

SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10511 *Pleno. Sentencia 69/2018, de 21 de junio de 2018. Recurso de inconstitucionalidad 283-2015. Interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña en relación con diversos preceptos de la Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia. Competencias sobre comercio interior y horarios comerciales, energía y empleo: nulidad parcial de los preceptos legales que atribuyen funciones ejecutivas a la administración del Estado en materia de energía y empleo y regulan la autorización administrativa previa a la constitución de empresas de trabajo temporal.*

ECLI:ES:TC:2018:69

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Juan José González Rivas, Presidente, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Antonio Narvárez Rodríguez, don Alfredo Montoya Melgar, don Ricardo Enríquez Sancho, don Cándido Conde-Pumpido Tourón y doña María Luisa Balaguer Callejón, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 283-2015, interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña contra los artículos 4 (y, por conexión, el anexo I), 5, 6, 7.2, 59.3, 71, 72, 73, 92 (apartados tercero y cuarto), 98.5, 101, 102, 114.7, 116.2 y 117.2 y las disposiciones finales primera y segunda, apartados tercero, cuarto, sexto y séptimo, de la Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia. Ha comparecido y formulado alegaciones el Gobierno de la Nación. Ha sido Ponente el Magistrado don Ricardo Enríquez Sancho, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el registro general de este Tribunal el 16 de enero de 2015, el Gobierno de la Generalitat de Cataluña interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los artículos y disposiciones de la Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, que se citan en el encabezamiento.

El escrito de interposición comienza aclarando que la ley recurrida es resultado de la tramitación como proyecto de ley, dando cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 86.3 CE, del Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, y que tiene su mismo contenido salvo por la agregación de una nueva disposición adicional decimotercera.

A continuación, pasa a exponer los motivos de impugnación. Diferencia para ello tres grandes bloques de preceptos en función de la materia regulada y de las competencias que se consideran vulneradas (comercio interior y horarios comerciales, energía y empleo).

a) El primer bloque de preceptos impugnados está integrado por los artículos 4, 5, 6, 7.2 y anexo I.

Se centra en primer lugar la impugnación en los artículos 4 (en relación con el anexo I), 5 y 7.2, que inciden en la libertad de horarios comerciales de las denominadas «zonas de gran afluencia turística» establecida en el artículo 5 de la Ley de horarios comerciales, de la siguiente forma:

«Artículo 4. *Declaración de zonas de gran afluencia turística en los municipios que reuniesen en 2013 los requisitos del artículo 5.5 de la Ley 1/2004, de 21 de diciembre, de Horarios Comerciales, en la redacción dada por este real decreto-ley.*

A los efectos de lo establecido en el artículo 5.5 de la Ley 1/2004, de 21 de diciembre, de Horarios Comerciales, en la redacción dada por este real decreto-ley, son municipios que a la entrada en vigor de este real decreto-ley cumplen con los criterios establecidos para la declaración de zona de gran afluencia turística, los descritos en el anexo I.

Si en el plazo de seis meses a partir de la entrada en vigor de este real decreto-ley, las comunidades autónomas competentes no hubiesen declarado ninguna zona de gran afluencia turística en los municipios recogidos en el anexo I, se entenderá declarada como tal la totalidad del municipio y los comerciantes dispondrán de plena libertad para la apertura de sus establecimientos durante todo el año.»

El anexo I citado en este artículo 4 lleva por rúbrica «Determinación de los municipios de más de 100.000 habitantes que en 2013 registraron una ocupación hotelera superior a 600.000 personas o un número de pasajeros de cruceros turísticos superior a 400.000, a los efectos de declaración de zonas de gran afluencia turística en el año 2014», y contiene un listado que incluye las ciudades de Gijón, A Coruña, Oviedo, Jerez de la Frontera, Almería, Donostia/San Sebastián, Santander, Salamanca, Marbella y León, acompañado con los datos de número de habitantes, número de pernoctaciones hoteleras durante 2013 y número de pasajeros de cruceros turísticos durante 2013 en cada una de esas ciudades y que justifican esa declaración. Según se aclara en el mismo anexo, los datos se toman del Instituto Nacional de Estadística, los dos primeros, y del ente Puertos del Estado el tercero.

Los artículos 5 y 7.2 disponen:

«Artículo 5. *Declaración de zonas de gran afluencia turística de la disposición adicional undécima del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.*

Si en el plazo de dos meses desde la entrada en vigor de este real decreto-ley, las comunidades autónomas competentes no hubiesen declarado al menos una zona de gran afluencia turística en los municipios que reúnan los términos establecidos por la disposición adicional undécima del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, se considerará como tal todo el término municipal y los comerciantes dispondrán de plena libertad para la apertura de sus establecimientos durante todo el año.»

«Artículo 7. *Modificación de la Ley 1/2004, de 21 de diciembre, de Horarios Comerciales.*

La Ley 1/2004, de 21 de diciembre, de Horarios Comerciales, queda modificada como sigue:

...

Dos. Se modifica el apartado 5 del artículo 5 queda redactado como sigue:

"5. En todo caso, en los municipios con más de 100.000 habitantes que hayan registrado más de 600.000 pernотaciones en el año inmediatamente anterior o que cuenten con puertos en los que operen cruceros turísticos que hayan recibido en el año inmediato anterior más de 400.000 pasajeros, se declarará, al menos, una zona de gran afluencia turística aplicando los criterios previstos en el apartado anterior. Para la obtención de estos datos estadísticos se considerarán fuentes las publicaciones del Instituto Nacional de Estadística y de Puertos del Estado.

Si en el plazo de seis meses a partir de la publicación de estos datos, las Comunidades Autónomas competentes no hubieran declarado alguna zona de gran afluencia turística en el municipio en el que concurren las circunstancias señaladas en el párrafo anterior, se entenderá declarada como tal la totalidad del municipio y los comerciantes dispondrán de plena libertad para la apertura de sus establecimientos durante todo el año".»

Para el Gobierno de la Generalitat, el amparo competencial esgrimido por el Estado para el dictado de esas disposiciones, singularmente el artículo 149.1.13 CE, mencionado en la disposición final primera de la ley, no les puede prestar cobertura. El aludido artículo 149.1.13 CE solamente ampara medidas de dirección y planificación económica que tengan una incidencia «directa, inmediata y significativa» sobre la actividad económica general, pues de lo contrario se produce el vaciamiento de una materia y un título competencial más específico, como es el de «comercio interior» y «regulación de los horarios comerciales» del artículo 121 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC). Por lo tanto, aquella competencia estatal no puede amparar medidas de escasa entidad económica y de alcance reducido o proyección meramente local, como las recurridas. Según la argumentación del escrito de interposición, las disposiciones recurridas no tienen aquel efecto necesario para poder ser adoptadas por el Estado, pues entiende que la reactivación del sector comercial no depende significativamente de un mayor horario de apertura, sino del aumento de la demanda que esencialmente depende del crecimiento de rentas disponibles. En realidad, la liberalización de horarios comerciales solamente produce el desplazamiento de la demanda de unas franjas a otras y de unos formatos comerciales a otros, además de incrementar los gastos corrientes de los comerciantes a causa de las mayores horas de apertura. En apoyo de las anteriores afirmaciones aporta un informe de la Dirección General de Comercio de la Generalitat sobre los fundamentos del sistema comercial de Cataluña «basado en una mayor intervención pública de los horarios destinada a compatibilizar los intereses del conjunto de la ciudadanía (comerciantes y consumidores)» y sus efectos en la superación de la crisis económica en «mejores condiciones que otras Comunidades Autónomas» que han optado decididamente por la liberalización de horarios. Ello contrasta con la ausencia de informes o estudios técnicos que justifiquen y avalen la reforma del Estado.

Por lo que respecta al concreto contenido de las disposiciones impugnadas, el Gobierno autonómico denuncia que esta nueva modificación legislativa deja a las Comunidades Autónomas sin ningún margen de apreciación para la determinación de las zonas de gran afluencia turística, a diferencia de lo que ocurría con el originario artículo 5 de la Ley de horarios comerciales, que remitía a las Comunidades Autónomas la determinación de las zonas de gran afluencia turística, un margen de apreciación que valoró la STC 88/2010 para validar aquella norma. Por el contrario, las reformas posteriores en ese artículo 5, introducidas primero por el Real Decreto-ley 20/2010 (objeto del recurso de inconstitucionalidad núm. 1983-2013) y ahora por el Real Decreto-ley 8/2014 y esta Ley 18/2014 que sustituye al anterior incurrir en exceso competencial al convertir la determinación de las zonas de gran afluencia turística en una decisión meramente ejecutiva y reglada, vaciando así las competencias autonómicas. El artículo 7.2 aquí impugnado ha agravado el exceso citado por tres razones: primero, porque ha modificado a la baja los indicadores (número de habitantes, pernотaciones y pasajeros de cruceros turísticos) que determinan los municipios en los que debe declararse al menos una zona de gran afluencia turística; segundo, porque esos

indicadores se toman de datos estadísticos aportados por organismos estatales; y tercero, porque establece un plazo en el que si las Comunidades Autónomas no declaran la zona de gran afluencia turística se produce *ope legis* la declaración como tal de todo el municipio. Se trata de una regulación completa y acabada que no deja ningún margen de desarrollo normativo a las Comunidades Autónomas y que desborda los límites del artículo 149.1.13 CE.

Añade que el hecho de que en el anexo I no figure ningún municipio de Cataluña no impide a su Gobierno impugnar esta reforma, pues según doctrina constitucional el recurso de inconstitucionalidad no está al servicio de la vindicación competencial sino al de la depuración del ordenamiento jurídico, existiendo en este caso el necesario punto de conexión entre la norma estatal y las competencias autonómicas al afectar aquella a la competencia exclusiva sobre «comercio interior» del artículo 121 EAC.

Por todo ello el Gobierno de la Generalitat concluye que las normas impugnadas no tienen la incidencia directa en la actividad económica requerida para la intervención estatal al amparo del artículo 149.1.13 CE.

La parte «no ignora» que la STC 225/1993 validó la competencia del Estado para establecer la liberalización de horarios comerciales, establecida entonces por el Real Decreto-ley 2/1985. Pero pasados más de veinte años de aquella sentencia, y ante la expansión y generalización de medidas liberalizadoras desreguladoras, le parece que ha llegado el momento de «recapitular» y solicita un «replanteamiento» de esa doctrina. En particular, alude a la escala local del comercio minorista y a factores diferenciadores entre los distintos mercados infraestatales e infraautonómicos, como los distintos hábitos y pautas de conducta de los consumidores, las condiciones sociológicas y climáticas de cada zona, el diferente tipo de turismo o los distintos modelos de ordenación territorial de establecimientos comerciales.

Aun dentro de esta materia de comercio interior, pero refiriéndose al artículo 6 y al régimen de intervención administrativa que el mismo establece sobre la apertura, traslado o ampliación de establecimientos comerciales, la Generalitat denuncia que se ha desbordado el amparo competencial del Estado (art. 149.1.18 CE, normas sobre «procedimiento administrativo común») y se han invadido sus competencias sobre defensa de los consumidores y usuarios [art. 123 a) EAC] y procedimiento administrativo (art. 159 EAC).

El citado artículo 6 dispone:

«Artículo 6. Modificación de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista.

Se modifica el artículo 6 de la Ley 7/1996, de 15 de enero, Ordenación del Comercio Minorista, que queda redactado como sigue:

"Artículo 6. Apertura, traslado o ampliación de establecimientos comerciales.

1. Con carácter general, la apertura, traslado o ampliación de establecimientos comerciales no estará sujeta a régimen de autorización.

2. No obstante lo anterior, la apertura, traslado o ampliación de establecimientos comerciales podrá quedar sometida a una única autorización que se concederá por tiempo indefinido cuando las instalaciones o infraestructuras físicas necesarias para el ejercicio de la actividad sean susceptibles de generar daños sobre el medio ambiente, el entorno urbano y el patrimonio histórico-artístico, y estas razones no puedan salvaguardarse mediante la presentación de una declaración responsable o de una comunicación previa. El régimen de autorización deberá estar motivado suficientemente en la ley que establezca dicho régimen.

3. Las autorizaciones o declaraciones responsables para la apertura o ampliación del establecimiento no podrán contemplar requisitos que no estén ligados específicamente a la instalación o infraestructura y deberán estar justificados en razones imperiosas de interés general.

En todo caso los requisitos, deberán ser no discriminatorios, proporcionados, claros e inequívocos, objetivos, hechos públicos con antelación, predecibles, transparentes, accesibles, y atenderán únicamente a criterios basados en las razones señaladas en el apartado 2.

4. En ningún caso, podrán establecerse requisitos de naturaleza económica, entre otros, aquellos que supediten el otorgamiento de la autorización a la prueba de la existencia de una necesidad económica o de una demanda en el mercado o a un exceso de la oferta comercial, a que se evalúen los efectos económicos, posibles o reales, de la actividad o a que se haga una apreciación de si la actividad se ajusta a los objetivos de programación económica establecidos por la autoridad competente, o aquellos que puedan directa o indirectamente ir dirigidos a la defensa de un determinado modelo económico o empresarial dentro del sector. Asimismo se prohíbe la intervención de competidores en los procedimientos de autorización que en su caso se establezcan para la instalación de establecimientos comerciales.

Los regímenes de intervención administrativa se ajustarán a lo previsto en la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, y a la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado. En concreto, no podrán contener requisitos prohibidos del artículo 10 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, ni actuaciones que limiten la libertad de establecimiento y la libertad de circulación del artículo 18 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre.

5. El otorgamiento de las autorizaciones a que se refieren los apartados anteriores corresponderá a la administración territorial competente. El procedimiento administrativo integrará todos los trámites necesarios para la apertura, traslado o ampliación de los establecimientos comerciales. Las solicitudes presentadas deberán resolverse y notificarse al interesado en un plazo máximo de tres meses, transcurrido el cual, se entenderá estimada la solicitud por silencio administrativo.

Las autorizaciones podrán transmitirse a terceros previa comunicación a la administración otorgante".»

La Generalitat denuncia, en primer lugar, que su competencia sobre defensa de los consumidores y usuarios frente a eventuales abusos de operadores comerciales le faculta para establecer una regulación administrativa de la actividad comercial que incida en el régimen de instalación de los establecimientos comerciales y en los días y horas de apertura.

En segundo lugar, se queja de que la reforma ha restringido las «razones imperiosas de interés general» que conforme a la Ley 17/2009 y a la Ley general de unidad de mercado justifican un régimen de autorización administrativa, limitándolas a las citadas en el apartado segundo de este artículo 6, con supresión de las «razones de orden público, seguridad pública o protección del medio ambiente en el lugar concreto donde se realiza la actividad» reconocidas en aquellas leyes. Ello supone una privación de las competencias autonómicas en materia de comercio interior, defensa de los consumidores y procedimiento administrativo, al establecer un procedimiento «único» por razón de la materia no amparado por el procedimiento administrativo «común» del artículo 149.1.18 CE.

b) El segundo gran bloque de impugnaciones se refiere a los artículos 59.3, 71, 72, 73 y disposición final segunda, apartados tercero, sexto y séptimo, relativos a la materia de energía.

Este bloque comienza con una exposición general considerando que, de los dos títulos competenciales mencionados por el Estado en la disposición adicional primera para los artículos 59.3, 71, 72 y 73 (art. 149.1, apartados 13 y 25), o que en general le permiten incidir sobre esta materia (pues la ley no invoca título competencial alguno para los apartados de la disposición final segunda asimismo impugnados), el más específico que debe encuadrar unas y otras es el de bases del régimen energético del artículo 149.1.25. En todo caso, la posible incidencia del artículo 149.1.13 CE debe entenderse limitada para evitar que se vacíe por completo la competencia autonómica de desarrollo de la legislación estatal en materia de energía (art. 133 EAC) y condicionada a

la existencia de un principio u objetivo al que se encamine la intervención estatal al que asimismo la medida debe ceñirse.

(i) A partir de ahí el escrito diferencia tres grupos de preceptos, el primero de ellos integrado únicamente por el artículo 59.3, incluido entre las normas dedicadas a la «Sostenibilidad económica del sistema de gas natural», que dispone:

«Artículo 59. *Sostenibilidad económica y financiera.*

...
3. Las empresas titulares de activos sujetas a retribución regulada a las que se apliquen, en alguna de sus áreas, normativas específicas que supongan unos mayores costes en la actividad que desempeñen, podrán establecer convenios u otros mecanismos con las Administraciones Públicas para cubrir el sobrecoste ocasionado. En ningún caso el sobrecoste causado por estas normas formará parte de la retribución reconocida a estas empresas, no pudiendo por tanto ser sufragado a través de los ingresos del sistema gasista.»

Según el Gobierno de la Generalitat, el respeto a sus competencias para establecer obligaciones adicionales en materia de distribución de gas o en materia de niveles de calidad, resultantes de artículo 133.1, apartados b) y c), EAC, y reconocidas asimismo en la Ley del sector de hidrocarburos (arts. 72, 74 y 86) obliga a que el sobrecoste que generen deba ser financiado con cargo a los ingresos del sistema gasista. De lo contrario, no se deja margen para ejercer políticas propias en la materia. Además, el hecho de que esos sobrecostes deban financiarse con cargo a los presupuestos de la Comunidad Autónoma implica para ella un agravio comparativo tanto para las empresas como para los ciudadanos de Cataluña, que con sus peajes también sufragan el citado sistema. «El sistema gasista ha de reconocer estos costes e incorporarlos», concluye.

