



## CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES DE CATALUNYA

**Nota en relació amb el Dictamen del Consell de Garanties Estatutàries 10/2015, d'1 de juliol, sobre el Projecte de Llei de simplificació de l'activitat administrativa de l'Administració de la Generalitat, dels governs locals de Catalunya i d'impuls de l'activitat econòmica**

### **Conclusions del Dictamen:**

***Primera.** L'article 18, apartat 3, del Projecte de Llei de simplificació de l'activitat administrativa de l'Administració de la Generalitat i dels governs locals de Catalunya i d'impuls de l'activitat econòmica, pel que fa a l'apartat 7 del nou article 50 bis de la Llei 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya, vulnera l'article 149.1.18 CE.*

*Adoptada per unanimitat.*

L'article 18.3 del Projecte de Llei incorpora un nou article 50 bis a la Llei 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya, que regula els informes en el procediment administratiu. L'apartat 7 d'aquest precepte diu que, en cas que s'hagin demanat informes, tant preceptius com facultatius, i no s'hagin emès dins el termini corresponent, el procediment ha de continuar necessàriament i en tot cas si la persona interessada ho sol·licita expressament. El precepte es fonamenta en la competència exclusiva de la Generalitat en matèria de règim jurídic i procediment de les administracions públiques catalanes, «en allò que no estigui afectat per l'article 149.1.18 de la Constitució» (art. 159.1 EAC).

L'article 50 bis.7 de la Llei 26/2010 s'aparta del que preveu l'article 83.3 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú (LRJPAC), que disposa que si no s'emet l'informe sol·licitat es poden prosseguir les actuacions, excepte en els supòsits d'informes preceptius que siguin determinants per a la resolució del procediment, cas en el qual es pot interrompre el termini dels tràmits successius.

En aquest supòsit, per tal de donar resposta al dubte sobre una eventual infracció constitucional derivada de la contradicció entre una norma autonòmica i una altra de dictada per l'Estat en l'exercici de la seva competència per regular el procediment administratiu comú ex article 149.1.18 CE, s'ha de determinar, en primer lloc, si la norma estatal presumptament infringida per la llei autonòmica ha estat dictada legítimament a l'empara d'un títol competencial reservat a l'Estat i, en segon lloc, si la contradicció entre ambdues normes és efectiva i insalvable per via interpretativa (STC 166/2014, FJ 3).

El procediment administratiu comú, com a matèria reservada a la competència de l'Estat (art. 149.1.18 CE), ha estat definit per la jurisprudència constitucional com el conjunt de normes i principis que defineixen l'estructura general de l'iter procedimental que ha de seguir l'actuació de l'Administració i que prescriu la forma d'elaboració, els requisits de validesa i eficàcia, els modes de revisió i els mitjans d'execució dels actes administratius, incloent-hi les garanties generals dels particulars en el si del procediment (STC 227/1988, FJ 32). A partir d'aquesta definició, es pot concloure que l'article 83.3 LRPAC constitueix un element integrant del procediment administratiu comú perquè estableix una regla general i estructural sobre el grau d'afectació que tenen els informes preceptius determinants en la continuïtat del procediment, la qual es pot vincular amb el deure de motivació de l'actuació administrativa i el respecte als principis d'objectivitat i de legalitat (art. 9.3 i 103.1 CE). En efecte, els informes determinants són els necessaris perquè l'òrgan administratiu motivi l'acte administratiu adequadament, de manera que la possibilitat de dissentir o apartar-se'n exigeix una motivació expressa.

El projectat nou article 50 *bis*, apartat 7, prescriu que, quan així se sol·liciti per part de l'administrat, el procediment hagi de continuar «necessàriament i en tot cas», sostraint a l'Administració la facultat de valorar si és procedent suspendre el procediment, en atenció a l'interès general o als interessos d'altres persones que són part del procediment o de terceres persones, a les quals tal decisió pogués representar algun perjudici. A més, no es distingeix, com fa la norma estatal, entre els informes preceptius que són determinants i els que no ho són, amb els efectes corresponents respecte de l'exigència de motivació de la decisió.

