



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES DE CATALUNYA

Nota en relació amb el Dictamen del Consell de Garanties Estatutàries 24/2014, de 27 de novembre, sobre la Llei 15/2014, de 16 de setembre, de racionalització del sector públic i altres mesures de reforma administrativa

Conclusions del Dictamen:

Primera. L'article 23 de la Llei 15/2014, de 16 de setembre, de racionalització del sector públic i altres mesures de reforma administrativa, en la nova redacció que dona als paràgrafs primer i tercer de l'article 32.4 de la Llei 10/1990, de 15 d'octubre, de l'esport, i la disposició transitòria vuitena de la Llei 15/2014, vulneren les competències de la Generalitat previstes a l'article 134.1 EAC, com també vulneren l'article 115 EAC.

Adoptada per unanimitat.

La Llei 15/2014, amb l'objectiu d' «assegurar que els serveis públics es presten de la manera més eficient i amb el menor cost possible», incorpora mesures tant per a la reordenació del sector públic institucional com en altres àmbits de l'activitat administrativa. El Dictamen dona resposta a la sol·licitud presentada pel Govern de la Generalitat respecte de determinats preceptes d'aquesta norma legal.

El nou article 32.4 de la Llei 10/1990, de 15 d'octubre, de l'esport, estableix el requisit d'estar en possessió d'una «licència esportiva única», expedida per les federacions esportives autonòmiques que estiguin integrades en la corresponent federació estatal, per poder participar en qualsevol competició oficial, ja sigui d'àmbit estatal o autonòmic. Seguidament, preveu els supòsits en què correspon a les federacions estatals l'expedició de l'esmentada licència. I també, d'acord amb la reforma del sistema de llicències esportives, introdueix una nova regulació dels criteris per al repartiment econòmic de la quantia total percebuda per les federacions autonòmiques per l'expedició de les llicències, entre aquestes i les federacions estatals. La disposició transitòria vuitena de la Llei 15/2014, disposa en quines condicions poden mantenir el sistema de repartiment econòmic i d'expedició previst en els seus estatuts, les federacions que ja comptaven amb la llicència única abans de l'entrada en vigor de la Llei.

D'acord amb el contingut material d'aquests dos preceptes i de la seva finalitat, allò que principalment regulen s'insereix plenament entre els aspectes que conformen de forma substantiva la matèria «esports», ja que fan referència a l'ordenació dels subjectes individuals i associatius que intervenen tant en l'organització com en la pràctica de l'esport no professional a tots els nivells i, més concretament, quant als requisits que s'exigeixen per poder participar en les competicions oficials. No es tracta, doncs, d'una matèria que tingui una relació immediata i directa amb l'economia ni constitueix una mesura substantiva ni específica de la planificació econòmica i, per tant, no està vinculada al principi econòmic d'unitat de mercat ni a l'article 149.1.13 CE.

El títol competencial predominant, per tractar-se del més específic, és el d'esports, que és una competència diferenciada expressament dins del bloc de la constitucionalitat, que la Generalitat ha assumit en exclusiva, i que li atribueix la facultat per establir el règim jurídic i de finançament de les federacions i l'abast de les seves funcions en el conjunt del sistema; per determinar la forma i els requisits per a l'expedició de les llicències esportives autonòmiques i els efectes que se'n deriven d'aquesta expedició, o per disciplinar la pràctica esportiva a través de les competicions oficials (art. 134.1 EAC, lletres a, d i e).

Malgrat la inexistència d'un títol competencial sectorial a favor de l'Estat en l'àmbit de l'esport, el Tribunal Constitucional admet la possibilitat que intervingui a l'empara de diverses competències, com ara, les relacions internacionals; la sanitat; la seguretat pública o, fins i tot, la cultura. Així mateix, considera que la concurrència de l'actuació de les diverses administracions públiques —estatal, autonòmiques i locals— en les diferents facetes sobre les

quals es projecta l'activitat esportiva exigeix en alguns casos, una actuació supraautonòmica, per requerir d'un enfocament global i no fragmentat, o de la coordinació de diverses actuacions.