(ii) Pasa a continuación al estudio de los artículos 71, 72 y 73, cuyo tenor es el siguiente:

«Artículo 71. *Cumplimiento de las obligaciones y Certificados de Ahorro Energético.*

1. Para hacer efectivo el cumplimiento de las obligaciones anuales de ahorro energético, los sujetos obligados deberán realizar una contribución financiera anual a ingresar por terceras partes no más tarde del 28 de febrero, 30 de abril y 30 de junio de cada año, por el importe resultante de multiplicar su obligación de ahorro anual por la equivalencia financiera que se establezca, al Fondo Nacional de Eficiencia Energética al que se refiere el artículo siguiente.

Por orden del Ministro de Industria, Energía y Turismo se determinará la equivalencia financiera con base en el coste medio estimado para movilizar las inversiones en todos los sectores de actuaciones necesarias para alcanzar el objetivo anual de ahorro.

2. Alternativamente, y en los términos que reglamentariamente por el Gobierno se regulen, se podrá establecer un mecanismo de acreditación de la consecución de una cantidad de ahorro energético equivalente al cumplimiento de las obligaciones del sistema. Este mecanismo se basará en la presentación de certificados de ahorro energético (CAE) negociables, que resulten de la realización de las actuaciones de eficiencia energética que se definan en un catálogo y que cumplan con los requisitos y condiciones que en dicho catálogo se establezcan, cuya gestión corresponderá al Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía.

Para obtener y transmitir certificados de ahorro energético se deberá estar acreditado ante el sistema de obligaciones de eficiencia energética en las condiciones que se determinen reglamentariamente. Los sujetos que se acrediten deberán suscribir un seguro de responsabilidad civil u otra garantía financiera que cubra los riesgos que puedan derivarse de sus actuaciones en la cuantía mínima que se establezca mediante real decreto.

Este mecanismo comprenderá asimismo, un sistema de control que incluirá la verificación material de una parte estadísticamente significativa de las medidas de mejora de la eficiencia energética certificadas.

3. La inspección y tramitación de los procedimientos sancionadores derivados del incumplimiento de las obligaciones establecidas en el presente real decreto-ley y en sus disposiciones de desarrollo en relación al sistema nacional de obligaciones de eficiencia energética le corresponderá al Ministerio de Industria, Energía y Turismo.»

«Artículo 72. *Fondo Nacional de Eficiencia Energética.*

1. Se crea el Fondo Nacional de Eficiencia Energética, sin personalidad jurídica, cuya finalidad será financiar las iniciativas nacionales de eficiencia energética, en cumplimiento del artículo 20 de la Directiva 2012/27/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de octubre de 2012.

2. El Fondo Nacional de Eficiencia Energética se dedicará a la financiación de mecanismos de apoyo económico, financiero, asistencia técnica, formación, información, u otras medidas con el fin de aumentar la eficiencia energética en diferentes sectores de forma que contribuyan a alcanzar el objetivo de ahorro energético nacional que establece el Sistema Nacional de Obligaciones de Eficiencia energética previsto en el artículo 7 de la citada Directiva.

3. Podrán atenderse con cargo a las dotaciones del Fondo los gastos de administración que ocasione su gestión. A estos efectos, se considerarán gastos de administración, entre otros, aquellos que ocasione la gestión del Fondo, la elaboración de estudios e informes, las asistencias técnicas para la definición de las medidas de actuación así como para la medición, control, verificación y certificación de los ahorros energéticos obtenidos por la aplicación de las medidas apoyadas por el Fondo, por parte de la entidad a la que se encargue la misma.»

«Artículo 73. *Organización, gestión y control del Fondo.*

1. El Fondo Nacional de Eficiencia Energética estará adscrito al Ministerio de Industria, Energía y Turismo, a través de la Secretaría de Estado de Energía.

2. La gestión del Fondo se asigna al Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía.

3. La supervisión y control del Fondo corresponderá a un Comité de Seguimiento y Control adscrito al Ministerio de Industria, Energía y Turismo, a través de la Secretaría de Estado de Energía que bajo la presidencia de su titular estará compuesto por los titulares de:

- a) La Dirección General de Política Energética y Minas.
- b) La Dirección General del Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía.
- c) La Oficina Económica de Presidencia del Gobierno.
- d) Un representante con rango de Director General de los siguientes departamentos ministeriales:

1. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.
2. Ministerio de Fomento.
3. Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.
4. Ministerio de Economía y Competitividad.

El secretario del Comité será designado por el Presidente, entre funcionarios de la Secretaría de Estado de Energía del Ministerio de Industria, Energía y Turismo con rango de Subdirector General.

El Gobierno, mediante real decreto, podrá modificar la composición del Comité.

4. Las funciones de dicho Comité serán las siguientes:

a) Velar por el cumplimiento de la correcta aplicación de los recursos del Fondo de conformidad con las directrices establecidas sobre medidas para la promoción de ahorro y eficiencia energética en los distintos sectores de actividad.

b) Realizar el seguimiento de las inversiones financieras comprobando el cumplimiento de los principios de seguridad, rentabilidad y liquidez.

c) Formular informes al menos semestralmente sobre la ejecución de las actividades con cargo al Fondo.

d) Elaborar el informe anual a efectos del control financiero. El Comité podrá acordar solicitar este informe a la Intervención General de la Administración General del Estado. En el caso, en que el Fondo esté dotado mayoritariamente por aportaciones procedentes de Presupuestos Generales del Estado se solicitará en todo caso, informe de auditoría a la Intervención General de la Administración General del Estado.»

En su opinión, el artículo 71, al reservar la gestión de los certificados de ahorro energético al Estado, a través del Instituto para la Diversificación y el Ahorro de la Energía (apartado segundo) y del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo (apartado tercero), vulnera las competencias de ejecución en materia de energía asumidas por la Comunidad Autónoma en el artículo 133.1 EAC. Idéntica vulneración producen los artículos 72 y 73 al reservar la gestión del fondo nacional de eficiencia energética al mismo instituto y ministerio antes mencionados, y no respetar la doctrina sobre el ejercicio de la actividad subvencional establecida desde la STC 13/1992, FJ 8, y contenido ahora en el artículo 114.3 EAC.

(iii) Finalmente, las habilitaciones normativas de la disposición final segunda también vulneran las competencias autonómicas en materia de energía.

Dice la referida disposición, en los apartados cuestionados (3, 6 y 7):

«Disposición final segunda. *Habilitación normativa.*

...

3. Se habilita al Gobierno a aprobar un real decreto que será de aplicación en todo el territorio español en el que se establezca un procedimiento para la gestión de los derechos mineros que resulten afectados por el cambio del sistema geodésico de referencia aprobado mediante este real decreto-ley.

...

6. Se habilita al Gobierno a aprobar por real decreto, de aplicación en todo el territorio español, un procedimiento para la gestión de los derechos mineros y de los derechos del dominio público de hidrocarburos que resulten afectados por el cambio del sistema geodésico de referencia aprobado por Real Decreto 1071/2007, de 27 de julio.

7. Se autoriza al Gobierno para que, mediante real decreto, establezca la obligación de contabilización de consumos de calor, frío y agua caliente sanitaria, en edificios existentes derivada de la transposición de la Directiva 2012/27/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de octubre de 2012, relativa a la eficiencia energética, relativa a la eficiencia energética, por la que se modifican las Directivas 2009/125/CE y 2010/30/UE, y por la que se derogan las Directivas 2004/8/CE y 2006/32/CE.»

En relación con las habilitaciones de los apartados tercero y sexto, sostiene el Gobierno de la Generalitat que la adaptación de las autorizaciones y permisos al nuevo sistema geodésico de referencia no permite al Estado desapoderar a las Comunidades Autónomas de sus competencias ejecutivas en materia de hidrocarburos y minas, de manera que si corresponde a la Comunidad Autónoma otorgar las autorizaciones o permisos necesarios, o emitir un informe preceptivo en el caso de los permisos de explotación, cualquier nueva circunstancia que afecte al contenido de esos actos o informes debe articularse a través del mismo procedimiento en el que se dé la correspondiente participación a la Generalitat de Cataluña.

Por su parte, la habilitación normativa del apartado séptimo vulnera la competencia autonómica sobre la gestión de la eficiencia energética [art. 133.1 d) EAC], sin que venga impuesta tampoco por la Directiva comunitaria transpuesta, que permite establecer la obligación de contabilización de que se trata a los Estados miembros o a «cualquier autoridad competente».

c) El tercer y último bloque de impugnaciones se refiere a los artículos 92 (apartados tercero y cuarto), 98.5, 101, 102, 114.7, 116.2, 117.2 y disposición final segunda, apartado cuarto, todos ellos referidos a la materia de empleo.

Comienza puntualizando que, según la doctrina constitucional (STC 22/2014, entre otras), la materia de «empleo» no se encuadra en los títulos competenciales de la legislación laboral (art. 149.1.7 CE) o Seguridad Social (art. 149.1.17 CE), sino en el de economía del artículo 149.1.13 CE, donde el Estado solamente ostenta la competencia sobre las «bases» y la «coordinación».

A partir de ahí, cuestiona separadamente el sistema nacional de garantía juvenil, la gestión de determinados servicios y programas de fomento del empleo, y la modificación del régimen de intervención administrativa sobre las empresas de trabajo temporal y las agencias de colocación.

(i) La Ley 18/2014 crea el sistema nacional de empleo juvenil en respuesta a la recomendación del Consejo Europeo de 22 de abril de 2013 y como exigencia para acceder a fondos europeos para luchar contra el desempleo juvenil. Sin embargo, en su concreta articulación, el Estado no ha sido respetuoso con las competencias de ejecución que deben corresponder a las Comunidades Autónomas, sin que ello sea exigido tampoco por la recomendación del Consejo que en el punto 2 dice que serán los Estados miembros los que «[d]eterminen cuál será la autoridad pública pertinente encargada de establecer y gestionar» este sistema.

Por esta razón se impugnan los artículos 92 (apartados tercero y cuarto), 98.5, 101 y 102 y disposición final segunda, apartado cuarto, de la Ley 18/2014, que tienen el siguiente tenor:

«Artículo 92. *Creación y naturaleza.*

...

3. La Dirección General del Ministerio de Empleo y Seguridad Social que tenga atribuidas las competencias para la administración del Fondo Social Europeo será el órgano encargado de la organización y gestión relativas al fichero y el responsable de adoptar las medidas que garanticen la confidencialidad, seguridad e integridad de los datos contenidos en él. Corresponden a ese Órgano Directivo las decisiones, resoluciones o acuerdos relativos a las materias competencia del fichero.

4. Contra las resoluciones del órgano responsable del fichero podrá interponerse recurso de alzada ante la Secretaría de Estado de Empleo, en la forma y los plazos previstos en el artículo 107 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común.»

«Artículo 98. *Procedimiento para la inscripción.*

...

5. Una vez comprobado que el solicitante reúne los requisitos básicos de la Garantía Juvenil recogidos en el artículo 97, se resolverá la solicitud con la inscripción en el fichero habilitado, lo que se comunicará al interesado. En caso contrario, se desestimarán su solicitud, comunicándose dicha circunstancia.

Si mediante la solicitud de inscripción a través de formulario no se acreditan los requisitos que señala el artículo 97, se requerirá a la persona interesada para que proceda a su subsanación.

La Dirección General del Ministerio de Empleo y Seguridad Social que tenga atribuidas las competencias para la administración del Fondo Social Europeo, será el órgano encargado de resolver a cerca de la inscripción en el fichero habilitado.

La inscripción en el fichero pone fin al procedimiento de inscripción en el Sistema Nacional de Garantía Juvenil. Contra las resoluciones del órgano responsable del fichero podrá interponerse recurso de alzada ante la Secretaría de Estado de Empleo, en la forma y los plazos previstos en el artículo 107 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.»

«Artículo 101. *Modificación de los datos y baja en el sistema.*

1. Corresponde a cada uno de los sujetos a que se refiere el artículo 88 la comunicación, en el plazo máximo de 15 días desde que se produzca, de cualquier incidencia relativa a los requisitos de acceso al Sistema Nacional de Garantía Juvenil o de cualquier otro dato relativo a las personas usuarias.

2. El usuario inscrito en el sistema podrá, en cualquier momento, darse de baja, desistiendo con dicho acto a participar en el Sistema Nacional de Garantía Juvenil.

La baja se materializará mediante solicitud a través de la cumplimentación del formulario previsto en el aplicativo electrónico vinculado al fichero del Sistema Nacional de Garantía Juvenil. Para los supuestos de personas en riesgo de exclusión social, acreditados mediante certificado de los servicios sociales pertinentes, y/o discapacidad reconocida igual o superior al 33 por ciento, se podrá solicitar la baja mediante presentación del formulario habilitado para tal propósito por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, en las oficinas de registro de la Administración General del Estado, de las comunidades autónomas y de las Entidades establecidas en el artículo 38.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

3. Adicionalmente, las comunidades autónomas que hayan establecido ficheros propios deberán implantar, en el ámbito de sus competencias, mecanismos específicos para que los usuarios inscritos puedan tramitar su baja en el sistema.

Con independencia de dichos procedimientos de baja, los datos serán custodiados en un único sistema informático, en el que se depositará la información generada y que permitirá la integración con otros sistemas.

El Ministerio de Empleo y Seguridad Social establecerá el mecanismo para dar cumplimiento a lo establecido en este apartado.

4. La baja en el sistema se producirá de oficio cuando un usuario inscrito cumpla 25 años, o 30 años en el caso de personas con un grado de discapacidad igual o superior al 33 por ciento, y haya sido atendido previamente con alguna de las medidas implementadas por parte de los sujetos incluidos en los apartados a), b) y c) del artículo 88.

Los usuarios inscritos en el sistema no serán dados de baja mientras estén recibiendo algunas de las medidas o acciones previstas en el artículo 106.

Los usuarios inscritos que hayan rechazado alguna de las medidas implementadas en el marco de este sistema por los sujetos referidos causarán baja automática en el mismo al alcanzar la edad prevista en el párrafo anterior.

Aquellos usuarios inscritos que, habiendo superado la edad prevista en el primer párrafo, no hayan sido atendidos previamente permanecerán en el sistema sin causar baja de oficio.»

«Artículo 102. *Acceso, rectificación, cancelación y oposición.*

Las personas interesadas podrán ejercer los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición ante la Dirección General del Ministerio de Empleo y Seguridad Social que tenga atribuidas las competencias para la administración del Fondo Social Europeo, en los términos establecidos en el Título III del Reglamento de desarrollo de la

Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal, aprobado por el Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre.

Adicionalmente las comunidades autónomas que hayan establecido ficheros propios deberán implantar, en el ámbito de sus competencias, mecanismos específicos de acceso, rectificación, cancelación y oposición.»

«Disposición final segunda. *Habilitación normativa.*

...

4. Se faculta al titular de la Dirección General del Ministerio de Empleo y Seguridad Social que tenga atribuidas las competencias para la administración del Fondo Social Europeo, al objeto de dictar, en el ámbito de sus competencias, cuantas disposiciones sean necesarias para la aplicación de lo dispuesto en este real decreto-ley, así como para la habilitación de los formularios y modelos necesarios para su desarrollo.»

Para el Gobierno de la Generalitat, la encomienda de todas estas potestades de ejecución (gestión del fichero, resolución de recursos, modificación de datos, altas y bajas en el sistema, acceso, rectificación, cancelación y oposición de datos, y habilitación normativa para aprobar formularios y modelos) al Estado carece de justificación. El Estado carece de competencias de ejecución en esta materia, de modo que una vez completada la regulación del sistema, bien podría haber encargado la gestión del mismo a las Administraciones que tienen la competencia constitucional y estatutariamente atribuida (en su caso en los arts. 152.2 y 170.1 EAC).

(ii) El artículo 114.7 se impugna porque también reserva al Estado la gestión de determinados programas de fomento del empleo con base en el criterio de la supraterritorialidad, sin que en realidad concorra la excepcionalidad necesaria para ello exigida por la jurisprudencia constitucional.

La controversia arranca de la gestión del Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) de los programas que afecten a un ámbito geográfico superior al de una Comunidad Autónoma, establecida ya originariamente en el artículo 13 h) de la Ley de empleo 56/2003 y reproducida luego en la disposición adicional octogésimo primera de la Ley de presupuestos generales del Estado para el año 2013. La STC 22/2014 ha desestimado la impugnación contra ese artículo 13 h) considerándola de carácter preventivo, puesto que el precepto reproducía los requisitos que según la doctrina constitucional justifican la gestión centralizada de las subvenciones. Sin embargo, la reforma operada por este artículo 114.7 establece una atribución genérica y general de funciones ejecutivas al SEPE que ya no respeta la exigencia que ha establecido la doctrina constitucional de que estas atribuciones se realicen de forma casuística y con carácter excepcional.

Dice así la mencionada reforma:

«Artículo 114. *Modificación de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo.*

La Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo, queda modificada como sigue:

...

Siete. Las letras d) y h) del artículo 13 quedan redactadas como sigue:

"d) Elaborar el proyecto de la Estrategia Española de Activación para el Empleo y de los Planes Anuales de Política de Empleo en colaboración con las Comunidades Autónomas.

Las organizaciones empresariales y sindicales más representativas participarán en la elaboración de dicha Estrategia y recibirán información periódica sobre su desarrollo y seguimiento."

"h) Gestionar los servicios y programas financiados con cargo a la reserva de crédito establecida en su presupuesto de gastos. Estos servicios y programas serán:

1. Servicios y programas cuya ejecución afecte a un ámbito geográfico superior al de una Comunidad Autónoma, cuando estos exijan la movilidad geográfica de las personas desempleadas o trabajadoras participantes en las mismas a otra Comunidad Autónoma distinta a la suya, o a otro país y precisen de una coordinación unificada.

