mismas por parte de la Comunidad Autónoma cabría siempre en la medida en que el programa se ejecute en su propio territorio» (STC 38/2012, de 26 de març, FJ 5) o que «la necesidad de coordinación estatal no se solventa reservando al Estado la competencia ejecutiva, sino a través de la competencia de coordinación general que ostenta».

D'aquesta manera i segons els arguments que acabem d'exposar, hem de concloure que l'article 114, apartat set, de la Llei 18/2014, en la modificació que efectua de la lletra h de l'article 13 de la Llei 56/2003, vulnera les competències executives de la Generalitat *ex* articles 152.2, 170.1.b i 114.4 i 5 EAC i no troba empara en l'article 149.1 CE, subapartats 13 i 7.

C) A continuació, examinarem els apartats disset i divuit de la Llei 18/2014, pels quals es modifiquen els articles 23 i 25 de la Llei 56/2003.

L'article 23 estableix el concepte de les polítiques públiques d'ocupació, integrades pel conjunt de serveis i programes d'orientació, ocupació i formació dirigits a millorar les possibilitats d'accés al treball, per compte d'altri o propi, de les persones desocupades, al manteniment de l'ocupació i a la seva promoció professional i al foment de l'esperit empresarial i de l'economia social (apt. 1). Com en la redacció anteriorment vigent, disposa que les polítiques esmentades hauran de tenir en compte l'Estratègia espanyola d'activació per a l'ocupació, i que es gestionen pels serveis públics d'ocupació, entre d'altres, mitjançant la concessió de subvencions. La nova versió, que ara es dictamina, especifica que en el desenvolupament de les esmentades polítiques s'hauran de tenir en compte els serveis comuns establerts en la normativa estatal d'aplicació, així com també el conjunt d'aspectes que conformen els sis eixos principals de l'Estratègia, enunciats a l'article 4 bis.4 de la Llei 56/2003: orientació, formació, oportunitats per a l'ocupació, igualtat d'oportunitats en l'accés a l'ocupació, emprenedoria i millora del marc institucional (apt. 4).

En consonància amb l'anterior, l'article 25 atribueix al SEPE i a les comunitats autònomes el desenvolupament de les polítiques actives d'ocupació, segons els eixos establerts al citat article 4 bis.4, els quals, abans, s'incorporaven, semblantment, en aquest precepte mateix. De fet, l'aspecte més destacat de la nova redacció és la remissió a la norma reglamentària estatal per regular els serveis i programes i els continguts comuns i mínims que són aplicables en tot el territori de l'Estat, mentre que, abans, s'habilitava de forma genèrica al SEPE i als altres serveis públics d'ocupació autonòmics per al disseny i el desenvolupament de les accions i mesures «en el seu àmbit competencial» respectiu.

Amb relació als preceptes exposats, que ambdues peticions de dictamen qüestionen, la sollicitud del Govern considera que la incorporació dels continguts comuns establerts a la normativa estatal «suposa una limitació de les competències executives autonòmiques i la prohibició d'adaptar els programes a les necessitats reals de cada comunitat autònoma».

Pel que fa als retrets que formula el sol·licitant hem de manifestar que els articles 23 i 25 no contenen motius constitutius d'una possible vulneració de les competències executives de la Generalitat *ex* articles 152.2 i 170.1 EAC. En primer lloc, cal recordar que tant si ens situem en l'enquadrament competencial de l'article 149.1.13 CE com en el de l'article 149.1.7 CE, l'Estat té en ambdós supòsits la capacitat normativa per aprovar, en tot cas, unes bases comunes que determinin la definició de les polítiques públiques d'ocupació (art. 23) i llur desenvolupament (art. 25), sempre que siguin respectuoses amb les competències de la Generalitat.

Segons aquest paràmetre, que hem exposat amb detall a l'inici del present fonament jurídic, el contingut de

l'apartat disset de la Llei 18/2014 quan fixa l'obligació de tenir en compte, a l'hora de desenvolupar les polítiques actives d'ocupació, l'Estratègia espanyola d'activació per a l'ocupació i els continguts comuns per a la seva aplicació, no incorre en un excés competencial, en la mesura que, en l'apartat tercer del mateix article reconeix que «els recursos econòmics destinats a les polítiques actives d'ocupació han de ser gestionats pels serveis públics d'ocupació, que poden desenvolupar els serveis i programes que considerin necessaris, tenint en compte els aspectes recollits en l'apartat 1 d'aquest article», i afegeix que «[a]quests serveis i programes es poden gestionar mitjançant la concessió de subvencions públiques, contractació administrativa, subscripció de convenis, gestió directa o qualsevol altra forma jurídica ajustada a dret». D'acord amb això, per tant, la Generalitat disposa de la corresponent capacitat per implementar les seves pròpies polítiques mentre no entrin en contradicció amb els criteris comuns estatals, formulació, aquesta, respectuosa amb la doctrina constitucional vigent que, com hem vist abans en aquest mateix fonament jurídic, exigeix que en l'àmbit de les competències bàsiques el legislador estatal reguli deixant un marge suficient per tal de fer possible la legítima intervenció de les comunitats autònomes.

En la mateixa línia, ens hem de pronunciar respecte de l'apartat divuit de la Llei 18/2014, amb el benentès que –i en el mateix sentit que hem assenyalat amb motiu de la cartera comuna dels serveis públics d'ocupació– el desenvolupament reglamentari que preveu haurà de respectar el marge que li ha de correspondre exercir a la Generalitat en virtut dels seus títols competencials.

Així, el futur reglament que reguli «els serveis i programes i continguts comuns que seran d'aplicació en tot el territori de l'Estat» haurà de ser formulat seguint un esquema de bases-desenvolupament que permeti a la Generalitat l'exercici de les seves capacitats, fonamentalment executives, però també normatives *ex* article 152.2 EAC, en l'àmbit de les polítiques de foment de l'ocupació. En cas de no ser així, òbviament els poders catalans podran recórrer al corresponent procediment de conflictivitat competencial.

Després de les consideracions efectuades, i a efectes del nostre pronunciament en aquest Dictamen, hem de concloure que l'article 114, apartats disset i divuit, de la Llei 18/2014, en la modificació que realitza dels articles 23 i 25 de la Llei 56/2003 no vulnera les competències de la Generalitat.

4. Tot seguit, examinarem en un tercer bloc, de manera agrupada, els preceptes següents:

D'una banda, l'apartat dos de l'article 116 de la Llei 18/2014, que modifica l'article 2 de la Llei 14/1994, d'1 de juny, per la qual es regulen les empreses de treball temporal. En concret, l'esmentat precepte es refereix a l'autorització que requereixen les persones fí-

siques o jurídiques que pretenguin realitzar l'activitat constitutiva d'empresa de treball temporal. Pel que ara interessa, a partir de la reforma dictaminada, es preveu expressament que l'autorització sigui única i tingui eficàcia en tot el territori estatal, i que correspon atorgar-la a les comunitats autònomes quan l'empresa disposi de centres de treball en el territori d'una sola comunitat, o a la Direcció General d'Ocupació del Ministeri d'Ocupació i Seguretat Social, si l'empresa disposa de centres de treball en dues o més comunitats autònomes (apts. 1 i 4).

Respecte de l'apartat 4 del nou article 2 de la Llei 14/1994, la Generalitat qüestiona que la funció d'autorització administrativa d'aquelles empreses que comptin amb centres en dues o més comunitats autònomes s'atribueixi de manera immediata a l'Administració de l'Estat.

I, de l'altra, l'apartat dos de l'article 117 de la Llei 18/2014, pel qual es modifica l'article 21 bis de la Llei 56/2003, relatiu a les agències de col·locació. Aquest precepte, de forma semblant al supòsit anterior, prescriu que, per tal de poder actuar, les esmentades agències hauran de presentar una declaració responsable davant el SEPE, quan duguin a terme la seva activitat des de centres de dues o més comunitats autònomes, o davant els serveis públics d'ocupació autonòmics, quan la realitzin des de centres de treball establerts únicament al territori de la comunitat. Afegeix, a més, que correspon igualment a l'Administració estatal rebre la declaració responsable en cas que l'activitat de l'agència es realitzi utilitzant exclusivament mitjans electrònics (apt. 2).

Amb relació a l'apartat 2 d'aquest article 21 bis, la Generalitat considera també contrari a les seves competències que correspongui al SEPE la funció executiva de rebre les declaracions responsables de les agències d'ocupació que pretenguin iniciar una activitat mitjançant centres a dues o més comunitats autònomes.

Com es pot deduir d'ambdues objeccions, el retret consisteix en un presumpte supòsit de desapoderament competencial per raó del principi de la supraterritorialitat.

Quant al paràmetre aplicable per tal de resoldre la controvèrsia, hem de situar-la en l'àmbit material corresponent al títol competencial de la matèria laboral *ex* article 149.1.7 CE, en aquest cas, projectat sobre la regulació relativa a les empreses d'intermediació i a les agències de col·locació que operen en el mercat de treball. Així, l'activitat fonamental de les primeres consisteix en contractar treballadors per posar-los a disposició d'una altra empresa usuària amb caràcter temporal (art. 1 Llei 14/1994). A més, poden efectuar tasques d'intermediació laboral com a agències de col·locació quan compleixin els requisits establerts per la Llei 56/2003, entenent que la intermediació laboral és el conjunt d'accions que té per objecte posar en

contacte les ofertes de treball amb els treballadors que busquen ocupació (art. 20 Llei 56/2003).

Concretament, el contingut i la finalitat de la regulació que ara es qüestiona, incideix en funcions administratives i de naturalesa executiva exercides sobre empreses i agències que poden manifestar un abast d'actuació supracomunitari. En aquest àmbit material, i en relació amb el funcionament de les agències de col·locació, hem d'assenyalar que, entre les competències executives que sobre treball i relacions laborals corresponen a la Generalitat, l'article 170.1.d EAC li atribueix expressament «[l]a intermediació laboral, que inclou la regulació, l'autorització i el control de les agències de col·locació».

Sobre el cànon interpretatiu, hem de recordar un cop més, que el precitat criteri del desbordament territorial no pot actuar com a principi atributiu de competències. I com ja hem indicat repetidament en aquest mateix fonament jurídic, l'assumpció de competències executives per part de l'Estat ha de ser l'excepció, per la qual cosa únicament serà admissible quan concorrin determinades circumstàncies que han estat taxades per la doctrina constitucional. En aquest punt, ens resultarà suficient amb citar una de les darreres síntesis doctrinals que ha recollit la jurisprudència més recent, precisament en un cas també enquadrat competencialment en l'àmbit de les polítiques actives d'ocupació. En particular, en la matèria de la formació professional ocupacional:

«debe recordarse que el principio de territorialidad de las competencias autonómicas significa, en lo que aquí interesa, que esas competencias deben tener por objeto fenómenos, situaciones o relaciones radicadas en el territorio de la propia Comunidad Autónoma. Ello no implica necesariamente que cuando el fenómeno objeto de las competencias autonómicas se extiende a más de una Comunidad Autónoma, éstas pierdan en todo caso y de forma automática la competencia, y que la titularidad de la misma deba trasladarse necesariamente al Estado; semejante traslado de la titularidad, que ha de ser excepcional, sólo puede producirse cuando “no quepa establecer ningún punto de conexión que permita el ejercicio de las competencias autonómicas o cuando además del carácter supraautonómico del fenómeno objeto de la competencia, no sea posible el fraccionamiento de la actividad pública ejercida sobre él y, aun en este caso, siempre que dicha actuación tampoco pueda ejercerse mediante mecanismos de cooperación o de coordinación y, por ello, requiera un grado de homogeneidad que sólo pueda garantizar su atribución a un único titular, forzosamente el Estado, y cuando sea necesario recurrir a un ente supraordenado con capacidad de integrar intereses contrapuestos de sus componentes parciales, sin olvidar el peligro inminente de daños irreparables, que nos sitúa en el terreno del estado de necesidad” (STC 102/1995, de 26 de

junio, FJ 8 y STC 194/2004, de 4 de noviembre, FJ 7)» (STC 244/2012, de 18 de desembre, FJ 7).

Aquesta doctrina és la que ha aplicat el Consell en diversos dictàmens, com ara els DCGE 5/2013, de 20 de juny (FJ 2 i 3); 17/2012, de 20 de desembre (FJ 2 i 3) i 5/2012, de 3 d'abril (FJ 4), en els quals també examinàvem normes que preveïen situacions equivalents de centralització de les funcions executives per raó del caràcter supraterritorial.

