



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES
DE CATALUNYA

**D I C T A M E N 17/2010, de 15 de juliol,
sobre el Projecte de Llei de règim jurídic i de procediment de les
administracions públiques de Catalunya**

El Consell de Garanties Estatutàries, amb assistència del president Eliseo Aja, dels consellers Pere Jover Presa i Julio Añoveros Trias de Bes, del vicepresident Joan Egea Fernández, del conseller Marc Carrillo, de la consellera Antonia Agulló Agüero, del conseller secretari Jaume Vernet Llobet, i dels consellers Enric Fossas Espadaler i Àlex Bas Vilafranca, ha acordat emetre el següent

D I C T A M E N

Sol·licitat per més d'una desena part dels diputats del Parlament de Catalunya, respecte al Dictamen de la Comissió d'Affers Institucionals sobre el Projecte de Llei de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya (BOPC núm. 738, de 11 de juny de 2010).

ANTECEDENTS

1. El dia 17 de juny de 2010 va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries un escrit del President del Parlament de Catalunya, de la mateixa data (Reg. 527), pel qual es va comunicar al Consell l'admissió interna, per part de la Presidència del Parlament, de la sol·licitud de dictamen presentada el dia 17 de juny de 2010, a instància del senyor Oriol Pujol i Ferrusola i catorze diputats més, en relació amb el Dictamen de la Comissió d'Afers Institucionals sobre el Projecte de Llei de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya, d'acord amb allò que preveuen els articles 16.1.b i 23.b de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries.

Els sol·licitants demanen d'aquest Consell dictamen en relació amb el Projecte de Llei de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya, en especial en referència als següents preceptes:

«Primer.- A l'article 3.b) relatiu a l'àmbit d'aplicació de la Llei a les entitats que integren l'Administració local, atesa l'omissió del principi estatutari recollit a l'article 159.6 EAC. També, en especial referència als articles 3.d), e) i f), els quals haurien de tenir una aplicació supletòria respecte de la normativa reguladora dels organismes autònoms vinculats a les administracions públiques catalanes, els consorcis que hagin d'exercir potestats administratives, i altres entitats creades pel Parlament de Catalunya. L'EAC d'acord amb l'art. 2 fa deduir la distinció entre les Administracions Públiques catalanes i la resta d'institucions. Per això, entenem que cal aplicar de forma supletòria a aquesta tipologia d'institucions que no són pròpiament Administracions Públiques catalanes, la present llei.

Segon.- A l'article 6 relatiu a l'exercici de la competència, en tant que s'omet la figura de la suplència, tot concentrant el precepte en la delegació i l'avocació.

Tercer.- L'art. 31 del projecte perquè pot estar obviant principis fonamentals que la CE consagra com a típics de l'actuació administrativa. En aquest sentit, cal veure els articles 103 CE i 71 EAC.

Quart.- A l'article 38.1 i a la denominació de l'article, hi consta la paraula "falsedat", en relació a documents com la declaració responsable. Cosa que està totalment prohibida per l'Ordenament. La falsedat documental és un delictes.

Cinquè.- Quant a l'article 52.5 del projecte perquè entenem que la redacció donada pot estar vulnerant l'art. 29.5 EAC. De fet, l'article 52.5, considerant que algú que presenta al·legacions en el tràmit d'informació pública no adquireix la condició d'interessat, està reduint possibilitats de defensa d'aquesta persona en un eventual procés contenciós administratiu i, en conseqüència, creiem que vulnerant l'art. 24 de la CE.

Sisè.- En relació als articles 60 i 61 relatius a la institució del President de la Generalitat. És evident que es promou una confusió important per part de la ponència, en relació a la Presidència de la Generalitat i en ambdós articles, atès que, no es fa constar que el President és qui ostenta la més alta direcció de l'acció de Govern que presideix. A més, moltes vegades s'obvia que amb independència que sigui o no sigui titular d'un departament, el President té la iniciativa de la potestat reglamentària i la potestat reglamentària en si mateixa. Per això, veiem adequat fonamentar aquesta greu omisió en l'article 67 EAC, atès que, disposa que és el President qui dirigeix l'acció del Govern.

Setè.- Quant als articles 67.2 i 68 relatius al tràmit d'informació pública. Entenem que no solament es limita l'obligatòria incorporació del tràmit d'informació pública, fent-lo ara discrecional, sinó que, redueix el termini de quinze a set dies per a l'esmentat tràmit d'informació pública. A més a més, ho fa, al nostre entendre, incorporant criteris arbitraris i conceptes

jurídics indeterminats, tals com "quan raons degudament motivades així ho justifiquin."

Per això, creiem vulnerat o limitat el contingut material dels articles 29.4 i 5, 71.4 i concordants de l'EAC, així com, del 23.1 CE.

Vuitè.- Tot allò relatiu a les ECAS, entenem que estaria vulnerant articles relatius a la funció pública i l'exercici del poder. Atès que, es pretén dotar el personal habilitat de les ECAS de presumpció de validesa dels seus actes i de la condició d'autoritat sense ser-ho. Igual condició es podria predicar del Capítol III del Títol IX que fa referència als Consorcis. Aquí, igual que en el cas de les ECAS, s'està creant una dotació impròpia de potestats administratives que no els són d'atribució. Això ho avalem en el fet que dins de la descripció estatutària continguda a l'article 2 EAC no apareixen cap d'aquestes tipologies d'entitats. Per la qual cosa, és una clara extralimitació el que s'està fent amb ECAS i Consorcis dins del projecte de llei.

Novè.- Art. 101.1 del projecte per vulneració del principi de legalitat.»

A més de la fonamentació exposada en relació amb cada precepte, recollida en els nou apartats anteriors, la sol·licitud amplia la seva fonamentació jurídica, especialment pel que fa a la vulneració de l'autonomia local, al valor jurídic de les actuacions del personal al servei de les entitats col·laboradores de l'Administració i, finalment, al principi de legalitat en matèria de potestat sancionadora administrativa. Aquests arguments es poden consultar en la seva integritat en el Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya núm. 759, de 5 de juliol de 2010, en la secció 4.67, «Comunicacions dels grups parlamentaris i dels diputats», pàg. 29 a 31.

2. El Consell de Garanties Estatutàries, en la sessió del dia 18 de juny de 2010, un cop examinada la legitimació i el contingut de la sol·licitud de dictamen així formulada, la va admetre a tràmit, es va declarar competent per emetre el dictamen corresponent i va designar ponent el conseller senyor

Àlex Bas i Vilafranca.

3. En la mateixa sessió, d'acord amb allò que disposa l'article 25, apartats 4 i 5 de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, va acordar adreçar-se als sol·licitants, a tots els grups parlamentaris, com també al Govern, a fi de sol·licitar-los la informació i la documentació complementàries de què disposessin amb relació a la matèria sotmesa a dictamen.

4. En data 7 de juliol de 2010 es va rebre en el Registre del Consell (Reg. 607) un escrit tramès per la Secretaria del Govern al qual s'adjunten unes «Consideracions sobre la sol·licitud de dictamen del Consell de Garanties Estatutàries en relació amb el projecte de Llei de règim jurídic i procediment de les administracions públiques de Catalunya», elaborades pel Gabinet Jurídic de la Generalitat. En aquest document se sosté que els articles 3, 31, 52.5, 60, 61, 67, 68, 93, el capítol III del títol IX i l'article 101.1 del Projecte de Llei, s'ajusten a la Constitució i l'Estatut d'autonomia.

5. Finalment, després de les corresponents sessions de deliberació, es va fixar com a data per a la votació i aprovació del Dictamen el dia 15 de juliol de 2010.

FONAMENTS JURÍDICS

Primer. L'objecte del Dictamen

Un cop exposats els termes de la sol·licitud, esdevé convenient realitzar una breu descripció del contingut del Projecte de Llei de règim jurídic i procediment de les administracions públiques catalanes, en l'articulat del qual s'insereixen els preceptes qüestionats pels sol·licitants que, com s'ha

exposat en els Antecedents, són els articles següents: 3, lletres *b*, *d*, *e* i *f*; 6; 31; 38.1; 52.5; 60; 61; 67.2; 68; 93.3; 101.1 i 112.*h*.

El Projecte de Llei de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya conté cent quinze preceptes, sistematitzats en nou títols, dotze disposicions addicionals (algunes *bis* i *ter*), una disposició transitòria, una derogatòria i cinc disposicions finals (alguna *bis*). Té per objecte principal la regulació del règim jurídic de les administracions públiques catalanes i del procediment comú de les seves actuacions administratives. El contingut d'aquesta norma substitueix quasi en la seva integritat la Llei 13/1989, de 14 de desembre, d'organització, procediment i règim jurídic de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, que té més de dues dècades de vigència, llevat dels articles relatius a l'organització de l'Administració de la Generalitat, que no es deroguen. El Projecte de Llei, que també modifica alguns articles de la Llei 13/2008, de 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern (en endavant, LPGG), dedica una part important del seu articulat a la regulació de l'exercici de les potestats d'inspecció i sanció, incloses les relacions amb les entitats privades que col·laboren amb l'Administració en règim d'habilitació; així com també al marc general al qual s'han d'adequar les relacions interadministratives. Altres aspectes rellevants, també incorporats al text, són el procediment per a l'elaboració de les disposicions reglamentàries o la previsió de determinats aspectes de la responsabilitat patrimonial de l'Administració. Es tracta, per tant, atesa la cada cop més expansiva i voluminosa activitat administrativa, d'una legislació d'important impacte i afectació sobre la ciutadania i sobre el sector privat que col·labora amb el sector públic o sobre el propi marc relacional de les administracions públiques.

Al fil d'aquesta darrera qüestió, i tenint en compte el seu règim d'aplicació i la seva necessària connexió amb la legislació estatal, hem de cridar l'atenció sobre la tècnica legislativa que adopta el Projecte de Llei. En aquest sentit,

aquesta no sempre permet identificar amb la claredat suficient quins preceptes són reproducció literal de les bases estatals i quins altres són dictats en virtut de la competència de la Generalitat. La seva disposició final primera sobre «Reproducció de legislació bàsica» no ho aclareix ni ho concreta exhaustivament, tot adoptant una tècnica que ha estat desaconsellada pel Tribunal Constitucional per confusa i susceptible de poder incórrer en inconstitucionalitats (*leges repetitae*) i que, a més, resulta en si mateixa poc entenedora i genera una innecessària complicació normativa (STC 40/1981, de 18 de desembre, FJ 1; 10/1982, de 23 de març, FJ 9). Així, en el cas de la reproducció de normes incloses en la legislació bàsica estatal, ha advertit del risc que suposa que el precepte reproduït perdi la seva vigència o es modifiqui i, en canvi, es mantingui vigent el precepte que el reproduïx (STC 341/2005, de 21 de desembre, FJ 9). I, encara amb més raó, genera efectes nocius i inseguretat quan el legislador autonòmic reformula i integra el contingut dels preceptes estatals (STC 193/1998, d'1 d'octubre, FJ 12).