De l'anàlisi del nou paràgraf primer de l'article 32.4 de la Llei 10/1990, es desprèn que la Generalitat ha quedat desapoderada no només per decidir quin és l'abast territorial de les llicències expedides per les federacions esportives que actuen en el seu àmbit territorial sinó també, atesa la remissió reglamentària que s'hi conté, per regular el règim mateix dels requisits i les condicions d'expedició d'aquests actes administratius de naturalesa reglada. D'altra banda, no concorren els supòsits que, segons la doctrina constitucional, habilitarien la intervenció estatal en aquest àmbit.

Quant al règim de repartiment entre les federacions estatals i autonòmiques de les quanties resultants de l'expedició de les llicències esportives úniques per les federacions autonòmiques (art. 32.4, tercer paràgraf, Llei 10/1990), participa de les mateixes crítiques que l'establiment d'aquest tipus de llicència. No altera aquesta conclusió que es respecti expressament l'autonomia de les federacions esportives autonòmiques per establir la quota de les llicències, ja que aquesta és una decisió correspon al legislador català en l'exercici de les seves competències estatutàries (art. 134.1.d EAC). De la mateixa manera, i pels motius exposats amb relació als preceptes anteriors és inconstitucional i antiestatutària la disposició transitòria vuitena de la Llei 15/2014.

Segona. L'apartat u de l'article 25 de la Llei 15/2014, en la modificació que efectua de l'article 59.5 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, com també l'apartat dos, en l'epígraf 2 de la disposició addicional vint-i-unena que afegeix a la LRJPAC, i l'apartat tres, que incorpora una nova disposició transitòria tercera a la LRJPAC, vulneren les competències de la Generalitat previstes a l'article 159.1 EAC i no troben empara en l'article 149.1.18 CE.

Adoptada per unanimitat.

La nova redacció de l'apartat 5 de l'article 59 LRJPAC regula un aspecte concret del procediment administratiu, com és la forma i el lloc en què s'han de publicar els actes administratius perquè, en determinats casos, la seva publicació substitueixi la notificació individual als interessats. En concret, la notificació s'efectuarà mitjançant la corresponent publicació en el BOE quan es desconeixen els interessats, s'ignora el lloc de la notificació o el mitjà, o bé s'ha intentat la notificació i no s'ha pogut practicar. Així mateix, de forma prèvia i amb caràcter facultatiu, les administracions podran publicar un anunci en els butlletins oficials de les comunitats autònomes o de la província, com també en el tauler d'edictes de l'ajuntament o, en el seu cas, del consolat o de la secció consular de l'ambaixada corresponent. El precepte no fa cap referència a quina és la publicació a partir de la qual s'entén practicada la notificació amb els conseqüents efectes jurídics que comporta, però es pot interpretar que, amb la reforma operada per la Llei 15/2014, serà a partir de la publicació en el BOE. Aquesta afirmació resultaria avalada pel mateix preàmbul de la Llei, quan fa esment de «la implantació del Tauler Edictal Únic a través del "Butlletí Oficial de l'Estat", com a diari oficial de tota l'organització estatal, no només de l'Administració General de l'Estat», com també pel fet que les publicacions en el BOE seran de caràcter gratuït i d'inserció obligatòria. I, així mateix, per la literalitat de l'article 59.5 LRJPAC, que declara que la publicació en els diaris oficials de les comunitats autònomes té caràcter facultatiu i, per tant, és prescindible.

Des d'una perspectiva competencial, l'adjectiu «comú» del procediment administratiu de naturalesa bàsica, que correspon establir a l'Estat ex article 149.1.18 CE, comprèn la regulació de l'estructura general de l'*iter* procedimental, de manera que no l'empara per exercir una *vis* atractiva sobre qualsevol procediment administratiu específic. En això, la jurisprudència constitucional és concloent quan ha dit que si la competència legislativa sobre una matèria ha estat atribuïda a una comunitat autònoma, competeix també a aquesta l'aprovació de les normes de procediment administratiu destinades a executar-la.