Un cop exposat, en aquests termes, el paràmetre aplicable respecte dels preceptes que ara ens pertoca analitzar, hem de dir que en totes dues normes s'incomplixen els requisits que la jurisprudència constitucional prescriu. Tant en el cas de les empreses de treball temporal com en el de les agències de col·locació res no impedia al legislador estatal la fixació de determinats punts de connexió respectuosos amb les competències de la Generalitat.

D'una banda, en el cas de les empreses de treball temporal (art. 2.4) el fet que aquestes disposin de centres o seus en més d'una comunitat autònoma no comporta immediatament l'exigència ni la necessitat que la potestat administrativa relativa a la seva autorització hagi de ser exercida de manera centralitzada per part de l'Administració estatal. En supòsits d'aquesta naturalesa, i tenint en compte que la normativa estatal ja regula i incorpora aquells elements d'homogeneïtat que el legislador competent considera necessaris, l'establiment d'un punt de connexió, com per exemple la seu social o l'àmbit principal en el qual presta la seva activitat (tenint en compte, entre altres criteris, les dades de facturació o de recursos humans) hauria estat possible i alhora respectuós amb les facultats executives que legítimament corresponen als poders autonòmics.

Per contra, la norma que examinem, no fixa cap punt de connexió, ni preveu cap mecanisme de col·laboració, i ni tan sols justifica mínimament el perquè de la necessitat inexcusable de l'atribució de la funció d'autorització a l'Estat. Fet que, per les raons que acabem d'exposar, en cap cas es dedueix o es desprèn de manera natural de l'activitat administrativa per si mateixa, en la mesura que aquesta mena de funcions de mera autorització difícilment manifesten dificultats tècniques que impedeixin el seu exercici per part dels poders que amb caràcter ordinari tenen reconeguda la corresponent competència executiva.

I, de l'altra, pel que fa a la regulació referent a les agències de col·locació, els arguments són exactament els mateixos, amb l'agreuja, fins i tot, que en aquest supòsit es tracta d'un mer lliurament d'una documentació administrativa, concretament una declaració responsable. El fet que la legislació atribueixi de manera centralitzada al SEPE aquest tipus de funció executiva tan elemental no té cap mena de justificació que avalu constitucionalment el desapoderament a les comunitats autònomes d'una funció tan essencialment i

simplement executiva, que pot ser coordinada a nivell estatal amb els mecanismes més elementals de transmissió de la informació corresponent.

Així mateix, l'atribució al SEPE d'aquesta competència executiva quan l'agència vehiculi la seva activitat a través de mitjans electrònics, mereix igual retret d'inconstitucionalitat. En aquest sentit, recordem, a més, com vàrem dir en el DCGE 5/2013 (FJ 2), que els mitjans tècnics guarden una relació instrumental amb l'activitat executiva de les administracions públiques i que, per tant, les noves tecnologies no constitueixen una matèria competencial. En el cas que ara ens ocupa, el fet que la utilització de mitjans electrònics faciliti la projecció extraterritorial de les actuacions de les agències de col·locació no impedeix tampoc al legislador estatal establir el corresponent punt de connexió, que respecti les competències executives autonòmiques.

En conclusió, els articles 116, apartat dos, i 117, apartat dos, de la Llei 18/2014, en la modificació que realitzen dels articles 2.4 de la Llei 14/1994 i 21 bis.2 de la Llei 56/2003, respectivament, vulneren les competències de la Generalitat previstes a l'article 170.1 EAC i no troben empara en l'article 149.1.7 CE.

5. Per cloure el present fonament jurídic, cal que fem esment a la disposició final primera de la Llei 18/2014 que, com sabem, invoca les competències en les quals s'empara l'Estat per elaborar l'esmentada Llei. En concret, al seu apartat 6, que allega les competències de l'article 149.1 CE, clàusules 7^a, 13^a i 17^a, per fonamentar la regulació del títol IV, sobre les mesures de foment de l'ocupabilitat i l'ocupació, el qual inclou els articles examinats en aquest fonament jurídic.

D'acord amb el que hem raonat en el fonament jurídic segon en referir-nos a altres apartats de la mateixa disposició final primera, són traslladables a l'apartat 6 de l'esmentada disposició, que ara s'examina, les conclusions a què hem arribat respecte de cadascun dels preceptes analitzats en el present fonament jurídic quart, amb l'abast i els termes indicats.

En conseqüència, la disposició final primera, apartat 6, de la Llei 18/2014 vulnera les competències de la Generalitat (art. 170.1 i 152.2 EAC) i no habilita l'Estat per dictar els articles 92, apartat 3, en l'incís segon «Correspon a aquest òrgan directiu les decisions, les resolucions o els acords referents a les matèries competència del fitxer», i apartat 4; 98, apartat 5; 101; 102; 114, apartat set, en la modificació que efectua de la lletra h de l'article 13 de la Llei 56/2003; 116, apartat dos, i 117, apartat dos, ni la disposició final segona, apartat 4, en l'incís final «així com per a l'habilitació dels formularis i models necessaris per al seu desplegament».

Cinquè. Examen dels preceptes sol·licitats de la Llei 18/2014, relatiu a l'impost sobre els dipòsits en les entitats de crèdit

Amb la finalitat de respondre adequadament a les sol·licituds presentades, en la part dedicada a l'impost sobre els dipòsits en les entitats de crèdit (en endavant, IDEC), en aquest fonament jurídic donarem compte del contingut de l'article 124 de la Llei 18/2014 i del seu context normatiu i descriurem les alegacions dels peticionaris de dictamen; a continuació, establim un paràmetre general de constitucionalitat i d'estatutarietat relatiu a l'aspecte que ara dictaminem; i per finalitzar, examinarem i resoldrem els dubtes plantejats, tot aplicant el cànon establert en relació amb el precepte sol·licitat.

1. L'article 124 de la Llei 18/2014, s'inclou en el títol V referit a les «Mesures fiscals» i té per objecte, en el seu apartat primer, la modificació, amb efectes des de l'1 de gener de 2014, de l'article 19 de la Llei 16/2012, de 27 de desembre, per la qual s'adopten diverses mesures tributàries destinades a la consolidació de les finances públiques i a l'impuls de l'activitat econòmica, que va crear l'impost sobre els dipòsits en les entitats de crèdit. En l'apartat segon, afegeix una disposició transitòria única a la Llei 16/2012 que fixa el règim aplicable en relació amb les comunitats autònomes mentre l'impost no es configuri com a tribut cedit. En concret, en paraules del preàmbul de la norma, la modificació que du a terme l'article 124 té per objecte «garantir una tributació harmonitzada dels dipòsits constituïts a les entitats de crèdit en tot el territori espanyol» (apt. IX, par. vuitè).

A aquest efecte, el precepte examinat conté prescripcions relatives a diversos elements del tribut, com ara, el període impositiu i la meritació, la base imposable, la quota tributària o també l'autoliquidació de l'impost i l'obligació d'efectuar pagament a compte. A més, afegeix una previsió en relació amb les mesures de compensació i la distribució de la recaptació. Sobre la regulació que s'estableix, podem destacar el fet que el tipus de gravamen se situa ara en un 0,03 % davant del 0% que preveia la regulació anterior (art. 124.primers, tres, que dona nova redacció a l'apartat vuit de l'article 19 de la Llei 16/2012).

Derivat d'això anterior, es preveu un sistema de distribució de la recaptació obtinguda que s'efectua en funció d'on radiquin la seu central o les sucursals dels contribuents en què es mantinguin els fons de tercers gravats, i en el cas de recaptació no presencial, es reparteix entre totes les comunitats autònomes en proporció a l'import distribuït d'acord amb el paràgraf anterior. A més, es difereix al reglament l'establiment del procediment que han de seguir les operacions de tresoreria mitjançant les quals es posa anualment a disposició de les comunitats autònomes l'import de recaptació (art. 124.primers.set, que afegeix un nou

apartat catorze a l'article 19 i l'actual passa a tenir el número quinze).

Pel que fa al context normatiu en què s'insereix el precepte objecte de dictamen, hem de fer notar que, en l'àmbit estatal, la creació de l'IDEC es va dur a terme mitjançant l'article 19 de la Llei 16/2012, que, com acabem de dir, és el precepte que ara modifica l'article 124 de la Llei 18/2014. Aquest Consell, en resposta a la sol·licitud del Govern de la Generalitat i a la de més d'una desena part dels diputats del Parlament va tenir ocasió de pronunciar-se sobre el mencionat article 19 en el DCGE 2/2013, de 21 de febrer. Seguidament, els mateixos ens sol·licitants van interposar sengles recursos d'inconstitucionalitat contra aquest precepte (núm. 1873-2013 i 1808-2013, respectivament), que es troben en l'actualitat pendents de resolució.

Posteriorment, es va dictar el Reial decret llei 8/2014, ara convertit en la Llei 18/2014, que conté, en els mateixos termes, el controvertit article 124.

Finalment, cal citar l'Ordre HAP/2178/2014, de 18 de novembre, per la qual s'aprova el model 410 de pagament a compte de l'impost sobre dipòsits en les entitats de crèdit i s'estableixen les condicions i el procediment per a la seva presentació i es modifica l'Ordre EHA/3127/2009, de 10 de novembre.

També aquest tipus d'activitat financera ha estat sotmesa a gravamen en l'àmbit autonòmic. La primera comunitat autònoma que va crear un impost d'aquest tipus va ser Extremadura mitjançant la Llei 14/2001, de 29 de novembre, posteriorment refosa en el Decret legislatiu 2/2006, de 12 de desembre, pel qual s'aprova el Text refós de les disposicions legals de la Comunitat Autònoma d'Extremadura en matèria de tributs propis. Aquesta norma va ser objecte de recurs d'inconstitucionalitat per part del President del Govern de l'Estat que va donar lloc a la STC 210/2012, de 14 de novembre, en què es va resoldre que l'impost extremeny era conforme amb el bloc de la constitucionalitat. Amb posterioritat a la Llei extremenya, les comunitats autònomes d'Andalusia i Canàries van aprovar, també, sengles normes de creació d'aquest tipus de tribut (art. 6 de la Llei del Parlament d'Andalusia 11/2010, de 3 de desembre, de mesures fiscals per a la reducció del dèficit públic i per a la sostenibilitat, i art. 41 de la Llei del Parlament de Canàries 4/2012, de 25 de juny, de mesures administratives i fiscals).

A la legislació anterior, cal afegir, d'una banda, la creació de l'IDEC per l'article 41 de la Llei 3/2012, de 28 de desembre, del Principat d'Astúries refosa pel Decret Legislatiu 1/2014, de 23 de juliol, pel qual s'aprova el text refós de les disposicions legals del Principat d'Astúries en matèria de tributs propis, que preveu la regulació de l'impost en els articles 52 i següents. De l'altra, la previsió d'aquest impost en l'article 161 de la Llei de la Comunitat Valenciana 5/2013, de 23 de de-

sembre, de mesures fiscals, de gestió administrativa i financera, i d'organització de la Generalitat.

Pel que fa a l'àmbit de Catalunya, l'activitat normativa sobre l'IDEC es va iniciar amb la seva creació pel Decret llei 5/2012, de 18 de desembre, que va ser validat pel Parlament de Catalunya el 23 de gener de 2013, tot acordant la seva tramitació com a projecte de llei, el text del qual en la fase de Dictamen de Comissió, com hem dit, va ser objecte del Dictamen d'aquest Consell 9/2014, de 27 de febrer. Sobre aquest Decret llei es va presentar pel President del Govern de l'Estat el recurs d'inconstitucionalitat núm. 7279/2012, amb invocació de l'article 161. 2 CE, la qual cosa va produir la suspensió de la seva vigència i aplicació. Posteriorment, per ITC 123/2013, de 21 de maig, el Tribunal Constitucional en va aixecar la suspensió.