Així, en aquesta disposició final trobem un llistat d'articles dels quals s'afirma que reproduïxen preceptes de la LRJAPC però una revisió minuciosa permet concloure que hi ha altres preceptes del Projecte de Llei que coincideixen totalment o parcial en el redactat amb la legislació estatal i no hi són enumerats (en aquest sentit, els títols VII i VIII contenen diversos casos de coincidència). Així mateix, algunes matèries i conceptes fonamentals no s'hi troben recollits, com el concepte d'interessats, per no esmentar-ne d'altres més accessoris. A tall d'exemple, també ens podem referir a les tècniques jurídiques que afecten l'exercici de la competència administrativa, que no s'hi regulen completament. Sobre aquesta mena d'omissions, com a conseqüència de la tècnica legislativa emprada, no se sap si són resultat d'una implícita remissió a les bases estatals, si es tracta d'una ignorància voluntària o, per contra, si constitueixen una llacuna que no ha estat prevista pel legislador català. La incertesa no es redueix sinó que s'incrementa quan

l'apartat 2. *bis*) de la disposició final primera del Projecte afirma que «[q]ualsevol modificació dels articles de la legislació bàsica que reproduïx aquesta llei implica la modificació, en els mateixos termes, dels articles respectius». Aquest tractament comporta una evident dificultat, en clau de temps futur, a l'hora de conèixer amb seguretat quins preceptes del Projecte es veuran afectats o, per contra, seguiran vigents i amb quin contingut. Allò que sí resulta indubtable és que una tècnica legislativa més precisa respecte a les relacions del Projecte de llei amb les bases estatals afavoriria la seguretat jurídica sobre el règim d'aplicació de la normativa en cada supòsit i, per tant, asseguraria una actuació administrativa més previsible des de la perspectiva dels ciutadans. En concret, sobre el principi de seguretat jurídica i la previsibilitat de la norma, aplicat a la tècnica legislativa, el Tribunal Constitucional ha dit que aquest principi procura «la claridad y no la confusión normativa», com també «la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder en la aplicación del Derecho» (per totes, STC 90/2009, de 20 d'abril, FJ 4).

Tot i així, també ha establert, de manera més matisada, que «sólo si en el ordenamiento jurídico en que se insertan, y teniendo en cuenta las reglas de interpretación admisibles en Derecho, el contenido o las omisiones de un texto normativo produjeran confusión o dudas que generaran en sus destinatarios una incertidumbre razonablemente insuperable acerca de la conducta exigible para su cumplimiento o sobre la previsibilidad de sus efectos, podría concluirse que la norma infringe el principio de seguridad jurídica» (SSTC 150/1990, de 4 de octubre, F. 8; 142/1993, de 22 de abril, F. 4; 212/1996, de 19 de diciembre, F. 15; y 96/2002, de 25 de abril, F. 5)» (STC 156/2004, de 23 de setembre, FJ 9).

En relació amb allò que acabem d'exposar i sobre la sol·licitud de dictamen, més centrada en qüestions de legalitat que no pas d'estatutarietat o de constitucionalitat, hem de recordar, un cop més, que la funció d'aquest

Consell resideix en l'examen de l'adequació a l'Estatut i a la Constitució dels projectes i proposicions de llei, sotmesos a l'aprovació del Parlament, i no en d'altres qüestions. En conseqüència, i més enllà de les consideracions que acabem de formular sobre la tècnica legislativa de la llei i la seva relació amb les bases estatals, l'examen dels preceptes objecte de la sol·licitud i la seva conclusió se centrarà exclusivament en la funció que tenim encomanada, d'acord amb l'article 76.1 EAC i els articles 2 i 16.1.b de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries.

Arribats a aquest punt, només ens resta exposar l'estructura de la resta del Dictamen. Així, tal com ho hem anunciat, si partim del nombre d'articles que s'incorporen a la sol·licitud i de l'heterogeneïtat del seu contingut, el present text adoptarà una estructura sensiblement diferent a la que habitualment ha acollit aquest Consell per als projectes de llei en els quals l'activitat examinadora és més focalitzada. D'aquesta manera, amb l'objectiu de facilitar el desenvolupament del fil argumental de la fonamentació, el mètode consistirà en examinar en cada fonament un o més preceptes, agrupats d'acord amb el seu àmbit temàtic, mitjançant el següent esquema: anàlisi del contingut del precepte; exposició dels dubtes d'inconstitucionalitat o antiestatutarietat segons la sol·licitud; fixació dels paràmetres de validesa constitucionals i estatutaris; examen del precepte qüestionat i, finalment, conclusió en relació amb la seva adequació o vulneració de la Constitució i de l'Estatut. Així, seguint aquest model, el Fonament Jurídic Segon tractarà del bloc de la constitucionalitat; el Fonament Jurídic Tercer sobre l'àmbit d'aplicació del Projecte de llei; el Fonament Jurídic Quart es dedicarà a la competència i els principis del procediment administratiu; el Fonament Jurídic Cinquè versarà sobre el procediment d'elaboració de les disposicions reglamentàries; el Fonament Jurídic Sisè tractarà el personal al servei de les entitats col·laboradores de l'Administració (ECAS) i, finalment, el Fonament Jurídic Setè examinarà l'atribució de l'exercici de la potestat sancionadora administrativa.

Segon. El bloc de la constitucionalitat en matèria de règim jurídic i procediment de les administracions públiques

El Projecte parteix del títol competencial de la Generalitat previst a l'article 159.1 EAC que estableix: «Correspon a la Generalitat, en matèria de règim jurídic i procediment de les administracions públiques catalanes, la competència exclusiva en allò que no estigui afectat per l'article 149.1.18 de la Constitució». Així, tot i que l'Estatut qualifica la competència com a exclusiva, hem de configurar-la integrant l'incís final de l'article 159.1 EAC, que es remet al títol de l'Estat sobre les «bases del règim jurídic de les Administracions públiques», les quals «garantiran als administrats un tractament comú davant aquelles» i sobre el «procediment administratiu comú, sens perjudici de les especialitats derivades de l'organització pròpia de les Comunitats Autònomes».

D'aquesta manera, la configuració del bloc de la constitucionalitat ha de partir de les previsions dels articles 149.1.18 CE i 159 EAC, als quals s'hauria d'afegir l'article 150 EAC, pel que fa a la potestat d'autoorganització de la Generalitat sobre la seva Administració. Així mateix, en l'examen de la validesa dels preceptes qüestionats també haurem de tenir en compte la legislació estatal que conté les bases, és a dir, la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú (en endavant, LRJAPC).

D'acord amb això, ens trobem davant d'una matèria sobre la qual es projecten diferents títols competencials de naturalesa eminentment compartida, tot i l'exclusivitat estatal sobre les bases i la de la Generalitat en relació amb la seva especificitat institucional (la singularitat del sistema institucional en què s'organitza la Generalitat també està recollida a l'art. 5 EAC), respecte de la qual la jurisprudència constitucional s'ha pronunciat de

manera prolífica. A efectes d'allò que ens interessa i esdevé imprescindible per a la resolució d'aquest Dictamen -com a paràmetres de validesa en l'examen dels articles qüestionats del Projecte de Llei-, ens limitarem, en aquest punt, a exposar la doctrina recollida en una de les sentències de referència del Tribunal Constitucional en la matèria: la STC 50/1999, de 6 d'abril.

Aquesta decisió estableix la caracterització dels límits de les bases de l'Estat amb relació a les competències de les comunitats autònomes, les quals han de garantir i fer possible l'exercici de les competències legislatives de la Generalitat, i que són, com hem indicat abans, les que donen cobertura al Projecte de Llei que ara dictaminem. En aquest sentit, diu el Tribunal Constitucional:

«En virtud de esta competencia básica el Estado puede establecer los elementos esenciales que garantizan un régimen jurídico unitario aplicable a todas las Administraciones públicas. Con todo, es cierto que, como queda dicho, la intensidad y extensión que pueden tener las bases no es la misma en todos los ámbitos que integran ese régimen jurídico. Así, el alcance de lo básico será menor en aquellas cuestiones que se refieren primordialmente a la organización y al funcionamiento interno de los órganos de las Administraciones públicas, que en aquellas otras que inciden más directamente en su actividad externa, sobre todo cuando afectan a la esfera de derechos e intereses de los administrados, aunque ciertamente no cabe trazar una distinción tajante entre unos aspectos y otros. No debe olvidarse que, según establece el art. 149.1.18 C.E., el objetivo fundamental, aunque no único, de las bases en esta materia es el de garantizar "a los administrados un tratamiento común ante ellas" y no cabe duda de que cuanto menor sea la posibilidad de incidencia externa de las cuestiones reguladas por los preceptos impugnados, más remota resultará la necesidad de asegurar ese tratamiento común y, por

el contrario, mayor relieve y amplitud adquirirá la capacidad de las Comunidades Autónomas de organizar su propia Administración según sus preferencias.

No obstante, en ambos supuestos, deberá recordarse que, como hemos declarado en múltiples resoluciones, el Estado al establecer el común denominador normativo que encierran las bases, y a partir del cual cada Comunidad Autónoma con competencias de desarrollo legislativo puede regular la materia con arreglo a sus peculiaridades e intereses [...]» (FJ 3).

Tot i que el Projecte de Llei se sustenta en el títol competencial més ampli de l'article 159 EAC, hem de fer referència a la potestat d'autoorganització de l'Administració de la Generalitat (art. 150 EAC) com a topall per a les bases estatals, respecte de la qual la doctrina del Tribunal Constitucional ha estat abundant i suficientment nítida. De fet, aquesta potestat ha estat considerada com el mínim irreductible de l'autonomia política i constitueix una competència essencial, que possibilita l'exercici d'altres competències. En aquest context, la jurisprudència constitucional ha reconegut que inclou, entre d'altres, les decisions per «conformar libremente la estructura orgánica de su aparato administrativo» (STC 165/1986, de 18 de desembre, FJ 6) i establir quins són «"los órganos e instituciones" que configuran las respectivas Administraciones» (STC 35/1982, de 14 de juny, FJ 2), en relació amb les quals l'Estat ha d'abstenir-se d'intervenir «pues a ello se opone de raíz el derecho de todas las nacionalidades y regiones a la autonomía» (STC 227/1988, de 29 de novembre, FJ 21.c).

Així mateix, la doctrina del Consell Consultiu, emesa amb motiu de nombrosos projectes de Llei de desenvolupament i d'organització institucional també ha estat extensa. A efectes il·lustratius podem esmentar alguns dels pronunciaments més rellevants: el Dictamen núm. 181, de 20 de gener de 1993, que parteix de la consideració que «[...] la matèria organitzativa, per

la seva pròpia naturalesa, constitueix un dels aspectes en els quals ha de tenir més virtualitat el principi d'autonomia reconegut a les Comunitats Autònomes», de manera que no seria admissible «una intervenció estatal que directament pretengués establir un model organitzatiu concret i comú a totes les Administracions públiques» (F III.2); també el Dictamen núm. 212, d'1 de juny de 1999, on es va dir que aquesta potestat d'autoorganització permet la configuració de la pròpia estructura administrativa autònoma, a tots els nivells (F II); i, finalment, el Dictamen núm. 288, de 5 d'agost de 2008, que disposa que en l'establiment de les diverses modalitats organitzatives i instrumentals per a l'actuació administrativa (art. 150 EAC), el legislador autonòmic gaudeix d'una àmplia llibertat de regulació, només delimitada per les prescripcions constitucionals i estatutàries (F II.4).

En síntesi, a l'hora d'examinar els corresponents preceptes haurem de valorar, en cada cas, si la matèria objecte del seu contingut se situa en l'àmbit de la competència de la Generalitat, inclosa la seva capacitat per establir un règim jurídic i d'actuacions administratives comú per al conjunt d'administracions catalanes o, per contra, ve vinculada per les bases contingudes a la LRJAPC.

