



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES DE CATALUNYA

Nota en relació amb el Dictamen del Consell de Garanties Estatutàries 23/2015, de 17 de desembre, sobre la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques

Conclusions del Dictamen:

Primera. L'article 1, apartat 2, en l'incís «[n]omés mitjançant una llei, quan sigui eficaç, proporcionat i necessari per assolir les finalitats pròpies del procediment, i de manera motivada, es poden incloure tràmits addicionals o diferents dels que preveu aquesta llei», de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques, així com els articles 6, apartat 4, segon paràgraf, i apartat 6; 9, apartat 3; 129, apartat 4, segon paràgraf, i la disposició addicional segona, vulneren les competències de la Generalitat previstes a l'article 159 EAC i no troben empara en l'article 149.1.18 CE.

Adoptada per unanimitat.

L'article 1, apartat 2, de la Llei 39/2015 estableix una reserva de llei respecte a la inclusió de tràmits addicionals o diferents dels que configuren el procediment administratiu comú tal com el regula l'esmentada llei, i a més exigeix que l'addició de nous tràmits es justifiqui expressament en termes d'eficàcia, necessitat i proporcionalitat. Aquesta previsió normativa excedeix del títol competencial de l'Estat respecte del «procediment administratiu comú» ex article 149.1.18 CE i suposa una vulneració de la competència de la Generalitat reconeguda en l'article 159.1.c EAC, perquè d'acord amb la jurisprudència constitucional la determinació de les regles especials de procediment aplicables en els diferents sectors d'activitat administrativa correspon al titular de la competència substantiva sobre la matèria corresponent. Per les mateixes raons, l'article 129.4, segon paràgraf, vulnera les competències de la Generalitat, en exigir la justificació de la iniciativa normativa quan estableixi tràmits addicionals o diferents dels previstos en la mateixa llei 39/2015, atenent a la singularitat de la matèria o als fins perseguits per la proposta.

L'article 6 de la Llei 39/2015 regula els elements substancials de l'apoderament electrònic tendents que, en el si d'un procediment administratiu i amb independència de l'Administració pública davant la qual s'actui, les persones interessades gaudeixin de les mateixes condicions i tinguin idèntiques garanties jurídiques. Dins d'aquesta regulació bàsica, l'article 6, apartat 4, segon paràgraf, estableix, però, que mitjançant ordre del ministre d'Hisenda i Administracions Públiques s'han d'aprovar, amb caràcter bàsic, els models de poders inscripcionals en el registre que permetin actuar davant totes les administracions. Aquesta previsió es refereix a un aspecte merament complementari i instrumental, que no té caràcter materialment bàsic i envaeix la competència de la Generalitat per regular el model de poder que més s'ajusti a les seves particularitats organitzatives o a la naturalesa dels procediments administratius que es tramiten i resolen en aquells àmbits materials sobre els quals té competència. Així mateix, l'article 6, apartat 6, en establir una validesa màxima per a tots els apoderaments inscrits de cinc anys, impedeix a la Generalitat fixar una durada superior a aquest termini amb relació als apoderaments inscrits sobre els quals pot dictar la seva pròpia legislació.

L'article 9.3 de la Llei 39/2015 estableix que l'acceptació per part de l'Administració general de l'Estat d'alguns dels sistemes d'identificació electrònica dels interessats, enumerats per l'apartat 2 del mateix precepte, serveix per acreditar davant totes les administracions públiques, llevat que hi hagi una prova en contra, la identificació electrònica dels interessats en el procediment administratiu. Aquesta previsió suposa una vulneració de les competències de la Generalitat, en imposar el reconeixement com a vàlids, en tot cas, d'aquells sistemes d'identificació electrònica acceptats per l'Administració de l'Estat.

La disposició addicional segona de la Llei 39/2015 regula l'adhesió de les comunitats autònomes i entitats locals a les plataformes i els registres de l'Administració general de l'Estat. Aquest precepte, tot i afirmar la voluntarietat de l'adhesió a les dites plataformes, estableix

realment una obligació d'adhesió únicament excepcional si es justifica que l'ús de mitjans propis és més eficient, en termes d'assignació i d'utilització dels recursos públics, tal com preveu l'article 7 de la Llei orgànica 2/2012. L'esmentada previsió normativa no pot considerar-se ni una regla pròpia del procediment administratiu comú ni una base respectuosa amb la distribució de competències en matèria de règim jurídic de les administracions catalanes, en la mesura que afecta principalment les actuacions administratives *ad intra* i no es projecta sobre els drets i els interessos dels interessats. Per això, vulnera la competència exclusiva de la Generalitat per determinar els mitjans necessaris per exercir les funcions de les administracions públiques catalanes (art. 159.1.a EAC).

Segona. L'article 44 i la disposició addicional tercera, apartat 2, de la Llei 39/2015 són contraris a l'article 68.5 EAC, així com també vulneren les competències de la Generalitat previstes a l'article 159 EAC i no troben empara en l'article 149.1.18 CE.
Adoptada per unanimitat.