Del contrast del dos preceptes, se'n deriva una contradicció efectiva i insalvable per via interpretativa que determina que l'article 50 *bis*, apartat 7, de la Llei 26/2010, que s'introdueix per mitjà de l'article 18.3 del Projecte de Llei, sigui contrari a l'article 149.1.18 CE.

**Segona.** *La resta de preceptes del Projecte de Llei sol·licitats no són contraris a la Constitució ni a l'Estatut.*

*Adoptada per unanimitat.*

Amb caràcter general, a parer del sol·licitants del Dictamen, el Projecte de Llei podria vulnerar el principi de seguretat jurídica pel seu contingut de gran complexitat i heterogeneïtat. Ara bé, ni la Constitució (STC 136/2011, FJ 3) ni l'Estatut (DCGE 4/2012, FJ 2) incorporen cap precepte, explícit o implícit, que impedeixi que les lleis tinguin un contingut heterogeni. Certament, el caràcter homogeni de l'objecte possibilitaria una millor puresa tècnica, però el control de constitucionalitat i d'estatutarietat no té res a veure amb la depuració tècnica i la perfecció de les lleis. D'altra banda, s'ha de precisar que, tot i que el Projecte de Llei modifica diverses lleis sectorials, amb aquestes modificacions es persegueix una finalitat comuna que és la reducció de càrregues administratives i la simplificació dels procediments que afecten les activitats econòmiques en diferents sectors. I, finalment, el fet que el Projecte contingui modificacions de diverses normes no suposa una afectació de la seguretat jurídica, perquè el contingut dels seus preceptes és suficientment clar i precís, de manera que s'assegura la seva comprensió i previsibilitat dels efectes en els seus destinataris.

L'article 2.c del Projecte de Llei, en delimitar l'àmbit d'aplicació respecte de les administracions públiques de Catalunya, incorpora expressament l'Administració pròpia d'Aran. L'Estatut configura Aran com a entitat territorial singular dins de Catalunya (art. 11.2 EAC), que disposa d'un règim jurídic especial establert per una llei del Parlament (art. 94.1 EAC). La Llei 1/2015, de 5 de febrer, del règim especial d'Aran, regula les institucions araneses d'autogovern, des del punt de vista de les funcions que exerceixen, amb una doble naturalesa o caràcter bifront. D'una banda, exerceixen funcions pròpies del Govern i de l'Administració de la Generalitat (art. 3.2 Llei 1/2015), de manera que el mencionat Conselh Generau assumeix, amb caràcter general, la gestió ordinària de l'Administració de la Generalitat en el territori d'Aran (art. 26.2 Llei 1/2015). I, de l'altra, exerceixen les funcions que corresponen a l'Administració local, en els termes que estableix la Llei reguladora del règim especial (art. 3.2 Llei 1/2015). Ara bé, pertoca a la Generalitat, en qualitat de sistema institucional en què s'organitza políticament l'autogovern i l'autonomia política de Catalunya, i en concret al seu Parlament, la potestat de legislar (art. 55 EAC), d'acord amb les competències de què disposa, i en els àmbits que li són propis, i entre ells el del règim jurídic i procediment de les administracions públiques catalanes i els ens locals i territorials, inclòs Aran (art. 159.1 i 160 EAC), sens perjudici que, en aquest darrer cas, això haurà de fer-se respectant l'autonomia d'aquest territori.

El fet que el Projecte de Llei no disposi l'aplicació supletòria respecte de l'Administració d'Aran no suposa, com contràriament afirmen els sol·licitants, una afectació del règim especial. L'article 3.3 de la Llei 1/2015, quan preveu que Aran es regeix pel règim jurídic establert per aquesta llei, les normes que la despleguen, les normes aprovades per les institucions araneses i «supletòriament, per la normativa comuna a totes les administracions públiques catalanes i les normes aplicables als ens locals de Catalunya» predica únicament l'esmentada supletorietat d'allò que regula i preveu la Llei de règim especial, és a dir, fonamentalment, el règim jurídic d'organització i funcionament de les institucions araneses d'autogovern, de

manera que el caràcter supletori no s'estén a les lleis aprovades pel Parlament sobre qualsevol matèria.