Tercer. L'àmbit d'aplicació del Projecte de Llei

El primer precepte que és objecte de la sol·licitud de dictamen és l'article 3 del Projecte de Llei, rubricat «Àmbit d'aplicació». Concretament, aquest precepte estableix els subjectes als quals és aplicable la regulació que conté el Projecte de Llei:

«Article 3. Àmbit d'aplicació

Aquesta llei és aplicable a les administracions públiques de Catalunya següents:

- a) L'Administració de la Generalitat.
- b) Les entitats que integren l'Administració local.
- c) L'Administració pròpia d'Aran.
- d) Els organismes autònoms i les entitats públiques dependents o vinculats a qualsevol de les administracions públiques catalanes quan exerceixen potestats administratives.
- e) Els consorcis en què participen de forma majoritària les administracions, els organismes o les entitats públiques incloses en aquest article, i també les entitats públiques que depenen o estan vinculades als consorcis, quan exerceixen potestats administratives.
- f) Les entitats creades per llei del Parlament no dependents ni vinculades a l'Administració de la Generalitat quan exerceixen potestats administratives.»

Els dubtes sobre la seva adequació a la Constitució i a l'Estatut d'autonomia es fonamenten, segons els sol·licitants, en dos arguments principals: d'una banda, en la circumstància que el redactat del precepte no té en compte el respecte degut al principi d'autonomia local, enunciat a l'apartat sisè de l'article 159 EAC, que estableix que les competències de la Generalitat en matèria de règim jurídic, de procediment, de contractació, d'expropiació i de responsabilitat en les administracions públiques catalanes s'han d'exercir tot respectant-lo. De l'altra, també qüestionen la regulació dels epígrafs *d*, *e* i *f* de l'article 3, segons els quals el Projecte de llei s'aplicarà, sempre que exerceixin potestats administratives, als següents subjectes: els organismes autònoms i les entitats públiques, quan siguin dependents o existeixi vinculació amb una administració pública catalana; els consorcis en què participin majoritàriament les administracions i els altres subjectes inclosos al precepte, com també les entitats que depenen o estan vinculades a aquests consorcis i, finalment, les entitats creades per llei del Parlament que

siguin independents i no estiguin vinculades a l'Administració de la Generalitat.

En relació amb aquestes consideracions cal tenir presents els següents paràmetres. En primer lloc, és clar que, d'acord amb l'article 159 EAC, la Generalitat té la competència per a la regulació del règim jurídic i del procediment administratiu de les administracions catalanes –que són els àmbits materials sobre els quals actua el Projecte de Llei– amb el corresponent respecte a les bases que són de titularitat estatal d'acord amb l'article 149.1.18 CE. Com ja s'ha fet referència en el Fonament Jurídic Primer, la Generalitat pot exercir les seves competències, amb la cobertura del títol de l'article 159 EAC i llur connexió amb l'article 2 EAC, sobre totes les institucions i administracions que la conformen com a sistema institucional, inclosos, per tant, també els ens locals. En aquest sentit, la jurisprudència constitucional ha afirmat que les bases estatals derivades de l'article 149.1.18 CE, que afecten totes les administracions públiques, incloent les locals, no poden en cap cas impedir les opcions normatives que sobre el règim jurídic de les administracions locals radicades en el seu territori correspon establir a les comunitats autònomes (STC 32/1981, de 28 de juliol, FJ 5 i 27/1987, de 27 de febrer, FJ 3); en aquest cas, a la Generalitat, conforme el precitat article 159 EAC. Aquest caràcter «bifronte» del règim jurídic de les administracions locals, en el sentit que es configura mitjançant normes estatals i autonòmiques, és una construcció de la doctrina constitucional, que admet l'existència d'una relació directa Estat/corporacions locals i una relació, més «natural y intensa» entre aquestes i les comunitats autònomes (STC 331/1993, de 12 de novembre, FJ 3; 214/1989, de 21 de desembre, FJ 11, 12, 29, i 84/1982, de 23 de desembre, FJ 4).

En definitiva, si bé l'article 2.2 EAC estableix que la Generalitat està integrada pel Parlament, la Presidència de la Generalitat, el Govern i les altres institucions que estableix el capítol V del títol II, si es recorre al

següent apartat, el tercer, es pot observar com també els municipis, les vegueries, les comarques i els altres ens locals també formen part, en sentit ampli, del sistema institucional en què s'organitza políticament l'autogovern de Catalunya, és a dir, la Generalitat.

D'aquesta manera tant l'Administració de la Generalitat com els governs locals s'integren en el concepte d'allò que s'entén com a administracions públiques catalanes. Així mateix, a més de les organitzacions administratives més clàssiques, també hi trobem -creades especialment en les darreres dècades per tal de coadjuvar a l'assoliment dels principis d'eficàcia i eficiència en el sector públic i, de vegades, també amb la finalitat de col·laboració interadministrativa i, fins i tot, amb el sector privat- altres i diverses formes d'organització, com són els organismes autònoms, les entitats públiques i els consorcis, per esmentar-ne la tipologia més freqüent. En el cas de l'Administració de la Generalitat, tota aquesta tipologia de formes organitzatives, majoritàriament adscrites o dependents d'aquesta, troba bona part del seu reconeixement en els articles 71.6 i 150 EAC.

D'acord amb aquest model, la Generalitat té la competència per legislar sobre el règim jurídic i el procediment en l'àmbit que li és propi, és a dir, el de les administracions públiques catalanes enteses en sentit ampli, en l'exercici de la seva potestat d'autoorganització administrativa, amb la finalitat de garantir un marc de seguretat jurídica i un tractament uniforme de les persones administrades.

De la mateixa manera que ho formula la LRJAPC quan, en el seu article 2 (Àmbit d'aplicació), incorpora en els epígrafs 2.1.c «Les entitats que integren l'Administració local» i 2.2 «Les Entitats de Dret Públic amb personalitat jurídica pròpia vinculades o dependents de qualsevol de les Administracions Públiques [...]», la Generalitat legisla seguint el mateix esquema en l'espai sobre el qual és competent. Si bé el redactat del Projecte de Llei que estem

analitzant és més ampli, en el sentit de precisar les diverses formes d'organització públiques que se sotmeten a la seva aplicació, el cas és que l'element determinant coincident és, com no pot ser d'una altra manera, fins el punt d'adoptar exactament el mateix redactat: «quan exerceixen potestats administratives».

En relació amb l'exercici de les potestats administratives, com a criteri que caracteritza l'àmbit en el qual les diverses formes d'organització s'han de sotmetre amb caràcter preferent a l'aplicació del Projecte de Llei, requereix efectivament un exercici de precisió, sovint gens senzill ni obvi, que únicament és resoluble cas per cas. L'articulat, certament, no adopta el redactat més inequívoc ni el més precís des de la perspectiva de la tècnica legislativa –a tall d'exemple es pot esmentar el cas dels consorcis citats a l'article 3.e, sobre els quals no s'indica quin és el criteri de determinació de la participació majoritària de les administracions públiques-, però aquesta no és una qüestió sobre la qual esdevingui procedent el nostre pronunciament. Als efectes d'aquest Dictamen, allò que resulta imprescindible destacar és que la diversa tipologia d'organismes, consorcis i entitats de dret públic, a banda de la subjecció a les seves respectives normes de creació i regulació, s'hauran de sotmetre preceptivament a la legislació objecte del Dictamen quan actuïn exercint potestats de naturalesa administrativa. És a dir, quan exerceixin algun poder públic atribuït directament per una norma de l'ordenament jurídic, habitualment una llei i, de manera excepcional, un reglament, que implica una posició de preeminència administrativa com, per exemple, les funcions d'inspecció i de sanció per citar les més rellevants i freqüents, que afecten terceres persones.

Un cop exposat aquest primer aspecte, cal que ens pronunciem sobre el dubte que plantegen els sol·licitants respecte de l'article 3 del Projecte de llei.

Pel que fa a l'àmbit d'aplicació del Projecte de Llei, allò que resulta indubtable és que s'ha d'interpretar d'acord amb el bloc de constitucionalitat, en el qual s'hi troba de manera destacada l'article 159.6 EAC, que estableix el respecte necessari a l'autonomia local, concretament en l'exercici de les competències de la Generalitat a l'empara del títol del règim jurídic i el procediment administratiu sobre les administracions públiques catalanes.

La sol·licitud argumenta la necessitat d'incloure una clàusula de garantia explícita en el text del Projecte de Llei. Al nostre parer, i seguint la jurisprudència que el mateix Tribunal Constitucional ha consolidat pel que fa a la conveniència de no reproduir en normes inferiors les previsions de la legislació jeràrquicament superior segons el sistema de fonts del dret (STC 76/1983, de 5 d'agost, FJ 23, reiterada posteriorment, entre d'altres, a la STC 341/2005, de 21 de desembre, FJ 9), considerem que és del tot innecessària aquesta reproducció. El Projecte de Llei, òbviament, s'insereix en el marc d'un ordenament jurídic complex que, d'acord amb el corresponent sistema de normes (secundàries) sobre jerarquia i especialitat, regula les relacions entre aquestes. Per tant, esdevé sobrera qualsevol mena de referència al principi d'autonomia local per tal d'imposar la seva aplicació, segons prescriuen els articles 159.6 i 71.1 EAC, sobre l'article 3 del Projecte de Llei, el qual haurà de ser aplicat i interpretat, en tot cas, respectant l'Estatut d'autonomia i la Constitució, així com també la legislació del règim local.

En conseqüència, segons la petició de la sol·licitud, concloem que la lletra *b* de l'article 3 del Projecte de Llei, relativa a l'àmbit d'aplicació de la Llei a les entitats que integren l'Administració local, no és contrària a la Constitució ni a l'Estatut, atès que la manca de referència expressa, en el seu text, al principi d'autonomia local no implica per si sola la seva vulneració. Així mateix, afirmem que les lletres *d*, *e* i *f* del mateix precepte, en relació amb

les administracions públiques que són llistades com a subjectes d'aplicació del Projecte de Llei, no són contràries a l'Estatut.

Quart. La competència i els principis del procediment administratiu

En aquest Fonament, d'acord amb el contingut de la sol·licitud, examinarem de manera agrupada els preceptes qüestionats que, per raó del seu contingut, estan relacionats més directament i essencial amb el règim jurídic de les competències i el procediment administratiu. Concretament, tal com es recull en els Antecedents, s'examinaran els articles 6, 31, 38.1 i 52.5 del Projecte de Llei.

1. Iniciarem la nostra tasca dictaminadora per l'article 6, sobre la titularitat i l'exercici de la competència:

«Article 6. Titularitat i exercici de la competència

1. La competència és irrenunciable, i l'han d'exercir de manera precisa els òrgans administratius que la tenen atribuïda com a pròpia, llevat dels casos de delegació o d'avocació, quan s'efectuïn en els termes establerts per aquesta o altres lleis.

2. La delegació de la competència, l'encàrrec de gestió, l'autorització de signatura i la suplència no comporten l'alteració de la titularitat de la competència, però sí que alteren els elements determinants de l'exercici de la competència que en cada cas s'estableixen.

3. La titularitat i l'exercici de les competències atribuïdes als òrgans administratius es poden desconcentrar en altres òrgans jeràrquicament dependents en els termes i amb els requisits que estableixen les normes d'atribució de les competències.

4. Si alguna disposició atribueix competències a una administració pública sense especificar l'òrgan que l'ha d'exercir, s'entén que la

facultat d'instruir i resoldre els expedients correspon als òrgans inferiors competents per raó de la matèria i del territori i, si n'hi ha diversos, al superior jeràrquic comú.»

Els sol·licitants fonamenten els seus dubtes en el fet que l'epígraf primer del precepte, a l'hora d'enumerar les diverses tècniques administratives mitjançant les quals es pot delegar o traslladar l'exercici de la competència (delegació i avocació), omet la figura de la suplència. La sol·licitud, malgrat aquest qüestionament, no indica quin és l'article de l'Estatut o de la Constitució que considera que pot ser vulnerat.