Fruit del procediment legislatiu esmentat es va aprovar la Llei catalana 4/2014, de 4 d'abril, de l'impost sobre dipòsits de les entitats de crèdit. En relació amb aquesta norma, s'han iniciat negociacions prèvies per tal de resoldre les discrepàncies competencials plantejades per l'Estat, en el sí de la Subcomissió de Seguiment Normatiu, Prevenció i Solució de Conflictes de la Comissió Bilateral Generalitat-Estat, aprovades per Acord de la Subcomissió esmentada de 23 de maig de 2014 i fet públic per Resolució GRI/1763/2014, de 30 de juny. El desenvolupament de la Llei s'ha efectuat pel Decret 126/2014, de 23 de setembre, pel qual se n'aprova el Reglament, al qual cal afegir l'Ordre ECO/285/2014, de 26 de setembre, per la qual s'aprova el model d'autoliquidació 960.

2. Una vegada exposats el contingut i el context normatiu en el qual s'incardina el precepte, ens referirem seguidament als dubtes que plantegen les dues peticions de dictamen.

A) El Govern de la Generalitat planteja dos dubtes de constitucionalitat i d'estatutarietat. El primer, en relació amb l'article 124.primers.tres de la Llei 18/2014, en l'elevació al 0,03% del tipus de gravamen que efectua respecte al 0% que preveia la versió originària del precepte. El segon, quant a l'article 124.primers.set i 124.segon de la Llei 18/2014 pel fet que el nou article 19.catorze conté un criteri de distribució contradictori, que no s'adiu amb el principi de seguretat jurídica.

Així mateix, es qüestiona també l'apartat 7 de la disposició final primera de la Llei esmentada, en la mesura que el contingut dels preceptes sotmesos a dictamen excedeix l'àmbit del títol competencial que s'hi invoca.

B) La petició d'origen parlamentari suscita tres qüestions principals. Primerament, posa en relleu que l'exposició de motius de la Llei 18/2014 estableix com a única motivació la de garantir una tributació harmonitzada, sense tenir en cap cas voluntat recaptatòria. Segonament, entén que la modificació del tipus de gravamen pretén evitar la declaració d'inconstitucionali-

tat d'un tipus zero, tal i com estava inicialment previst. I, a l'últim, la petició reclama un estudi de tot l'article 124 de la Llei 18/2014, tot i que l'argumentació se centra en el tipus de gravamen per calcular la quota tributària, és a dir, únicament en l'article 124.primers.tres de la Llei 18/2014.

3. A continuació, exposarem el cànon de constitucionalitat i d'estatutarietat al qual s'ha de subjectar l'IDEC, i recordarem, a aquest efecte, la jurisprudència constitucional i la doctrina consultiva en allò que pugui ser d'utilitat. Per la seva banda, i pel que fa al principi de seguretat jurídica, ens hi referirem en el proper apartat quan abordem l'aplicació del paràmetre al precepte sol·licitat.

L'article 124 de la Llei 18/2014 modifica, com hem esmentat, l'impost sobre dipòsits en les entitats de crèdit, establert per l'Estat en la Llei 16/2012, i a l'ensem afecta l'autonomia financera en el vessant d'ingressos de les comunitats autònomes, en tant que aquestes han de renunciar a gravar el mateix fet imposable, per la qual cosa haurem d'analitzar el poder tributari de l'Estat i el de les comunitats autònomes. En anteriors ocasions ja hem tingut l'oportunitat d'examinar aquestes qüestions i, precisament, ens hem pronunciat sobre el mateix impost que ara es modifica, com també sobre l'impost català. Es tracta dels DCGE 2/2013 i 9/2014, abans esmentats, cosa que ens permetrà tornar-hi de forma breu i resumida amb la citació corresponent.

A fi d'establir el paràmetre constitucional de referència, en aquest fonament jurídic examinarem la configuració constitucional del poder tributari a partir de les normes que el reconeixen, centrant-nos en diverses qüestions que han estat tractades en el DCGE 2/2013. En primer lloc, s'analitzarà el poder tributari estatal i, en concret, la competència per establir i regular tributs i els límits als quals aquest poder està sotmès; seguidament, recordarem succintament els elements definidors del concepte constitucional de tribut. En segon lloc, tractarem el reconeixement del poder tributari autonòmic i els límits del seu exercici, d'acord amb allò exposat en el DCGE 9/2014.

A) Primerament, sobre el poder tributari de l'Estat, com vam dir en el DCGE 2/2013, FJ 2.1, la potestat constitucional d'establir i exigir tributs es troba en els dos primers apartats de l'article 133 CE. En especial, la jurisprudència constitucional referida a l'article 133.1 CE ha destacat la seva vinculació, d'una banda, amb el deure de contribuir proclamat a l'article 31 CE, i, de l'altra, amb el bloc de la constitucionalitat relatiu al sistema de distribució de competències financeres entre els ens territorials, de manera que menciona expressament, respecte a l'àmbit competencial, «la indubtable conexión existente entre los artículos 133.1, 149.1.14 y 157.3 CE» (STC 192/2000, de 13 de juliol, FJ 6).

A partir d'aquest precepte constitucional, l'Estat pot regular «no sólo sus propios tributos, sino también el

marco general de todo el sistema tributario [...]» (STC 192/2000, de 13 de juliol, FJ 6), d'acord amb el títol competencial que reserva a l'Estat la competència exclusiva sobre la hisenda general (art. 149.1.14 CE), tot i que no es defineixi constitucionalment un sistema tributari predeterminat (STC 192/2000, de 13 de juliol, FJ 10).

Sobre l'article 149.1.14 CE, el Tribunal Constitucional, en la STC 179/1985, de 19 de desembre, entén que aquest precepte «comprende obviamente la regulación de los impuestos estatales, tanto en sus aspectos principales o fundamentales como en los accesorios o accidentales» (FJ 3), mentre l'Estat no decideixi «delegarla [la regulació] al amparo del art. 156.2 CE, o ex art. 157.1.a ceda la gestión del tributo [...], o, en fin, la Comunidad Autónoma ostente otro título competencial que la habilite para ello» (STC 16/2003, de 30 de gener, FJ 10).

Com dèiem en el Dictamen 2/2013 precitat (FJ 2.1): «el Tribunal ha relacionat l'article 149.1.14 CE amb els preceptes constitucionals relatius al finançament de les hisendes autonòmiques, les quals s'han de coordinar amb la hisenda estatal (art. 156.1 CE). Per fer efectiva aquesta coordinació, a l'Estat li correspon determinar la relació entre la hisenda estatal i les hisendes de les comunitats autònomes, amb la finalitat d'assegurar-ne l'autonomia financera, constitucionalment garantida per l'article 156.1 CE (STC 13/2007, de 18 de gener, FJ 6), i, d'acord amb l'article 157.3 CE, fixar a través d'una llei orgànica el marc i els límits dins dels quals l'autonomia financera ha d'actuar (STC 179/1987, de 12 de novembre, FJ 2)».

En qualsevol cas, l'Estat «no pot sobrepassar els límits al poder tributari que es deriven dels principis constitucionals (STC 214/1994, de 14 de juliol, FJ 5) i l'acció estatal «debe desplegarse teniendo en cuenta las peculiaridades de un sistema de autonomías territoriales» (STC 146/1986, de 25 de novembre, FJ 4), de manera que s'ha de prevenir que el poder financer de l'Estat s'utilitzi de manera que pugui «desconocer, desplazar o limitar» les competències autonòmiques (STC 13/1992, de 6 de febrer, FJ 2)».

En conseqüència, l'Estat pot establir tributs (art. 133.1 CE) respectant els principis constitucionals corresponents, entre els quals hi ha el reconeixement constitucional del poder tributari de les comunitats autònomes (art. 133.2 i 157.1.b CE) i de la seva autonomia financera (art. 156.1 CE).

A continuació, destacarem els elements essencials de tot tribut i la seva finalitat. Entre els primers, a banda del fet imposable i els subjectes obligats, cal incloure la seva quantia o els elements necessaris per a la seva quantificació (STC 63/2003, de 27 de març, FJ 7, i STC 121/2005, de 10 de maig, FJ 9), de manera que el tipus de gravamen gaudeix d'una particular rellevància (STC 19/1987, de 17 de febrer, FJ 5). Respecte

a la finalitat, aquesta és fonamentalment la d'obtenir ingressos, sens perjudici de la seva compatibilitat amb altres objectius de caràcter extrafiscal.

B) Segonament, pel que fa al poder tributari autonòmic i al reconeixement de l'autonomia financera de la Generalitat, així com als seus límits, hem de fer remissió al DCGE 9/2014, FJ 2.1, on afirmàvem que el poder tributari de les comunitats autònomes «està previst constitucionalment als articles 132.2 i 157.1 CE, complementat pels articles de l'Estatut, els quals fonamenten l'autonomia financera d'ingressos de la Generalitat (art. 201.1, 202 i 203 EAC).»

El Tribunal Constitucional ha resumit la seva doctrina anterior en la STC 96/2013, de 23 d'abril, tot dient que les comunitats autònomes són titulars de determinades competències financeres, entre les quals es troba la potestat d'establir tributs (FJ 5). En concret, s'ha pronunciat expressament sobre la legitimitat constitucional d'una comunitat autònoma per crear, per llei, un impost sobre dipòsits en les entitats de crèdit (STC 210/2012, de 14 de novembre).

Segons dèiem en el DCGE 9/2014, «Entre les fonts d'ingressos, les comunitats autònomes poden crear tributs propis (art. 157.1.b CE i art. 6 a 9 LOFCA), condicionats al fet que només poden gravar fets imposables que no hagin estat gravats per l'Estat (art. 6, apts. dos i tres, LOFCA).» (FJ 2.1). En aquest sentit, es pot dir que, amb l'actual configuració, la capacitat autonòmica de crear tributs propis és residual, ja que només es poden establir on l'Estat no hagi gravat prèviament un determinat fet imposable.

Quant a aquesta qüestió, cal recordar novament l'article 6, apartat dos, LOFCA, que afegeix a la condició anterior que:

«[...] Quan l'Estat, en l'exercici de la seva potestat tributària originària, estableixi tributs sobre fets imposables gravats per les comunitats autònomes, que suposin per a aquestes una disminució d'ingressos, ha d'instrumentar les mesures de compensació o coordinació adequades a favor d'aquestes.»

En el DCGE 9/2014, FJ 2.3, assenyalàvem que, de la comparació dels fets imposables entre l'impost estatal i el català sobre els dipòsits en les entitats de crèdit, es constata la seva identitat en les dues normes, per la qual cosa no hi havia dubte de l'equivalència entre els dos fets imposables.

En l'anàlisi de l'article 19 de la Llei 16/2012, efectuat en el DCGE 2/2013, vam considerar que el seu apartat vuit establí un gravamen general de tipus zero, que constituïa «una aparença de gravamen», atès que no tenia cap eficàcia ni implicava cap mena d'obligacions per als contribuents. Aquest gravamen no permetia la possibilitat d'obtenir ingressos, de manera que, en no existir cap prestació patrimonial, enteníem que no es-

tàvem «davant d'un tribut des del punt de vista constitucional» (FJ 3.2).

En efecte, el fet que es produís «el miratge de gravar un fet imposable», impedia que tingués lloc el fenomen vedat de la doble imposició (art. 6.2 LOFCA). Per tant, el dit impost estatal no gravava cap contribuent i no tenia una finalitat recaptadora, sinó que el que pretenia és que les comunitats autònomes no poguessin gravar, mitjançant un impost propi, el mateix fet imposable (DCGE 2/2013, FJ 3.2).

4. Un cop ha quedat exposat el règim competencial delimitador de les competències entre l'Estat i les comunitats autònomes en l'àmbit tributari, correspon ara procedir a respondre els dubtes plantejats per ambdues sol·licituds. Aquests es refereixen, d'una banda, a la quota tributària (art. 124.primers.tres); d'una altra, a la distribució de la recaptació entre les comunitats autònomes (art. 124.primers.set i apt. segon); i, finalment, amb caràcter general, a tot l'article 124 perquè la seva finalitat no seria recaptatòria sinó tan sols harmonitzadora.

A) L'article 124.primers.tres, de la Llei 18/2014, modifica l'apartat vuit de l'article 19 de la Llei 16/2012, de 27 de desembre, tot establint, pel que interessa als efectes del present Dictamen, que «La quota íntegra és el resultat d'aplicar a la base imposable el tipus de gravamen del 0,03 per cent».