L'article 94.4 EAC disposa que el Conselh Generau «ha de participar en l'elaboració de les iniciatives legislatives que afecten el seu règim especial». Ara bé, no hi ha dubte que el Projecte de Llei no afecta el règim jurídic especial d'Aran ja que, si bé el seu contingut pot concernir els interessos globalment considerats d'aquesta Administració, com els de qualsevol altra administració pública catalana, en tant que modifica determinades obligacions normatives preexistents per facilitar l'activitat econòmica i reduir l'excés de càrregues i tràmits burocràtics, en cap cas incideix en els elements essencials o estructurals de l'autonomia que es reconeix a Aran. Una interpretació àmplia del concepte «règim especial», que s'estengués a qualsevol iniciativa legislativa referida a qüestions de naturalesa administrativa, no només resultaria desproporcionada respecte de la finalitat de garantia de l'autonomia que persegueix l'article 94.4 EAC, sinó que suposaria un condicionament innecessari de l'exercici de la potestat legislativa que correspon al Parlament.

L'article 19.1 del Projecte de Llei incorpora un nou article 69 *bis* al Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya, aprovat pel Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, que regula el procediment voluntari per a la suspensió temporal de la prestació de determinats serveis per part dels municipis. Aquest procediment permet suspendre, excepcionalment i de manera temporal, la prestació per part dels municipis d'activitats i serveis públics, que no tinguin el caràcter d'obligatoris, quan es trobin en una situació d'insuficiència de recursos en termes de capacitat fiscal.

El procediment s'inicia únicament a petició del municipi interessat i es resol, després de l'emissió de diferents informes, per part del titular del departament competent en matèria d'Administració local o, en cas que hi hagi informes desfavorables, per part del Govern. L'atribució d'aquesta competència al Govern o a un dels seus òrgans no vulnera l'autonomia local perquè no es tracta d'un control d'oportunitat o genèric, sinó que la intervenció de l'òrgan autonòmic es justifica per la concurrència d'interessos generals i es configura com un control de legalitat concret mitjançant el qual s'ha de verificar el compliment de la causa legal que permet la suspensió, això és, la insuficiència de recursos en termes de capacitat fiscal.

D'altra banda, la remissió reglamentària que conté el precepte per tal de regular l'acreditació d'aquesta situació d'insuficiència no vulnera el principi de seguretat jurídica perquè es tracta d'un supòsit de col·laboració internormativa on la llei delimita la causa legal que permet la suspensió a partir d'un concepte jurídic prou determinat. En efecte, la suficiència financera en termes de capacitat fiscal o tributària està definida en el nostre ordenament com el conjunt de recursos tributaris que corresponen a un ens territorial, és a dir, el muntant de la recaptació a partir de les distintes figures impositives que gestionen (en aquest sentit, per exemple, art. 8 Llei 22/2009, de 18 de desembre, per la qual es regula el sistema de finançament de les comunitats autònomes de règim comú i ciutats amb estatut d'autonomia i es modifiquen determinades normes tributàries).

Finalment, la previsió del precepte que la Comissió de Govern Local pugui identificar mesures que meritin la suspensió temporal de la prestació d'activitats i serveis públics i proposar les accions necessàries per iniciar el procediment no vulnera l'autonomia local, perquè, d'una banda, aquesta actuació se situa en el marc de les funcions d'aquest òrgan de representació dels municipis i de les vegueries en les institucions de la Generalitat, que li confereix l'Estatut (art. 85 EAC) i, de l'altra, perquè l'emissió d'un informe no té en cap cas efectes vinculants ni condiciona la decisió autònoma del municipi d'iniciar o no el procediment de suspensió voluntària.

L'article 22 del Projecte de Llei, en els seus apartats segon, tercer i quart, modifica l'article 187 del Text refós de la Llei d'urbanisme, aprovat pel Decret legislatiu 1/2010, de 3 d'agost (TRLU) i afegeix els nous articles 187 *bis* i 187 *ter* TRLU. El primer d'aquests preceptes conté un llistat prou extens dels actes subjectes a llicència administrativa prèvia, mentre que el segon regula

els actes subjectes al règim de comunicació prèvia i el tercer determina els actes que estan exempts d'un règim d'intervenció administrativa.