Per descomptat, l'objecte del Dictamen no consisteix en abordar doctrinalment quin és el contingut, la classificació i la relació entre les diferents i diverses tècniques o mecanismes administratius de cessió de la competència i llur exercici, així com l'existència o no d'alteracions en la seva titularitat. De fet, als efectes de la nostra funció, la mera afirmació que la Generalitat, a l'empara de l'article 159 EAC, compta amb la competència per regular el règim jurídic i el procediment de les administracions públiques catalanes, tot respectant les bases de la LRJAPC, dictades a l'empara de l'article 149.1.18 CE, esdevé suficient per descartar qualsevol motiu d'inconstitucionalitat o d'antiestatutarietat que se'n pogués derivar de la mera omissió en l'articulat. I això, amb independència de les consideracions que pugui merèixer la qualitat de la tècnica adoptada pel legislador català en el Projecte de Llei, que han estat sintèticament assenyalades en el Fonament Jurídic Primer.

Tot i així, resulta convenient formular alguna asseveració sobre l'abast de la capacitat de desenvolupament legislatiu de la competència de la Generalitat en relació amb aquestes tècniques d'articulació de la competència administrativa. Els articles 13 (delegació de competències), 14 (avocació), 15 (encàrrec de gestió), 16 (delegació de signatura) i 17 (suplència) de la

LRJAPC, d'acord amb la STC 50/1999, de 6 d'abril, tenen el caràcter de bàsics, pel que fa al seu contingut essencial, d'acord amb la competència de l'Estat en matèria de bases del règim jurídic i procediment administratiu de les administracions públiques (art. 149.1.18 CE). Ara bé, en relació amb el tema que ara estem examinant, el Tribunal Constitucional, en l'esmentada decisió i respecte de l'article 17 LRJAPC (suplència), que estableix el criteri general d'atribució temporal de l'exercici de la competència per suplència i els supòsits en què procedeix (vacant, absència o malaltia), afirma que l'incís del precepte estatal «por quien designe [...] el órgano competente para el nombramiento de aquéllos» no gaudeix d'aquesta naturalesa bàsica (FJ 5). En altres paraules, el criteri per a la determinació concreta de quin és l'òrgan competent per designar l'òrgan suplent (l'òrgan que va nomenar el subjecte que ha de ser substituït temporalment), no és d'aplicació preceptiva a la Generalitat.

Aquesta qualificació com a no bàsic respondria a un dels pilars de la doctrina constitucional relativa a la distribució de competències en matèria de règim jurídic de les administracions públiques. En aquest sentit, la incidència de les bases estatals és menor i, fins i tot, nul·la, quant més vinculats estan els elements que configuren el règim jurídic de les administracions públiques a l'àmbit de l'organització i el funcionament intern dels òrgans propis de l'Administració en qüestió. Sobre l'abast de la potestat d'autoorganització administrativa ens remetem a l'argumentació efectuada en el Fonament Jurídic Segon d'aquest Dictamen.

De fet, com ja hem dit, la tipificació que realitza l'article 159 EAC de la competència exclusiva també segueix aquest model de distribució competencial. I, en el cas de la tècnica de la suplència i de les regles més específiques que en relació amb aquesta pugui establir el legislador autonòmic, que no afecten les relacions amb els administrats, és evident aquesta superior vinculació amb la potestat d'autoorganització de

l'Administració de la Generalitat, com també ho és en relació amb els ens locals, d'acord amb el corresponent principi d'autonomia local.

Quant a la sol·licitud de dictamen, que al·lega el silenci de l'article 6 del Projecte de llei amb relació a la suplència, cal indicar que l'apartat 2 sí que la preveu expressament tot i que després els preceptes posteriors del Projecte de llei no l'acaben desenvolupant, al contrari del que succeeix amb la delegació, l'avocació, l'encàrrec de gestió o l'autorització de signatura, que es regulen amb més detall als articles 8 a 11 del Projecte de llei. D'altra banda, hem d'assenyalar que l'article 6 del Projecte, en la seva integritat, és reproducció sobretot de l'article 17 LRJAPC.

L'omissió d'aquesta regulació de la tècnica de la suplència no suposa, però, per sí mateixa, una vulneració de les competències estatutàries. En qualsevol cas, podem considerar que la tècnica legislativa emprada pel Projecte de llei no és la més adequada ni encertada però, com que no condueix a una inseguretat jurídica susceptible de ser considerada inconstitucional o antiestatutària, no ha de ser objecte del nostre pronunciament.

En conseqüència, i a mode de síntesi, per les raons apuntades, l'article 6 del Projecte de llei no és contrari a la Constitució.

2. Tot seguit procedirem a l'anàlisi de l'article 31 del Projecte de llei. Aquest precepte estableix els principis generals de l'actuació administrativa, que són els següents:

«Article 31. Principis generals

1. Les administracions públiques de Catalunya serveixen amb objectivitat els interessos generals i actuen, sota la direcció dels òrgans de govern respectius, amb submissió plena a la llei i al dret.

2. Les administracions públiques de Catalunya compleixen les funcions que tenen atribuïdes i actuen d'acord amb els principis generals següents:

Primer. Eficàcia i eficiència.

Segon. Bona fe i confiança legítima.

Tercer. Proximitat.

Quart. Imparcialitat.

Cinquè. Proporcionalitat.

Sisè. Simplificació i racionalitat administrativa.

Setè. Transparència i accessibilitat.

Vuitè. Participació ciutadana.

Novè. Lleialtat institucional.

Desè. Col·laboració i cooperació interadministratives.»

Els sol·licitants fonamenten els seus dubtes d'inconstitucionalitat i d'antiestatutarietat en el fet que el text del precepte, segons el seu criteri, omet la cita expressa de determinats principis essencials del procediment administratiu, d'acord amb les previsions dels articles 103 CE i 71 EAC, relatiu aquest darrer a les «Disposicions generals i principis d'organització i funcionament» de l'Administració de la Generalitat.

Certament, l'article 31 del Projecte de Llei que estem sotmetent al nostre dictamen no incorpora, de manera expressa en el text, tots els principis que, d'acord amb la Constitució i l'Estatut d'autonomia, vinculen l'actuació administrativa: objectivitat, eficàcia, jerarquia, descentralització, desconcentració, coordinació i submissió plena a la llei i al dret, per esmentar-ne els més destacats. De fet, l'article 71 EAC reproduïx els d'objectivitat i el de l'imperi de la llei i n'incorpora d'altres -de *segona generació*, com alguns dels drets estatutaris recollits al títol I, si acudim a la denominació que han rebut per part de determinada doctrina- com són els de transparència i transversalitat, que són una mena de concreció o derivació

dels principis de previsió constitucional. En aquest mateix sentit, i seguint el model estatutari, el precepte qüestionat del Projecte de Llei recull alguns principis ja clàssics i, òbviament, preceptius, com els d'objectivitat i d'imparcialitat que són inherents a l'ordenament constitucional i a l'Estat de dret, i d'altres que connectarien amb la tècnica estatutària de concreció, com el de proximitat, per exemple. Finalment, incorpora alguns que, alhora, també ens remetien a determinats principis constitucionals i estatutaris, com seria el cas del de participació ciutadana (art. 9.2 i 105 CE i 29.5 EAC).

Un cop exposades les consideracions anteriors, que responen a qüestions de tècnica i d'oportunitat legislativa, únicament ens resta afegir allò que s'ha exposat en el Fonament Jurídic Primer. En aquest sentit, cal tornar a subratllar l'evident i imperativa vinculació jeràrquica del Projecte de Llei al bloc de la constitucionalitat, integrat per la Constitució i l'Estatut d'autonomia i, tot i que en un altre pla diferent, també, la seva subjecció a les bases de la LRJAPC pel que fa a l'article 3 d'aquesta norma estatal, que estableix els principis generals de l'actuació administrativa. Sobre el respecte a aquests principis legals, cal tenir en compte que adquireixen caràcter bàsic com a conseqüència de la seva vinculació a la garantia del tractament únic dels administrats davant de totes les administracions públiques, tal com ho ha assenyalat repetidament la jurisprudència constitucional (STC 50/1999, de 6 d'abril, FJ 3, entre d'altres).

En conseqüència, l'article 31 del Projecte de Llei, no és contrari a la Constitució ni a l'Estatut.

A continuació, procedim a examinar l'article 38 del Projecte de Llei. Aquest precepte estableix que:

«Article 38. Inexactitud, falsedat o omissió en les dades aportades en la declaració responsable i en la comunicació prèvia

1. La inexactitud, la falsedat o l'omissió, de caràcter essencial, en qualsevol dada o document que acompanya o consta en una declaració responsable o en una comunicació prèvia comporten, amb l'audiència prèvia a la persona interessada, deixar sense efecte el tràmit corresponent i impedeixen l'exercici del dret o de l'activitat afectada des del moment en què es coneixen.

2. La resolució administrativa que constata les circumstàncies a què fa referència l'apartat 1 pot comportar també l'inici de les actuacions corresponents i l'exigència de les responsabilitats que estableix la legislació vigent.»

El contingut del precepte citat fa referència a la inexactitud, falsedat o ommissió de les dades aportades en la declaració responsable i en la comunicació prèvia, per part dels ciutadans, davant de l'Administració. La sol·licitud al·lega que el terme «falsedat» ens remet necessàriament al tipus penal de la falsedat en document públic i, aquesta qüestió, segons el seu parer, «està totalment prohibida per l'Ordenament» atès que «[l]a falsedat documental és un delictes.»

Tot i que la petició no esmenta cap article de la Constitució ni de l'Estatut, susceptible de ser vulnerat, entenem que es pretén fonamentar sobre la base d'una vulneració de la competència estatal en matèria penal (art. 149.1.6 CE) i del principi de legalitat penal i sancionadora (art. 25 CE).

En relació amb aquests dubtes, hem d'esmentar, en primer lloc, un precedent sobre el qual el Consell Consultiu es va pronunciar. Ens estem referint al Dictamen núm. 274, de 18 de juliol de 2006, sobre el Projecte de llei de creació de l'Oficina Antifrau de Catalunya, i l'ús que el legislador en feia en el seu articulat del concepte de frau. Malgrat la crítica explícita que es contenia a la tècnica legislativa que adoptava l'articulat -perquè afavoria la confusió en la mesura que acudia a una terminologia pròpia de la tipificació

penal, que estava exclosa de l'àmbit competencial d'investigació de l'Oficina administrativa que creava la llei- el Dictamen sostenia la pluralitat d'usos del terme qüestionat (F III.4.D).

En aquest cas, tot i l'aparent similitud, hem de descartar des del principi un ús inadequat d'aquest terme per part del legislador. Quan s'utilitza el concepte «falsedat» hem d'entendre que fa referència al significat primer de l'adjectiu «fals»: «Que no és ver, que per error o per engany no correspon a la veritat» (segons la definició del Diccionari de la llengua catalana de l'IEC). Així, ens trobem davant d'una qualificació sobre la veracitat de les dades manifestades per un particular en el si d'un procediment administratiu davant de l'Administració que, en cap cas, ens pot remetre al tipus penal de la falsedat en document públic atès que el document en qüestió, tenint en compte el seu format i autoria, és, per definició, de naturalesa privada.

Per tant, l'article 38 del Projecte de llei no utilitza d'una manera contrària a l'ordenament constitucional el terme «falsedat».

3. Finalment, a efectes d'aquest Fonament Jurídic, hem d'abordar el darrer precepte que presenta un contingut vinculat a les diferents fases del procediment administratiu. Ens referim a l'article 52.5 del Projecte de llei sobre el tràmit d'informació pública, que estableix que:

«5. Les persones que formulen al·legacions en el tràmit d'informació pública no adquireixen, per aquest fet, la condició d'interessades.»