L'article 44 i la disposició addicional tercera, apartat 2, estableixen l'obligatorietat de la publicació en el *Butlletí Oficial de l'Estat* de les notificacions la pràctica de les quals hagi estat infructuosa per tal que aquestes tinguin efectes jurídics, mentre que la publicació en els butlletins autonòmics o provincials té caràcter merament facultatiu. Aquesta regulació és substancialment igual que la continguda en l'article 59.5 de la Llei 30/1992, en la redacció donada per la Llei 15/2014, que va ser objecte del DCGE 24/2014 i que va ser considerada lesiva de les competències de la Generalitat, perquè no s'adiu amb el 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.

Tercera. L'article 14, apartat 2, lletra e, de la Llei 39/2015 vulnera les competències de la Generalitat previstes a l'article 136.a i .b EAC i no troba empara en l'article 149.1.18 CE.
Adoptada per unanimitat.

L'article 14.2.e de la Llei 39/2015 imposa un autèntic deure a tots els empleats públics en exigir que es relacionin a través de mitjans electrònics amb les administracions públiques per efectuar els tràmits i les actuacions amb elles per raó de la seva condició d'empleat públic, remetent-se al reglament que dicti cada Administració respecte de la forma per fer-ho efectiu. Aquest precepte, pel seu objecte i la seva finalitat, no s'integra en la matèria «procediment administratiu comú», sinó en l'àmbit material del «règim estatutari» dels funcionaris de les administracions públiques. En aquest darrer àmbit, correspon a l'Estat únicament l'establiment de les bases, i l'obligació de comunicar-se amb l'Administració per mitjans electrònics no pot qualificar-se com a mínim comú denominador que garanteix la igualtat de la posició jurídica dels empleats públics en tot el territori.

No estem davant d'un deure substantiu que incideixi sobre la dinàmica del vincle funcional amb la respectiva Administració pública, sinó que es tracta d'una exigència adjectiva sobre la forma en què han de practicar-se els tràmits i les actuacions entre els dos subjectes de la relació jurídica, configurada, característicament, com a relació de supremacia especial, la determinació de la qual correspon establir-la a la comunitat autònoma com a titular de la competència de desenvolupament normatiu de les bases del règim estatutari dels funcionaris (art. 136 EAC).

Quarta. L'article 129, apartat 4, paràgraf tercer, en l'incís «[l]atribució directa als titulars dels departaments ministerials o de les conselleries del Govern, o a altres òrgans dependents o subordinats d'aquests, té caràcter excepcional i s'ha de justificar en la llei habilitadora», i l'article 132 de la Llei 39/2015 vulneren l'article 68.1 EAC, com també vulneren les competències de la Generalitat previstes a l'article 150 EAC i no troben empara en l'article 149.1.18 CE.
Adoptada per unanimitat.

L'article 129.4, paràgraf tercer, limita la capacitat de la Generalitat per determinar en quines circumstàncies es pot habilitar un òrgan del Govern per exercir la potestat reglamentària. Aquesta limitació incideix de forma directa en l'autonomia política de la Generalitat, de la qual és manifestació l'exercici de la potestat reglamentària, perquè, d'una banda, determina quins són els òrgans de l'Administració autonòmica que poden exercir la potestat reglamentària, i, de l'altra, exigeix uns requisits addicionals, de caràcter formal i material, com són la necessària justificació en la mateixa llei d'habilitació i el fet que tingui caràcter excepcional. Aquests condicionaments de l'exercici de la potestat reglamentària de la Generalitat vulneren l'article 68.1 EAC, així com la competència de la Generalitat sobre la seva pròpia organització administrativa prevista a l'article 150 EAC.

L'article 132 preveu que totes les administracions públiques elaborin un pla normatiu que contingui les iniciatives legals i reglamentàries que s'hagin d'aprovar l'any següent, exigint la seva publicació en el portal de la transparència de l'Administració corresponent. Aquest precepte constitueix, igualment, una afectació directa de l'autonomia política en condicionar la política del Govern en l'exercici tant de la seva tasca d'impuls legislatiu com del seu poder normatiu.

Cinquena. La disposició final primera, apartats primer i segon, pel que fa l'habilitació competencial dels preceptes que figuren en les conclusions anteriors, vulnera les competències de la Generalitat previstes als articles 136, 150 i 159 EAC i no troba empara en l'article 149.1.18 CE.

Adoptada per unanimitat.

Quant a la invocació que fa la disposició final primera, que invoca l'article 149.1.18 CE com a títol habilitant per dictar els preceptes considerats contraris a la Constitució i a l'Estatut, és igualment contrària a la Constitució, ja que les impugnacions de les disposicions que qualifiquen determinats preceptes d'una norma estatal com a bàsics tenen el caràcter de «sistemàtiques» i, per tant, s'han de resoldre en el mateix sentit que les impugnacions referides als preceptes substantius. Conseqüentment, la conclusió d'inconstitucionalitat i d'antiestatutarietat a la qual s'ha arribat respecte de determinats preceptes de la Llei 39/2015, en el sentit que no troben empara en l'article 149.1.18 CE i vulneren les competències de la Generalitat ex articles 136, 150 i 159 EAC, s'estén, també, a la disposició final primera.

Sisena. La resta de preceptes sol·licitats de la Llei 39/2015 no són contraris a la Constitució ni a l'Estatut.

Adoptada per unanimitat.

Barcelona, 22 de desembre de 2015