En garantia general dels administrats li podria correspondre a l'Estat establir un tràmit de publicació necessari perquè la notificació es pugui considerar practicada i eficaç (en aquest cas, l'obligada publicació en un mitjà oficial). Però, en canvi, no s'adiu amb l'esmentat concepte de la noció bàsica del «procediment administratiu comú» determinar el mitjà tècnic concret (el BOE) per tal que aquesta publicació produeixi els corresponents efectes jurídics, cosa que correspon decidir a la Generalitat a l'empara de les competències de desenvolupament normatiu previstes en l'article 159.1.c EAC. Així mateix, aquest precepte no és conforme amb l'article 68.5 EAC, quan nega eficàcia jurídica a les notificacions dels actes administratius de la Generalitat publicats al DOGC.

La nova disposició addicional vint-i-unena introduïda a la LRJPAC, residència en l'Agència Estatal del BOE un sistema centralitzat i automatitzat de remissió i gestió telemàtica per a la publicació dels anuncis en el BOE, que fa extensiu, indiscriminadament i generalitzada, a tots els procediments administratius sectorials quan concorrin les circumstàncies que fan impossible la notificació individual, raó per la qual participa de les mateixes consideracions crítiques que l'article 59.5 LRJPAC, com també hi participa el règim transitori que s'hi preveu.

En conclusió, l'apartat u de l'article 25 de la Llei 15/2014, que modifica l'article 59.5 LRJPAC, com també l'apartat dos, en l'epígraf 2 de la disposició addicional vint-i-unena LRJPAC, que afegeix, i l'apartat tres, que incorpora una nova disposició transitòria tercera a la LRJPAC, vulneren les competències de la Generalitat previstes a l'article 159.1.c EAC i no troben empara en l'article 149.1.18 CE. Així mateix, no són conformes amb l'article 68.5 EAC, quan neguen eficàcia jurídica a les notificacions dels actes administratius de la Generalitat publicats al DOGC.

Tercera. L'article 26 de la Llei 15/2014, en la modificació que efectua de l'apartat 1, segon i tercer paràgrafs, i de l'apartat 2, de l'article 112 de la Llei 58/2003, de 17 de desembre, general tributària, vulnera les competències de la Generalitat previstes en l'article 159.1 EAC en relació amb l'article 204.1 EAC i no troba empara en l'article 149.1.18 CE.

Adoptada per unanimitat.

El nou apartat 1 de l'article 112 LGT regula el supòsit d'intent de notificació, i la citació de l'interessat per ser notificat per compareixença mitjançant anuncis al BOE. Amb la reforma actual, ja no es preveu la publicació en els diaris oficials de les comunitats autònomes, i en la mesura que el precepte no discrimina, s'ha d'entendre que la centralització de la publicació en el BOE de les notificacions per compareixença, de la qual depèn l'eficàcia d'aquestes, s'aplica també als procediments administratius referits a la gestió, la inspecció i la recaptació dels tributs propis de la Generalitat i als tributs cedits per l'Estat.

Pel seu contingut i finalitat, la regulació de les notificacions per compareixença com a garantia del seu coneixement per l'interessat en el procediment administratiu tributari, estaria connectada de forma prevalent amb l'article 149.1.18 CE, que també fonamenta la part de la LGT referida a la previsió d'especialitats en aitals procediments.