Els sol·licitants fonamenten els seus dubtes en la previsió que les persones que formulen les al·legacions en la fase d'informació pública no adquireixen la condició d'interessades, i aquesta circumstància podria comportar una vulneració de l'article 24 CE o, en el seu cas, del 29.5 EAC.

En primer lloc, començarem per abordar la possible vulneració del dret constitucional. En aquest sentit, una aproximació bàsica a la jurisprudència constitucional ens permet descartar aquest interrogant atès que el Tribunal Constitucional, des d'un començament i en nombroses ocasions, s'ha manifestat en el sentit que el contingut de l'article 24 CE, sobre la tutela judicial efectiva, no es traslladable sense més a les actuacions administratives «salvo que éstas tengan una naturaleza sancionadora equivalente materialmente a las actuaciones propiamente penales» (STC 42/1989, de 16 de febrer, FJ 5 i també, en aquesta línia, a la STC 305/1993, de 25 d'octubre, FJ 3 i ITC 1325/1987, de 23 de novembre, FJ 1).

Pel que fa a l'article 29.5 EAC, és suficient amb esmentar que el seu contingut no es pot reconduir de manera immediata a la configuració administrativa de la condició d'interessat i les seves conseqüències jurídiques. Aquest dret de naturalesa estatutària fa referència al dret més genèric de petició i queixa dels ciutadans davant de les administracions que, a més, i a efectes d'aportar un argument sobreafegit per descartar qualsevol afectació del dret per part del Projecte de Llei, són en tot cas de configuració legal.

Per tant, un cop descartada qualsevol mena de vulneració de drets subjectius constitucionals i estatutaris, ens hem d'aproximar a la seva relació amb les bases estatals. Així, si contrastem l'article 52.5 de la futura norma catalana amb el contingut de l'article 86.3 LRJAPC, fàcilment s'arriba a la conclusió que el seu redactat és coincident en bona part pel que fa a l'expressió que susciten els dubtes dels sol·licitants: «[l]a compareixença en el tràmit d'informació pública no atorga, per ella mateixa, la condició de persona interessada.»

En conseqüència, l'epígraf cinquè de l'article 52 del Projecte de Llei no presenta cap contradicció amb la Llei de bases estatal, ans al contrari es

manifesta en termes de coincidència, tot i que la disposició final primera del Projecte no el cita com a precepte que reproduïx la legislació bàsica estatal.

Així mateix, no volem cloure l'examen d'aquest article sense esmentar que el Projecte de llei, a diferència de la llei de bases estatal, no regula la condició d'interessat. L'article 86 LRJAPC connecta amb l'article 31 LRJAPC, i aquest darrer estableix els diferents supòsits en virtut dels quals una persona física o jurídica adquireix aquesta condició en el procediment administratiu. El silenci del Projecte de llei que estem dictaminant, un cop més, pot respondre a diversos motius. Ara bé, com venim reiterant, el model seguit pel legislador català no permet esbrinar a quin d'aquests motius cal imputar l'omissió. En tot cas, deixant de banda les especulacions, el que cal tenir en compte és que, en la mesura que afecta a la posició i als drets dels ciutadans davant les actuacions administratives, el règim bàsic de l'article 31 LRJAPC és d'aplicació directa a les administracions catalanes. Sens perjudici, això sí, que en el futur la Generalitat opti legítimament per desenvolupar els aspectes específics del seu règim jurídic propi, d'acord amb els articles 150 i 159 EAC.

Cinquè. El procediment per a l'elaboració de les disposicions reglamentàries

El títol IV del Projecte de llei està dedicat a la regulació del procediment d'elaboració de disposicions reglamentàries. El legislador, d'aquesta manera, en l'exercici de la competència de la Generalitat en matèria de règim jurídic i procediment administratiu, recollit a l'article 159 EAC i, en concret, d'acord amb la competència exclusiva que preveu el seu epígraf 1.c, sobre «[l]es normes de procediment administratiu que derivin [...] de les especialitats de l'organització de la Generalitat», estableix els diferents tràmits i requisits que conformen el procediment necessari i previ a l'aprovació de les disposicions

reglamentàries que s'elaboren en l'àmbit competencial de les administracions públiques catalanes. Per a l'exposició d'aquest primer aspecte, inclòs l'abast de la potestat d'autoorganització de la Generalitat, que també li dóna suport, ens remetem a allò que hem exposat en el Fonament Jurídic Segon d'aquest Dictamen.

En tot cas, el que resulta clar en aquest punt és la capacitat de la Generalitat per regular les especificitats del procediment d'elaboració de disposicions generals de caràcter reglamentari, tot respectant, òbviament, el contingut de l'article 105.a CE, que estableix el tràmit d'audiència als ciutadans amb drets o interessos afectats, com a tràmit essencial del procediment d'elaboració de les disposicions administratives.

Reprenent el fil de la sol·licitud d'aquest Dictamen, els dubtes en relació amb aquest títol es concentren en els articles 60, 61.1, 67.2 i 68 del Projecte de llei.

1. Iniciem tot seguit l'anàlisi amb l'article 60 que, sota la rúbrica de «Concepte», defineix les disposicions reglamentàries:

«1. Als efectes del que estableix aquest títol, s'entén per *disposicions reglamentàries* les disposicions de caràcter general amb rang inferior al de llei dictades pel Govern o pels consellers dels departaments de l'Administració de la Generalitat que, qualsevol que sigui la matèria de què tractin, continguin normes que innovin l'ordenament jurídic.

2. Als efectes del que estableix aquest títol, resten excloses del concepte de *disposició reglamentària* les instruccions i les circulars o ordres de servei emeses pels òrgans de l'Administració de la Generalitat. »

Els dubtes dels sol·licitants, tal com es recull en l'epígraf dels Antecedents, se centren en la circumstància que, en ser enunciats els subjectes que exerceixen la potestat reglamentària en l'àmbit de l'Administració de la Generalitat, se cita el Govern i els consellers però, per contra, s'omet la figura del president de la Generalitat. Això anterior, segons el mateix escrit de sol·licitud, a banda de ser confús, contravindria els articles 67 i 68 EAC, en la previsió que el president de la Generalitat forma part del Govern, alhora que també dirigeix l'acció.

En relació amb les al·legacions que acabem de transcriure, aquest Consell formula les consideracions que s'exposen a continuació. Certament, l'article 67 EAC regula la figura i les competències estatutàries del president de la Generalitat, entre les quals consta, sens dubte, la direcció del Govern (art. 67.1); una funció que, òbviament, es projecta en l'àmbit de la potestat reglamentària que té atribuïda el Govern, d'acord amb allò que estableix l'article 68.1 EAC, quan diu: «El Govern és l'òrgan superior col·legiat que dirigeix l'acció política i l'Administració de la Generalitat. Exerceix la funció executiva i la potestat reglamentària d'acord amb aquest Estatut i les lleis.»

La figura del president ha estat regulada mitjançant la Llei 13/2008, de 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern, sobre la qual el Consell Consultiu, en el Dictamen núm. 288, de 5 d'agost de 2008, va tenir l'ocasió de pronunciar-s'hi. L'article 26.e d'aquesta Llei de desenvolupament bàsic de l'Estatut (art. 62 EAC en relació amb els art. 67.5 i 68.3 EAC), estableix que al Govern li correspon: «Exercir la potestat reglamentària en tots els casos en què no sigui específicament atribuïda al president o presidenta de la Generalitat o als consellers». De manera més precisa, l'article 39 LPGG regula l'exercici de la potestat reglamentària. Així, d'acord amb les previsions de l'article 68.1 EAC, atribueix al Govern la titularitat de la potestat reglamentària (art. 39.1), tot i que, alhora, també permet al president dictar disposicions reglamentàries en els supòsits en què una

norma amb rang de llei li ho autoritzi expressament (art. 39.2). La mateixa potestat la fa extensiva als consellers, amb caràcter general en matèria d'organització dels departaments dels quals en són titulars i, en supòsits específics, prèvia cobertura d'una norma amb rang de llei o un decret del govern (art. 39.3). Pel que fa als consellers, també l'article 16.b LPGG els reconeix la capacitat per a proposar al Govern projectes de decret en l'àmbit de les seves competències. I l'article 12.n LPGG estableix que el president pot ser titular d'un departament propi, el de la Presidència, si no hi ha nomenat un conseller o una consellera de la Presidència. D'altra banda, la mateixa Llei distingeix entre els decrets, dictats pel Govern o pel president, i les disposicions dels consellers, que adopten la forma d'ordre i tenen un menor rang jurídic que els primers (art. 40 i 41 LPGG). Per tant, a la vista d'aquest marc estatutari i legislatiu, integrat pels articles 67 i 68 EAC i pels esmentats preceptes de la Llei 13/2008 de desenvolupament bàsic de l'Estatut, podem afirmar que la titularitat de la potestat reglamentària correspon al Govern, tot i que també pot ser exercida pel president i pels consellers quan disposin de la corresponent cobertura legal, així com en l'àmbit de l'organització dels seus departaments. Si realitzéssim un exercici de comparació institucional, trobaríem el mateix model a la Llei 50/1997, pel que fa al Govern de l'Estat, en la qual també s'atribueix la titularitat de la potestat reglamentària al Govern (art. 23.1), seguint el que preveu l'article 97 CE. No obstant això, es reconeixen també com a reglaments els reials decrets dictats pel president del Govern i les ordres ministerials aprovades pels ministres.

Un cop exposada aquesta configuració, si la contrastem amb l'article 60 del Projecte de llei, ens duu a concloure que el redactat que utilitza per definir el «concepte» de disposicions reglamentàries no és el més precís entre d'altres possibles, en especial pel que fa al detall dels subjectes que exerceixen la potestat reglamentària. Partint de la base que el president no integra únicament el Govern sinó que, a més, el dirigeix des d'una posició singular i

pot exercir la potestat reglamentària, tal com acabem de veure i es preveu a la Llei que en regula el seu estatut, la manca d'inclusió expressa del president en el text del Projecte de Llei és poc adequada. Tot i ser cert que quan el president actua al capdavant d'un departament ho fa amb les mateixes atribucions que els altres consellers -en relació amb les competències respectives per raó del sector o de la matèria departamental- en cap cas es pot sostenir que comparteixi la naturalesa o ostenti la mateixa condició que la resta de membres del Govern. El president és investit pel Parlament i des d'aquest mateix acte, un cop ha pres possessió, exerceix la seva condició presidencial, que no abandona en cap moment, i això comporta la necessitat d'un tractament jurídicoinstitucional singularitzat. En conseqüència, amb la finalitat d'evitar confusions i complexitats derivades de les normes de competència i jerarquia, en especial pel que fa a la relació amb la Llei 13/2008, hauria estat més entenedor redactar un text que preveïés expressament l'exercici de la potestat reglamentària per part del president. De fet, l'article següent del Projecte de Llei, en el seu apartat primer, dedicat a la coordinació de reglaments que poden afectar més d'un departament, reconeix la possibilitat que al capdavant del Departament de la Presidència actuï un conseller o bé el mateix president.

Malgrat les consideracions exposades, no es pot concloure que l'article 60 del Projecte de Llei sigui contrari a l'Estatut, atès que l'omissió que presenta no vulnera les competències del president (art. 67 EAC) ni la potestat reglamentària que és atribuïda al Govern (art. 68 EAC). Tot i així, el seu actual contingut s'ha d'interpretar de forma integrada amb les previsions de l'article 39 de la Llei 13/2008, de la presidència de la Generalitat i del Govern, que preveu expressament l'exercici de la potestat reglamentària per part del president de la Generalitat. I això, tant per raó de l'especialitat de la matèria que regula aquesta Llei com en la mesura que es tracta d'una norma de desenvolupament bàsic de l'Estatut.