2. Servicios y programas dirigidos tanto a las personas demandantes de empleo como a las personas ocupadas, para la mejora de su ocupación mediante la colaboración del Servicio Público de Empleo Estatal con órganos de la Administración General del Estado o sus organismos autónomos, para la realización de acciones formativas, entre otras, aquellas que tengan como objetivo la generación de empleo de calidad y la mejora de oportunidades de las personas trabajadoras, en particular cuando se desarrollen en el marco de planes, estrategias o programas de ámbito estatal, y ejecución de obras y servicios de interés general y social relativas a competencias exclusivas del Estado.

3. Servicios y programas de intermediación y políticas activas de empleo cuyo objetivo sea la integración laboral de trabajadores inmigrantes, realizadas en sus países de origen, facilitando la ordenación de los flujos migratorios.

4. Programas que se establezcan con carácter excepcional y duración determinada, cuya ejecución afecte a todo el territorio nacional, siendo imprescindible su gestión centralizada a los efectos de garantizar la efectividad de las mismas, así como idénticas posibilidades de obtención y disfrute a todos los potenciales beneficiarios.

La reserva de crédito a que hace referencia este párrafo se dotará anualmente, previo informe de la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales, por la Ley de Presupuestos Generales del Estado. De los resultados de las actuaciones financiadas con cargo a los mismos se informará anualmente a dicha Conferencia Sectorial".»

(iii) En último lugar, el recurso se dirige contra los artículos 116.2 y 117.2 de la Ley 118/2014, en los incisos que atribuyen al Estado la competencia para otorgar la autorización a las empresas de trabajo temporal y recibir la declaración responsable de las agencias de colocación cuando unas u otras dispongan de centros de trabajo en dos o más Comunidades Autónomas.

El tenor de los preceptos y apartados donde se contiene esa norma distributiva de competencias es el siguiente (art. 116.2, apartados primero y cuarto, y artículo 117.2, apartado segundo):

«Artículo 116. *Modificación de la Ley 14/1994, de 1 de junio, por la que se regulan las empresas de trabajo temporal.*

La Ley 14/1994, de 1 de junio, por la que se regulan las empresas de trabajo temporal, queda modificada en los siguientes términos:

...

Dos. El artículo 2 queda redactado como sigue:

"Artículo 2. *Autorización administrativa.*

1. Las personas físicas o jurídicas que pretendan realizar la actividad constitutiva de empresa de trabajo temporal deberán obtener autorización administrativa previa.

La autorización será única, tendrá eficacia en todo el territorio nacional y se concederá sin límite de duración.

...

4. La autorización administrativa para operar como empresa de trabajo temporal se concederá, previo informe preceptivo y no vinculante de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, por el órgano competente de la Comunidad Autónoma si la empresa dispone de centros de trabajo en el territorio de una sola Comunidad o por la Dirección General de Empleo del Ministerio de Empleo y Seguridad Social si la empresa dispone de centros de trabajo en dos o más Comunidades Autónomas.»

«Artículo 117. *Modificación de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de empleo.*

La Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo, queda modificada como sigue:

Dos. El artículo 21.bis queda redactado como sigue:

"Artículo 21 bis. *Agencias de colocación.*

...

2. Las personas físicas o jurídicas, incluidas las empresas de trabajo temporal, que deseen actuar como agencias de colocación deberán presentar con carácter previo una declaración responsable. Esta declaración responsable se presentará ante el Servicio Público de Empleo Estatal en el supuesto de que la agencia pretenda realizar su actividad desde centros de trabajo establecidos en dos o más Comunidades Autónomas o utilizando exclusivamente medios electrónicos o por el equivalente de la Comunidad Autónoma, en el caso de que la agencia pretenda desarrollar su actividad desde centros de trabajo establecidos únicamente en el territorio de esa Comunidad.

Las agencias de colocación podrán iniciar su actividad desde el día de la presentación de la declaración responsable, sin perjuicio de las facultades de comprobación, control e inspección que tengan atribuidas las administraciones competentes.

La inexactitud o falsedad en cualquier dato, manifestación o documento, de carácter esencial, que se hubiera acompañado o incorporado a la declaración responsable, determinarán la imposibilidad de continuar con la actividad como agencia de colocación, sin perjuicio de las responsabilidades penales, civiles o administrativas a que hubiere lugar.»

El Gobierno de la Generalitat entiende que esta reserva de competencias ejecutivas al Estado no respeta la jurisprudencia constitucional sobre la supraterritorialidad como criterio delimitador de competencias, en la medida en que en este caso era «perfectamente posible» encontrar un punto de conexión con las Comunidades Autónomas, en particular el de la sede de la empresa o el lugar donde se desarrolla de forma principal la actividad.

d) Concluye el recurso con la impugnación de la disposición final primera, que contiene la identificación de los títulos habilitantes, en cuanto invoca unas habilitaciones que a su juicio no pueden dar cobertura a los preceptos objeto de recurso.

2. El Pleno del Tribunal, mediante providencia de 17 de febrero de 2015, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad interpuesto y dar traslado de las actuaciones, conforme establece el artículo 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, al Congreso de los Diputados, al Senado y al Gobierno al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaran pertinentes, así como también publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado».

3. El Abogado del Estado, en representación del Gobierno de la Nación, presentó sus alegaciones el 24 de marzo de 2015, solicitando la desestimación del recurso interpuesto.

a) En cuanto a la regulación de las zonas de gran afluencia turística, el Gobierno recuerda que según la jurisprudencia constitucional (i) corresponde al Estado establecer la extensión de las bases, respetando los límites constitucionales, y (ii) las bases en materia económica del artículo 149.1.13 CE pueden tener carácter «agotador», en particular en materia de liberalización de horarios comerciales (cita especialmente las SSTC 88/2010 y 140/2011). Considera, por ello, que el establecimiento del régimen jurídico de los horarios comerciales encuentra amparo en la ordenación general de la economía del país (art. 149.1.13 CE).

En concreto, la reforma de la Ley 18/2014 únicamente amplía el ámbito de aplicación y profundiza en la liberalización de horarios comerciales ya efectuada en normas anteriores (Ley de horarios comerciales y Real Decreto-ley 20/2012) y de carácter básico según la jurisprudencia constitucional, y por ello no entraña ninguna extralimitación o vaciamiento de las competencias ajenas como denuncia el Gobierno de la Generalitat. Al contrario, las normas liberalizadoras impiden, por su condición de tales, que puedan constreñirse, y su eficacia depende de que no se acuda al «subterfugio o mecanismo de un supuesto desarrollo normativo de lo que la ley básica (precisamente por liberalizadora) no prevé».

En fin, la reforma amplía la libertad o autogestión comercial, y permite a las Comunidades Autónomas optar por un grado superior de liberalización (STC 26/2012).

Niega, por último, que pueda denunciarse una vulneración competencial en el establecimiento del régimen de intervención administrativa sobre los establecimientos comerciales del artículo 6 por no respetar las «razones imperiosas de interés general» establecidas con carácter general en la Ley general de unidad de mercado, como denuncia el Gobierno de la Generalitat, pues una cosa es el título competencial y otra el modo de ejercer el mismo, esto es, el contenido de la norma aprobada a su amparo. El primero no puede restringirse en función del segundo.

b) Invirtiendo el orden del escrito de interposición, el Abogado del Estado se pronuncia seguidamente sobre el bloque de preceptos de la Ley 18/2014 cuya inconstitucionalidad se pide por vulneración de las competencias autonómicas en materia de empleo. Considera que en ellas se produce la concurrencia de dos títulos competenciales, el del artículo 149.1.13 CE pero también el del artículo 149.1.7 CE, que atribuye al Estado competencia exclusiva sobre la «legislación laboral, sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas». De modo que estando repartida la competencia según el esquema legislación/ejecución y no según la dicotomía bases/desarrollo, la potestad normativa de la Generalitat se reduce al dictado de los llamados «reglamentos internos» que permitan la organización del servicio (STC 31/2010, FJ 106).

Respecto al Sistema Nacional de Garantía Juvenil, la recomendación del Consejo de la Unión Europea que dio lugar al establecimiento del mismo, aunque remite a los Estados miembros la determinación de la «autoridad pública pertinente encargada de establecer y gestionar», permite y hasta declara la «conveniencia» de un único órgano gestor, siendo este matiz importante en la resolución del recurso en este punto. Esta recomendación hace que entre en juego la competencia sustantiva del artículo 149.1.7 CE para regular agotadoramente la materia.

La asunción de competencias de gestión por el Servicio Público de Empleo Estatal se encuadra también, por las mismas razones, en el artículo 149.1.7 CE, siendo el artículo 114.7 impugnado una norma legal atributiva de competencias cuya eficacia está amparada por la STC 31/2010, FJ 60. Y en el ámbito de políticas de empleo la STC 22/2014 ha declarado la conformidad con la Constitución de la Ley de empleo en cuanto no impide a las Comunidades Autónomas regular, desarrollar y financiar sus propias políticas de empleo siempre que no se opongan o contradigan las políticas estatales.

Finalmente, le parece «lógica» la reserva al Estado de competencias de gestión en cuanto a la intervención administrativa sobre empresas de trabajo temporal y agencias de colocación en cuanto que impide que «se trafique con la fuerza de trabajo» o se produzcan «cesiones ilegales, no porque las Comunidades Autónomas vayan a autorizar esas cesiones, por supuesto, sino porque siempre la garantía se refuerza jurídicamente en mayor medida con una regulación general uniforme, de derecho necesaria y unificada, y sobre todo con la regulación de una única autorización para todo el territorio».

c) En cuanto al segundo bloque de preceptos impugnados (según el orden del escrito de interposición), los relativos a la materia de energía, reconoce que los mismos «atribuyen la competencia íntegramente al Estado», pero la participación de las

Comunidades Autónomas en la regulación y planificación de la energía ha de producirse de acuerdo con la forma, contenido y alcance que libremente disponga el propio Estado. Además, la eficiencia energética y el modelo de financiación ha de tener «necesariamente» un núcleo armonizado en todo el territorio, en concreto por lo que se refiere a los costes y criterios de retribución, vinculadas a aspectos esenciales como la competitividad y sostenimiento general de los gastos públicos.

4. Mediante providencia de 19 de junio de 2018, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 21 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El Gobierno de la Generalitat de Cataluña interpone recurso de inconstitucionalidad contra varios preceptos de la Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia. El recurso es estrictamente competencial: atendiendo a la materia regulada y, consiguientemente, a la competencia que en cada caso se considera vulnerada, se estructura en tres grandes bloques que se dedican, respectivamente, a comercio interior y horarios comerciales (arts. 4, 5, 6, 7.2 y anexo I), energía (arts. 59.3, 71, 72, 73 y disposición final segunda, apartados tercero, sexto y séptimo) y empleo (arts. 92, apartados tercero y cuarto; 98.5, 101, 102, 114.7, 116.2 y 117.2 y la disposición final segunda, apartado cuarto).

En el apartado de los antecedentes han quedado transcritos íntegramente todos los preceptos impugnados. En lo sucesivo, se hará referencia a su contenido solamente en la medida necesaria para el razonamiento del Tribunal.

2.A) Primer grupo de preceptos impugnados: Comercio interior.

El primer grupo de preceptos impugnados (arts. 4, 5, 6, 7.2 y anexo I) incide en la determinación de las «zonas de gran afluencia turística» establecida en la Ley 1/2004, de 21 de diciembre, de horarios comerciales, cuyos establecimientos cuentan con «plena libertad para determinar los días y horas en que permanecerán abiertos al público», según el artículo 5.1 de esta última ley, y en el régimen de intervención administrativa en la apertura, traslado y ampliación de establecimientos comerciales establecido en la Ley 7/1996, de 15 de enero, de ordenación del comercio minorista, preceptuando la excepcionalidad de un sistema de autorización administrativa y las condiciones de esta. Y lo hace de una manera que, a juicio del Gobierno recurrente, desborda los títulos competenciales del Estado invocados en la disposición final primera de la Ley recurrida (apartados 13 y 18 del artículo 149.1 CE) y que invade y vacía de contenido las competencias autonómicas más específicas sobre comercio interior y horarios comerciales [art. 121 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC)] y procedimiento administrativo (art. 159 EAC), respectivamente.

El propio escrito de interposición reconoce que esta Ley 18/2014 es producto de la tramitación como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia del Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, como permite hacer el artículo 86.3 CE, y que su contenido es idéntico al de éste. Y en relación con ese Real Decreto-ley 8/2014, y en concreto con sus artículos 4, 5, 6, 7.2 y anexo I, este Tribunal ha tenido ya la ocasión de pronunciarse en la STC 46/2017, de 27 de abril, desestimando el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía por los mismos motivos y afirmando la cobertura competencial de los citados preceptos en el artículo 149.1.13 CE. Esta STC 46/2017 se remite, a su vez, a la STC 195/2016, de 16 de noviembre, FFJJ 5 y 6, en cuanto a la desestimación del recurso por motivos competenciales contra los artículos 4 y 7 (en aquel caso, interpuesto por el Gobierno del Principado de Asturias). Finalmente, las SSTC 214/2016, de 15 de diciembre, y 56/2017, de 11 de mayo, han desestimado los recursos de inconstitucionalidad interpuestos por los

Gobiernos vasco y andaluz, respectivamente, contra los artículos 4, 5, 6 y 7 y el anexo I de esta misma Ley 18/2014, de 15 de octubre.

Consiguientemente, la misma conclusión y por los mismos motivos debe alcanzarse en este nuevo recurso de inconstitucionalidad contra los preceptos correlativos de la Ley 18/2014, siendo suficiente para fundamentar esta decisión con remitirse a lo razonado en las aludidas SSTC 56/2017 y 214/2016.

3.B) Segundo grupo de preceptos impugnados: Energía.

En el segundo bloque del recurso se impugnan algunos artículos del título III de la ley, rubricado «Medidas urgentes en el ámbito energético». En concreto, el artículo 59.3, que regula la retribución del sobrecoste originado por la normativa autonómica a empresas del sector del gas sujetas a retribución regulada, y los artículos 71 a 73, en cuanto atribuyen al Estado la «gestión» de los certificados de ahorro energético y del fondo nacional de eficiencia energética, y la competencia para la inspección y sanción por el incumplimiento de las obligaciones en materia de eficiencia energética establecidas en la Ley. Fuera del indicado título, pero igualmente vinculado a la materia de energía, se impugnan las habilitaciones al Gobierno de la Nación para aprobar los reales decretos que regulen el procedimiento para la gestión de derechos mineros y del dominio público de hidrocarburos que resulten afectados por el cambio del sistema geodésico de referencia, y el establecimiento de la obligación de contabilización de los consumos de calor, frío y agua caliente sanitaria en edificios existentes (disposición final segunda, apartados 3, 6 y 7).

Las partes no discuten el encuadramiento competencial de todas estas normas en el ámbito de la energía, en el que, con carácter general, el Estado puede intervenir con amparo en el artículo 149.1.13 («bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica») y 25 CE («bases del régimen... energético»), según consolidada doctrina de este Tribunal (entre otras, SSTC 32/2016, de 18 de febrero, FJ 3, 8/2013, de 17 de enero, FJ 3, y 18/2011, de 3 de marzo, FJ 6), mientras que la Comunidad Autónoma de Cataluña ostenta las competencias de desarrollo y ejecución previstas en el artículo 133 EAC, rubricado «Energía y minas», según el cual:

«1. Corresponde a la Generalitat la competencia compartida en materia de energía. Esta competencia incluye en todo caso:

a) La regulación de las actividades de producción, almacenaje y transporte de energía, el otorgamiento de las autorizaciones de las instalaciones que transcurran íntegramente por el territorio de Cataluña y el ejercicio de las actividades de inspección y control de todas las instalaciones existentes en Cataluña.

b) La regulación de la actividad de distribución de energía que se lleve a cabo en Cataluña, el otorgamiento de las autorizaciones de las instalaciones correspondientes y el ejercicio de las actividades de inspección y control de todas las instalaciones existentes en Cataluña.

c) El desarrollo de las normas complementarias de calidad de los servicios de suministro de energía.

d) El fomento y la gestión de las energías renovables y de la eficiencia energética.

2. La Generalitat participa mediante la emisión de un informe previo en el procedimiento de otorgamiento de la autorización de las instalaciones de producción y transporte de energía que superen el territorio de Cataluña o cuando la energía sea objeto de aprovechamiento fuera de este territorio.

3. La Generalitat participa en la regulación y planificación de ámbito estatal del sector de la energía que afecte al territorio de Cataluña.

4. Corresponde a la Generalitat la competencia compartida sobre el régimen minero. Esta competencia incluye, en todo caso, la regulación y el régimen de intervención administrativa y control de las minas y los recursos mineros que estén situados en el territorio de Cataluña y de las actividades extractivas que se lleven a cabo.»

En todo caso, este carácter «compartido» (art. 133.1 EAC) de la competencia autonómica en materia de «energía y minas» ha de entenderse en el sentido expuesto en la STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 60.

Como cada precepto de este grupo se refiere a una materia distinta, al hilo de cada uno de ellos se harán, en su caso, las precisiones que resulten necesarias para completar el encuadramiento competencial de cada concreta disposición.

4. El primer precepto de este grupo, incluido en el capítulo II, «Sostenibilidad económica del sistema de gas natural», es el artículo 59.3, que establece que los sobrecostes originados a las empresas sujetas a retribución regulada por «normativas específicas que supongan [esos] mayores costes» no podrá «ser sufragado a través de los ingresos del sistema gasista», remitiendo su cobertura a la suscripción de «convenios u otros mecanismos con las Administraciones Públicas».