Des d'aquesta perspectiva, l'Estat s'excedeix competencialment perquè no es limita a establir un tràmit general consistent en la necessària publicació de les notificacions per compareixença en un diari oficial que garanteixi la seva difusió ni en preveure els efectes o les obligacions que se'n deriven. Ans al contrari, arriba al detall de determinar el mitjà tècnic específic en el qual s'han de publicar aquests anuncis perquè es consideri produïda la notificació, centralitzant-lo exclusivament en el BOE, ja que no es preveu cap altra publicació, ni tan sols de caràcter facultatiu (paràgrafs segon i tercer de l'apartat 1 de l'article 112 LGT). I, així mateix, diu expressament que la notificació es considera practicada i produeix els efectes corresponents si transcorregut el termini de quinze dies naturals, des de l'endemà de la publicació en el BOE, no ha tingut lloc la compareixença de l'interessat (apartat 2 de l'article 112 LGT). D'altra part, en

l'àmbit d'aplicació del precepte estatal s'inclouen, de forma indistinta, els procediments relatius a tots els tributs, també quan es tracti dels tributs propis i dels cedits per l'Estat, l'aplicació i la gestió dels quals correspon a la Generalitat (art. 204.1 EAC).

A més, és una conseqüència del mateix principi de l'autonomia política que, d'acord amb l'article 68.5 EAC, el DOGC constitueix el mitjà tècnic oficial i ordinari a través del qual es dona publicitat als actes emesos per l'administració pública catalana, publicació que seria suficient per a l'eficàcia jurídica dels anuncis a què fa referència l'article 112 LGT. Per tant, cal fer extensives a aquest article les mateixes consideracions crítiques efectuades en analitzar l'eficàcia dels actes administratius relatius a les notificacions en el procediment administratiu.

En conclusió, l'article 26 de la Llei 15/2014, en la modificació que realitza de l'article 112 LGT, apartat 1, segon i tercer paràgrafs, i apartat 2, vulnera les competències de la Generalitat previstes en l'article 159.1.c EAC en relació amb l'article 204.1 EAC i no troba empara en el títol competencial de l'Estat ex article 149.1.18 CE, com tampoc és conforme amb l'article 68.5 EAC, quan neguen eficàcia jurídica a les notificacions dels actes administratius de la Generalitat publicats en el DOGC.

Quarta. Els apartats tres i quatre de l'article 30 de la Llei 15/2014, en la modificació que efectuen de l'article 20.8.a i de l'article 23.2, segon incís del primer paràgraf, de la Llei 38/2003, de 17 de novembre, general de subvencions, vulneren les competències de la Generalitat previstes a l'article 159.1 EAC en connexió amb l'article 114 EAC i no troben empara en l'article 149.1.18 CE.

Adoptada per unanimitat.

L'article 30, apartats tres i quatre, de la Llei 15/2014, modifica diversos aspectes dels articles 20 i 23 LGS. Si bé no tenen el mateix objecte i presenten peculiaritats específiques, també fan referència a una concreta faceta del procediment administratiu pel qual es vehicula l'atorgament de les subvencions públiques: imposen un seguit de tràmits relatius a la publicació de les convocatòries de les subvencions en la pàgina web de la Intervenció General de l'Administració de l'Estat i a la informació que s'ha de subministrar a aquests efectes a la BDNS, l'incompliment dels quals és causa d'anul·labilitat de la convocatòria (nou art. 20.8.a LGS); determinen quan s'ha d'entendre iniciat el procediment de concessió de subvencions en règim de concurrència pública, i com i on s'ha de publicar la corresponent convocatòria (modificació del primer paràgraf de l'article 23.2 LGS).

Segons el contingut i la finalitat dels preceptes qüestionats, s'enquadren de forma prevalent en la distribució de competències relativa al procediment administratiu comú. No es tracta tant de regular els drets i les obligacions de contingut econòmic de les administracions públiques o de preservar els recursos públics que integren les hisendes (art. 149.1.14 CE), sinó de regular un aspecte de l'organització i el funcionament de l'acció administrativa que poden dur a terme les administracions públiques (art. 149.1.18 CE), com ara la publicació de les convocatòries de les subvencions que atorguen.