Així mateix, als efectes del present Dictamen hem d'afegir que les consideracions que acabem d'exposar són també vàlides per donar resposta als dubtes plantejats en la sol·licitud sobre l'article 61.1 del Projecte de Llei.

A continuació, procedim a l'examen dels articles 67 i 68 del Projecte de Llei, que regulen els tràmits d'audiència i d'informació en el procediment d'elaboració de disposicions reglamentàries. Així el primer diu:

«Article 67. Audiència

1. Els projectes de disposició reglamentària que afecten els drets o interessos legítims dels ciutadans se sotmeten al tràmit d'audiència de les persones interessades i es posa a disposició d'aquestes la documentació preceptiva.
2. Només es pot prescindir del tràmit d'audiència si existeixen raons greus d'interès públic degudament acreditades.
3. L'audiència es realitza directament amb els ciutadans o mitjançant les entitats reconegudes per Llei que els agrupen o els representen, si les finalitats d'aquestes tenen una relació directa amb l'objecte de la disposició reglamentària.
4. El tràmit d'audiència es pot instrumentar per qualsevol mitjà que l'instructor o instructora acordi de manera motivada i per un termini no inferior a quinze dies hàbils. Per raons justificades i degudament motivades, el termini es pot reduir fins a un mínim de set dies hàbils.
5. El tràmit d'audiència també es pot instrumentar per mitjans electrònics publicant el text del projecte de disposició reglamentària a la seu electrònica, facilitant una adreça electrònica per a la presentació d'observacions, suggeriments o al·legacions, i indicant la data límit.»

I el segon disposa que:

«Article 68. Informació pública

1. Els projectes de disposició reglamentària es poden sotmetre a informació pública per un termini no inferior a quinze dies hàbils, que es pot reduir fins a un mínim de set dies hàbils si raons degudament motivades així ho justifiquen.

1 bis. El tràmit d'informació pública pot coincidir temporalment amb el d'audiència i s'ha de posar a disposició de les persones que ho sol·licitin la documentació preceptiva.

2. El tràmit d'informació pública es pot instrumentar per mitjans electrònics, indicant el termini, publicant el text del projecte de disposició reglamentària a la seu electrònica i presentant les al·legacions en el registre electrònic corresponent.»

Els dubtes dels sol·licitants, en relació amb els articles 67.2 i 68, esmentats, resideixen en el fet que, al seu parer, eliminen el caràcter preceptiu del tràmit d'informació pública i preveuen la reducció dels terminis de quinze dies hàbils a set dies, en base al concepte de «raons degudament motivades», que consideren arbitrari. Respecte de l'esment que fan els sol·licitants als articles 23.1 CE, i 29.4 i 71.4 EAC, aquests no seran objecte de la nostra consideració, ja que el seu contingut no és pertinent per a la qüestió que estem tractant.

En primer lloc, cal que aclarim que la sol·licitud incorpora un error en l'esment dels preceptes, atès que mentre l'article 68 del Projecte de Llei sí fa referència al tràmit d'informació pública, per contra, l'article 67 es refereix al tràmit d'audiència, que gaudeix d'un tret diferencial substantiu, en la mesura que es dirigeix a ciutadans amb drets o interessos legítims afectats per la disposició reglamentària sotmesa a al·legacions. Malgrat aquesta circumstància, i tenint en compte que se citen ambdós preceptes, procedirem a l'examen de tots dos.

L'article 67 del Projecte de Llei, tal com acabem d'enunciar, regula el tràmit d'audiència per als ciutadans afectats en els seus drets o interessos legítims per un projecte de reglament. En aquest sentit, si recorrem al paràmetre de constitucionalitat, és a dir, a l'article 105.a CE, obtenim la preceptiva obligació del Govern de sotmetre a audiència les disposicions generals de caràcter reglamentari que pretengui aprovar; audiència que, per mandat constitucional, correspon articular al legislador ordinari. Així, l'audiència, d'acord amb la jurisprudència constitucional i, sobretot, la doctrina contenciosa administrativa fixada pel Tribunal Suprem, es configura com un tràmit i element imprescindible del procediment d'elaboració dels reglaments.

En aquest sentit, el Tribunal Constitucional mateix ha dit que aquest principi constitucional és d'aplicació immediata sense necessitat d'intermediació de llei, en cas d'inexistència d'aquesta (STC 18/1981, de 8 de juny, FJ 5). I, més concretament, sense entrar a analitzar les diferències que pot haver entre l'audiència i la informació pública, totes dues inserides segons el seu criteri en l'esmentat precepte constitucional, afirma (en la STC 119/1995, de 17 de juliol) que aquests tràmits constitueixen:

«una participación en la actuación administrativa -prevista ya, por cierto, en la legislación anterior a la Constitución-, que no es tanto una manifestación del ejercicio de la soberanía popular cuanto uno de los cauces de los que en un Estado social deben disponer los ciudadanos - bien individualmente, bien a través de asociaciones u otro tipo de entidades especialmente aptas para la defensa de los denominados intereses "difusos"- para que su voz pueda ser oída en la adopción de las decisiones que les afectan. Dicho derecho, cuya relevancia no puede ser discutida, nace, sin embargo, de la Ley y tiene -con los límites a que antes hemos aludido- la configuración que el legislador quiera darle; no supone, en todo caso, una participación política en

sentido estricto, sino una participación -en modo alguno desdeñable- en la actuación administrativa, de carácter funcional o procedimental, que garantiza tanto la corrección del procedimiento cuanto los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos.» (FJ 6)

I, en la mateixa Sentència, conclou que:

«Se trata de un llamamiento a las personas o colectivos interesados al objeto de que puedan intervenir en el procedimiento de adopción de acuerdos. Evidentemente este último dato no quita relevancia a estas formas de participación que, por otra parte, se han visto reforzadas por el mandato contenido en el artículo 9.2 CE. Una vez establecidas, no son disponibles para los poderes públicos, pudiendo incluso viciar de nulidad las disposiciones adoptadas con infracción de las mismas.» (FJ 6)

La rellevància de la participació ciutadana en el procediment d'elaboració de les disposicions de caràcter general també ha estat reconeguda per la jurisprudència ordinària com una forma de control de l'oportunitat de l'actuació de l'Administració en aquest àmbit, amb l'objectiu d'assegurar la pertinença i l'encert d'aquesta (STS d'11 de març de 1991, FD Segon, sala contenciosa administrativa, secció 2a).

D'acord amb això anterior, és evident que les excepcions al caràcter preceptiu d'aquest tràmit d'audiència s'han d'aplicar i interpretar molt restrictivament. Com a referència, es pot recordar que la LRJPAC, respecte del procediment administratiu general, només estableix la possibilitat de prescindir de l'audiència quan «no figurin en el procediment ni es tinguin en compte en la resolució altres fets, al·legacions i proves que els adduïts per la persona interessada» (art. 84.4). A part d'això, la jurisprudència ordinària ha interpretat que també s'admeten com a excepcions els supòsits recollits a

l'article 37 LRJAPC que, essencialment, es corresponen amb casos de secret oficial o d'informació sotmesa a procediments judicials. En el cas de la Llei 50/1997, també a títol d'exemple, es preveu l'omissió del tràmit d'audiència quan «graves razones de interés público, que asimismo deberán explicitarse, lo exijan» (art. 24.1.c).

Certament, si observem la formulació que adopta el legislador català per excepcionar la realització d'aquest tràmit («raons greus d'interès públic degudament acreditades») –probablement inspirada en el model de la Llei del Govern de l'Estat–, podem dir que pretén ser acotada i restrictiva, com així ho indicarien l'adjectiu *greus* i la necessitat de l'existència d'un *interès públic* comprovat i demostrable, tot i que l'abast d'aquests conceptes jurídics és, inherentment, indeterminat. Resulta, doncs raonable pensar que, d'acord amb la doctrina constitucional anteriorment exposada, no es pot dur a terme una interpretació extensiva d'aquests conceptes, ja que portaria a l'ampliació del règim d'excepcions a la regla general del caràcter preceptiu del tràmit d'audiència.

Així entesa, considerem que la regulació que ara es dictamina no és contrària a l'article 105.a CE. Correspondrà, en tot cas, als tribunals ordinaris el control jurisdiccional de la seva aplicació i interpretació.

En el mateix sentit ens expressem respecte de la possibilitat de reducció del termini general previst per al tràmit de l'audiència. Si partim, com hem dit, de la garantia constitucional de l'audiència, el tractament del termini, tant pel que fa a la seva durada amb caràcter general (quinze dies hàbils) com a la possibilitat d'escurçar-lo (set dies) per «raons justificades i degudament motivades», és una opció que recau en l'àmbit competencial del legislador català. Tot i així, malgrat ser una opció que no elimina de manera absoluta l'audiència sí que incideix sobre la seva virtualitat i aplicació. Aquesta circumstància ens permet considerar que, probablement, la participació

ciutadana faria aconsellable que el termini fos amb caràcter general més extens. A tall d'exemple, salvant les diferències corresponents, l'article 86 LRJAPC, quan regula el tràmit d'informació pública per al procediment administratiu comú, estableix un termini d'un mínim de vint dies. D'aquesta manera, el termini raonable és el que es tradueix en un nombre mínim de dies, adaptable en cada cas a la realitat fàctica del procés d'exposició pública d'una norma. Un període de temps que, per regla general i per raons de complexitat tècnica del contingut del projecte de reglament i l'accessibilitat dels ciutadans a aquest, no hauria de ser excessivament breu o ajustat. Creiem, per tant, que els terminis més amplis en nombre de dies faciliten la participació ciutadana i la corresponent presentació d'al·legacions. Al contrari, quan més ajustat és el temps, menor efectivitat s'atorga al tràmit de participació ciutadana en compliment de les previsions constitucionals i estatutàries.

Les consideracions exposades fins ara respecte a l'article 67 (l'audiència pública) són en general traslladades a l'àmbit de l'article 68, referit al tràmit d'informació pública, tot i que amb alguns matisos, per raó de les diferències que presenten aquests dos tràmits procedimentals. I això com a resultat de la construcció que, per expressa remissió de l'article 105.a CE, fa el legislador del tràmit d'informació pública (avalada per la jurisprudència ordinària) ja que la doctrina constitucional el considera també una manifestació de la participació dels ciutadans en la vida pública. La diferència principal rau en el fet que l'audiència afecta persones i interessos singulars, mentre que la informació pública afecta un grup indeterminat de persones i interessos, amb la finalitat que l'elaboració de la disposició general es precedeixi d'un debat social previ. Per aquests motius, com a regla general, el seu caràcter no és preceptiu, esdevenint així un instrument previst en la legislació però sotmès en cada cas a la voluntat del Govern, pel que fa a la seva aplicació en el procediment d'elaboració dels reglaments.

En síntesi, i sens perjudici del reconeixement de la competència de la Generalitat per regular aquests dos tràmits en seu legislativa, així com de l'absència d'una possible contravenció amb la Constitució i l'Estatut, sí podem concloure que una major acotació dels supòsits d'escurçament a set dies hàbils dels terminis, per «raons degudament justificades», en els tràmits d'audiència i d'informació pública, afavoriria la participació ciutadana (art. 9.2, 105.a CE i 29.5 EAC), i evitaria l'ampliació del règim d'excepcions al termini general, raonable i mínim, de quinze dies hàbils.