La aplicación de los títulos generales antes citados (art. 149.1.13 y 25 CE) al concreto subsector del gas ha sido establecida en la STC 135/2012, de 19 de junio, FJ 2. Por lo tanto, y como allí se concluye, «con carácter general es evidente que corresponde al Estado la competencia para regular la ordenación del sector energético, y dentro de éste el subsector gasístico, mediante la aprobación de la legislación básica; y a las Comunidades Autónomas corresponden las competencias de desarrollo normativo y ejecutiva, respetando las bases establecidas por el Estado».

El Gobierno de la Generalitat entiende que el precepto impugnado menoscaba o «hace inviable» su competencia para establecer obligaciones adicionales en materia de distribución de gas o de niveles de calidad en Cataluña, resultantes del artículo 133.1, letras b) y c), de su Estatuto de Autonomía. A su juicio, el sistema gasista debería reconocer esos costes generados por su normativa de desarrollo e incorporarlos, sin perjuicio –reconoce– de la competencia del Estado para «articular los mecanismos precisos para compensar esos costes generados por las exigencias de la normativa autonómica».

Una queja análoga ha sido desestimada en la STC 120/2016, de 23 de junio, FJ 5, a propósito de una previsión idéntica contenida en el artículo 8.4 del Real Decreto 1048/2013, de 27 de diciembre, por el que se establece la metodología para el cálculo de la retribución de la actividad de distribución de energía eléctrica. Como allí se razona, teniendo el Estado competencia para «fijar el régimen económico del sector» (en aquel caso del sector eléctrico, en este caso del sector del gas), esa competencia no puede erigirse en una «prohibición para que las Comunidades Autónomas adopten medidas en relación con la calidad del suministro eléctrico», sino que, al contrario, el «carácter compartido de la competencia obliga a que, en el caso de que estas medidas supongan costes reconocibles para las empresas, el Estado articule los mecanismos para compensar los eventuales costes generados por las exigencias de la normativa autonómica». Y en aquel caso, como en este, el Estado «ha optado por la técnica de los convenios, sin que con esa opción se vulneren las competencias autonómicas».

En consecuencia, y por los mismos motivos, el recurso contra el artículo 59.3 de la Ley 18/2014 debe ser desestimado.

5. El segundo subgrupo de preceptos impugnados en materia de energía es el compuesto por los artículos 71 a 73, ubicados en el capítulo IV de este título III de la Ley, dedicado a las «Medidas en materia de eficiencia energética». En concreto, estos artículos 71 a 73 forman parte de la sección primera del citado capítulo, rubricado «Sistema nacional de obligaciones de eficiencia energética».

Para resolver fundadamente el motivo se hace necesario presentar primero el contexto normativo en que se integran los preceptos en cuestión; a continuación, recordaremos el concreto motivo de inconstitucionalidad aducido por el Gobierno recurrente y, de acuerdo con el mismo, la doctrina constitucional relevante para su resolución. Y finalmente, se razonará la resolución del motivo conforme a la doctrina expuesta. Desarrollaremos a continuación este esquema básico en los subsiguientes apartados a), b), c) y d).

a) Contexto de los artículos 71 a 73. El llamado por la Ley 18/2014 «sistema nacional de obligaciones de eficiencia energética» se presenta tanto en la exposición de motivos de la ley (apartado VII) como en su articulado (arts. 69.2 y 72.1) como resultado de la transposición de la Directiva 2012/27/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, relativa a la eficiencia energética, y por la que se modifican y derogan otras directivas comunitarias. Y así lo ha entendido también la STC 199/2015, de 24 de septiembre, FJ 8, al resolver el recurso de inconstitucionalidad contra el Real Decreto-ley 8/2014, antecedente de la ley objeto de este recurso, resultado —como ya se ha dicho— de tramitar aquel Real Decreto-ley como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia (art. 86.3 CE), y con un contenido idéntico al de aquel.

La citada Directiva presenta la eficiencia energética como un medio valioso para superar los retos a los que se enfrenta la Unión, en particular su dependencia energética, el cambio climático y la crisis económica, que pretende atajarse impulsando el crecimiento económico mediante una industria más competitiva (considerando 1). A tal fin, establece como su «objetivo principal» la consecución de «un 20 por 100 de ahorro para 2020» en el consumo de energía (art. 1), y para conseguirlo impone a los Estados miembros la obligación de comunicar a la Comisión un objetivo nacional de eficiencia energética teniendo en cuenta las propias medidas establecidas en la Directiva (art. 3). Entre éstas, importa esencialmente a esta parte del recurso la obligación de los Estados miembros de establecer un «sistema de obligaciones de eficiencia energética» que debe permitir a las empresas distribuidoras de energía y minoristas de venta de energía que designe el propio Estado con arreglo a criterios objetivos y no discriminatorios («partes obligadas», en terminología de la Directiva) alcanzar en el año 2020 el ahorro de energía que se establece en el artículo 7 (como regla, un ahorro anual equivalente al 1,5 por 100 de las ventas anuales de energía del conjunto del sector a clientes finales, calculado con arreglo a lo dispuesto en el anexo V de la propia Directiva). El propio Estado miembro debe indicar también «la cantidad de ahorro de energía requerido de cada parte obligada» (art. 7.5) y comunicar todo ello a la comisión, a más tardar el 5 de diciembre de 2013 (art. 7.9, párrafo final).

Conforme a su naturaleza de Directiva, que obliga a los Estados destinatarios en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando a las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios [art. 289, párrafo tercero, del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)], la norma comunitaria establece alternativas a la imposición de obligaciones a las empresas del sector para la consecución de ese resultado final. En particular, permite sustituir esa imposición de obligaciones a las empresas por tributos sobre la energía, incentivos fiscales, reglamentaciones o acuerdos voluntarios que induzcan a la aplicación de tecnologías o técnicas eficientes, sistemas de etiquetado energético o medidas de formación y educación de clientes finales o de asesoramiento energético a las empresas (art. 7.9). Y en lo que a este proceso interesa, también permite sustituir la imposición de obligaciones por una contribución anual de los obligados a un «Fondo nacional de eficiencia energética, financiación y apoyo técnico» (art. 20.6). Y esta, en concreto, ha sido la opción escogida por el Estado a través de la Ley 18/2014, como inmediatamente se verá.

Pero antes de pasar a exponer el contenido de la Ley, interesa dejar constancia de las líneas maestras señaladas al citado fondo por la Directiva. Esta, en su artículo 20.1, dispone que sin perjuicio de las normas relativas a las ayudas de Estado (arts. 107 y 108 TFUE) los Estados miembros deben facilitar «el establecimiento de mecanismos de financiación o el recurso a los existentes, a fin de que se aprovechen al máximo en las medidas de mejora de la eficiencia energética las ventajas de la presencia de múltiples flujos de financiación». En concreto, la Directiva prevé que los Estados miembros puedan «crear un Fondo nacional de eficiencia energética» con el «objetivo» de «respaldar las iniciativas nacionales de eficiencia energética» (art. 20.3), y el art. 20.6 incluye la aludida previsión de que los Estados miembros puedan «estipular que las partes obligadas puedan cumplir las obligaciones previstas» en el artículo 7, antes

citado, «contribuyendo anualmente» al fondo «en una cuantía equivalente a las inversiones que exija el cumplimiento de dichas obligaciones».

Como ya se ha dicho, en este contexto se insertan los artículos 71 a 73 aquí impugnados, que forman parte de la sección rubricada «Sistema nacional de obligaciones de eficiencia energética» (arts. 69 a 75).

Como punto de partida, el artículo 69 de la Ley «crea el sistema nacional de obligaciones de eficiencia energética» exigido por el artículo 7 de la Directiva, y designa a las «partes obligadas» en el mismo, que la Ley denomina «sujetos obligados del sistema de obligaciones» y que son las empresas comercializadoras de gas y electricidad, los operadores de productos petrolíferos al por mayor y los operadores de gases licuados de petróleo al por mayor. El artículo 70 regula el reparto del objetivo de ahorro anual entre todos los sujetos obligados, que se hará «anualmente mediante Orden del Ministro de Industria, Energía y Turismo» y «proporcionalmente» con arreglo a los criterios que el propio precepto establece.

Adentrándonos ya en el objeto de este recurso, el artículo 71, primero de los impugnados, dispone que «[p]ara hacer efectivo el cumplimiento de las obligaciones anuales de ahorro energético, los sujetos obligados deberán realizar una contribución financiera anual al Fondo Nacional de Eficiencia Energética al que se refiere el artículo siguiente por el importe resultante de multiplicar su obligación de ahorro anual por la equivalencia financiera que se establezca» (apartado primero), aunque «[a]lternativamente», el apartado segundo permite que, «en los términos que reglamentariamente por el Gobierno se regulen», pueda establecerse «un mecanismo de acreditación de la consecución de una cantidad de ahorro energético equivalente al cumplimiento de las obligaciones del sistema. Este mecanismo se basará en la presentación de certificados de ahorro energético (CAE) negociables, que resulten de la realización de las actuaciones de eficiencia energética que se definan en un catálogo y que cumplan con los requisitos y condiciones que en dicho catálogo se establezcan, cuya gestión corresponderá al Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía». El apartado tercero atribuye al Ministerio de Industria la inspección y tramitación de los procedimientos sancionadores derivados del incumplimiento de las obligaciones establecidas en la ley y en sus desarrollos reglamentarios.

El artículo 72 «crea el fondo nacional de eficiencia energética, sin personalidad jurídica, cuya finalidad será financiar las iniciativas nacionales de eficiencia energética, en cumplimiento del artículo 20 de la Directiva 2012/27/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012» (apartado primero). Y le asigna la misión de «dedicar[se] a la financiación de mecanismos de apoyo económico, financiero, asistencia técnica, formación, información, u otras medidas con el fin de aumentar la eficiencia energética en diferentes sectores de forma que contribuyan a alcanzar el objetivo de ahorro energético nacional que establece el Sistema Nacional de Obligaciones de Eficiencia energética previsto en el artículo 7 de la citada Directiva». Como ya se ha señalado, el citado fondo se nutre con las aportaciones de los sujetos obligados (art. 71.1), pero también de otras fuentes de financiación como fondos comunitarios, otras aportaciones que puedan consignarse en los presupuestos generales del Estado y cualquier otro recurso destinado a financiar actuaciones que tengan como objetivo implementar medidas de ahorro y eficiencia energética (art. 74, no recurrido).

Finalmente, el último de los preceptos impugnados (art. 73) dispone que «[e]l Fondo Nacional de Eficiencia Energética estará adscrito al Ministerio de Industria, Energía y Turismo, a través de la Secretaría de Estado de Energía (apartado primero), y asigna su «gestión... al Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía». Los apartados tercero y cuarto encomiendan la «supervisión y control del Fondo... a un Comité de Seguimiento y Control adscrito al Ministerio de Industria, Energía y Turismo», compuesto tan solo por representantes de la Administración estatal.

b) Motivo de impugnación. Tal y como ha quedado reflejado en el apartado de los antecedentes, y conviene recordar ahora, el Gobierno de la Generalitat de Cataluña denuncia el desconocimiento por los preceptos impugnados de sus competencias de

fomento y ejecución en materia de eficiencia energética, establecidas en el artículo 133.1 d) EAC; invasión competencial que entiende producida como consecuencia de haberse reservado el Estado la «gestión» de los certificados de ahorro energético (art. 71.2) y del fondo nacional de eficiencia energética a través del Instituto para la Diversificación y Ahorro Energético (art. 73.2, 3 y 4), así como los poderes de inspección y sanción por el incumplimiento de las obligaciones establecidas en la Ley (art. 71.3). A estos concretos incisos debe entenderse ceñido el recurso, pues son los únicos sobre los que se despliega la carga argumental necesaria para justificar el pronunciamiento del Tribunal (por todas, STC 16/2003, de 30 de enero, FJ 9, y jurisprudencia allí citada). A propósito de la gestión del Fondo, la parte también recuerda la doctrina constitucional sobre el poder de gasto (*spending power*) en los ámbitos en que el Estado solamente ostenta un título de intervención genérico, básico o de coordinación, contenida en la STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 8 b), y en el artículo 114.3 EAC, que dice:

«Corresponde a la Generalitat, en las materias de competencia compartida, precisar normativamente los objetivos a los que se destinan las subvenciones estatales y comunitarias europeas territorializables, así como completar la regulación de las condiciones de otorgamiento y toda la gestión, incluyendo la tramitación y la concesión.»

c) Encuadramiento competencial y doctrina constitucional relevante (supraterritorialidad). La doctrina de este Tribunal en casos análogos ha considerado que el título «más específico» en esta materia de eficiencia energética es el de energía del artículo 149.1.25 CE [así, STC 171/2016, de 6 de octubre, FJ 4, a propósito de un real decreto dictado para la transposición parcial de la misma Directiva 2012/27/UE, antes citada; y, en el mismo sentido, SSTC 98/2001, de 5 de abril, FFJJ 6 y 8 d); 136/2009, de 15 de junio, FJ 2; y 33/2014, de 27 de febrero, FJ 8, todas ellas resolviendo controversias competenciales sobre la gestión de subvenciones para fomentar las energías renovables asignadas al mismo Instituto para la Diversificación del Ahorro y la Energía].

En todo caso, interesa precisar que el Gobierno catalán no cuestiona la cobertura competencial de la normativa que regula el sistema nacional de eficiencia energética y el fondo vinculado al mismo, sino que únicamente disputa la reserva de competencias ejecutivas al Estado: la gestión de los certificados de ahorro energético antes mencionados y del citado fondo, y la inspección y sanción por el incumplimiento de las obligaciones establecidas en la ley. Denuncia así la inconstitucionalidad de esa regulación estatal por invadir y desconocer la competencia de la Generalitat sobre el «fomento y gestión de las energías renovables y de la eficiencia energética» [art. 133.1 d) EAC]. En consecuencia, es de aplicación la jurisprudencia constitucional dictada a propósito de la posibilidad de que el Estado pueda retener competencias de ejecución y gestión en materias sobre las que solamente ostenta competencias normativas, sean éstas básicas o plenas, según la Constitución y el bloque de la constitucionalidad. En estos casos, este Tribunal ha reiterado que «la regla general, en el caso de competencias ejecutivas, será su asunción por las Comunidades Autónomas en los casos en los que, conforme a la delimitación de competencias en la materia de que se trate, éstas ostenten las competencias de dicha naturaleza» [por todas, STC 22/2014, de 13 de febrero, FJ 7 a)], aunque «excepcionalmente pueden considerarse básicas algunas regulaciones no contenidas en normas de rango legal e incluso ciertos actos de ejecución cuando, por la naturaleza de la materia, resultan complemento necesario para garantizar la consecución de la finalidad objetiva a que responde la competencia estatal sobre las bases» (entre otras, SSTC 223/2000, de 21 de septiembre, FJ 6, y 18/2011, de 3 de marzo, FJ 9, ambas en relación con las bases del sector energético del art. 149.1.25 CE; y, en general, STC 31/2010, FJ 60, antes citada, en relación con el contenido de las competencias «compartidas» definido en el artículo 111 del Estatuto de Autonomía de Cataluña).

Junto a este supuesto de potestades ejecutivas como «complemento necesario» de las bases estatales, la doctrina de este Tribunal también ha admitido que el Estado

pueda ostentar competencias de gestión en aplicación (excepcional) del principio de supraterritorialidad, en los siguientes términos: «las actuaciones ejecutivas autonómicas, por el hecho de que generen consecuencias más allá del territorio de las Comunidades Autónomas que hubieren de adoptarlas por estar así previsto en sus Estatutos de Autonomía, no revierten, en principio, al Estado como consecuencia de tal efecto supraterritorial, pues semejante traslado de la titularidad no puede ser considerado la regla general. Por el contrario, la utilización de la supraterritorialidad como criterio determinante para la atribución o el traslado de la titularidad de competencias al Estado en ámbitos, en principio, reservados a las competencias autonómicas tiene, según nuestra doctrina, carácter excepcional, de manera que sólo podrá tener lugar cuando no quepa establecer ningún punto de conexión que permita el ejercicio de las competencias autonómicas o cuando además del carácter supra autonómico 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 supra-ordenado 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» (SSTC 63/2017, de 25 de mayo, FJ 8, y 27/2014, de 13 de febrero, FJ 4, con cita de otras). La doctrina de este Tribunal también ha establecido que la concurrencia de esta excepcionalidad justificativa de la asunción de competencias ejecutivas por el Estado «habrá de ser valorada, por tanto, en relación a cada caso concreto, atendiendo tanto a los argumentos aportados para fundamentar dicha excepcionalidad en la asunción de funciones ejecutivas (así, STC 194/2011, de 13 de diciembre, FJ 6), como a que se establezca un criterio de delimitación competencial congruente con el régimen jurídico de la materia de que se trate», en términos de la STC 95/2013, de 23 de abril, FJ 7 [STC 22/2014, FJ 7 a)].

Comoquiera que el Gobierno de la Generalitat también alude a la distribución de competencias en materia de subvenciones, resulta oportuno dejar constancia de la doctrina constitucional sobre la materia, según la cual, en casos como éste en los que el Estado ostenta sobre la actividad subvencionada una competencia genérica, básica o de coordinación [STC 13/1992, FJ 8 b)], la gestión «corresponde, por regla general, a las Comunidades Autónomas, lo que implica que deben ser distribuidos entre ellas conforme a criterios objetivos o mediante Convenios, sin consignarlos en favor de ningún organismo intermediario. Esta regla puede ser excepcionada, sin embargo, de manera que se proceda a la gestión centralizada de los fondos por un órgano de la Administración del Estado u organismo de ésta dependiente, cuando resulte imprescindible para asegurar la plena efectividad de las ayudas dentro de la ordenación básica del sector y para garantizar iguales posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional, evitando al propio tiempo que se sobrepase la cuantía global de los fondos destinados al sector. En todo caso, la procedencia de esta gestión centralizada debe aparecer razonablemente justificada o deducirse sin esfuerzo de la naturaleza y contenido de la medida de fomento de que se trate» (STC 79/1992, de 28 de mayo, FJ 2; y, en parecidos términos, la STC 136/2009 antes citada, FJ 4).