El Govern considera que l'esmentada elevació al 0,03% és irrisòria i perseguiria emascarar l'exercici fraudulent de la potestat tributària del Estat, com, de fet, –afegeix– ja va fer l'article 19 de la Llei 16/2012 en fixar un tipus impositiu del 0% i crear una aparença de tribut. A partir d'aquí, sosté que l'article 124.primers.tres incorre en el mateix ús abusiu de la potestat tributària de l'Estat i, per tant, que podria vulnerar l'autonomia financera que l'article 156 CE reconeix a la Generalitat de Catalunya per al desenvolupament i l'execució de les seves competències, així com també els articles 157.3 CE i 203.5 EAC que li atribueixen la competència per a la creació de tributs.

Per la seva banda, la sol·licitud dels diputats conté també aquest mateix retret, en denunciar que l'únic propòsit que ha dut al legislador estatal a elevar el tipus de gravamen del 0% al 0,03% és evitar la inconstitucionalitat de la Llei per vulneració de les competències autonòmiques. Tot això, a banda d'un segon qüestionament que fan al caràcter harmonitzador de la Llei i que tractarem posteriorment, a la lletra C.

Així doncs, el primer que cal determinar és si l'esmentada modificació en el tipus de gravamen, que va dur a terme el Reial decret llei 8/2014 i que ha adoptat en els mateixos termes la Llei 18/2014, comporta el mateix ús excessiu de la potestat tributària de l'Estat en què va incórrer la redacció inicial.

En aquest punt hem de recuperar el nostre DCGE 2/2013, on ens vàrem pronunciar sobre la inconstitucionalitat de l'apartat vuit de l'article 19 de la Llei 16/2012, afirmant que el gravamen tipus zero, que aleshores s'hi establia, en la mesura que no permetia obtenir ingressos i, per tant, que tampoc no donava lloc a cap mena de prestació patrimonial, no es podia considerar un tribut des del punt de vista constitucional i, en conseqüència, vulnerava l'autonomia financera de la Generalitat de Catalunya.

Aquesta manca absoluta d'eficàcia obligacional no es pot predicar, en canvi, de la nova redacció que ara dona l'article 124.primers.tres a l'esmentat apartat vuit de l'article 19 de la Llei 16/2012, ja que el tipus de gravamen que fixa (el 0,03%) comporta, ineludiblement, l'obligació de pagament i, en conseqüència, la resta de deures que la complementen i donen sentit a l'existència del tribut, com l'autoliquidació (apt. nou de l'esmentat art. 19), o els pagaments parcials (apt. deu).

Si de cas, el dubte es podria plantejar, com apunta el Govern, respecte de si el tipus que ara es preveu és tan baix que, a efectes pràctics, no constitueix efectivament un gravamen, sinó que el mateix tribut i les obligacions que se'n deriven tenen un caràcter merament simbòlic i, per tant, que es tractés d'un impost merament formal, o dit en termes més planers, que fos una mera aparença de tribut. Si efectivament fos així, a més que no es produiria una superposició d'obligacions tributàries sobre un mateix fet impositiu, el precepte examinat –com passava amb la legislació anterior– contradiria també el principi d'autonomia financera de la Generalitat recollit a l'article 156 CE i els articles 201.2 i 202.3 EAC.

Per tot això, és indispensable que, abans de res, determinem si el precepte que ara examinem grava efectivament el fet imposable, ja que la restricció al poder tributari de les comunitats autònomes (bé sigui evitant que les que no hagin ocupat l'esmentat espai fiscal ho puguin fer, o bé eliminant que les que ja l'haguessin creat en puguin variar la pressió fiscal) només serà lícita, si s'ajusta a les previsions de l'article 6.2 LOFCA, és a dir, si es tracta d'un fet imposable que l'Estat gravi efectivament.

Al nostre parer, tot i que el tipus de gravamen sigui indiscutiblement reduït (si el comparem, per exemple, amb el que havien fixat les comunitats autònomes que, com Catalunya, havien aprovat normatives reguladores d'aquest impost, és com a molt una desena part), no es pot dir que no gravi efectivament, ni, consegüentment, que estigui mancat de finalitat recaptatòria. Així, es preveu la distribució de la recaptació entre totes les comunitats autònomes i també que aquella es pugui destinar a mesures de compensació per la disminució d'ingressos a les comunitats autònomes que l'haguessin establert.

D'altra banda, els ingressos que, segons la mateixa sol·licitud del Govern de la Generalitat, preveu obtenir l'Estat pugen a 375 milions d'euros. Es tracta d'una quantitat que, tot i que s'ubicaria en la franja baixa de les recaptacions dels impostos especials, (per sota, només se situaria l'impost sobre la cervesa, que, segons dades de l'Agència Tributària, l'any 2013 va recaptar 275 milions) entenem que entra dins dels marges recaptatoris d'un impost que no té caràcter sistèmic.

Per tot el que s'acaba de dir, hem de concloure, doncs, que l'article 124.primers.tres de la Llei 18/2014, en la modificació que efectua de l'article 19.vuit de la Llei 16/2012, de 27 de desembre, no és contrari als articles 156.1, 157.3 CE ni a l'article 203.5 EAC

En conseqüència, i per connexió amb aquest precepte, tampoc no és contrari a la Constitució ni a l'Estatut d'autonomia l'apartat 7 de la disposició final primera que conté el títol competencial en el qual aquest s'empara.

Dit això, volem fer avinent, tanmateix, que del raonament contingut en l'anterior pronunciament en deriva que és a partir de l'aprovació del Reial decret llei 8/2014 (que és la norma que estableix el tribut estatal com a gravamen efectiu) quan neix per a la Generalitat el dret a la compensació per la disminució d'ingressos que comporta l'aplicació d'un tipus de gravamen notòriament inferior al fixat en la norma catalana, tal com disposa l'article 6.2 *in fine* LOFCA. Això exclou, per tant, l'aplicació del segon paràgraf de l'article 19.tretze de la Llei 16/2012 (d'altra banda, ja recorregut pel Govern de la Generalitat i pel Parlament per inconstitucionalitat de l'article 19 en els recursos núm. 1873-2013 i 1808-2013, respectivament, i que resta fora del nostre pronunciament en aquest Dictamen), que fixa l'1 de desembre de 2012 com a data límit per a que neixi el dret a la compensació; una data, recordem-ho novament, en la qual s'ha d'entendre que, tal com vàrem concloure en el reiteradament citat DCGE 2/2013, encara no hi havia un gravamen estatal efectiu sobre els dipòsits en les entitats de crèdit, atès que l'IDEC que es va crear en l'article 19 de la Llei 16/2012 era només un tribut aparent.

En efecte, cal recordar, encara que només sigui de passada, que el paràgraf segon de l'esmentat article 19.tretze, en circumscriure la compensació tan sols als tributs propis de les comunitats autònomes que haguessin estat establerts en una llei aprovada abans de l'1 de desembre de 2012 –molt anterior a la imposició de l'esmentat gravamen efectiu del 0,03%–, no s'adequa al que disposa l'article 6.2 *in fine* LOFCA. És a dir, d'acord amb aquest darrer precepte, el dret a la compensació ha de correspondre a totes aquelles comunitats autònomes que abans del 4 de juliol de 2014, haguessin aprovat la normativa reguladora de l'impost (en el cas de Catalunya, l'aprovació del Decret llei 5/2012, del 18 de desembre, de l'impost sobre els dipòsits en les entitats de crèdit).

B) L'article 124.primer.set de la Llei 18/2014, relatiu a la distribució entre les comunitats autònomes de la recaptació de l'impost estatal, estableix, com hem vist, que dita distribució es farà «en funció d'on radiquin la seu central o les sucursals dels contribuents en què es mantinguin els fons de tercers gravats.» (paràgraf primer); preveu també, per remissió a l'apartat anterior, la distribució en el cas que es tracti de sistemes de comercialització no presencials (paràgraf segon); i, finalment, regula la forma en què l'import de la recaptació s'ha de posar a disposició de les comunitats autònomes, fent remissió a un futur reglament (paràgraf tercer).

El Govern de la Generalitat sosté que aquesta norma «fixa un criteri de distribució contradictori, que no s'adiu amb el principi de seguretat jurídica ja que el determina en funció del territori autonòmic en què radiqui, indistintament, la seu central o les sucursals». És a dir, atribueix la denunciada manca de seguretat jurídica al fet que la norma en qüestió permetria entendre que tant es pot seguir el criteri de la «seu central» com de les «sucursals». Aquest mateix retret el formula també respecte de la disposició transitòria que, segons hem vist, l'apartat segon de l'article 124 introdueix a la citada Llei 16/2012, la qual es remet, pel que fa als criteris de distribució de l'import recaptat, a allò que disposa el nou apartat catorze de l'article 19, que acabem de transcriure.

Una primera aproximació a ambdós preceptes ens porta a afirmar que la referència a la seu central o a les sucursals es pren tan sols com a criteri que permet incloure qualsevol tipus de seu de les entitats financeres amb independència que siguin una o altres, ja que allò veritablement rellevant, atesa la naturalesa i objecte de l'impost, és que la seu central i les sucursals siguin depositaries dels fons de tercers en l'àmbit territorial que correspongui.

Així ho confirma l'Ordre HAP/2178/2014, de 18 de novembre, que aprova el model d'autoliquidació, el qual, coincidint amb el que disposen els apartats 9 i 10 de l'article 19 (que no han estat qüestionats per la Generalitat) i en referir-se a la distribució territorial dels fons, afirma que «se detallará el importe del pago a cuenta que corresponde a cada Comunidad Autónoma en que radiquen la sede central o sucursal en donde mantuvieran los fondos de terceros». De fet, l'article 5 de la Llei catalana 4/2014, de 4 d'abril, de l'impost sobre dipòsits en les entitats de crèdit, utilitza una fórmula molt semblant (tot i que, tal vegada, tècnicament millor), ja que en determinar els subjectes passius de l'impost es refereix a les entitats de crèdit que capten fons de tercers, en l'àmbit territorial de Catalunya, «sigui per mitjà de llur seu central, sucursals o oficines operatives situades en dit àmbit territorial».

En aquest sentit, amb relació precisament a la perfectibilitat del nivell tècnic de la formulació de les normes, ja vàrem sostenir en el nostre Dictamen 10/2014, de

27 de febrer (FJ 2) que no s'apreciava vulneració del principi de seguretat jurídica si els efectes de la norma eren raonablement previsibles, com és, sens dubte, el cas que ara ens ocupa.

D'altra banda, hem de recordar que, perquè es pugui allegar la inconstitucionalitat d'una norma en base a la vulneració del principi de seguretat jurídica garantit per l'article 9.3 CE, com també hem afirmat repetidament en els nostres Dictàmens, seguint la jurisprudència constitucional, que és extremadament restrictiva en la seva apreciació, el contingut o les omissions de la norma han de generar en els seus destinataris «una incertesa raonablement insuperable sobre la conducta exigible o sobre la previsibilitat dels seus efectes» (DCGE 1/2012, FJ 4), en un sentit similar al que també ha estat afirmat pel Tribunal Constitucional en les sentències 150/1990, de 4 d'octubre (FJ 8), i 248/2007, de 13 de desembre (FJ 5)» (DCGE 2/2014, de 10, de gener, FJ 4.3.A, per tots).

A més, com hem destacat també en el DCGE 10/2013, de 3 d'octubre (FJ 2), l'alt Tribunal ha estat especialment estricte en aquesta exigència quan la legislació no afectava de manera directa o indirecta, un dret constitucional de naturalesa fonamental (STC 34/2010, de 19 de juliol, FJ 4; 169/2001, de 16 de juliol, FJ 6, i 187/1999, de 25 d'octubre, FJ 8), com és el cas de la disposició que examinem.

Per tot l'anterior, hem de concloure que els articles 124.primer.set, que afegeix un nou apartat catorze a l'article 19 de la Llei 16/2012 i 124.segon de la Llei 18/2014, que introdueix una disposició transitòria a la mateixa Llei 16/2012 no vulnereu l'article 9.3 CE.