Sisè. L'exercici de les funcions de control i d'inspecció per part de les entitats col·laboradores de l'Administració

En aquest penúltim Fonament Jurídic, procedirem a l'examen de l'article 93 del Projecte de Llei. El precepte s'insereix en el capítol II, rubricat «Entitats col·laboradores» que, així mateix, s'integra en el títol VII sobre les «Potestats d'inspecció i control» per part de l'Administració.

L'anàlisi se centrarà en l'esmentat article perquè, tot i que la sol·licitud fa una referència genèrica al règim de les entitats col·laboradores, la regulació que en fa d'aquestes el Projecte de Llei s'emmarca en l'àmbit de les funcions d'inspecció i control. A més, els mateixos sol·licitants situen l'ombra dels seus dubtes entorn a la validesa jurídica dels actes emesos pel personal d'aquest tipus d'entitats. En aquest sentit, consideren que les previsions del Projecte estarien «vulnerant articles relatius a la funció pública i l'exercici del poder. Atès que, es pretén dotar al personal habilitat de les ECAS de presumpció de validesa dels seus actes i de la condició d'autoritat sense ser-ho».

Així, la previsió legal, que ara es dictamina, regula la naturalesa, el contingut i la validesa de les actes, els informes i les certificacions que emeten les

entitats de col·laboració amb l'Administració (en endavant, ECAS) en l'exercici de les funcions de control i inspecció:

«Article 93. Actes, informes i certificacions

1. Els fets constatats pel personal tècnic habilitat de les entitats col·laboradores en l'exercici de les funcions d'inspecció i control, i també qualsevol actuació tècnica que els sigui encarregada, es documenten en les actes, els informes i les certificacions corresponents, en els termes fixats per la normativa sectorial.
2. En les actes, els informes i les certificacions s'ha de fer constar expressament la condició d'entitat col·laboradora de l'Administració pública en l'àmbit material concret d'actuació.
3. Les actes, els informes i les certificacions emesos pel personal tècnic habilitat de les entitats col·laboradores en l'exercici de les funcions d'inspecció i control tenen la mateixa validesa jurídica que els emesos pel personal de l'Administració encarregat d'aquestes funcions.»

A l'hora d'abordar l'adequació constitucional i estatutària del precepte transcrit hem de fer en primer lloc una breu referència a la figura i al règim de les ECAS. Aquestes entitats, tal com va tenir ocasió de pronunciar-se el Consell Consultiu en els Dictàmens núm. 241, 15 de juliol de 2003 (F IV) i 272, de 19 de maig de 2006 (F I) han estat una figura que ha proliferat en les darreres dècades en el panorama administratiu i, especialment, en l'àmbit de l'exercici de les funcions de control i inspecció. La seva naturalesa, sovint privada però al mateix temps sotmesa a les corresponents autoritzacions administratives d'habilitació, té el seu origen en la necessitat de dotar els poders públics d'instruments tècnicament especialitzats que coadjuvin de manera eficient i efectiva en l'assoliment dels seus objectius. El compliment dels requeriments fixats per una normativa cada cop més extensa i complexa ha fet més indispensable i freqüent la participació d'aquesta mena d'entitats en l'exercici de les funcions de control i inspecció

en nombrosos sectors sotmesos al control administratiu. Aquestes potestats són de titularitat pública, són atribucions que l'ordenament constitucional i la legislació atorguen a l'Administració però que en la seva execució necessiten d'uns recursos humans i materials tecnificats que transcendeixen amb escreix el model clàssic del servei i la funció públiques. En altres paraules, les ECAS, sobretot en l'àmbit de la normativa en matèria de medi ambient, la seguretat de béns i l'equipament industrial, la qualitat de productes, la protecció dels consumidors o, en sentit més ampli, en la protecció de la integritat de les persones i els béns, permeten assegurar el compliment de les normatives sectorials que hi incideixen.

Certament, l'afavoriment de l'eficàcia de l'acció de control i inspecció ha de venir acompanyada pel compliment de la legalitat, així com també d'un estricte respecte a les garanties i els drets dels ciutadans. La Generalitat, mitjançant el Projecte de Llei, desenvolupa legislativament la seva competència en aquest àmbit material, d'acord amb la seva competència exclusiva sobre la potestat d'autoorganització (art. 150 EAC) i el títol específic de l'article 159 EAC, que també l'habilita per fer-ho, tal com ja ho havia reconegut, amb caràcter previ, la STC 243/1994, de 21 de juliol (FJ 4).

En aquest sentit, el text legal que estem analitzant, en el capítol II del títol VII, incorpora el règim jurídic d'aquestes entitats (art. 89), el sistema d'habilitació (art. 90), el registre (art. 91) i les obligacions que han de complir (art. 92). Els requisits fixats pel legislador no hi ha dubte que, d'acord amb les previsions legals, són diversos i amb un elevat grau d'exigència formal, comprenent des de l'actuació en base als principis d'imparcialitat i responsabilitat, fins a l'obligatorietat de l'assegurança per riscos, la prohibició de subcontractar en les tasques de control i inspecció o l'establiment preceptiu d'un sistema de reclamacions al servei de les persones inspeccionades. Tot això, sens perjudici de les potestats de supervisió que pot exercir l'Administració habilitant en qualsevol moment.

En relació amb el seu personal tècnic, el Projecte de Llei, en l'article qüestionat (art. 93), preveu que les actes, els informes i les certificacions que emetin en l'exercici de les funcions de control i inspecció tenen la mateixa validesa jurídica que els emesos pel personal de l'Administració encarregat d'aquestes funcions. De la lectura del tenor literal del text ja podem obtenir dos dels elements que esdevenen claus per a l'examen del seu contingut. En primer lloc, cal posar l'accent en el fet que es refereix al personal tècnic, és a dir, als subjectes que exerceixen la seva tasca per raó de la seva especialització i solvència professional, vinculada a l'àmbit en el qual està habilitada l'ECA. I, en segon lloc, es tracta de documentació emesa exclusivament en l'exercici de les actuacions de control i inspecció. Si es compleixen aquests dos requisits, a més dels que són exigibles amb caràcter previ i preceptiu a l'ECA com a entitat habilitada, el Projecte de Llei atorga la mateixa validesa jurídica a la documentació elaborada per aquest tipus de personal.

Això anterior significa que el Projecte de Llei, de manera acotada -sobre una documentació determinada, en accions de control i d'inspecció tècnica i en el marc d'una ECA degudament habilitada- dóna validesa jurídica a les actuacions formalitzades del seu personal que, en l'exercici de les seves funcions d'inspecció i de control, s'equipara al personal de l'Administració. En aquest sentit, en la mesura que realitza tasques pròpies de les potestats de l'Administració amb el suport d'una habilitació que aquesta ha concedit a les ECAS, l'ordenament jurídic els atorga un mínim valor indispensable per a l'eficàcia de la missió que exerceixen per encàrrec de l'Administració.

La jurisprudència ordinària, com més endavant s'exposarà, s'ha manifestat de manera pacífica i constant sobre la validesa d'aquesta opció legislativa, en bona mesura amb l'objectiu d'assegurar la viabilitat de les funcions que tenen encomanades les administracions públiques.

La clau de la qüestió, però, recau en determinar què significa l'expressió «la mateixa validesa jurídica» i, en conseqüència, si els seus actes són equiparables o no amb els actes emesos pel personal al servei de l'Administració pública que, en el cas dels funcionaris i segons el Projecte de llei, tenen la consideració d'autoritat (art. 87.2.a), i si els fets constatats per aquest personal, sempre que s'hagin formalitzat degudament, compten amb la presumpció de certesa i tenen valor probatori (art. 88). Sense ànim d'anar més enllà, per raons de la necessària restricció d'aquest Dictamen, val a dir que les citades previsions dels articles 87 i 88 recullen la regulació establerta a l'article 137.3 LRJAPC, que és d'aplicació bàsica per la seva relació amb les garanties i els drets de l'administrat. Ara bé, cal parar atenció sobre la circumstància que en la LRJAPC la presumpció de validesa únicament s'afirma dels funcionaris que gaudeixin de la condició d'autoritat, generalment i convenient atribuïda amb caràcter específic a determinats membres dels cossos de l'Administració mitjançant normes sectorials amb rang de llei. Prescripció, aquesta, més precisa que la recollida en el Projecte de llei català, que adopta un redactat genèric, en la mesura que atribueix la condició d'autoritat al *personal de l'Administració* (art. 87), així com el valor probatori als fets constatats pel *personal de l'Administració*. No obstant això, hem d'entendre que l'expressió «encarregat de les funcions públiques d'inspecció i control» restringeix l'abast del concepte al personal que gaudeixi de la condició de funcionari i, per tant, entès així, l'article 87.2.a del Projecte de llei no presenta motius de contrarietat en relació amb la Llei de bases.

Tornant al personal habilitat de les ECAS, cal entendre que aquest, en no gaudir de la condició de funcionari, no pot ser considerat autoritat ni comptar amb la presumpció de certesa en les seves actuacions. Ara bé, això no significa que les actes, els informes i les certificacions que emetin no tinguin validesa. Les seves actuacions tindrien validesa administrativa, tot i que el seu valor probatori en l'àmbit jurisdiccional es veuria situat en una posició d'inferioritat en relació amb els fets constatats pel personal funcionari

competent en les funcions d'inspecció i de control. En aquest mateix sentit, per exemple, s'ha pronunciat el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, en la Sentència núm. 66/1998, de 29 de gener de 1998 (sala contenciosa administrativa, secció 3a, FD 3), ja recollida en el Dictamen del Consell Consultiu núm. 241, de 15 de juliol de 2003 (F III.3), emès amb motiu del Projecte de Llei reguladora del sistema d'acreditació de les entitats col·laboradores de l'Administració en matèria de medi ambient. Igualment, el Tribunal Suprem ha admès en diverses ocasions l'exercici de funcions públiques de control i d'inspecció per part de subjectes privats que compleixin els requisits, exigits per l'Administració, d'idoneïtat, competència, imparcialitat, solvència i disposició de mitjans humans i tècnics suficients, tot entenent que aquests particulars adquireixen un «"status" administrativo singular como es el de colaboradoras con los poderes públicos en el ejercicio de las funciones –también públicas–» (STS, de 17 de novembre de 2000, sala contenciosa administrativa, secció 3a, FD Cinquè i Sisè), ja que la naturalesa de funció pública, per aquesta raó, no desapareix (STS, de 13 d'octubre de 1997, sala contenciosa administrativa, secció 3a, FD Quart).

Finalment, cal dir que el Projecte de Llei, seguint la línia de les necessàries garanties per als administrats, que també assenyalava l'esmentat Dictamen del Consell Consultiu, recull en el seu article 94 els mecanismes de supervisió de les ECAS per part de l'Administració, al mateix temps que regula el sistema de reclamacions i recursos contra les resolucions desfavorables davant l'òrgan administratiu competent en matèria d'habilitació.

En conseqüència, i a mode de síntesi, l'article 93.3 del Projecte de Llei no presentaria tnxes d'inconstitucionalitat ni d'antiestatutarietat si s'interpreta en el sentit que les actes, els informes i les certificacions emesos pel personal de les ECAS en l'exercici de les funcions d'inspecció i control tenen validesa jurídica administrativa en relació amb la informació que consignen, tot i no comptar amb la presumpció de certesa ni el valor probatori en seu

jurisdiccional que corresponen als documents públics emesos pels funcionaris públics competents.