Por último, y teniendo en cuenta la estrecha vinculación entre los preceptos impugnados y el derecho comunitario derivado, es preciso también recordar la consolidada doctrina según la cual «en el ámbito de la resolución de disputas competenciales, bien sea en conflictos de competencias o en procesos de inconstitucionalidad, el hecho de que una competencia suponga ejecución del Derecho comunitario no prejuzga cuál sea la instancia territorial a la que corresponda su ejercicio, porque ni la Constitución ni los Estatutos de Autonomía prevén una competencia específica para la ejecución del Derecho comunitario; si bien tampoco cabe ignorar la necesidad de proporcionar al Gobierno los instrumentos indispensables para

desempeñar la función que le atribuye el artículo 93 CE ... esto es, para adoptar las medidas necesarias a fin de garantizar el cumplimiento de las resoluciones de los organismos internacionales en cuyo favor se han cedido competencias (del Derecho derivado europeo, en lo que ahora interesa), función que sólo una interpretación inadecuada de los preceptos constitucionales y estatutarios puede obstaculizar. De ahí que sea imprescindible una interpretación sistemática de todos estos preceptos, máxime en materias de competencia compartida o concurrente entre el Estado y las Comunidades Autónomas, que deben resolverse exclusivamente conforme a las normas constitucionales y estatutarias de distribución de competencias» (SSTC 141/2016, de 21 de julio, FJ 3, y 33/2005, de 17 de febrero, FJ 3).

d) Decisión del Tribunal. En la resolución del recurso hemos de partir, ante todo, de que las normas impugnadas no regulan directamente subvenciones, como en el caso de la SSTC 98/2001 y 136/2009, antes citadas, dictadas ambas en conflictos positivos de competencia contra bases reguladoras de convocatorias de subvenciones aprobadas por el Estado (cuya gestión se encomendaba al Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía); ni tampoco se trata de una Ley de presupuestos generales del Estado que incorpore concretas partidas presupuestarias adscritas a este fin, como en el caso de la STC 33/2014, también citada. Lo que hace la Ley 18/2014 es «crear» y regular el denominado «sistema nacional de obligaciones de eficiencia energética», definiendo las obligaciones que el mismo comporta (pecuniarias o de hacer) y los sujetos obligados por el mismo; «crear» y regular también el repetidamente citado «Fondo Nacional de Eficiencia Energética» que se constituye con esas aportaciones de los sujetos obligados y con otras fuentes de financiación, como ya se ha expuesto (art. 74); adscribir ese patrimonio que es el Fondo a una determinada finalidad, en concreto a «la financiación de mecanismos de apoyo económico, financiero, asistencia técnica, formación, información, u otras medidas con el fin de aumentar la eficiencia energética en diferentes sectores de forma que contribuyan a alcanzar el objetivo de ahorro energético nacional que establece el Sistema Nacional de Obligaciones de Eficiencia energética previsto en el artículo 7 de la citada Directiva» (art. 72.2), y a la financiación también de los propios gastos de administración que ocasione la gestión del fondo, incluyendo a estos efectos entre esos gastos de administración «la elaboración de estudios e informes, las asistencias técnicas para la definición de las medidas de actuación así como para la medición, control, verificación y certificación de los ahorros energéticos obtenidos por la aplicación de las medidas apoyadas por el Fondo, por parte de la entidad a la que se encargue la misma» (art. 72.3) y, finalmente, encomendar la «gestión» de ese fondo, con el contenido que ha quedado expuesto, al Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (art. 73.2).

De lo anteriormente expuesto se desprende: (i) que, por su objeto, al no contener directamente las normas recurridas partidas presupuestarias o una convocatoria de subvenciones, no es aplicable la doctrina del Tribunal sobre la gestión de subvenciones de la STC 13/1992, con lo que el presente supuesto se aparta de los precedentes de las repetidamente citadas SSTC 98/2001, 136/2009 y 33/2014; (ii) que, por el contrario, y atendiendo a ese mismo objeto, las normas impugnadas contienen verdaderamente una técnica de organización interna de la Administración general del Estado, pues no hacen otra cosa que encomendar una concreta función a un organismo perteneciente a esa misma Administración (personificación o descentralización funcional); (iii) por consiguiente, el objeto del debate habrá de centrarse en resolver si el contenido de esa función, más allá de su genérica denominación legal (formal) como función o actividad de «gestión», debe corresponder o no al Estado según el orden constitucional de distribución de competencias.

De acuerdo con estas premisas, y atendido el objeto de la Ley (y normas vinculadas), la denominada «gestión» del Fondo no comporta únicamente la de las subvenciones que para el fomento de la eficiencia energética puedan convocarse, como parece entender el Gobierno de la Generalitat. Estas subvenciones deben territorializarse de acuerdo con la doctrina contenida en las SSTC 98/2001, 136/2009 y 33/2014, todas ellas aplicando la

STC 13/1992, FJ 8 b). Pero la «gestión» del Fondo incluye igualmente, conforme a la misma Ley (art. 72, apartados 2 y 3), la «elaboración de estudios e informes» para la eficiencia energética, la planificación de las medidas a implementar «con el fin de aumentar la eficiencia energética en diferentes sectores de forma que contribuyan a alcanzar el objetivo de ahorro energético nacional» establecido en la Directiva, o la «medición, control y verificación» de los resultados alcanzados, entre otras funciones.

Ello es coherente con las funciones que tiene encomendadas desde su misma Ley de creación el Instituto para la Diversificación y el Ahorro de la Energía, al que el artículo 73.2 de la ley recurrida atribuye la «gestión» del fondo. Este instituto fue creado por la disposición adicional vigésima primera de la Ley 46/1985, de 27 de diciembre, de presupuestos generales del Estado, como una «nueva Entidad de Derecho Público» con «personalidad jurídica» y que «ajustará sus actividades al ordenamiento jurídico privado», sucediendo en todos sus derechos y obligaciones al anterior organismo autónomo Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (apartados primero y segundo de la citada disposición). Y entre sus funciones, esa misma disposición le asignó ya las de «proponer, adoptar y, en su caso, ejecutar las directrices, medidas y estudios que sean precisos para obtener el nivel idóneo de conservación, ahorro y diversificación energética en los sectores industriales, agrícola o de servicios», o «analizar, determinar, proponer y, en su caso, ejecutar las medidas necesarias para obtener políticas sectoriales eficaces», entre otras [disposición adicional vigésima primera, apartado tercero, letras a) y b)]. Tras su transformación en «Entidad Pública Empresarial de las previstas en la letra b) del apartado 1 del artículo 43 de la Ley 6/1997, de 14 de abril», producida por el artículo 72.1 de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, los nuevos estatutos del Instituto, aprobados por Real Decreto 18/2014, de 17 de enero, actualmente vigente, recogen esas mismas funciones en su artículo 3.1, apartados a) y b).

De la normativa expuesta se colige que el contenido de esas funciones del Instituto, que le asignan tanto la Ley recurrida como sus normas anteriores de creación, excede claramente de las potestades de «fomento y gestión de las energías renovables y de la eficiencia energética» que vindica el Gobierno de la Generalitat, amparándose en el artículo 133.1 d) EAC. En puridad, esas funciones de propuesta, estudio y adopción de directrices y medidas vinculadas a objetivos concretos, lejos de ser actividades de gestión o ejecución, como entiende el Gobierno autonómico, pertenecen más bien a la esfera de los poderes estrictamente normativos, por representar, bien la adopción de una determinada opción política (por ejemplo, la de concentrar las ayudas que puedan convocarse en un determinado sector, por ser así más eficaces para la consecución del objetivo perseguido, o porque ello no interfiere en otras políticas estatales en relación con esos u otros sectores), bien la preparación de esa decisión —mediante su estudio, informe y planificación— para su adopción otro (señaladamente, por el Gobierno como órgano de dirección política: artículo 97 CE). En este sentido, que la función planificadora en el sector energético pertenece al Estado ha sido reconocido en las SSTC 170/2012, de 4 de octubre, FJ 10; 223/2000, de 21 de septiembre, FJ 19; o 197/1996, de 28 de noviembre, FJ 4. Son, en todo caso, funciones que requieren de una dirección unitaria y perspectiva de conjunto que solo puede proporcionar el Estado, y que además están vinculadas a la consecución de objetivos concretos fijados para el conjunto de la economía nacional y comprometidos internacionalmente por el mismo Estado como sujeto de derecho internacional ante las instituciones de la Unión Europea.

Esos compromisos internacionales de España figuran tanto en la exposición de motivos de la Ley como en las sucesivas resoluciones que fijan las obligaciones de aportación al fondo (Orden IET/289/2015, de 20 de febrero; Orden IET/359/2016, de 17 de marzo; y Orden ETU/258/2017, de 24 de marzo). Según se expone en todas ellas, la cantidad de ahorro de energía acumulado comprometida por España para el periodo 2014-2020 es de 15.979 ktep (es decir, una cantidad de energía equivalente a la que producirían casi dieciséis mil toneladas de petróleo), según la última revisión de la metodología realizada por la Comisión Europea. Y es lícito pensar que la planificación de

las medidas necesarias y más eficaces y eficientes para alcanzar ese resultado final, la identificación y selección de los sectores en los que deben implementarse y la evaluación de los resultados que se vayan consiguiendo no puede prescindir de una dirección unitaria y de conjunto, homogénea, planificadora y dirigida a obtener la máxima eficiencia de la actuación del conjunto de las Administraciones públicas, lo que justifica su asunción por el Estado como «complemento necesario para garantizar la consecución de la finalidad objetiva a que responden las competencias estatales que pretenden ejercitarse», con el fin «integrar intereses contrapuestos» de las Comunidades Autónomas y para «garantizar» también «el cumplimiento... del Derecho derivado europeo», fines todos reconocidos por la doctrina de este Tribunal antes reseñada para justificar la asunción de competencias ejecutivas por el Estado [véase, *supra*, la letra c) de este mismo fundamento jurídico].

En este contexto, importa igualmente dejar constancia de que las Comunidades Autónomas no han sido completamente excluidas del sistema, pues un representante de cada una de ellas forma parte de la comisión consultiva del IDAE, según el artículo 12.2 b) de sus Estatutos, antes mencionados, entre cuyas funciones se encuentran, además de la general de «[a]ctuar como órgano consultivo del Instituto», la de «[r]ecoger y estudiar las sugerencias proyectos de las Comunidades Autónomas... en materia de ahorro y diversificación energética» y la de «[p]articipar, mediante propuesta o informe, en el proceso de elaboración de la planificación de las actuaciones generales del Instituto» [art. 12.3, letras a), b) y c), respectivamente]. Sin que la forma o el grado de participación de las Comunidades Autónomas en las decisiones que son competencia del Estado –como es el caso de las aquí discutidas, por las razones que ya se han expuesto– pueda ser objeto de control por la jurisdicción constitucional (por todas, STC 31/2010, FJ 111 *in fine*).

Por lo tanto, no es posible apreciar el desapoderamiento competencial denunciado por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña en cuanto a la «gestión» del fondo nacional de eficiencia energética.

Distinta conclusión debe alcanzarse respecto a la «gestión» de los certificados de ahorro energético, que también se encomienda al Estado a través del Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía en el impugnado artículo 71.2.

De acuerdo con la regulación del «sistema nacional de obligaciones de eficiencia energética» efectuado en la Ley 18/2014, las obligaciones de ahorro energético impuestas a los sujetos obligados del sistema pueden cumplirse mediante una contribución financiera que fija e individualiza el Gobierno (arts. 70.1 y 71.1), lo que no se discute en este recurso, o, «alternativamente», mediante la realización de actuaciones previstas en «un catálogo» de actuaciones de eficiencia energética que tengan un efecto equivalente y «que cumplan los requisitos y condiciones que en dicho catálogo se establezcan» (art. 71.2). La reserva al Estado de la competencia para aprobar el mencionado «catálogo» con los «requisitos y condiciones» de las actuaciones susceptibles de generar uno de esos certificados, no cuestionada en el recurso, convierte la «gestión» de los mencionados certificados de ahorro energético, entendiéndose por tal la actividad vinculada a su reconocimiento y concesión, en una «actividad ejecutiva reglada en alto grado» que impide su atribución al Estado en aquellas materias donde éste no tiene reservadas ese tipo de potestades de ejecución y aplicación de normas [así, SSTC 153/2017, de 21 de diciembre, FJ 4 a), y 100/2017, de 20 de julio, FJ 6 b), por referencia a la competencia estatal sobre las bases económicas del artículo 149.1.13 CE y SSTC 81/2017, de 22 de junio, FJ 5 a), y 61/2015, de 18 de marzo, FJ 4 a), por referencia a la competencia exclusiva del Estado sobre legislación laboral del artículo 149.1.7 CE]. A diferencia del caso anterior (la «gestión» del fondo nacional de eficiencia energética del artículo 72.3), el término «gestión» de este artículo 71.2 sí alude a una actividad estrictamente aplicativa de normas previamente aprobadas, y lo hace en una materia, la energía, donde las Comunidades Autónomas tienen reservadas esas competencias de gestión y ejecución, sin que pueda justificarse su asunción por el Estado ni en la doctrina sobre las

actuaciones de ejecución como complemento necesario de las bases estatales, ni en una aplicación, por lo demás siempre excepcional, del criterio de la supraterritorialidad.

Por consiguiente, el inciso final del primera párrafo del artículo 71.2 de la Ley 18/2014 en el que se dispone que la «gestión» de los certificados de ahorro energético «corresponderá al Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía», órgano de la Administración del Estado, debe ser declarado inconstitucional y nulo por vulnerar el orden constitucional de distribución de competencias. Esta declaración de inconstitucionalidad y nulidad debe extenderse igualmente al inciso «y certificación» del artículo 72.3, en cuanto considera gastos de administración del fondo nacional de eficiencia energética los de certificación de los ahorros energéticos.

Esta apreciación de extralimitación competencial en el texto de la Ley no puede extenderse sin embargo al artículo 71.3. Este precepto atribuye al Ministerio de Industria, Energía y Turismo competencia para la inspección y sanción del incumplimiento de obligaciones establecidas en la Ley. Y el hecho es que en la Ley 18/2014 existen algunas obligaciones en relación con el propio Estado, como las obligaciones de información del artículo 70.2, no impugnado, o la de contribuir al Fondo del artículo 71.1, cuya inobservancia puede amparar la realización de actuaciones administrativas de inspección o sanción por el sujeto activo de esa obligación, el Estado. Por lo tanto, el artículo 71.3 no es por sí mismo contrario al orden constitucional de distribución de competencias y el recurso interpuesto contra él debe ser desestimado.

6. El tercer y último subgrupo de preceptos impugnados dentro del bloque dedicado a la energía es el de las habilitaciones otorgadas al Gobierno de la Nación para que apruebe por Real Decreto el procedimiento para la gestión de derechos mineros y del dominio público de hidrocarburos afectados por el cambio del sistema geodésico de referencia (disposición final segunda, apartados 3 y 6) y el establecimiento de la obligación de contabilización de los consumos de calor, frío y agua caliente sanitaria en edificios existentes (disposición final segunda, apartado 7).

El diferente objeto de ambas habilitaciones obliga a tratarlas por separado.

a) Por Real Decreto 1071/2007, de 27 de julio, se modificó el sistema geodésico de referencia oficial en España «sobre el que se debe compilar toda la información geográfica y cartografía oficial», con vistas a permitir «una completa integración de la información geográfica y de la cartografía oficial española con la de otros países europeos y con los sistemas de navegación» (art. 1). Según explica el preámbulo del Real Decreto, los sistemas de navegación por satélite han permitido desarrollar el sistema de referencia terrestre europeo 1989 (ETRS89, por sus siglas en inglés), que están adoptando la mayoría de países europeos, lo que aconseja adoptar este sistema (art. 3) y sustituir el antiguo sistema de referencia ED50, adoptado por el Decreto 2303/1970, de 16 de julio, que se deroga expresamente (disposición derogatoria única). Reconociendo el necesario periodo de adaptación, la disposición transitoria segunda del Real Decreto 1071/2007 obligaba a que toda la cartografía y bases de datos de información geográfica y cartográfica producida o actualizada por las Administraciones públicas se compilasen y publicasen de acuerdo con el nuevo sistema a partir del 1 de enero de 2015.

En lo que a este proceso interesa, esta sustitución del sistema geodésico de referencia obligaba a adaptar las concesiones mineras y los derechos sobre el dominio público de hidrocarburos a las nuevas referencias cartográficas resultantes del citado cambio. Y a tal fin, la Ley 18/2014 modifica el 76.2 de la Ley 22/1973, de 21 de julio, de minas (art. 68), añade un nuevo apartado 6 al artículo 9 de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos (art. 67.1), y deroga expresamente el párrafo segundo del artículo 99.1 del reglamento general de la minería, aprobado por Real Decreto 2857/1978, de 25 de agosto [disposición derogatoria, apartado segundo, letra e)]. Y además, introduce las dos habilitaciones recurridas que atribuyen al Gobierno de la Nación la potestad de aprobar por real decreto, que será «de aplicación en todo el territorio español, un procedimiento para la gestión de los derechos mineros y de los

derechos del dominio público de los hidrocarburos, que resulten afectados por el cambio del sistema geodésico de referencia» (disposición final segunda, apartado sexto; el apartado tercero únicamente reitera la misma habilitación reglamentaria, en términos idénticos, pero refiriéndose solamente a los derechos mineros).