D) Abordarem, en darrer lloc, el retret que planteja la sol·licitud parlamentària referit al qüestionament de l'article 124 en la seva globalitat. Els diputats sol·licitants argumenten que del mateix preàmbul de la Llei resulta que el motiu que ha portat a la modificació del tipus de gravamen és voler garantir una tributació harmonitzada davant l'aprovació d'impostos autonòmics del mateix tipus, sense que l'Estat, però, allegui cap motivació recaptatòria. A partir d'aquí, sostenen que la finalitat d'harmonitzar la tributació no està a l'abast d'una llei ordinària, sinó que s'hauria de portar a terme mitjançant els instruments que preveu la LOFCA, que és la norma habilitada per l'article 157.3 CE per delimitar l'abast concret de les competències autonòmiques en matèria financera per tal d'assolir un mínim grau d'homogeneïtat en el sistema de finançament autonòmic. És per tot això que acaben conclouent que l'article 124 podria afectar l'autonomia financera de la Generalitat i vulnerar la seva competència per a la creació de tributs (art. 157.1.b CE i art. 203.5 EAC).

En aquest punt, cal recordar la nostra doctrina establerta en el DCGE 2/2013, FJ 3.2, a propòsit de la regulació inicial de l'article 19 de la Llei 16/2012, on, referint-nos a una expressió gairebé idèntica del seu

preàmbul afirmàvem, en paraules que ara reproduïx la sol·licitud de dictamen, que «aquesta finalitat de la Llei s'hauria de portar a terme mitjançant alguna de les tècniques o instruments que preveu la LOFCA, que és la norma habilitada per l'article 157.3 CE per delimitar l'abast concret de les competències autonòmiques en matèria financera». Però aquesta és una afirmació que s'ha de contextualitzar, ja que aleshores la vinculàvem al fet que en aquell cas –a diferència del que succeeix amb la regulació que estem dictaminant– es tractava d'«una estructura només aparentment impositiva, però que ni genera ingressos ni obligacions fiscals o extrafiscals conformes a la Constitució, i, per tant, simplement “desconeix, desplaça o limita” les competències autonòmiques (STC 13/1992, de 6 de febrer, FJ 2), en aquest cas les d'establir tributs propis sobre fets imposables no gravats efectivament». Ara, en canvi, en haver conclòs que l'article 124.primer.tres configura un autèntic gravamen impositiu, entenem que no li és aplicable la mateixa regla.

Precisament, en relació amb l'article 157.3 CE i la regulació per llei orgànica de les competències finances que enumera l'apartat 1 d'aquest precepte constitucional, la STC 68/1996, de 4 d'abril, permet entendre que el fet que l'Estat avoqui per a ell un impost que grava efectivament un fet imposable no necessita llei orgànica. Concretament, en aquesta Sentència l'alt tribunal afirma que la funció de l'article 157.2 CE «no es, por tanto, como es obvio, la de establecer una reserva de Ley Orgánica en cuya virtud cualquier aspecto atinente al nutrido grupo de recursos autonómicos enumerados en el art. 157.1 C.E. requiriese ineludiblemente una norma de tal rango, sino sencillamente permitir que una Ley Orgánica –la actual L.O.F.C.A. pudiese insertarse en el bloque de la constitucionalidad delimitador del concreto alcance de las competencias autonómicas en materia financiera» (FJ 9).

En resum, la limitació de l'autonomia financera de les comunitats autònomes només és legítima si l'Estat efectivament estableix un tribut que gravi el mateix fet imposable. Per contra, si, en l'exercici de les seves facultats d'harmonització, pretengués reservar-se determinats fets imposables o impedir directament que les comunitats autònomes puguin gravar-los, només podria legítimament fer-ho a través d'una llei orgànica, més concretament, modificant la LOFCA.

No és però aquest el cas de la Llei que estem examinant, és a dir, no estem davant d'una llei ordinària que reservi un impost a l'Estat mitjançant el qual no es grava efectivament, sinó que la tècnica adoptada per tal harmonitzar les diferents normes fiscals autonòmiques sobre el mateix fet imposable és la d'assumir la seva regulació amb l'objectiu de garantir una tributació també harmonitzada (fixant un tipus de gravamen del 0,03%) dels dipòsits constituïts a les entitats de crèdit en tot el territori estatal.

Per tot el que s'acaba de dir, l'article 124 de la Llei 18/2014 no vulnera l'article 6.2 LOFCA en relació amb l'article 157.3 CE.

Sisè. Examen dels preceptes sol·licitats de la Llei 18/2014, relatius al Registre Civil

Tal com hem anunciat, en aquest fonament jurídic examinarem els preceptes de la Llei 18/2014 relatius al Registre Civil, respecte dels quals se sol·licita la nostra opinió consultiva.

La petició del Govern demana que ens pronunciem sobre la disposició addicional vint-i-quatrena, relativa a la uniformitat dels sistemes i les aplicacions informàtiques a les oficines del Registre Civil, ja que, al seu parer, presenta dubtes de constitucionalitat i d'estatutarietat pel que fa a l'adequació a l'ordre competencial que preveu l'article 147.3 EAC en l'àmbit de la competència executiva de la Generalitat en matèria de Registre Civil.

Per la seva banda, la sol·licitud dels diputats del Parlament de Catalunya considera que des de la disposició addicional dinovena a la vint-i-quatrena podrien afectar el dret a la intimitat i les competències executives de la Generalitat. En aquest punt, cal fer avinent que la menció a la disposició addicional dinovena (relativa als òrgans de govern d'ENAIRE) és amb tota probabilitat producte d'una errada, atesa la nul·la connexió entre el seu contingut i el de la resta de disposicions que formen part del bloc en el qual se situa, relatiu al Registre Civil, i que són justificades conjuntament pels sol·licitants.

En particular, per als diputats sol·licitants la disposició addicional vint-i-unena implica «una privatització encoberta del Registre Civil, la qual cosa suposa treure de l'administració pública la seva gestió, i traspassar a operadors privats dades sensibles dels ciutadans i, per tant, afecta directament al dret a la intimitat de les persones reconegut a l'article 18.1 CE». A partir d'aquí, conclouen que «Una llei ordinària no pot alterar el règim general del dret a la intimitat ni els seus elements essencials, per la qual cosa la mesura establerta a la llei podria vulnerar l'article 18.1 CE». Sostenen, d'altra banda, que l'esmentada regulació pot vulnerar l'article 147.3 EAC relatiu a la competència executiva en matèria de Registre Civil, punt aquest en què coincideixen amb la sol·licitud del Govern.

Així mateix, i en connexió amb els preceptes anteriors, es demana el nostre parer respecte de l'apartat 8 de la disposició final primera, que fixa la competència exclusiva en matèria d'ordenació dels registres i instruments públics de l'article 149.1.8 CE com a títol habilitant en el qual s'emparen les disposicions addicionals vintena a vint-i-quatrena de la Llei.

Abordarem, en primer lloc, les alegacions referides a l'àmbit competencial, que se centren, com ja hem

avançat, en la disposició addicional vint-i-quatrena, deixant per a més endavant la configuració constitucional del dret a la intimitat i la resolució dels dubtes relatius a la possible afectació d'aquest dret, que planteja la sollicitud dels parlamentaris.

1. L'examen de la disposició addicional vint-i-quatrena ha de començar amb una descripció del seu contingut i una breu referència al context normatiu en el qual s'insereix.

Aquesta disposició s'integra en un conjunt de cinc disposicions més de la mateixa Llei 18/2014, en què es prorroga, fins al 15 de juliol de 2015, l'entrada en vigor de la Llei 20/2011, de 21 de juliol, del Registre Civil (disp. ad. vintena); s'encomana el Registre Civil als registradors de la propietat i mercantils que en cada moment estiguin encarregats de les oficines del Registre Mercantil, que ara passen a denominar-se «[O]ficines del Registre Civil i Mercantil» (disp. ad. vint-i-unena); es determina que la prestació del servei públic que constitueix el Registre Civil continuarà sent gratuïta (disp. ad. vint-i-dosena); es disposa que el Govern de l'Estat ha de promoure, amb la major brevetat possible, les modificacions de la Llei del Registre Civil que siguin necessàries per tal que se'n puguin fer càrrec els registradors de la propietat i mercantils, incloent les regles de competència per a la inscripció dels fets i dels actes que hagin d'accedir al Registre i el règim del personal al servei de l'Administració de Justícia destinat actualment al Registre Civil (disp. ad. vint-i-tresena); i, finalment, a la disposició addicional vint-i-cinquena, s'estableix que, fins que els registradors de la propietat i mercantils assumeixin aquestes funcions, seran els jutges i magistrats que fins a aquest moment tinguessin la condició d'encarregats del Registre Civil, o els secretaris, per delegació d'aquells, els que les seguiran exercint.

Pel que fa al context normatiu en el qual s'insereix l'esmentada disposició, l'hem de situar, òbviament, en la Llei 20/2011, de 21 de juliol, del Registre Civil (LRC). Aquesta, com assenyalava el preàmbul de la Llei que estem dictaminant, va incidir en dos aspectes organitzatius essencials «d'una banda, va apostar decididament per la utilització de noves tecnologies, configurant una base de dades única, accessible electrònicament i, d'altra banda, va modificar radicalment l'estructura i la distribució territorial de les oficines registrals» (apt. X, par. trenta-unè).

Entre els canvis estructurals rellevants, ens referirem al fet que la Llei de 2011 va desjudicialitzar l'ordenació del Registre Civil que era el model vigent des de la seva implantació l'any 1870, seguit posteriorment per la Llei de 8 de juny de 1957 i el seu Reglament de 14 de novembre de 1958, i va preveure que les places d'encarregat s'havien de proveir entre funcionaris de carrera del subgrup A1 que tinguessin la llicenciatura en Dret. Congruentment amb això, va derogar els números 1 i 2 de l'article 27 de la Llei 38/1988, de 28 de

desembre, de demarcació i de planta judicial, referits a les places i els òrgans encarregats del Registre Civil. Paral·lelament, la Llei orgànica 8/2011, de 21 de juliol, complementària de la Llei del Registre Civil, per la qual es modifica la Llei orgànica 6/1985, d'1 de juliol, del Poder Judicial, derogà l'article 86 d'aquesta darrera, que l'atribuïa expressament als jutges de primera instància i, per delegació d'aquests, als de pau, i suprimí també qualsevol referència a la funció registral.

En aquest punt, cal destacar que els jutjats de pau, fortament arrelats a Catalunya des del segle XIX, a banda de fer possible la proximitat de l'administració de justícia als ciutadans, han esdevingut un servei públic molt eficient. Sobretot en l'àmbit del Registre Civil, evitant als administrats llargs desplaçaments i ubicant en totes les poblacions, si més no, una secretaria judicial dotada amb personal i mitjans –informàtics i telemàtics–, i coordinada amb els titulars de la competència respectiva, ja sigui l'Estat o la Generalitat.

És a dir, la Llei 20/2011 va introduir una nova concepció del Registre Civil que implica un replantejament de tota l'estructura organitzativa que ara, la Llei 18/2014, objecte del present Dictamen, modifica substancialment, ja que, amb la finalitat «d'aconseguir un increment de les economies organitzatives, de gestió i d'escala, així com una major eficàcia i celeritat en el funcionament del sistema registral civil» (apt. X, par. trenta-quatrè del preàmbul) preveu, com ja ha quedat dit més amunt, que, a partir de la seva entrada en vigor (prevista pel 15 de juliol de 2015), seran els registradors de la propietat i mercantils els que tindran encomanats el Registre Civil.

D'altra banda, la Llei 20/2011, esmentada, va configurar el Registre Civil com un registre electrònic, de manera que les dades registrals seran objecte d'un tractament automatitzat i s'integraran en una base de dades única (art. 3).

Aquesta concepció electrònica del Registre Civil, troba els seus antecedents en la posada en marxa, per mitjà de l'Ordre de 19 de juliol de 1999, d'informatització dels registres civils, d'un procés d'incorporació dels mitjans informàtics, que va continuar amb l'Ordre d'1 de juny de 2001, sobre llibres i models dels registres civils informatitzats que va aprovar l'aplicació informàtica INFOREG. Posteriorment, en data 17 de maig de 2006, el Ministeri de Justícia va subscriure un Conveni marc de col·laboració amb l'entitat pública empresarial *Red.es* per a la posada en marxa del programa «Registre Civil en línia» per tal de procedir a la recuperació informàtica dels assentaments relatius a les inscripcions anteriors a l'esmentada aplicació informàtica. En el marc d'aquest Conveni, en data 30 d'agost de 2006, és va signar un Conveni bilateral de col·laboració entre la mencionada entitat pública empresarial i la Generalitat de Catalunya per al desenvolupament del programa.