En matèria d'urbanisme, correspon al legislador autonòmic, que té la competència exclusiva en aquest àmbit (art. 149.5 EAC), determinar el grau de participació dels municipis en l'exercici de les diferents activitats urbanístiques, des del planejament a l'execució o gestió, respectant un nucli mínim de facultats i atribucions que permeti reconèixer a aquests ens locals com a una instància de presa de decisions autònoma i individualitzada (STC 159/2001, FJ 4).

En aquest sentit, l'article 187 TRLU defineix amb caràcter exhaustiu els actes subjectes a llicència urbanística, sense preveure la seva eventual ampliació mitjançant ordenança municipal, cosa que sí que permet l'article en la seva redacció vigent. Ara bé, l'exclusió de la potestat normativa local per l'ampliació de supòsits de llicència prèvia és coherent amb la reserva material de llei pel que fa a les restriccions de l'exercici del dret de propietat i de llibertat d'empresa (art. 53.1 CE). A més, la definició dels supòsits de llicència, de comunicació o d'exempció d'intervenció administrativa no vulnera l'autonomia local perquè aquesta, entesa com a capacitat decisora dels ens locals en matèries del seu interès, resta garantida amb l'habilitació de la participació dels municipis en la gestió i l'execució mitjançant la gestió dels mecanismes d'intervenció sobre els actes de rellevància urbanística que preveu la Llei.

La disposició addicional tercera del Projecte de Llei, que obliga els ajuntaments a avaluar les seves ordenances i els seus plans urbanístics per confrontar-los amb la Directiva de serveis, en cas que continguin restriccions contràries a les seves previsions, no suposa tampoc una lesió del principi d'autonomia local. Es tracta, únicament, d'una tècnica de racionalització normativa dirigida a fer efectiva l'obligació dels poders públics, també els locals, d'adaptar les seves normes als objectius establerts per la citada Directiva.

Finalment, el vot particular número 2, reservat per a la seva defensa en el Ple, que dissenteix del Dictamen de la Comissió d'Afers Institucionals, sosté el text rebutjat de la disposició addicional segona del Projecte de Llei, que preveu que mitjançant una ordre del titular del departament competent es pugui actualitzar el contingut dels annexos I i II, que contenen el llistat d'activitats innòcues i de baix risc sotmeses, respectivament, a declaració responsable i a comunicació prèvia.

Des del punt de vista formal, habilitacions *per saltum* en favor del titular d'un departament, com es preveuen en el precepte, no són estranyes en el nostre ordenament. Precisament, el legislador pot habilitar l'exercici de la potestat reglamentària amb eficàcia *ad extra* a òrgans diferents del Govern, tot i que aquesta facultat no pot ser de caràcter genèric sinó que ha de tenir un objecte concret i específic. Des d'un punt de vista substantiu, la previsió d'un règim d'intervenció administrativa de tot un conjunt d'activitats econòmiques constitueix una restricció o limitació de la llibertat d'empresa entesa com a dret a iniciar i sostenir en llibertat l'activitat empresarial, que està subjecta a reserva de llei.

El Projecte de Llei conté els elements essencials de la regulació de les activitats innòcues i de baix risc, definint-les en abstracte en l'article 12 i concretant-les detalladament en els annexos I i II, de manera que s'estableix un marc regulador amb una densitat normativa suficient per assegurar que l'actualització dels annexos per via reglamentària es dugui a terme clarament vinculada a les prescripcions de la Llei.

Per altra part, com que l'esfera del poder reglamentari del titular del Departament competent, en ser una potestat reglamentària de segon ordre, és acotada i limitada, la futura regulació no podrà innovar, és a dir, introduir determinacions normatives no previstes o no vinculades a la llei sinó tan sols «actualitzar», en el sentit d'adaptar l'annex a les noves realitats i necessitats del tràfic econòmic, però sempre connectat estretament amb el que disposen els annexos I i II i sense excedir els marges d'una intervenció de caràcter marcadament tècnic.

Barcelona, 2 de juliol de 2015