Para el Gobierno de la Generalitat de Cataluña ello representa una vulneración competencial, en cuanto que la modificación del sistema geodésico de referencia no puede servir para desapoderar a las Comunidades Autónomas de unas competencias ejecutivas que ostentaban hasta ese momento, de acuerdo con los artículos 133.4 EAC y 14 y 15 de la Ley del sector de hidrocarburos. Cualquier nueva circunstancia que afecte a los derechos concedidos debería articularse, sostiene, a través del mismo procedimiento seguido para su otorgamiento.

La resolución de este motivo debe partir de la constatación de que las Comunidades Autónomas no ostentan todas las competencias de gestión en el ámbito minero y de los hidrocarburos. El propio artículo 133.4 EAC limita las competencias de la Comunidad Autónoma a las «minas y derechos mineros que estén situados en el territorio de Cataluña». Y la misma técnica sigue la Ley del sector de hidrocarburos, que reconoce competencia a la Administración general del Estado para otorgar autorizaciones y permisos en esas circunstancias de supraterritorialidad, las concesiones de explotación en todo caso [art. 3.2 a); sobre la posibilidad de que el Estado pueda asumir el otorgamiento de autorizaciones o concesiones en el ámbito energético, por todas, STC 197/1996, de 28 de noviembre, FJ 17], y también para el otorgamiento de las autorizaciones, permisos y concesiones que procedan en el subsuelo marino [art. 3.2 b) y STC 8/2013, de 17 de enero]. Incluso los mismos artículos 14 y 15 de la Ley del sector de hidrocarburos invocados por el Gobierno autonómico recurrente como fundamento de su pretensión reconocen potestades de ejecución a la Administración general del Estado. En cuanto a la Ley de minas, la posibilidad de que el Estado ejerza competencias ejecutivas, aparte de contenida en la Ley y reglamento de minería (preconstitucionales), ha sido igualmente reconocida en la STC 165/2016, de 6 de octubre, FJ 11.

Por lo tanto, de todo ello se deduce que la pura habilitación reglamentaria al Gobierno de la Nación para regular el procedimiento de gestión de estos derechos no ha podido producir interferencia ni vulneración competencial alguna. Ésta, si acaso, podrá producirse con el efectivo ejercicio de esa habilitación, que se ha producido por Real Decreto 294/2016, de 15 de julio, por el que se establece el procedimiento para la gestión de los derechos mineros y de los derechos del dominio público de hidrocarburos afectados por el cambio del sistema geodésico de referencia. Pero ni este Real Decreto es objeto de este recurso, ni consta recurrido ante este Tribunal. Por lo tanto, el recurso debe ser desestimado por preventivo en este punto [en un sentido similar, para habilitaciones reglamentarias, SSTC 6/2016, de 21 de enero, FJ 4 b), y 161/2014, de 7 de octubre, FJ 9].

b) La disposición final segunda, apartado séptimo, habilita al Gobierno de la Nación «para que, mediante real decreto, establezca la obligación de contabilización de consumos de calor, frío y agua caliente sanitaria, en edificios existentes derivada de la transposición de la Directiva 2012/27/UE», a la que ya nos hemos referido más arriba en este misma Sentencia [véase, *supra*, fundamento jurídico 5 a)].

El adecuado enjuiciamiento de esta habilitación exige situarla en su contexto normativo.

La citada Directiva 2012/27/UE (en adelante, Directiva de 2012), además de imponer obligaciones de eficiencia energética a las empresas (art. 7), y prever ciertas alternativas (arts. 7.9 y 20), todas ellas ya tratadas en el fundamento jurídico 5 de esta Sentencia, valora igualmente la mayor eficiencia y el ahorro que puede obtenerse con la aplicación generalizada de innovaciones tecnológicas, en particular mediante los contadores individuales, en la medida en que su utilización proporciona a los consumidores en edificios de pisos con suministro de calefacción urbana o calefacción central común un medio de control de su propio consumo individual (considerandos 26 y 28).

El preámbulo de esta Directiva de 2012 explica que la repercusión hasta la fecha de la Directiva 2006/32/CE (en adelante, Directiva de 2006), que ya establecía la obligación de los Estados miembros de garantizar a los clientes finales este tipo de contadores, ha sido «limitada» en el ahorro de energía, debido a que en la mayoría de los casos se supeditaba esa puesta a disposición a que fuera «técnicamente posible, financieramente razonable y proporcionado en relación con el ahorro de energía potencial» (art. 13 de la Directiva de 2006), y por ello, la Directiva de 2012 opta por derogar esa Directiva de 2006 (art. 27 de la Directiva de 2012) y establecer medidas «más claras» en este ámbito (considerandos 30, 32 y 33 de la Directiva de 2012).

A tal efecto, el artículo 9 de la Directiva de 2012 reitera lo establecido en el artículo 13 de la Directiva de 2006 sobre que la disponibilidad de los contadores individuales por los clientes finales de electricidad, gas natural, calefacción urbana, refrigeración urbana y agua caliente sanitaria se supedita a que sea «técnicamente posible, financieramente razonable y proporcionado en relación con el ahorro potencial de energía», y reproduce también la obligación de proceder al suministro del contador individual cuando se sustituya uno existente («salvo que sea técnicamente imposible o no resulte rentable en comparación con el ahorro potencial a largo plazo») o se realice una nueva conexión en un edificio nuevo o una obra importante de reforma (arts. 9.1 de la Directiva de 2012 y 13.1 de la Directiva de 2006). Sin embargo, y aquí está la novedad de la Directiva de 2012, añade la obligación de instalar contadores de consumo individual en los edificios «antes del 31 de diciembre de 2016», en los siguientes términos (art. 9.3):

«Cuando se suministren calefacción y refrigeración o agua caliente a un edificio a partir de una red de calefacción urbana o de una fuente central que abastezca varios edificios, se instalará un contador de calor o de agua caliente en el intercambiador de calor o punto de entrega.

En los edificios de apartamentos y polivalentes con una fuente central de calefacción/refrigeración o abastecidos a partir de una red de calefacción urbana o de una fuente central que abastezca varios edificios, se instalarán también contadores de consumo individuales antes del 31 de diciembre de 2016, que midan el consumo de calor o refrigeración o agua caliente de cada unidad, siempre que sea técnicamente viable y rentable. Cuando el uso de contadores de consumo individuales no sea técnicamente viable o no sea rentable, para medir la calefacción, se utilizarán calorímetros para medir el consumo de calor de cada radiador, a menos que el Estado miembro interesado demuestre que la instalación de dichos calorímetros no sería rentable. En esos casos, podrán estudiarse métodos alternativos de medición del consumo de calor que sean rentables.»

Es decir, que de acuerdo con la Directiva de 2012, antes de la fecha señalada, el Estado debe garantizar la disponibilidad de contadores individuales o, en su defecto, calorímetros para medir el consumo individual de cada radiador, salvo que pueda demostrar (ante las instituciones de la Unión) que una y otra medida no son técnicamente viables ni rentables, y en todo caso, en tal supuesto, aún «podrán estudiarse métodos alternativos de medición del consumo de calor que sean rentables».

En este contexto normativo que ha quedado descrito, el Gobierno de la Generalitat denuncia que la habilitación al Gobierno de la Nación para que «establezca la obligación de contabilización de consumos de calor, frío y agua caliente sanitaria, en edificios existentes derivada de la transposición de la Directiva 2012/27/UE» vulnera sus competencias normativas (de desarrollo de las bases estatales) y de ejecución en materia de energía, derivadas del artículo 133.1 EAC.

De esta manera, de acuerdo con el motivo de inconstitucionalidad alegado, su resolución exige precisar, en primer lugar, si el establecimiento de la obligación de implantar contadores individuales, que es la potestad objeto de esta habilitación al Gobierno de la Nación, es una potestad normativa o de ejecución.

En relación con ello, y habida cuenta de que la potestad se refiere al «establecimiento» de una obligación, o lo que es lo mismo, a la imposición o el nacimiento de un vínculo jurídico antes inexistente, la potestad conferida debe considerarse de carácter normativo, no ejecutivo. El hecho de que el contenido de esa obligación esté ya predeterminado en el ordenamiento (en este caso, en la Directiva europea) no cuestiona la anterior conclusión, pues el Real Decreto al que remite la disposición final segunda, apartado séptimo, opera, precisamente, como *conditio iuris* de su eficacia, y ello excede de las potestades de simple ejecución de normas válidas y vigentes.

Esta naturaleza determina que para que el precepto pueda considerarse conforme con el orden competencial la potestad (normativa) conferida deba reunir la doble condición de formal y materialmente básica para permitir su amparo en los apartados 13 o 25 del artículo 149.1 CE, aplicables al sector, pues de lo contrario con esa habilitación se estaría vulnerando directamente la competencia autonómica de desarrollo o complemento de las normas básicas del Estado en materia de energía (art. 133.1 EAC).

Por lo que hace a la perspectiva formal, la doctrina constitucional ha establecido que debe atenderse principalmente al «principio de ley formal... en razón a que sólo a través de este instrumento normativo se alcanzará... una determinación cierta y estable de los ámbitos de ordenación de las materias en las que concurren y se articulan las competencias básicas estatales y reglamentarias autonómicas»; aunque también ha precisado que «como excepción a dicho principio de ley formal... el Gobierno puede hacer uso de la potestad reglamentaria, para regular por Decreto alguno de los preceptos básicos de una materia, cuando resulten, por la competencia de ésta, complemento necesario para garantizar el fin a que responde la competencia sobre las bases... así como en los casos en los que la propia norma legal lo reclama para completar la regulación de la disciplina básica por ella definida y conseguir la exigible calidad y seguridad en el suministro y también por su carácter marcadamente técnico, justificativo de su tratamiento por normas reglamentarias» [SSTC 32/2016, de 18 de febrero, FJ 4; 62/2016, de 17 de marzo, FJ 7, y 120/2016, de 23 de junio, FJ 3 c), todas ellas en el relación con el sector energético y el título competencial del art. 149.1.25 CE].

En este caso, deben considerarse cumplidas todas las condiciones exigidas por la jurisprudencia constitucional. En primer lugar, la encomienda se hace expresamente por la Ley y al Gobierno para su establecimiento por real decreto (sobre la importancia de que la delegación reglamentaria se haga al Gobierno y no a autoridades inferiores sin intermediación del primero puede verse, por todas, la STC 7/2016, de 21 de enero, FJ 5); además, la referencia expresa en la disposición recurrida a la Directiva 2012/27/UE enmarca y delimita con precisión el objeto de la delegación, de modo que no se trata de una remisión en blanco (sobre la predeterminación legal de lo básico, entre otras, STC 173/2005, de 23 de junio, FJ 3); y finalmente, las valoraciones que exige hacer esa implantación, y que obliga a hacer el artículo 9.3 de la Directiva antes transcrito, justifica la remisión a reglamento de la decisión, por ser ésta de carácter «marcadamente técnico», lo que este Tribunal ha valorado especialmente para las remisiones a reglamento en el sector energético [por todas, STC 120/2016, antes citada, FJ 3 c)].

Por otra parte, y con esto nos adentramos ya en el examen del carácter materialmente básico del contenido de la habilitación reglamentaria, el establecimiento de la obligación en que ésta consiste resulta «complemento necesario para garantizar el fin a que responde la competencia sobre las bases», como igualmente exige la jurisprudencia constitucional antes reproducida.

Existen abundantes precedentes en la doctrina constitucional que han declarado el carácter básico de la regulación del régimen económico de los suministros energéticos, por ser éstos factores de producción esenciales para el desarrollo de la actividad económica [por todas, STC 18/2011, de 3 de marzo, FJ 21 a) *in fine*, para el subsector eléctrico; y STC 197/1996, de 28 de noviembre, FJ 4 A), para el subsector del petróleo], y también por su importancia para la vida cotidiana (STC 148/2011, de 28 de septiembre, FJ 6, sobre el subsector eléctrico). En aplicación de ello, el Tribunal ha declarado

igualmente básico el establecimiento de un régimen de retribución regulada (no libre) en esos sectores, y la fijación por el Gobierno de los derechos de alquiler por aparatos de medida establecida en el artículo 14.9 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del sector eléctrico, y que se trasladan por los operadores a los consumidores (STC 21/2017, de 2 de febrero, FJ 5). Precisamente por ello, en esa misma Sentencia y fundamento se concluyó el carácter básico de la obligación de sustituir contadores analógicos por electrónicos adoptada por el Gobierno en el marco de la normativa europea.

Lo anterior debe ser igualmente aplicable a los contadores individuales y al subsector del gas, pues también en éste el legislador estatal básico ha establecido un régimen de retribución regulada en el artículo 91.1 de la Ley del sector de hidrocarburos («las actividades destinadas al suministro de combustibles gaseosos serán retribuidas económicamente en la forma dispuesta en la presente Ley con cargo a las tarifas de último recurso, los peajes y cánones que se determinen por el Gobierno, y a los precios abonados») y remitido a reglamento la determinación del precio de alquiler de los contadores (art. 91.2 de la misma Ley).

Por lo tanto, resulta obligado concluir que la habilitación normativa contenida en la disposición final segunda, apartado séptimo, de la Ley 18/2014 no ha invadido las competencias autonómicas, y en consecuencia el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra ella debe ser desestimado.

7.C) Tercer grupo de preceptos impugnados: Empleo.

El tercer bloque del recurso se dirige contra determinados artículos del título IV de la Ley, rubricado «Medidas de fomento de la empleabilidad y la ocupación», en concreto, contra los que atribuyen competencias al Estado para la gestión del sistema nacional de garantía juvenil (arts. 92, apartados tercero y cuarto; 98.5, 101 y 102 y disposición final segunda, apartado cuarto), contra el artículo 114.7, relativo a la gestión por el Servicio Público de Empleo Estatal de los servicios y programas financiados con cargo a la reserva del crédito establecida en su presupuesto de gastos, y contra los artículos 116.2 y 117.2, que atribuyen igualmente al Estado la competencia para otorgar las autorizaciones a las empresas de trabajo temporal y agencias de colocación cuando unas u otras dispongan de centros de trabajo en dos o más Comunidades Autónomas.

Comenzaremos el estudio de este bloque por el primero de los subgrupos citados.

8. Los artículos 92 (apartados tercero y cuarto), 98.5, 101 y 102 y disposición final segunda, apartado cuarto, atribuyen la gestión del fichero del sistema nacional de garantía juvenil al Estado, a través del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, la Secretaría de Estado de Empleo y la «Dirección General... que tenga atribuidas las competencias para la administración del Fondo Social Europeo» (art. 92.1). Y ello, para el Gobierno catalán, representa un inconstitucional desapoderamiento de sus competencias en materia de «políticas activas de ocupación» [art. 170.1 b) EAC] y ordenación de la actividad económica en Cataluña (art. 159.2 EAC).

Antes de proseguir, debe mencionarse que los artículos recurridos han sido modificados tras la interposición del presente recurso por la Ley 25/2015, de 28 de julio, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de la carga financiera y otras medidas de orden social (el art. 101.4); por el Real Decreto-ley 6/2016, de 23 de diciembre, de medidas urgentes para el impulso del sistema nacional de garantía juvenil (que modificó los arts. 92.4, 98.5, que pasó a ser el artículo 98.6, 101 y 102); por el Real Decreto-ley 7/2017, de 28 de abril, por el que se prorroga y modifica el programa de activación para el empleo, y por la Ley 3/2017, de 27 de junio, de presupuestos generales del Estado para el año 2017 (estas dos últimas leyes han sustituido las referencias efectuadas en varios artículos a la «Dirección General del Ministerio de Empleo y Seguridad Social que tenga atribuidas las competencias para la administración del Fondo Social Europeo» por la mención a la «Unidad orgánica correspondiente que designe el Ministerio de Empleo y Seguridad Social»). Se trata, sin embargo, de modificaciones de detalle, que no han alterado la gestión estatal del fichero, en general,

ni la concreta encomienda de las potestades antes vistas a la Administración central. Por lo tanto, debe entenderse que la controversia competencial sigue vigente y en consecuencia, de acuerdo con una jurisprudencia reiterada de este Tribunal, que el recurso no ha perdido objeto en cuanto subsiste el interés de un pronunciamiento de este Tribunal sobre la titularidad de la competencia discutida (SSTC 46/2017, de 27 de abril, y 195/2016, de 16 de noviembre, FJ 2, entre otras).

a) El «Sistema Nacional de Garantía Juvenil» cuyo «fichero» está en el origen de la presente controversia trae causa de la recomendación del Consejo Europeo de 22 de abril de 2013 sobre el establecimiento de la garantía juvenil (DO C 120, de 26 de abril de 2013, pp. 1–6), y es el resultado del plan que, en respuesta a la citada recomendación, España presentó en diciembre de ese mismo año a la Unión Europea para poder así tener acceso a los fondos comunitarios vinculados a ese programa.

La citada recomendación comienza constatando las altas tasas de desempleo juvenil en el conjunto de la Unión Europea y sus efectos, afirmando que «el desempleo juvenil puede dejar cicatrices permanentes, como un riesgo más elevado de desempleo en el futuro, unos futuros niveles de ingresos más bajos, la pérdida de capital humano, la transmisión intergeneracional de la pobreza o la menor motivación para fundar una familia, lo que contribuye a unas tendencias demográficas negativas» (considerando 4) y por ello insta a los Estados miembros a orientar sus políticas de empleo a la integración de los jóvenes en el mercado laboral (considerando 7) mediante el diseño de un sistema de «Garantía Juvenil». La denominada «Garantía Juvenil» se define en la propia recomendación como «una situación en la que los jóvenes reciben una buena oferta de empleo, educación continua, formación de aprendiz o período de prácticas en un plazo de cuatro meses tras quedar desempleados o acabar la educación formal» (considerando 5 y apartado primero.1). Según ese mismo apartado primero, párrafo tercero, el «punto de partida para otorgar la Garantía Juvenil a un joven debería ser su registro en un servicio de empleo y para los ‘ni-nis’ que no estén inscritos en un servicio de empleo, los Estados miembros deberían definir un punto de partida correspondiente para otorgar la Garantía Juvenil».