Així mateix, cal mencionar l'Ordre JUS/1468/2007, de 17 de maig, sobre impuls a la informatització dels registres civils i la digitalització dels seus arxius, que va aprovar una nova versió 4.0 de l'aplicació informàtica INFOREG.

Finalment, cal dir que el nou sistema d'organització del Registre Civil, que ara analitzem, ja va ser previst en les disposicions addicionals dinovena a vint-i-quatrena del Reial decret llei 8/2014, de 4 de juliol, que, amb una nova numeració i amb escasses modificacions han conservat la seva dicció en les disposicions addicionals vintena a vint-i-quatrena de la Llei 18/2014, objecte de dictamen.

És en aquest context normatiu que l'apartat 1 de la disposició vint-i-quatrena de la Llei estableix que totes les oficines del Registre Civil hauran d'utilitzar un únic sistema informàtic i una mateixa aplicació, que haurà d'aprovar la Direcció General dels Registres i del Notariat. Aquests sistema i aplicació han de complir els nivells màxims de seguretat i altres requisits que exigeix la Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal (LOPDGP), els esquemes nacionals de seguretat i interoperativitat i la resta de normativa de seguretat que els sigui aplicable. En aquest sentit, si bé el tractament de dades personals del Registre Civil es regeix per les seves disposicions específiques (art. 2.3.b LOPDGP), l'article 3.3 de la Llei 20/2011, preveu que li són d'aplicació les mesures de seguretat establertes en la normativa sobre protecció de dades, i a més, per garantir la privacitat de les dades que contenen informació que afecta l'esfera de la intimitat de la persona les sotmet a un règim de protecció especial de publicitat restringida i accés als assentaments de caràcter limitat (art. 83 i 84).

Per la seva banda, l'apartat 2 determina que la contractació relativa a la creació, manteniment, posterior gestió i seguretat del sistema informàtic únic i de l'aplicació de l'administració en format electrònic del Registre Civil i la seva xarxa de comunicacions l'ha de dur a terme una «corporació de dret públic», a la qual no es dona nom. En la corporació s'hi integren els registradors que en cada moment resultin responsables de la gestió dels Registres Civils i Mercantils. A més, s'estableix que tindrà personalitat jurídica pròpia i plena capacitat jurídica per al compliment dels seus fins, administrant amb aquesta finalitat el seu patrimoni separat. A aquests efectes, la disposició que estem dictaminant preveu que els aranzels que perceben els registradors queden adscrits a la cobertura directa de les despeses que imposi la creació i gestió de la corporació, com a part de les despeses generals de funcionament i conservació de les oficines.

Disposa igualment, pel que fa a l'inici de l'expedient de contractació i l'elaboració dels plecs de clàusules administratives particulars i de prescripcions tècniques, la selecció dels contractistes i l'adjudicació dels

contractes, així com també el seguiment i la supervisió del projecte, que la Direcció General dels Registres i del Notariat ha d'encomanar a l'empresa pública «Ingeniería de Sistemas para la Defensa de España, SA» o a un altre mitjà propi o unitat administrativa que determini el Ministeri de Justícia. Respecte de l'abonament del preu, inclòs el derivat de la prestació dels serveis permanents que corresponguin, s'estableix que l'haurà de satisfer l'anteriorment esmentada corporació de dret públic.

Finalment, remet a un futur reglament la determinació de l'estructura i els òrgans de la corporació a què es refereix aquesta disposició, així com el règim d'aportació, pels registradors integrats en aquesta, de les quotes necessàries per al seu sosteniment adequat, sobre el principi de distribució de les despeses entre els registradors, en proporció al nombre d'operacions registrals que efectuin.

2. Els dubtes de constitucionalitat i d'estatutarietat expressats en la sol·licitud del Govern se sustenten en la possible vulneració de les competències de la Generalitat en matèria de Registre Civil (art. 147.3 EAC). Concretament, tot i que admet que, d'acord amb l'article 149.1.8 CE pertoca en exclusiva a l'Estat definir els requeriments i els paràmetres de seguretat i interoperabilitat dels sistemes i aplicacions informàtiques necessaris per tal de possibilitar l'operativa del correcte funcionament del Registre Civil, el Govern de la Generalitat considera que la uniformitat del sistema informàtic i la centralització dels processos per a la seva definició i posterior contractació comporta un desconexament de les competències de la Generalitat, pel que fa a l'efectiva provisió dels mitjans materials necessaris per a l'exercici de les funcions registrals.

Això anterior ho fonamenta en el fet que «d'acord amb l'art. 147.3 EAC correspon a la Generalitat de Catalunya, en exercici de les seves competències executives sobre el registre Civil, la configuració, la implantació i el manteniment dels sistemes informàtics i, en conseqüència, la seva contractació, sens perjudici de la necessària coordinació i homologació que s'ha de reconèixer a l'Estat als efectes de garantir la compatibilitat i interoperabilitat dels sistemes».

En síntesi, considera que l'establiment de mecanismes i sistemes de relació que facin possible la informació recíproca, la homogeneïtat tècnica de determinats aspectes i la integració de la diversitat de les parts o subsistemes en el conjunt, per tal d'evitar contradiccions i reduir disfuncions, no pot comportar que les comunitats autònomes es vegin desapoderades de l'exercici de les funcions que les hi pertoquen. Per aquestes raons i a falta d'una especial justificació en aquest cas, la regulació de la Llei estatal resultaria inconstitucional.

Els diputats sol·licitants, per la seva part, no argumenten en el seu escrit les raons per les quals les disposicions addicionals objecte de petició, i en particular la

vint-i-quatrena, podrien vulnerar l'article 147.3 EAC, sinó que es limiten a reproduir la dicció de l'esmentat precepte estatutari.

3. Un cop exposats el contingut del precepte sol·licitat i els dubtes de constitucionalitat i d'estatutarietat invocats per ambdues sol·licituds, procedirem a enquadrar-lo en el títol competencial corresponent, d'acord amb el seu contingut i finalitat. En aquest punt, la disposició final primera de la Llei examinada declara que la disposició addicional vint-i-quatrena (com la resta de disposicions relatives al Registre Civil) es dicten a l'empara de l'article 149.1.8 CE, que atribueix a l'Estat la competència exclusiva en matèria d'ordenació dels registres i instruments públics. Per la seva banda, el Govern i els diputats del Parlament no qüestionen que la matèria regulada s'ubiqui, efectivament, en aquest àmbit competencial, sinó que, com hem vist, centren els dubtes entorn a la delimitació i l'abast d'aquest títol estatal, en relació a la competència executiva que, en matèria de Registre Civil, l'article 147.3 EAC atribueix a la Generalitat de Catalunya. Tot i això, cal fer notar també que la sol·licitud governamental, en fonamentar-ho, reproduïx literalment la formulació que el mateix Estatut (art. 104.c) empra en referir-se a la configuració, la implantació i el manteniment dels sistemes informàtics en seu de mitjans materials de l'Administració de justícia.

Des del punt de vista de l'ordre constitucional de distribució de competències, les conseqüències que es deriven del contingut i la finalitat d'aquesta disposició addicional són clares: la definició del sistema informàtic que ha de sustentar el Registre Civil i l'establiment del control dels nivells de seguretat dels sistemes d'informació i les aplicacions que el serveixen s'enquadra, de forma natural, en la matèria ordenació dels registres públics.

4. Determinat l'àmbit material en el qual se situa la disposició addicional vint-i-quatrena, cal ara exposar breument el seu règim competencial per tal de poder emetre el nostre parer sobre la legitimitat constitucional i estatutària del precepte qüestionat en la petició a la qual donem resposta en el present Dictamen.

L'article 149.1.8 CE, en una redacció certament tortuosa (ja que la configura com una excepció a l'excepció que reconeix competència legislativa a les comunitats autònomes amb dret civil propi), reserva, en tot cas, a l'Estat la competència exclusiva sobre «l'ordenació dels registres i instruments públics»

Pel que fa al significat constitucional del terme «ordenació», entenem que és un concepte genèric que pressuposa la legislació reguladora en la qual s'hi inclou, òbviament, la forma com s'organitza el Registre, la determinació de qui se n'encarrega i les condicions que s'han de reunir per a assumir dites funcions. És en aquest sentit que la jurisprudència constitucional ha afirmat que la facultat genèrica d'«ordenació» com-

porta tot allò relatiu a la normativa reguladora dels registres públics, bé siguin normes legals o de caràcter reglamentari (STC 97/1989, de 30 de maig, FJ 2).

En aquesta regulació, com el mateix Tribunal Constitucional ha assenyalat, «necesariamente ha de incluirse qué órgano u órganos han de ejercer la función registral; de no entenderse así la competencia estatal exclusiva en la materia quedaría vacía de contenido (STC 97/1989)» (STC 56/1990, de 29 de març, FJ 31).

D'altra banda, ja des de les primeres sentències (STC 71/1983, de 29 de juliol, FJ 2; STC 72/1983, de 29 de juliol, FJ 8 i 103/1999, FJ 3), el mateix Tribunal s'ha decantat també per una concepció d'aquest títol competencial estatal que es basa en el criteri de la determinació material, és a dir, el de la matèria que és objecte del registre.

Concretament, en base a una interpretació sistemàtica de l'article 149.1.8 CE que ubica la competència sobre registres públics en l'esfera de la «legislació civil», ha afirmat que «los Registros a que se refiere el art. 149.1.8 de la Constitución son los referentes fundamentalmente a materias de derecho privado como se infiere de su contexto y no a otros Registros que [...] aunque tengan repercusiones en ese campo del Derecho, tienen por objeto materias ajenas a él» (STC 4/2014, de 16 de gener de 2014, FJ 3). En aquest sentit, el criteri de la determinació material ha permès a l'alt tribunal ubicar «el registro mercantil en el título competencial contenido en el art. 149.1.6 CE en materia de legislación mercantil (STC 72/1983, de 29 de julio, FJ 8), y lo mismo hicimos con el Registro de Marcas, en cuyo caso la materia a considerar es la de propiedad industrial, ex art. 149.1.9 CE (STC 103/1999, de 3 de junio, FJ 3).» (ibídem)

De tot l'anterior resulta, doncs, que la reserva estatal que conté l'article 149.1.8 CE se circumscriu a la normativa reguladora d'aquells registres públics que tenen per objecte la constància registral d'actes, fets o institucions pròpies del dret privat, més concretament del civil. És a dir els registres que –per contraposició als administratius– hom anomena jurídics, que s'organitzen a l'empara de principis de dret substantiu i conceptes jurídico-materials i que s'encarreguen a funcionaris independents en la seva labor de qualificació, entesa com a control de legalitat de l'acte o negoci inscripcible. Entre aquests s'hi inclou, sense cap mena de dubte, el Registre Civil.

Precisament, sobre el Registre Civil, en l'ordenació fins ara vigent, el Tribunal Constitucional ja havia afirmat que «[l]a circunstancia de que la función registral civil fuera encomendada cuando se creó esta institución en nuestro Derecho –Ley de 17 de junio de 1870–, por razones que ahora es innecesario exponer, a los órganos judiciales, no convierten automáticamente aquella función en jurisdiccional. El Registro Civil, pese a estar encomendada su llevanza a órganos

judiciales, no es función jurisdiccional, sino registral» (STC 56/1990, de 29 de març, FJ 31). I, més endavant, aclareix també que els jutges en aquesta funció no actuen com a òrgans jurisdiccionals, sinó com a registradors o encarregats del Registre.

La naturalesa estatal de la competència per a l'ordenació del Registre Civil no exclou, però, que les comunitats autònomes, que, com Catalunya, hagin assumit competències executives en aquest àmbit material, puguin participar en l'organització i implantació del Registre. De fet, per al sistema que pretenia implantar la Llei 20/2011, del qual, però, ara s'aparta de forma essencial la Llei que estem dictaminant, preveia la participació autonòmica a la disposició addicional primera, en relació amb la ubicació i la dotació de les oficines generals; a la disposició addicional segona, punt 2, pel que fa al nomenament dels encarregats de les oficines generals, i a la disposició addicional sisena, relativa a l'establiment dels mecanismes de coordinació necessaris per tal de proporcionar els serveis d'accés als sistemes del Registre Civil, suport microinformàtic, formació i atenció als usuaris.