Setè. L'atribució de l'exercici de la potestat sancionadora administrativa

Finalment, en aquest últim Fonament Jurídic procedirem a l'examen dels darrers articles del conjunt de preceptes del Projecte de Llei sobre els quals els sol·licitants demanden el nostre pronunciament i que es refereixen a la potestat sancionadora administrativa. En primer lloc, tractarem l'article 101.1 que, sota la intitulació «Òrgans competents», estableix el principi d'atribució de l'exercici de la potestat sancionadora, que es realitzarà mitjançant disposició legal o reglamentària. I, seguidament, analitzarem l'atribució concreta d'aquesta potestat als consorcis per l'article 112.h del Projecte de Llei.

L'article 101 estableix que:

«Article 101. Òrgans competents

1. L'exercici de la potestat sancionadora de les administracions públiques de Catalunya correspon als òrgans administratius que la tenen atribuïda expressament, per disposició legal o reglamentària.
2. Les competències d'instrucció i de resolució del procediment sancionador no es poden atribuir a un mateix òrgan.»

Els sol·licitants fonamenten els seus dubtes d'inconstitucionalitat en el fet que, al seu parer, l'atribució de l'exercici de la potestat sancionadora a un òrgan administratiu mitjançant una disposició amb rang reglamentari, en lloc de legal, vulnera els principis constitucionals de reserva de Llei, concretament en allò que estableix la doctrina del Tribunal Constitucional recollida a les

STC 77/1983, de 3 d'octubre i 42/1987, de 7 d'abril, en el «sentit que mai un reglament pot entrar a regular aspectes de la potestat sancionadora de les administracions públiques».

Així doncs, partint d'aquests interrogants, formulem les següents consideracions. Efectivament, la potestat sancionadora forma part, amb caràcter essencial, del *ius imperium* de l'Administració. I, en aquest sentit, la jurisprudència del Tribunal Constitucional, des de la seva doctrina més primerenca, ha establert el principi constitucional de la necessària cobertura legal de la potestat sancionadora com a dret fonamental dels ciutadans (art. 25 CE). Ara bé, tot i que l'exigència de reserva legal afecta el contingut material de la potestat, pel que fa a l'establiment de les infraccions i les sancions, la justícia constitucional ha admès de manera reiterada en aquest àmbit una col·laboració, tot i que limitada, dels reglaments. D'aquesta forma, és possible un desenvolupament reglamentari d'aspectes secundaris relatius a la potestat sancionadora, a diferència de l'àmbit penal en el qual la reserva de llei és absoluta (STC 104/2009, de 4 de maig, FJ 2 i 3; 162/2008, de 15 de desembre, FJ 1; 229/2007, de 5 de novembre, FJ 2; 242/2005, de 10 d'octubre, FJ 2; 60/2000, de 2 de març, FJ 3; 151/1997, de 29 de setembre, FJ 3, i 184/1995, de 12 de desembre, FJ 3, entre moltes altres). D'acord amb això, i parafrasejant la jurisprudència constitucional, l'article 25.1 CE resulta vulnerat quan la regulació reglamentària de les infraccions i sancions es realitza sense cap base legal i, també, quan s'adopta mitjançant una habilitació que ve suportada en una norma de rang legal que ve mancada de tot contingut material, pel que fa a la tipificació dels il·lícits administratius i les corresponents conseqüències sancionadores (STC 42/1987, de 7 d'abril, FJ 2 i 29/1989, de 6 de febrer, FJ 2).

La doctrina del Consell Consultiu en aquesta línia també ha estat freqüent i constant. A tall d'exemple podríem citar el Dictàmen 228 (F III.7.D) i 229 (F IV), de 16 de maig i 16 de juliol de 2002, respectivament i, recentment, el

Dictamen 8/2010, de 14 de juny, d'aquest Consell, amb motiu del Projecte de Llei del cinema (FJ 3).

Aquesta exigència del principi de legalitat, que com veiem ha estat matisada en l'àmbit administratiu, encara presenta una modulació més intensa quan es projecta sobre la dimensió formal relativa a l'atribució de l'exercici de la potestat sancionadora a un òrgan o un altre de l'Administració. Aquest règim es manifesta de manera remarcablement nítida en la LRJAPC que desenvolupa les bases estatals, concretament a l'article 127.2. Si recorrem a la literalitat de la seva redacció, podem comprovar com coincideix exactament amb el redactat posteriorment adoptat per l'article 101.1 del Projecte de Llei qüestionat pels sol·licitants: «L'exercici de la potestat sancionadora de les administracions públiques de Catalunya correspon als òrgans administratius que la tenen atribuïda expressament, per disposició legal o reglamentària.» Així, tot i que la disposició final primera del Projecte de Llei no inclou l'article 101.1 com a reproducció de la legislació bàsica, en realitat -i sense necessitat d'entrar en la qüestió del caràcter bàsic del citat 127.2 de la LRJAPC i la seva vinculació sobre la competència legislativa de la Generalitat- està adoptant un model d'atribució idèntic.

Un criteri aquest, el de la concreció mitjançant llei o reglament, que, com hem vist que es desprèn de la doctrina del Tribunal Constitucional, no conculca el principi constitucional de l'article 25.1 CE ni els articles 30.2 i 71.2 EAC, que es podrien veure afectats, com tampoc els articles 150 i 159.1.b EAC, que invoquen la competència de la Generalitat per concretar o determinar en cada cas els òrgans de la seva Administració que exerceixen la potestat sancionadora. En aquest sentit, i com a reforçament d'aquesta tesi, no podem oblidar que nombroses disposicions reglamentàries han estat acceptades de manera pacífica a l'hora de concretar o de precisar, fins i tot, aspectes o elements que acaben configurant el tipus de les infraccions administratives. Per tant, resultaria estrany, per no dir excessiu, vetar

l'atribució d'aquesta competència al nivell reglamentari pel que fa a la decisió més instrumental o orgànica de determinació de l'òrgan que l'ha d'exercir, quan la capacitat sancionadora atribuïda a l'Administració com a organització dotada de personalitat jurídica única ja s'ha fet amb caràcter previ i mitjançant norma legal. En aquest precepte, que ara es dictamina, el legislador no es refereix a la potestat normativa sancionadora, sinó com s'ha dit, a l'atribució de la competència concreta de caràcter sancionador a un determinat òrgan de l'Administració. D'altra banda, l'atribució expressa d'aquesta competència a un òrgan concret, mitjançant llei o reglament, no és sinó una garantia per a l'administrat. Això mateix seria predicable de les competències pròpies dels ens locals sobre aquesta qüestió i en idèntic sentit.

Per les raons exposades, l'article 101.1 del Projecte de llei no és contrari a la Constitució.

Finalment i per cloure aquest Dictamen, hem d'examinar l'article 112 del Projecte de llei, que fa referència als consorcis. Els dubtes que expressa la sol·licitud són sobre la seva possible antiestatutarietat atès que «en l'article 2 EAC no apareixen cap d'aquestes tipologies d'entitats», i en la mesura que «s'està creant una dotació impròpia de potestats administratives que no els són d'atribució», seguint el mateix raonament que s'empra per a les ECAS.

En relació amb aquests arguments, és necessari al nostre parer formular les següents consideracions. A banda de l'argumentació que hem exposat en el Fonament Jurídic Segon sobre l'àmbit d'aplicació, en aquest punt, hem de recordar que ens trobem davant d'una manifestació de la potestat d'autoorganització de l'Administració de la Generalitat per organitzar i gestionar els seus serveis, reconeguda en el article 71.6 EAC i atribuïda com a competència exclusiva per l'article 150 EAC. Es tracta de tècniques que operen principalment en les relacions entre les administracions públiques i

que obeeixen a necessitats de diversa naturalesa i a objectius diferents. De manera que, sovint, cada consorci adopta una regulació concreta i singular en funció dels seus respectius estatuts, acords o normes constitutives i, en aquest sentit, esdevé complex, a banda d'innecessari, a efectes del nostre pronunciament, dur a terme una conceptualització general sobre aquesta tipologia d'ens. Ara bé, hem de tenir en compte que, més recentment, la constitució de determinats consorcis entre administracions públiques ha derivat, en alguns casos, cap a la inclusió en aquests d'entitats privades sense ànim de guany, que persegueixin fins d'interès públic concurrents amb els de les administracions públiques consorciades (així ho preveïen ja els art. 87 LBRL i 269 Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya i l'art. 111.1 Projecte de Llei).

En aquest marc, el Projecte de Llei, objecte de dictamen, en ús de les competències estatutàriament assumides d'acord amb l'article 159 EAC, pretén dotar totes les administracions públiques catalanes d'una regulació mínima i comuna del règim jurídic d'aquestes entitats. I a aquests efectes les configura com una entitat de dret públic, de caràcter associatiu, naturalesa voluntària, personalitat jurídica pròpia i capacitat per crear i gestionar obres i serveis (art. 111).

Dels preceptes que conformen el règim jurídic dels consorcis, i atès que la sol·licitud demana el nostre parer respecte de les potestats administratives que tenen atribuïdes, hem de fer esment de la lletra *h* de l'article 112 del Projecte de Llei, que estableix que els consorcis «poden exercir qualsevol potestat administrativa, inclosa la sancionadora [...]». D'altra banda, cal indicar que també es preveu que el règim del personal del consorci pot ésser funcionari o laboral, al mateix temps que pot tenir altre personal adscrit de les entitats consorciades (art. 112. f).

En relació amb la potestat sancionadora de les administracions públiques, ens remetem a les consideracions efectuades amb caràcter general en aquest Fonament. En particular, però, quant a l'atribució d'aquesta capacitat als ens consorciats hem de precisar algunes observacions que considerem rellevants en l'activitat examinadora que estem duent a terme. Així, com se sap, l'article 25 CE, apartats 1 i 3, reconeix la potestat sancionadora administrativa i l'article 127.1 i 2 LRJAPC, de caràcter bàsic, prescriu que aquesta potestat correspon a les administracions públiques i s'exercirà quan estigui reconeguda expressament per una norma amb rang de llei. En qualsevol cas, el seu exercici per part dels òrgans administratius que la tinguin expressament atribuïda haurà de respectar el procediment administratiu sancionador previst legalment, així com també les garanties constitucionals i legals que se li apliquen.

Per les raons exposades, l'atribució per part del projecte de llei de la potestat administrativa sancionadora en favor dels consorcis creiem que és massa genèrica des de la perspectiva de les garanties dels ciutadans (art. 103 CE i 30.2 EAC). I, per tant, considerem que s'ha d'entendre referida només als consorcis constituïts entre administracions públiques i, alhora, entenem que únicament pot ser exercida pel personal del consorci que tingui la condició de funcionari i, en tot cas, seguint el procediment administratiu establert en la legislació corresponent. En cas contrari no s'adequaria a les previsions de l'article 25 CE ni a les de l'article 127 LRJAPC. Així, interpretat en aquest sentit, l'article 112. h del Projecte de llei no és contrari a la Constitució.

Atesos els raonaments continguts en els Fonaments Jurídics precedents, formulem les següents:

CONCLUSIONS

Primera.- La lletra *a* de l'apartat 2 de l'article 87 del Projecte de Llei de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya no és contrària a la Constitució si s'interpreta en el sentit expressat en el Fonament Jurídic Sisè d'aquest Dictamen.

Adoptada per unanimitat

Segona.- La lletra *h* de l'article 112 del Projecte de Llei de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya no és contrari a la Constitució si s'interpreta en el sentit expressat en el Fonament Jurídic Setè d'aquest Dictamen.

Adoptada per unanimitat

Tercera.- Tots els altres preceptes del Projecte de Llei de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya que han estat objecte de la sol·licitud de Dictamen no són contraris a la Constitució ni a l'Estatut d'autonomia.

Adoptada per unanimitat

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