A este propósito responde el denominado «fichero del Sistema Nacional de Garantía Juvenil», que crea el artículo 92.1 de la Ley 18/2014 y que «constituye el sistema oficial de información y seguimiento sobre la implementación de la Garantía Juvenil en España y, como tal, la lista única de demanda y el soporte para la inscripción de las personas interesadas en las acciones ejecutadas en el contexto de la Garantía Juvenil».

En concreto, los artículos impugnados son los que reservan al Estado «la organización y gestión relativas al fichero y el responsable de adoptar las medidas que garanticen la confidencialidad, seguridad e integridad de los datos contenidos en él»; «las decisiones, resoluciones o acuerdos relativos a las materias competencia del fichero» (art. 92.3); la resolución de los recursos de alzada interpuestos contra las resoluciones del órgano competente para la gestión y organización (art. 92.4); la comprobación de que los solicitantes que acceden al fichero cumplen con los requisitos exigidos para ello (art. 98.5); la modificación de los datos y baja del sistema (art. 101) y la resolución de los procedimientos de acceso, rectificación, cancelación y oposición (art. 102), así como, finalmente, la habilitación para realizar «formularios y modelos» para la aplicación de estas previsiones (disposición final segunda, apartado cuarto).

A juicio del Gobierno de la Generalitat de Cataluña, este conjunto de potestades ejecutivas atribuidas «de forma exclusiva» a órganos de la Administración del Estado «cercenan» y «excluyen» las competencias de esa clase que en este ámbito tiene atribuidas la Generalitat de Cataluña al amparo de su Estatuto de Autonomía. Así, el escrito de interposición del recurso insiste en que los preceptos comportan el «desplazamiento» y la «pérdida» de esas competencias de ejecución, «centralizan» las competencias controvertidas, de titularidad autonómica, en un órgano de la Administración del Estado, y todo ello representa una «injerencia en la competencia de ejecución» que ostenta la Comunidad Autónoma.

b) Antes de proseguir, es necesario efectuar el encuadramiento competencial de la materia, ya que las partes discrepan en este punto, y así, mientras el Gobierno de la Generalitat de Cataluña sitúa la materia en el artículo 149.1.13 («bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica»), la representación procesal del Estado postula la «conurrencia» de este título del artículo 149.1.13 con el del núm. 7 del mismo precepto («legislación laboral; sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas»).

Este Tribunal ha tenido ocasión de enfrentarse a la delimitación entre ambos títulos fundamentalmente en la SSTC 22/2014, de 13 de febrero, y 95/2002, de 25 de abril, de donde resulta:

(i) Que la expresión «legislación laboral» del artículo 149.1.7 CE debe entenderse como aquella legislación o normativa «que regula directamente la relación laboral, es decir ... la relación que media entre los trabajadores que presten servicios retribuidos por cuenta ajena y los empresarios, en favor de los que y bajo la dirección de quienes se prestan estos servicios, con las exclusiones y excepciones que en dicha Ley (art. 1.3) se indican» (SSTC 95/2002, FJ 8, y 22/2014, FJ 4, ambas con cita de jurisprudencia anterior).

(ii) Que, por ello, medidas de apoyo a los trabajadores ocupados dirigidas a hacer efectivos sus derechos en el seno de la relación laboral, señaladamente la formación continua como instrumento para la «promoción a través del trabajo» (art. 35.1 CE), que desde el punto de vista de los poderes públicos requiere una política de fomento (art. 40.2 CE), se insertan en esta materia «laboral» del artículo 149.1.7 CE, pues son un desarrollo de las previsiones del Estatuto de los Trabajadores sobre la materia (STC 95/2002, FFJJ 8 y 10).

(iii) Que, por el contrario, cuando la acción de los poderes públicos se dirige a «incidir en el mercado laboral desde criterios de política económica incentivos del acceso al empleo» (STC 95/2002, FJ 10), esa acción se inscribe en la directriz que le marca el artículo 40.1 CE de ejercitar una política «orientada al pleno empleo», y por lo tanto «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 artículo 40.1 *in fine* CE, y que tienen tras de sí el respaldo competencial del artículo 149.1.13 CE ... El Estado ostenta pues, al amparo de su competencia sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica ... 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 artículo 149.1.7 CE» (SSTC 95/2002, FJ 11, y 22/2014, FJ 4).

En aplicación de esta jurisprudencia, y teniendo en cuenta que para ser beneficiario del sistema nacional de garantía juvenil se necesita ser joven y estar sin trabajo [art. 97 d)] y que el objetivo declarado del sistema es que todos esos jóvenes sin trabajo «puedan recibir una oferta de empleo, educación continua, formación de aprendiz o periodo de prácticas tras acabar la educación formal o quedar desempleadas» [art. 90.1 a)], debemos enmarcar el sistema nacional de garantía juvenil, claramente, en el artículo 149.1.13 CE. Ello excluye, en principio, que el Estado pueda reservarse competencias ejecutivas y de gestión, salvo que las mismas sean necesarias para alcanzar los fines perseguidos por el Estado, de acuerdo con la doctrina constitucional ya reseñada más arriba [fundamento jurídico 5 c)] y que no es necesario reiterar (especialmente, para la gestión de un registro, puede verse la STC 223/2000, de 21 de septiembre, FFJJ 10 y 11).

c) Pasando ahora a examinar el conjunto de la regulación del sistema nacional de garantía juvenil, debe llamarse la atención sobre que la propia Ley 18/2014 prevé la

posible existencia de «ficheros propios» de las Comunidades Autónomas, en los artículos 98.4, 101.3 y 102, párrafo segundo.

En efecto, aunque la previsión inicial es que para inscribirse en el fichero, los interesados deben solicitarlo de forma telemática a través de la sede electrónica del Ministerio de Empleo y Seguridad Social (art. 98.1), sin embargo, el artículo 98.4 dispone que «[a]dicionalmente, las Comunidades Autónomas podrán implantar, en el ámbito de sus competencias, mecanismos específicos para la inscripción». En este sentido, no es ocioso señalar que el antes citado Real Decreto-ley 6/2016, de 23 de diciembre, modificó los artículos 97 y 98 para establecer que la inscripción o renovación como demandante de empleo en un servicio público de empleo (también los autonómicos, por tanto, véanse los artículos 19 y 41 del vigente texto refundido de la Ley de empleo, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre) implica la inscripción en el sistema nacional de garantía juvenil, si se cumplen los requisitos recogidos en el artículo 97 (art. 97, párrafo final, y nuevo art. 98.5). En todo caso, y volviendo a la redacción originaria de la Ley 18/2014, la regulación de la modificación de datos y baja en el sistema (art. 101) y del ejercicio de los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición (art. 102), igualmente cuestionados en el recurso, toman también en consideración estos «ficheros propios» de las Comunidades Autónomas a los efectos de imponer a aquellas que los hayan establecido que «implant[en], en el ámbito de sus competencias, mecanismos específicos» para el ejercicio de esos derechos (arts. 101.3 y 102, párrafo segundo).

De acuerdo con todo ello, parece claro que la regulación del fichero del sistema nacional de garantía juvenil no ha producido el desapoderamiento competencial denunciado por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña, pues esta puede, en el ejercicio de sus competencias, establecer el «fichero propio» aludido en los artículos 101.3 y 102, párrafo segundo, y los «mecanismos específicos para la inscripción» en el mismo aludidos en el artículo 98.4, para la modificación de datos y baja en el sistema (art. 101.3) y para ejercicio de los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición (art. 102, párrafo segundo). La necesidad de comunicar esos datos (altas, bajas, modificaciones) al Estado para que sean custodiados en ese fichero único, prevista en los artículos citados, no supone menoscabo alguno de sus competencias, pues el establecimiento de registros de centralización de los datos suministrados por las Comunidades Autónomas, al amparo de las competencias básicas del Estado, en este caso las del artículo 149.1.13 CE, es conforme con la doctrina reiterada de este Tribunal [SSTC 68/2017, de 25 de mayo, FJ 10; 45/2015, de 5 de marzo, FJ 6 a); y 85/2015, de 30 de abril, FJ 5].

Desparecida así la premisa de la impugnación –la centralización o asunción exclusiva por el Estado de la gestión del fichero, con sustracción de las competencias de gestión estatutariamente asumidas por la Generalitat de Cataluña–, necesariamente debe decaer ésta.

El Gobierno de la Generalitat parece entender también que la comprobación por la Administración estatal de que el solicitante reúne los requisitos de la inscripción prevista en el artículo 98.5 se proyectará también sobre las inscripciones practicadas en su «fichero propio». Sin embargo, parece meridiano que tanto ese precepto como los demás que regulan la resolución por órganos de la Administración del Estado de los procedimientos de inscripción, baja y modificación de datos se refieren únicamente a aquellos procedimientos que puedan llevarse a cabo ante el mismo, y no a un control sobre las resoluciones que dicten los órganos competentes de las Comunidades Autónomas en la gestión de sus «ficheros propios».

Por todo ello, no es posible entender que se haya producido la vulneración competencial denunciada, con lo que el recurso debe ser desestimado en este punto.

9. El siguiente artículo impugnado de este grupo es el artículo 114.7, en particular en el inciso que modifica la letra h) del artículo 13 de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de empleo. Antes de adentrarnos en el examen del motivo, es necesario precisar que esta Ley 56/2003 ha sido posteriormente derogada por la disposición derogatoria única, apartado a), del Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se

aprueba el texto refundido de la Ley de empleo; y que el antiguo artículo 13 h) de la Ley de empleo de 2003, modificado por el artículo 114.7 de la Ley 18/2014 aquí impugnado, se corresponde ahora con el artículo 18 h) de su texto refundido de 2015. Pese a la derogación del precepto impugnado, como el recurso contiene una reivindicación competencial aún no resuelta en la medida en que la derogación se ha producido como consecuencia de una simple refundición de textos legales (art. 82 CE), esa formal pérdida de vigencia del precepto impugnado no ha privado de objeto al recurso (para un caso similar, de recurso competencial y derogación por refundición, STC 64/2017, de 25 de mayo, FJ 1).

El artículo 13 de la Ley de empleo (actual art. 18 de su texto refundido) enumera las competencias del Servicio Público de Empleo Estatal, y en concreto su letra h), modificada por el precepto objeto de este recurso de inconstitucionalidad, le atribuye la de «[g]estionar los servicios y programas financiados con cargo a la reserva de crédito establecida en su presupuesto de gastos», que enumera en cuatro supuestos. El Gobierno autonómico denuncia que esa reserva de competencias ejecutivas al Estado representa un desapoderamiento inconstitucional de sus competencias de ejecución y gestión en la materia.

Como el propio escrito de interposición reconoce, «se trata de una previsión que ya fue objeto de impugnación» por estos mismos motivos —que ahora «se reiteran»— cuando la norma fue introducida primero en el originario artículo 13 e) de la Ley de empleo y después en la disposición adicional octogésima primera de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2013. Impugnaciones —interpuestas por el Parlamento y el Gobierno de la Generalitat de Cataluña, respectivamente— que fueron desestimadas en las SSTC 22/2014, de 13 de febrero, FJ 7, y 179/2016, de 20 de octubre, FJ 2.

El Gobierno autonómico recurrente justifica esta nueva impugnación en que en aquella ocasión se trataba de la concreción de aplicaciones presupuestarias, mientras que con la Ley 18/2014 ahora recurrida se ha introducido un precepto «con carácter general y vocación de permanencia».

Sin embargo, esta circunstancia ya fue valorada en ambas Sentencias constitucionales, en las que se constató que los supuestos descritos en las normas entonces recurridas encajaban, bien en el ejercicio de competencias estatales (programas para la ejecución de obras y servicios de competencia exclusiva del Estado y vinculados a la ordenación de la entrada de inmigrantes en España, caso de los supuestos 2 y 3), bien en algunos de los supuestos en que la jurisprudencia de este Tribunal ha permitido la gestión estatal centralizada de subvenciones (necesidad de esa gestión única por ser imposible su fraccionamiento y asegurar la plena efectividad de las medidas y las mismas posibilidades de obtención, caso de los supuestos 1 y 4). Consecuentemente, se desestimaron ambos recursos al entender que «la invasión denunciada por la parte recurrente no puede, en ningún caso, ser directamente atribuible al precepto legal impugnado» y sin prejuzgar las que se pudieran producir en las «disposiciones que reglamenten y desarrollen en el futuro los concretos programas» (STC 22/2014, FJ 7).

Así las cosas, este nuevo recurso contra las mismas disposiciones ya examinadas en las SSTC 22/2014, FJ 7, y 179/2016, FJ 2, debe ser ahora también desestimado por los mismos motivos entonces expuestos, a los que basta con remitirse.

10. Finalmente, el Gobierno autonómico recurre los artículos 116.2 y 117.2 de la Ley 18/2014. Estos artículos modifican, respectivamente, el artículo 2 de la Ley 14/1994, de 1 de junio, por la que se regulan las empresas de trabajo temporal, y el artículo 21 *bis* de la Ley de empleo antes citada, sobre las agencias de colocación. En concreto, se impugna la atribución a la Administración del Estado en esos artículos de la competencia para autorizar o para recibir la declaración responsable necesarias para actuar como empresa de trabajo temporal o agencia de colocación, respectivamente, si la empresa de trabajo temporal «dispone de centros de trabajo en dos o más Comunidades Autónomas» (art. 2.4 de la Ley 14/1994, en la redacción dada por el artículo 116.2 de la

Ley 18/2014) o si la agencia de colocación «pretende realizar su actividad desde centros de trabajo establecidos en dos o más Comunidades Autónomas o utilizando exclusivamente medios electrónicos» (art. 21 *bis*.2 de la Ley 56/2003, de empleo, en la redacción dada por el artículo 117.2 de la Ley 18/2014). A su juicio, esta reserva representa una invasión de sus competencias de gestión derivadas del artículo 149.1.7 CE (ejecución de la legislación laboral) y 170.1 d) EAC, que atribuye a la Comunidad Autónoma de Cataluña la competencia sobre la «intermediación laboral, que incluye la regulación, la autorización y el control de las agencias de colocación con sede en Cataluña».

El artículo 116 del Real Decreto-ley 8/2014, antecedente del artículo 116 de esta Ley 18/2014, fue declarado inconstitucional y nulo en la STC 199/2015, de 24 de septiembre, FJ 10, por vulneración del artículo 86.1 CE (falta de presupuesto habilitante), lo que lógicamente no afecta a los preceptos aquí impugnados, aprobados por las Cortes Generales en ejercicio de su potestad legislativa ordinaria (art. 66.2 CE) por el procedimiento de urgencia (art. 86.3 CE).

Por su parte, el artículo 117.2, que modifica el artículo 21 *bis* de la Ley de empleo antes citada, ha sido igualmente derogado y sustituido por el artículo 33 del también mencionado texto refundido de esa Ley, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, sin que ello haya supuesto la pérdida sobrevenida de objeto de este recurso (véase, *supra*, fundamento jurídico 9).

Por lo tanto, ninguna de esas dos circunstancias sobrevenidas afecta a este recurso, en el que se trata de verificar si esos preceptos legales son respetuosos con el orden constitucional de distribución de competencias.

Al respecto, debe precisarse que si para las competencias ejecutivas sobre las agencias de colocación existe un precepto específico —el artículo 170.1 d) EAC antes citado— que atribuye su titularidad a la Comunidad Autónoma, no sucede lo mismo con las empresas de trabajo temporal, sobre las que no se pronuncian la Constitución ni el Estatuto de Autonomía. Sin embargo, aplicando el mismo criterio de la antes citada STC 95/2002, FFJJ 8 y 10, el régimen de las citadas empresas debe encuadrarse en la materia «laboral» regida por esos mismos artículos 149.1.7 CE y 170 EAC, ya que su existencia y regulación afecta y desarrolla uno de los derechos de los trabajadores previsto en su Estatuto, concretamente el derecho a no ser cedidos temporalmente (art. 43 del vigente texto refundido de la Ley del estatuto de los trabajadores, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre), una vinculación que subraya la propia exposición de motivos de la Ley 14/1994. En todo caso, es importante destacar que ninguna de las partes discute que la competencia de gestión respecto de las empresas de trabajo temporal y agencias de colocación es de la Comunidad Autónoma; la controversia se centra en determinar si los supuestos previstos en la Ley para la autorización o para la recepción de la declaración responsable de unas y otras cumplen con los requisitos establecidos en la doctrina constitucional, antes reproducida [fundamento jurídico 5 c)], sobre la supraterritorialidad como criterios atributivo de competencias al Estado, que tiene «carácter excepcional» y «sólo podrá tener lugar cuando no quepa establecer ningún punto de conexión que permita el ejercicio de las competencias autonómicas o cuando además del carácter supra autonómico 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 supra-ordenado con capacidad de integrar intereses contrapuestos de sus componentes parciales». Excepcionalidad justificativa que, conforme a esa misma doctrina, «habrá de ser valorada, por tanto, en relación a cada caso concreto, atendiendo tanto a los argumentos aportados para fundamentar dicha excepcionalidad en la asunción de funciones ejecutivas (así, STC 194/2011, de 13 de diciembre, FJ 6), como a que se establezca un criterio de delimitación competencial congruente con el régimen jurídico de

la materia de que se trate», en términos de la STC 95/2013, de 23 de abril, FJ 7 [STC 22/2014, FJ 7 a)].