Específicament per a Catalunya, l'article 147.3 EAC disposa que «Correspon a la Generalitat, en el marc de la regulació general, la competència executiva en matèria de Registre Civil [...]». Aquesta competència inclou –segons expressa el mateix precepte– el nomenament dels seus encarregats, interins i substituïts, l'exercici amb relació a aquests de la funció disciplinària, i també, pel que fa específicament als dubtes plantejats per les sol·licituds, la provisió dels mitjans humans i materials necessaris per a l'exercici de les funcions.

Cal observar que la delimitació competencial que fa l'article 147.3 EAC presenta, en allò que es refereix a la provisió dels mitjans humans i materials, una certa semblança amb l'article 104 del mateix Estatut d'autonomia, que atribueix a la Generalitat els mitjans materials de l'Administració de justícia a Catalunya. Semblança que es podria explicar pel fet que, en la legislació registral vigent quan es va redactar el nou Estatut, l'organització del Registre Civil pivotava sobre un model judicialitzat (que, d'altra banda, és el que ha regit des de la seva creació, d'això ja fa 144 anys).

És a dir, la referència que l'article 147.3 EAC fa als mitjans materials –que, per cert, no apareix en l'apartat 1 en relació amb els registres de la propietat, mercantils i de béns mobles– encaixa millor en un sistema que ha tingut gairebé un segle i mig de vigència i que s'ha caracteritzat, com dèiem, pel fet que els encarregats del Registre Civil han estat jutges o magistrats i per la consegüent integració en l'estructura i l'organització dels tribunals de justícia, tot i que no fos una funció jurisdiccional.

Va ser la vinculació que aleshores hi havia entre el Registre Civil i l'Administració de Justícia la que va fer,

segons hem vist en exposar el context normatiu, que la Generalitat participés mitjançant un conveni bilateral (amb una important dotació econòmica destinada a proveir de connectivitat i d'equipament informàtic als jutjats de pau de Catalunya i la implantació de l'aplicació informàtica INFOREG, entre d'altres conceptes) en el procés d'integració de les Tecnologies de la informació i les Comunicacions (TIC) en els registres civils i els jutjats de pau de Catalunya, en el marc del programa «Registre Civil en línia».

5. Arribats a aquest punt, ja podem procedir a respondre els dubtes de caràcter competencial que ambdues sol·licituds han formulat i que se centren en la disposició addicional vint-i-quatrena que, tal com ha quedat exposat amb més detall a l'inici d'aquest fonament, estableix la uniformitat dels sistemes i les aplicacions informàtiques en les oficines del Registre Civil.

La disposició addicional vint-i-quatrena es refereix a una innominada corporació de dret públic, en la qual s'integren els registradors mateixos i que, com hem vist, ha de ser l'encarregada de dur a terme la contractació del sistema informàtic, així com la seva posterior gestió, manteniment i actualització. Amb aquesta finalitat, adscriu els aranzels que percebin els registradors –que, atès el caràcter gratuït amb què es configura el Registre Civil, necessàriament han de provenir de l'activitat registral mercantil– a la cobertura directa de les despeses que derivin de la creació i gestió de la corporació, com a part de les despeses generals de funcionament i conservació de les oficines.

El Govern de la Generalitat considera que la uniformitat del sistema informàtic i la centralització dels processos per a la seva definició i posterior contractació vulneren la competència executiva que l'article 147.3 EAC reconeix a la Generalitat de Catalunya en relació amb la provisió dels mitjans materials en matèria de Registre Civil, que inclouria, a parer seu, i segons ja ha quedat dit, «la configuració, la implantació i el manteniment dels sistemes informàtics i, en conseqüència, la seva contractació, sens perjudici de la necessària coordinació i homologació que s'ha de reconèixer a l'Estat als efectes de garantir la compatibilitat i interoperabilitat dels sistemes».

D'altra banda, la sol·licitud parlamentària, també sosté la possible vulneració de les competències de l'article 147.3 EAC.

Deixant de banda, de moment, els dubtes de constitucionalitat que, per als diputats sol·licitants, planteja la regulació que la Llei 18/2014 fa del Registre Civil en relació amb el dret a la intimitat, des de la perspectiva competencial cap de les peticions discuteix la legitimitat constitucional de la nova ordenació registral civil. Així, l'Estat podia, com efectivament ha fet, passar d'un sistema integrat en l'estructura i organització dels tribunals de justícia a un altre que segueix el model dels registres de la propietat i mercantils, que encarre-

ga l'administració del Registre Civil a aquests darrers; i això és així perquè d'acord amb la doctrina jurisprudencial citada en examinar les qüestions competencials, l'Estat pot determinar, entre altres aspectes, quin ha de ser l'òrgan que ha d'exercir la funció registral (STC 56/1990, de 29 de març, FJ 31).

Es tracta d'un sistema o nou model d'organització del Registre que, tal com el preveu la Llei que estem examinant, comporta que tant els mitjans personals com els materials aniran a càrrec dels registradors els quals han de finançar la corporació que es crea, incloent, òbviament, les despeses que en aquestes oficines registrals generi el sistema i l'aplicació informàtica. És a dir, malgrat que l'Estat no assumeix com a pròpia la competència sobre la provisió de mitjans materials, l'establiment d'aquest nou model organitzatiu de gestió del Registre Civil en mans dels registradors i la pròpia configuració del sistema absorbeixen, a la pràctica, les funcions executives que fins ara exercia la Generalitat, perquè queden subsumides en la nova ordenació i gestió de l'Oficina del Registre Civil i Mercantil.

Això vol dir que, tot i que l'article 147.3 EAC atribueix a la Generalitat la competència executiva sobre la provisió dels mitjans humans i materials per a l'exercici de les funcions en matèria de Registre Civil, la nova estructura de l'ordenació registral civil que la nova Llei pretén implantar fa innecessari que la Generalitat hagi de suportar el cost econòmic de l'organització i gestió d'aquest Registre. En efecte, és la referida corporació de dret públic (que, recordem-ho, es finança a través dels aranzels dels registradors) la que, pel que fa específicament al sistema informàtic únic i a les aplicacions, que és el que aquí ens ocupa, s'ha de fer càrrec de les despeses derivades de la seva contractació, creació, manteniment i gestió.

En fi, es tracta d'una reordenació que sota la denominació «Oficina del Registre Civil i Mercantil», a grans trets, adopta el model tradicional dels registres de la propietat i mercantils, configurant-se com una oficina pública (desvinculada de l'Administració de justícia), que està regida per un registrador que té el caràcter de funcionari públic (art. 274.2 LH i 13.3 RRM) el qual —és important destacar-ho— és qui organitza de forma autònoma els recursos materials i humans necessaris per a la prestació d'aquest servei (art. 558 i 559 RH).

Això en cap cas es pot veure alterat pel fet que la disposició addicional cinquena de la nova Llei del Registre Civil hagi previst que els jutjats de pau siguin un dels llocs on els ciutadans poden presentar les sol·licituds d'inscripció i la documentació requerida. Aquesta és una previsió (que, per cert, l'art. 20.3 LRC també reconeix per als ajuntaments) que no implica que els Jutjats de Pau tinguin atribuïdes funcions registrals ni, menys encara, que s'integrin en el nucli de l'organització registral civil, de manera que la uniformitat dels sistemes i aplicacions informàtics ara no els afecta.

A l'últim, cal fer un breu apunt sobre l'anunciada ulterior reforma del model del Registre Civil a través de la presentació d'esmenes al Projecte de Llei de mesures de reforma administrativa en l'àmbit de l'Administració de justícia i del Registre Civil que s'està tramitant en el Congrés dels Diputats. D'acord amb la presentació que en va fer el Ministre de Justícia en ocasió del debat a la totalitat de la iniciativa en el Congrés (DSCD núm. 248, d'11 de desembre de 2014) els canvis comprendrien la substitució de la corporació de dret públic pel col·legi de registradors en la seva actuació sobre el Registre Civil i una nova organització amb una sèrie d'oficines col·laboradores que podrien ser els jutjats de pau, entre d'altres. Això anterior no afecta, però, el nostre pronunciament, en la mesura que es tracta d'un plantejament de futur que encara no té una configuració normativa definitiva.

Així, doncs, mentre es mantingui aquesta concreta ordenació del Registre Civil, resta inoperativa la previsió de l'article 147.3 EAC, relativa a la competència executiva sobre la provisió, per la Generalitat de Catalunya, dels mitjans humans i materials necessaris per a l'exercici de les funcions registrals en l'àmbit del Registre Civil. I això és així perquè el contingut i l'abast de les competències executives de la Generalitat de Catalunya queda limitat a allò que eventualment resulti de la normativa de l'Estat que cal executar. I, malgrat que el legislador estatal podia haver optat per un model de gestió del Registre Civil que tingués en compte les competències autonòmiques, entenem que l'establiment d'aquesta nova ordenació del registre i les atribucions a l'òrgan que exerceix la funció registral pot trobar empara en la competència sobre ordenació dels registres de l'article 149.1.8 CE.

És per tot això que la disposició addicional vint-i-quatre de la Llei 18/2014 no vulnera l'article 147.3 EAC relatiu a la competència executiva de la Generalitat sobre la provisió dels mitjans materials necessaris per a l'exercici per part dels encarregats del Registre Civil, de les seves funcions.

En conseqüència, i per connexió amb aquesta disposició, tampoc no és contrari a la Constitució ni a l'Estatut d'autonomia l'apartat 8 de la disposició final primera que conté el títol competencial en el qual aquesta troba empara.

6. Examinarem a continuació els retrets d'inconstitucionalitat plantejats per la petició dels diputats respecte del fet que les disposicions de la Llei 18/2014 destinades a la regulació del Registre Civil podrien afectar el dret a la intimitat, però que, en formular específicament les raons que susciten aquests dubtes, els mateixos sol·licitants circumscriuen a la disposició addicional vint-i-unena. Quant a aquesta disposició sostenen que, en treure de l'administració pública la seva gestió i traspassar als operadors privats dades sensibles dels ciutadans, suposa una privatització encoberta del Registre Civil que afecta directament el dret a la intimitat

de les persones reconegut a l'article 18.1 CE. A partir d'aquí, conclouen que, atès que la Llei 18/2014 és una llei ordinària, «no pot alterar el règim general del dret a la intimitat ni els seus elements essencials, per la qual cosa la mesura establerta a la llei podria vulnerar l'article 18.1 CE».

De l'anterior plantejament en resulta que els dubtes suscitats en relació amb el dret fonamental a la intimitat són de dos tipus: l'un es refereix a la insuficiència del rang normatiu de la norma dictaminada i l'altre és de caire substantiu, i consisteix en el fet que les disposicions qüestionades vulnerarien directament l'esmentat dret fonamental.

A) Els diputats sol·licitants al·leguen que l'especial transcendència en ordre al dret fonamental de la intimitat que comporta aquest canvi de model requeria que tingués el rang de llei orgànica. Això ens porta a examinar si hi ha hagut vulneració de l'article 81 CE (tot i que no hagi estat al·legat expressament) en relació amb l'article 18 de la mateixa norma fonamental. D'acord amb una jurisprudència constitucional clarament consolidada, el legislador constituent ha configurat la llei orgànica (art. 81 CE) d'una manera restrictiva i excepcional, sobre la base que és també excepcional l'exigència de la majoria absoluta enfront de la majoria simple en la votació i decisió parlamentària (STC 160/1987, de 27 d'octubre, FJ 2; i 127/1994, de 5 de maig, FJ 3.A). Això justifica que només hagin de tenir naturalesa orgànica les matèries que la Constitució preveu expressament, entre les quals l'article 81.1 CE cita, en primer lloc, les relatives «al desenvolupament dels drets fonamentals i de les llibertats públiques», on s'hi inclouen, sense cap mena de dubte, els drets fonamentals a la intimitat i a la protecció de dades o *habeas data* (art. 18.1 i 4 CE).

Pel que fa a l'abast d'aquests dos drets, convé retenir que el Tribunal Constitucional ha diferenciat el dret fonamental a la protecció de dades del dret a la intimitat de l'article 18.1 CE –amb el qual comparteix l'objectiu d'oferir una eficaç protecció constitucional de la vida privada personal i familiar– dient que:

«[...] el objeto de protección del derecho fundamental a la protección de datos no se reduce sólo a los datos íntimos de la persona, sino a cualquier tipo de dato personal, sea o no íntimo, cuyo conocimiento o empleo por terceros pueda afectar a sus derechos, sean o no fundamentales, porque su objeto no es sólo la intimidad individual, que para ello está la protección que el art. 18.1 CE otorga, sino los datos de carácter personal. Por consiguiente, también alcanza a aquellos datos personales públicos, que por el hecho de serlo, de ser accesibles al conocimiento de cualquiera, no escapan al poder de disposición del afectado porque así lo garantiza su derecho a la protección de datos» (STC 292/2000, de 30 de novembre, FJ 6, reproduïda en la STC 199/2013, de 5 de desembre, FJ 10).