La doctrina constitucional ha considerat que la subvenció, en abstracte i deslligada de qualsevol àmbit específic, no constitueix un títol competencial ni s'incardina en cap matèria o sector determinat sinó que és una tècnica administrativa de foment. Per aquest motiu, entén que es produeix una concurrència competencial en la regulació del procediment administratiu de les subvencions: d'una banda, l'Estat pot regular, «desde una perspectiva general y abstracta, el procedimiento subvencional común, mientras que las Comunidades Autónomas pueden establecer "las especialidades derivadas de la organización propia"» (FJ 8).

La regulació concreta dels procediments subvencionals especials o *ratione materiae* correspon a la Generalitat, sempre que es tracti de fons propis, i a l'empara de les seves competències sobre règim jurídic i procediment de les administracions públiques catalanes (art. 159.1.c EAC)

i amb l'abast que li reconeix l'article 114 EAC en cada supòsit i segons la competència substantiva exercida en cada moment.

El Tribunal Constitucional, ha admès expressament el caràcter bàsic de la regla de la publicació de les subvencions, «en el boletín oficial correspondiente» (STC 130/2013, de 4 de juny, FJ 6), però l'exigència de publicitat en un mitjà tècnic que tingui l'abast territorial suficient per garantir la seva difusió i coneixement pels potencials beneficiaris de la subvenció, no pot arribar a determinar el lloc o el mitjà tècnic concret d'aquesta publicació..

En conjunt, les previsions examinades (art. 20.8.a i 23.2 LGS) posen de manifest que l'establiment de la BDNS suposa la implantació d'un sistema centralitzat per a la gestió del procediment de publicació de les convocatòries de les subvencions, incloent la corresponent publicació en el DOGC i, conseqüentment, es vulneren les competències executives, i en el seu cas normatives, que corresponen a la Generalitat en l'exercici de la seva activitat de foment (art. 114 EAC).

A més, en la mesura que la causa d'anul·labilitat de la convocatòria es lliga amb l'incompliment del procediment i, per tant, amb l'obligació de subministrar les convocatòries i tota la informació addicional que consideri oportú requerir la BDNS, allò que fa realment el precepte és sotmetre al control de la BDNS i, en definitiva, de la Intervenció General de l'Estat, la gestió de totes les subvencions que convoqui l'Administració catalana en règim de concurrència competitiva. Així, es tracta de previsions que excedeixen del nucli regulador que pot assumir l'Estat sobre el procediment administratiu comú i que, a més, obvien els òrgans de control propis de què disposa la comunitat autònoma (STC 166/2014, FJ 5 i 150/2012, de 5 de juliol, FJ 11).

En conclusió, els apartats tres i quatre de l'article 30 de la Llei 15/2014, que modifiquen els articles 20.8.a i 23.2, segon incís del primer paràgraf LGS, respectivament, en el procediment que prescriuen sobre la publicitat de les convocatòries de les subvencions i els efectes del seu incompliment, vulneren les competències de la Generalitat previstes a l'article 159.1.c EAC en connexió amb l'article 114 EAC i no troben empara en l'article 149.1.18 CE.

Cinquena. L'apartat set de l'article 30 de la Llei 15/2014, en el paràgraf primer de l'apartat 3, que afegeix a l'article 62 de la Llei 38/2003, de 17 de novembre, general de subvencions, és contrari als articles 153 CE i 114 i 201.2 EAC i no troba empara en l'article 149.1.18 CE.

Adoptada per unanimitat.

El nou apartat 3 a l'article 62 LGS, preveu un mecanisme coercitiu que consisteix en la imposició d'una multa pecuniària als organismes o entitats que no compleixin amb l'obligació de subministrar informació. Imposa un control indegut que envaeix l'autonomia d'organització i funcionament de la Generalitat en la gestió de les subvencions, i que no està previst en el sistema ordinari de controls que estableix la Constitució (art. 153 CE).

En conclusió, l'article 30.set de la Llei 15/2014, en la addició que efectua del primer paràgraf de l'article 62.3 LGS, és contrari als articles 153 CE i 114 i 201.2 EAC i no troba empara en la competència estatal ex article 149.1.18 CE.

Barcelona, 1 de desembre de 2014