Dos pronunciamientos recientes de este Tribunal han aplicado este criterio para resolver la conformidad con el orden constitucional de distribución de competencias de la reserva al Estado de la competencia ejecutiva consistente en otorgar la preceptiva autorización administrativa previa exigida a actividades privadas vinculadas materialmente con el régimen laboral, regido competencialmente por los artículos 149.1.7 CE y 170.1 EAC. Se trata de las SSTC 61/2015, de 18 de marzo, y 81/2017, de 22 de junio, ambas sobre la autorización por el Servicio Público de Empleo Estatal de empresas y centros de teleformación de trabajadores.

Por lo tanto, una resolución de este recurso coherente con nuestra doctrina anterior no puede prescindir del examen de estos precedentes.

En la primera de esas sentencias, en aplicación de la doctrina anteriormente citada sobre el carácter excepcional de la traslación al Estado de competencias ejecutivas como consecuencia de los efectos supraterritoriales de las actuaciones autonómicas, se consideró injustificada la reserva general efectuada en la norma impugnada. Y en la segunda, su reserva solamente en los supuestos en que los centros de teleformación pudieran actuar en más de una Comunidad Autónoma. En ambos casos se tomó en consideración que en materia laboral toda la potestad normativa corresponde al Estado al amparo del artículo 149.1.7 CE «sin que ningún espacio de regulación externa les quede a las Comunidades Autónomas» y que la actuación administrativa impugnada —la autorización o acreditación— era una actuación «reglada en alto grado» por las normas aplicables [SSTC 61/2015, FJ 4 a), y 81/2017, FJ 5 a)], lo que garantizaba suficientemente la homogeneidad o unidad de actuación en esa actividad, que no precisaba por ello ser centralizada en el Estado.

Esos mismos razonamientos son plenamente trasladables a las dos normas aquí impugnadas.

a) El régimen de autorización administrativa previa de las empresas de trabajo temporal contiene algunas condiciones con términos absolutamente reglados (por ejemplo, la dedicación exclusiva, estar al corriente del cumplimiento de las obligaciones tributarias y de la Seguridad Social, constitución de una garantía que se regula en detalle, artículo 2, apartados segundo y tercero, de la Ley 14/1994, en la redacción dada por el artículo 116.2 de la Ley 18/2014). Estos términos no dejan margen alguno de apreciación a la Administración. Pero junto a ellos emplea también algunos conceptos jurídicos indeterminados para definir uno de los criterios de la preceptiva autorización administrativa. En concreto, exige que esas empresas dispongan «de una estructura organizativa que le permita cumplir las obligaciones que asume como empleador en relación con el objeto social» [art. 2.2 a) de la Ley 14/1994, en la redacción dada por el artículo 116.2 de la Ley 18/2014]. El artículo 2.3 de la Ley 14/1994, en la redacción dada por el artículo 116.2 de la Ley 18/2014 desarrolla esta condición, exigiendo que las empresas cuenten con un mínimo de trabajadores con contrato de duración indefinida, a tiempo completo o parcial, y señalando algunos factores que debe valorar la Administración «tales como la dimensión y equipamiento de los centros de trabajo; el número, dedicación, cualificación profesional y estabilidad en el empleo de los trabajadores contratados para prestar servicios bajo la dirección de la empresa de trabajo temporal; y el sistema organizativo y los procesos tecnológicos utilizados para la selección y formación de los trabajadores contratados para su puesta a disposición en empresas usuarias».

Ello no impide reconocer que la actuación administrativa de autorización está «reglada en alto grado». De lo contrario, bastaría con emplear algún concepto jurídico indeterminado para proceder automáticamente a reservar al Estado esa clase de potestades ejecutivas, sin respetar la «excepcionalidad» exigida por este Tribunal para que ese efecto se produzca. Además, las competencias normativas exclusivas del Estado en la materia (art. 149.1.7 CE) minimizan cualquier riesgo de divergencia de criterios entre Administraciones, ya que si fuera necesario unificar criterios el Estado

podrá, no solo modificar la regulación de las condiciones contenidas en la Ley, evidentemente, sino también dictar un reglamento de desarrollo, de acuerdo con la habilitación reglamentaria contenida en la disposición final única de la Ley 14/1994, o incluso una circular de carácter normativo (STC 249/1988, de 20 de diciembre, FJ 2).

Por lo tanto, el traslado de la competencia al Estado cuando las empresas de trabajo temporal dispongan de centros de trabajo en dos o más Comunidades Autónomas no se encuentra justificado.

Además, el mismo artículo 116.2 aquí impugnado contiene una previsión absolutamente incongruente con la reserva de esta función de autorización al Estado, lo que igualmente debe ser valorado de acuerdo con la doctrina constitucional antes reproducida. El apartado primero del artículo 2 de la Ley 14/1994, en la redacción dada por el artículo 116.2 de la Ley 18/2014, tras establecer el régimen jurídico de autorización administrativa para la realización de la actividad constitutiva de empresa de trabajo temporal, dispone: «La autorización será única, tendrá eficacia en todo el territorio nacional y se concederá sin límite de duración».

Es evidente que este reconocimiento de eficacia nacional o supraterritorial a las autorizaciones (autonómicas, se entiende) resulta incongruente —y contradictoria— con la reserva al Estado de aquellas que deban otorgarse a las empresas de trabajo temporal que dispongan de centros de trabajo en dos o más Comunidades Autónomas, que es el inciso impugnado (art. 2.4 de la Ley 14/1994, en la redacción dada por el artículo 116.2 de la Ley 18/2014).

La exposición de motivos de la Ley 18/2014, sin embargo, no solo no justifica la atribución de competencias ejecutivas al Estado, como procedería de acuerdo con el carácter excepcional de esta medida establecido por nuestra doctrina, sino que lo que hace es acentuar la importancia de esta segunda disposición contraria sobre la «eficacia en todo el territorio nacional» de las autorizaciones, explicando que se «modifica la Ley 14/1994, de 1 de junio, por la que se regulan las empresas de trabajo temporal, para adaptarla a los principios de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, que establece como principio básico el de eficacia nacional de las autorizaciones, por lo que resulta necesario suprimir en la normativa que regula la actividad de las empresas de trabajo temporal toda limitación en cuanto al ámbito territorial de actuación o cualquier exigencia de ampliación de autorizaciones» (apartado VIII). La declaración de inconstitucionalidad y nulidad de ese principio de eficacia nacional de las autorizaciones, contenido en los artículos 6, 19 y 20 de la mencionada Ley de garantía de la unidad de mercado (STC 79/2017, de 22 de junio, FFJJ 12 y 13), no afecta al presente procedimiento ni a esta valoración. Aquí se trata solamente de evaluar la necesaria justificación que debe ofrecer el Estado para reservarse o centralizar competencias ejecutivas atribuidas a las Comunidades Autónomas en el bloque de la constitucionalidad, de acuerdo con una consolidada jurisprudencia constitucional antes citada. Como se ve, la exposición de motivos de la Ley no ofrece justificación alguna para ello. Y el Abogado del Estado, por su parte, tampoco ha aportado en sus alegaciones ante este Tribunal ninguna razón justificativa de esa asunción de competencias ejecutivas por el Estado.

En consecuencia, el artículo 116.2 de la Ley 18/2014, en cuanto da nueva redacción al artículo 2.4 de la Ley 14/1994, de 1 de junio, por la que se regulan las empresas de trabajo temporal, debe ser declarado inconstitucional y nulo.

b) Por lo que respecta a las agencias de colocación, la modificación del artículo 21 *bis* de la Ley de empleo operada por el artículo 117.2 de la Ley 18/2014 aquí impugnado ha supuesto la sustitución del régimen de autorización administrativa previa por otro de declaración responsable, de manera que una vez presentada ésta los interesados pueden comenzar a ejercer la actividad con el compromiso de cumplir con las obligaciones legal y reglamentariamente impuestas (art. 21 *bis*, apartados 2 y 4).

Este sistema de (ausencia de) intervención administrativa previa dificulta, ya de entrada, la compatibilidad con el orden constitucional de distribución de competencias de

la reserva del Estado de la función de recibir, simplemente, esa declaración responsable, de acuerdo con las SSTC 61/2015 y 81/2017 que venimos aplicando.

No obstante, comoquiera que esa competencia para recibir la declaración responsable puede arrastrar «facultades de comprobación, control e inspección» sobre la agencia de colocación de que se trate, o sobre la propia «inexactitud o falsedad» de la declaración, según resulta del artículo 21 *bis.2*, párrafos segundo y tercero, de la Ley 56/2003, de empleo, en la redacción dada por el artículo 117.2 de la Ley 18/2014, es necesario examinar si, a causa las funciones de las agencias de colocación, está justificado que el Estado retenga esa competencia.

De acuerdo con la reforma de la Ley de empleo efectuada por la propia Ley 18/2014, que es la que se mantiene materialmente vigente en su texto refundido de 2015, ya citado, las agencias de colocación actúan en el ámbito de la «intermediación laboral» [art. 21 b) de la Ley de empleo, redactado por el artículo 117.1 de la Ley 18/2014], entendiéndose por tal «el conjunto de acciones que tienen por objeto poner en contacto las ofertas de trabajo con los trabajadores que buscan un empleo, para su colocación» (art. 20.1). Esta intermediación en el mercado de trabajo se realiza, también, a través de los servicios públicos de empleo [art. 21 a)]. En concreto, y de acuerdo con el artículo 21 *bis* aquí impugnado (apartado primero), las agencias de colocación pueden actuar como entidades «colaboradoras» de los servicios públicos de empleo —para lo que se requiere la suscripción de un convenio de colaboración (apartado quinto)— o como entidades autónomas pero en todo caso «coordinadas» con esos mismos servicios. Sin embargo, la suscripción de convenios por el Servicio Público de Empleo Estatal (organismo competente para la presentación de la declaración responsable cuando las agencias de colocación pretendan realizar su actividad mediante centros de trabajo situados en dos o más Comunidades Autónomas o utilizando exclusivamente medios electrónicos, según el artículo 21 *bis.2*) está prevista solamente para aquellas «agencias de colocación que hayan sido autorizadas para actuar en los ámbitos territoriales en los que no se haya producido el traspaso de competencias en materia de intermediación laboral a las Comunidades Autónomas» (art. 16, párrafo tercero, del Real Decreto 1796/2010, de 30 de diciembre, por el que se regulan las agencias de colocación). Evidentemente, con la suscripción del correspondiente convenio la agencia pública de colocación queda sujeta a las obligaciones asumidas en el mismo y al seguimiento y evaluación del servicio público de empleo de que se trate (el Estatal, en su caso) (arts. 17, 18 y 20 del Real Decreto 1796/2010).

De todo lo anteriormente expuesto resulta: (i) que cuando la agencia de colocación actúa como entidad autónoma, aunque «coordinada» con los servicios públicos de empleo, el Estado y en concreto el Servicio Público de Empleo Estatal tienen las potestades de coordinación establecidas con carácter general en la Ley de empleo (arts. 3, 4 *bis*, 4 *ter* y 7 *bis* de la Ley de empleo de 2003, actuales artículos 9 a 14 de su texto refundido de 2015); (ii) y que cuando la agencia de colocación actúe como entidad colaboradora del Servicio Público de Empleo Estatal, como lo hará a través de un convenio de colaboración, las potestades de control y seguimiento que esa colaboración las retiene la Administración del Estado a través de ese convenio.

Por lo tanto, el ejercicio de su actividad tampoco justifica la competencia del Estado para recibir la declaración responsable cuando la agencia de colocación pretenda actuar en más de una Comunidad Autónoma.

Finalmente, y al igual que sucede con las empresas de trabajo temporal, debe destacarse que la misma Ley 18/2014 incluye algunas previsiones contradictorias e incluso incompatibles con la reserva de esa competencia al Estado. Así, el último párrafo del artículo 21 *bis.1* de la Ley 56/2003, de empleo, redactado por el artículo 117.2 de la Ley 18/2014, dispone que «[l]a actividad de las agencias de colocación se podrá realizar en todo el territorio español» y el artículo 117.4 añade a la Ley de empleo una disposición transitoria cuarta que literalmente dispone:

«Disposición transitoria cuarta. *Disposiciones aplicables a las agencias de colocación con autorización vigente a 5 de julio de 2014.*

1. Las agencias de colocación que tuvieran autorización vigente a 5 de julio de 2014 podrán desarrollar su actividad en todo el territorio nacional sin necesidad de presentar declaración responsable.

2. En los supuestos a que se refiere el apartado anterior, será autoridad laboral competente, a todos los efectos establecidos en esta Ley, la que hubiera concedido la autorización.»

Si las autorizaciones autonómicas anteriores y la presentación de una declaración responsable tras la reforma habilitan automáticamente para ejercer la actividad en todo el territorio nacional, de acuerdo con el propio legislador estatal, lo cual a su vez responde a la unidad de la normativa establecida por el Estado para regular el ejercicio de la actividad ex artículo 149.1.7 CE, no se entiende por qué no pueden las Comunidades Autónomas ser competentes para la presentación de las que promuevan las agencias de colocación que pretendan a ejercer su actividad en más de una Comunidad Autónoma. Tal como sucede en el caso anterior, esta competencia es, de hecho, presupuesto de la norma sobre eficacia nacional de las autorizaciones.

Y sin embargo, como también sucede en el caso anterior, la exposición de Motivos no ofrece ninguna justificación al respecto, sino que, al contrario, hace especial hincapié en el modelo de eficacia nacional que establece, al explicar que la Ley «modifica la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo, para adaptar la normativa reguladora de las agencias de colocación a la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, procediéndose a la supresión de la autorización administrativa previa para el ejercicio de la actividad como agencia de colocación sustituyéndola por una declaración responsable, que tendrá validez en todo el territorio nacional desde el momento de su presentación» (apartado VIII).

El Abogado del Estado tampoco ha aportado razones válidas que pueda tomar en consideración este Tribunal Constitucional para considerar justificada esta reserva de funciones ejecutivas, excepcional según nuestra doctrina [un resumen de sus alegaciones se contiene en el antecedente 3 b)].

Por lo tanto, ello nos debe conducir a declarar inconstitucional y nulo el inciso del artículo 21 bis.2 de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de empleo, en la redacción dada por el artículo 117.2 de la Ley 18/2014, que dice que «Esta declaración responsable se presentará ante el Servicio Público de Empleo Estatal en el supuesto de que la agencia pretenda realizar su actividad desde centros de trabajo establecidos en dos o más Comunidades Autónomas o utilizando exclusivamente medios electrónicos o por el equivalente de la Comunidad Autónoma, en el caso de que la agencia pretenda desarrollar su actividad desde centros de trabajo establecidos únicamente en el territorio de esa Comunidad». De acuerdo con la doctrina de este Tribunal (por todas, STC 143/2017, de 14 de diciembre, FJ 1), esta declaración de inconstitucionalidad y nulidad debe proyectarse sobre el inciso equivalente del vigente artículo 33.2 del texto refundido de la Ley de empleo, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre.

11. El recurso termina con la impugnación de la disposición final primera de la Ley 18/2014 en cuanto los títulos competenciales por ella invocados no darían cobertura a las normas aprobadas por el Estado y objeto principal del recurso.

Se trata, como ya hemos advertido en otras ocasiones (SSTC 171/2016, de 6 de octubre, FJ 7; 5/2016, de 21 de enero, FJ 5; 18/2011, de 3 de marzo, FJ 12; 130/2013, de 4 de junio, FJ 14, y 206/2001, de 22 de octubre, FJ 29), de una impugnación de carácter sistemático o por conexión, que debe resolverse de conformidad con lo razonado en los fundamentos jurídicos anteriores al examinar los motivos principales del recurso, a propósito de la cobertura competencial de cada uno de ellos. En la medida en que los preceptos no amparados por las competencias del Estado han sido ya

expulsados del ordenamiento mediante su declaración de inconstitucionalidad y nulidad, huelga cualquier pronunciamiento adicional sobre esta disposición final primera.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

1.º Estimar en parte el presente recurso de inconstitucionalidad y, en su virtud:

a) Declarar inconstitucional y nulo el siguiente inciso del primer párrafo del artículo 71.2 de la Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia: «cuya gestión corresponderá al Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía».

b) Declarar inconstitucional y nulo el siguiente inciso del artículo 72.3 de la Ley 18/2014, de 15 de octubre: «y certificación».

c) Declarar inconstitucional y nulo el artículo 116.2 de la Ley 18/2014, de 15 de octubre, en cuanto da nueva redacción al artículo 2.4 de la Ley 14/1994, de 1 de junio, por la que se regulan las empresas de trabajo temporal.

d) Declarar inconstitucional y nulo el siguiente inciso del artículo 117.2 de la Ley 18/2014, de 15 de octubre, por el que se da nueva redacción al artículo 21 *bis*.2 de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de empleo: «Esta declaración responsable se presentará ante el Servicio Público de Empleo Estatal en el supuesto de que la agencia pretenda realizar su actividad desde centros de trabajo establecidos en dos o más Comunidades Autónomas o utilizando exclusivamente medios electrónicos o por el equivalente de la Comunidad Autónoma, en el caso de que la agencia pretenda desarrollar su actividad desde centros de trabajo establecidos únicamente en el territorio de esa Comunidad». Declaración que ha de extenderse al inciso del mismo tenor del artículo 33.2 del Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de empleo.

2.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a veintiuno de junio de dos mil dieciocho.—Juan José González Rivas.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Antonio Narvárez Rodríguez.—Alfredo Montoya Melgar.—Ricardo Enríquez Sancho.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—María Luisa Balaguer Callejón.—Firmado y rubricado.