D'acord amb aquesta interpretació jurisprudencial, convé fer avinent que el canvi en la gestió del Registre Civil pretès per la Llei 18/2014 evidència que, més enllà d'allò que invoquen els sol·licitants, *prima facie* el dret fonamental més especialment concernit és el dret a l'*habeas data* (art. 18.4 CE), que, com a tal, habilita el titular a l'autodeterminació informativa sobre les seves dades personals.

Tornant a l'àmbit objectiu que determina la necessitat de llei orgànica, s'ha de tenir present que el Tribunal Constitucional ha limitat l'abast d'aquestes lleis «a los aspectos esenciales, el desarrollo directo del derecho fundamental considerado en abstracto o "en cuanto a tal", en tanto que se atribuye la regulación de la "materia" sobre la que se proyecta el derecho al legislador ordinario» (STC 173/1998, de 23 de juliol, FJ 7). Aquesta mateixa jurisprudència, tot i admetre que no sempre resulta fàcil diferenciar entre la regulació dels aspectes essencials del dret i el seu desenvolupament directe, ha establert que no n'hi ha prou amb el fet que la regulació afecti d'alguna manera l'exercici d'un dret fonamental per considerar-la necessàriament un desenvolupament d'aquest dret i, conseqüentment, que hagi d'adoptar la forma de llei orgànica.

En el supòsit que ens ocupa, és del tot evident que el fet que el Registre Civil s'encomani als registradors de la propietat i mercantils (disp. ad. vint-i-unena) no constitueix un element definidor o necessari del dret a la intimitat o a la protecció de dades. És més, ni tan sols es pot dir que aquesta escarida regulació afecti els esmentats drets fonamentals de l'article 18 CE, de manera que no es donen els requisits que, d'acord amb la jurisprudència constitucional abans esmentada, determinen que cal rang de llei orgànica.

Per aquesta raó hem de concloure que l'esmentada disposició addicional vint-i-unena no vulnera l'article 81 CE.

B) Dit això, i atès que la motivació de la petició dels parlamentaris al·ludeix al fet que la regulació de la disposició addicional vint-i-unena infringeix l'article 18.1 CE perquè traspasa a operadors privats dades sensibles dels ciutadans, analitzarem, molt breument, si aquest canvi en el subjecte titular del Registre Civil vulnera el dret a la intimitat personal i familiar. Així mateix, ens referirem també a si es pot veure afectat el dret a la protecció de dades previst a l'article 18.4 CE.

Sobre aquesta qüestió hem de començar afirmant que resulta irrellevant que el Registre Civil estigui a càrrec d'un jutge, com fins ara, o d'un registrador mercantil, com es pretén amb la regulació que és objecte de la nostra anàlisi. La possible intromissió il·legítima en el cas que ens ocupa, i, per tant, allò que, en el seu cas, podria afectar el dret a l'*habeas data* (art. 18.4 CE) i el dret a la intimitat (art. 18.1 CE) podria derivar, d'una banda, de la manera com es tracten les dades en la gestió del Registre i, d'una altra, vinculat a l'anterior,

del fet que les mesures de protecció que preveu la llei s'apliquin incorrectament. És en aquest sentit que la jurisprudència constitucional ha pogut afirmar que «si aquellas operaciones con los datos personales de una persona no se realizan con estricta observancia de las normas que lo regulan, se vulnera el derecho a la protección de datos, pues se le imponen límites constitucionalmente ilegítimos, ya sea a su contenido o al ejercicio del haz de facultades que lo componen» (STC 292/2000, de 30 de novembre, FJ 11).

D'altra banda, no podem oblidar que una de les notes essencials del Registre Civil és la publicitat, per bé que, quan es refereix a una persona diferent del sol·licitant, es restringeix a l'existència d'un interès legítim (art. 15.3 LRC). Per tant, correspondrà a l'encarregat del Registre, sigui jutge, registrador o qualsevol altre funcionari, determinar si concorre o no aquell interès i vetllar pel compliment, en el seu àmbit de responsabilitat, de les normes que tutel·len els drets fonamentals, entre els quals els drets a l'*habeas data* i a la intimitat reconeguts a l'article 18 CE. Mitjançant aquest control, el registrador esdevé, precisament, garant del dret fonamental dels particulars a la intimitat, però en cap cas, insistim, el mer canvi en l'administració del Registre pot suposar, per ell mateix, una vulneració del dret esmentat.

És a dir, el fet que les dades siguin gestionades pel sector públic o pel privat és irrellevant als efectes de la seva anàlisi de constitucionalitat perquè el respecte als drets i a les llibertats vincula tant els poders públics com els particulars (art. 9.1 CE). En aquest sentit, només cal recordar que la Llei 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal, després d'establir que té com a objecte, en allò que afecta a aquesta matèria, les llibertats públiques i els drets fonamentals de les persones físiques, especialment el seu honor i intimitat personal i familiar (art. 1), disposa que és d'aplicació a qualsevulla modalitat d'ús posterior d'aquestes dades «por los sectores público y privado» (art. 2).

Però és que, en el cas present ni tan sols no es pot dir que el Registre Civil, ara integrat com a «Oficines del Registre Civil i Mercantil», resti confiat a un operador privat, ja que –deixant de banda el debat doctrinal sobre si les oficines del Registre de la propietat i del mercantil formen part integrant de l'Administració– el cert és que depenen del Ministeri de Justícia (art. 259 LH) a través de la Direcció General dels Registres i del Notariat i que el registrador és un funcionari públic (art. 274 LH), sotmès al mateix règim d'incompatibilitats que s'aplica a la resta de funcionaris (art. 2.1.e de la Llei 53/1984, de 26 de desembre, d'incompatibilitats del personal al servei de les administracions públiques). Així, doncs, resulta inqüestionable la naturalesa pública de la funció que desenvolupen aquestes oficines, la qual tampoc no es veu alterada pel fet que els empleats que hi treballen estiguin sotmesos a una

relació laboral que els vincula al registrador. D'altra banda, cal recordar que, ja ara, en els registres públics de naturalesa patrimonial (com són el de la propietat o el mercantil) hi consten dades personals dels titulars –pensi's en l'anotació de causes d'incapacitat, el domicili, l'estat civil o el règim econòmic matrimonial– el bon ús i gestió de les quals és responsabilitat dels registradors.

Així doncs, la nova ordenació del Registre Civil (que ha passat d'un sistema judicialitzat a un altre que s'encarrega als registradors mercantils), per si sola, no implica cap afectació de la garantia de privacitat de les dades que conté. Aquesta afirmació és veu encara més reforçada amb la nova regulació que incorpora la disposició addicional vint-i-quatrena, quan, en relació amb el compliment dels nivells màxims de seguretat el sistema i aplicació informàtics, es remet, precisament, al requisits establerts per la Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, als esquemes nacionals de seguretat i interoperabilitat i altres normatives de seguretat. És en aquest context que, a més, l'article 11.e LRC, reconeix el dret a la intimitat en relació amb les dades del Registre especialment protegides i les sotmet a un règim de publicitat i accés restringits (arts. 83 i 84 LRC).

Per tot el que s'acaba de dir, hem de concloure que la disposició addicional vint-i-unena de la Llei 18/2014 no vulnera l'article 18.1 i 4 CE.

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

CONCLUSIONS

Primera. L'article 4 i, per connexió, l'annex I de la Llei 18/2014, de 15 d'octubre, d'aprovació de mesures urgents per al creixement, la competitivitat i l'eficiència, són contraris a la Constitució perquè no troben empara en l'article 149.1.13 CE.

Adoptada per majoria.

Segona. L'article 5 i l'article 7, apartat dos, de la Llei 18/2014, aquest últim en la modificació que efectua de l'article 5, apartat 5, de la Llei 1/2004, de 21 de desembre, d'horaris comercials, vulneren les competències de la Generalitat previstes a l'article 121.1 EAC i no troben empara en l'article 149.1.13 CE.

Adoptada per majoria.

Tercera. L'article 6 de la Llei 18/2014, en la nova redacció que dona a l'article 6 de la Llei 7/1996, de 15 de gener, d'ordenació del comerç detallista i, en concret, als seus apartats 2 i 3 i al paràgraf segon de l'apartat 4, pel que fa a la remissió a la Llei 20/2013, de 9 de desembre, de garantia de la unitat de mercat, vulnera les competències de la Generalitat previstes a l'article 121.1 EAC i no troba empara en l'article 149.1.13 CE. Així mateix, en la nova redacció que dona a l'apartat 5 del mateix article 6 de la Llei 7/1996, vulnera

també l'article 159 EAC i no troba empara en l'article 149.1.18 CE.

Adoptada per unanimitat.

Quarta. L'article 71, apartat 2, en els termes que s'indiquen en el fonament jurídic 3.4.A, i apartat 3, de la Llei 18/2014 vulnera les competències de la Generalitat previstes a l'article 133.1 EAC i no troba empara en l'article 149.1.25 CE.

Adoptada per unanimitat.

Cinquena. Els articles 72 i 73 de la Llei 18/2014 vulneren les competències de la Generalitat previstes als articles 133.1 i 114.3 EAC i no troben empara en l'article 149.1.25 CE.

Adoptada per unanimitat.

Sisena. L'article 92, apartat 3, en el segon incís «Correspon a aquest òrgan directiu les decisions, les resolucions o els acords referents a les matèries competència del fitxer», i apartat 4; l'article 98, apartat 5; l'article 101, en els termes i amb l'abast indicats en el FJ 4.2.B.b; l'article 102; i la disposició final segona, apartat 4, en l'incís final «així com per a l'habilitació dels formularis i models necessaris per al seu desplegament», de la Llei 18/2014 vulneren les competències de la Generalitat previstes als articles 152.2 EAC i 170.1 EAC i no troben empara en l'article 149.1.7 i .13 CE.

Adoptada per unanimitat.

Setena. L'article 114, apartat 7, de la Llei 18/2014, en la modificació que efectua de la lletra h de l'article 13 de la Llei 56/2003, de 16 de desembre, d'ocupació, vulnera les competències de la Generalitat previstes als articles 152.2, 170.1 i 114.4 i .5 EAC i no troben empara en l'article 149.1.7 i .13 CE.

Adoptada per unanimitat.

Vuitena. Els articles 116, apartat dos, i 117, apartat dos, de la Llei 18/2014, en la modificació que realitzen de l'article 2, apartat 4, de la Llei 14/1994, d'1 de juny, per la qual es regulen les empreses de treball temporal i de l'article 21 bis, apartat 2, de la Llei 56/2003, de 16 de desembre, d'ocupació, respectivament, vulneren

les competències de la Generalitat previstes a l'article 170.1 EAC i no troben empara en l'article 149.1.7 CE.

Adoptada per unanimitat.

Novena. La disposició final primera, apartats 1 a 3 i 5 a 8, de la Llei 18/2014, pel que fa l'habilitació competencial dels preceptes que figuren en les conclusions anteriors d'aquest Dictamen, vulnera les competències de la Generalitat.

Adoptada per unanimitat.

Desena. La disposició final segona, apartats 3 i 6, de la Llei 18/2014 vulnera les competències de la Generalitat previstes a l'article 133.1 i .4 EAC i no troba empara en l'article 149.1.25 CE.

Adoptada per majoria.

Onzena. La disposició final segona, apartat 7, de la Llei 18/2014 vulnera les competències de la Generalitat previstes a l'article 133.1 EAC, i l'article 189.1 i .2 EAC, i no troba empara en l'article 149.1.25 CE.

Adoptada per unanimitat.

Dotzena. La resta dels preceptes examinats de la Llei 18/2014 no vulneren la Constitució ni l'Estatut.

Adoptada per unanimitat.

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

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, 18 de desembre de 2014

El conseller secretari
Àlex Bas Vilafranca

Vist i plau
El president
Joan Egea Fernández