



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES
DE CATALUNYA

**D I C T A M E N 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**

El Consell de Garanties Estatutàries, amb l'assistència del president Joan Egea Fernández, del vicepresident Pere Jover Presa, dels consellers Eliseo Aja, Marc Carrillo i Jaume Vernet Llobet, del conseller secretari Àlex Bas Vilafranca, i dels consellers Francesc de Paula Caminal Badia, Joan Ridao Martín i Carles Jaume Fernández, ha acordat emetre el següent

D I C T A M E N

Sol·licitat pel Govern de la Generalitat, sobre la Llei 15/2014, de 16 de setembre, de racionalització del sector públic i altres mesures de reforma administrativa (BOE núm. 226, de 17 de setembre de 2014).

A N T E C E D E N T S

1. El dia 29 d'octubre de 2014 va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries un escrit de la vicepresidenta del Govern, de 28 d'octubre (Reg. núm. 4373), pel qual, en compliment del que preveuen els articles 16.2.a i 31.1 de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries, es comunicava al Consell l'Acord del Govern de la Generalitat, de 28 d'octubre de 2014, de sol·licitud d'emissió de dictamen sobre la conformitat amb la Constitució espanyola i l'Estatut d'autonomia de Catalunya dels articles 23, 25, 26, article 30 apartats tres.8.a, quatre i set i la disposició transitòria vuitena de la Llei 15/2014, de 16 de setembre, de racionalització del sector públic i altres mesures de reforma administrativa.

L'òrgan sol·licitant demana d'aquest Consell el dictamen, que té caràcter preceptiu segons l'article 76.3 EAC, per al cas que s'acordés interposar un recurs d'inconstitucionalitat.

2. El Consell de Garanties Estatutàries, en la sessió del dia 30 d'octubre de 2014, després d'examinar la legitimació i el contingut de la sol·licitud, la va admetre a tràmit i es va declarar competent per emetre el dictamen corresponent, d'acord amb l'article 24.2 de la seva Llei reguladora. Se'n va designar ponent el conseller senyor Francesc de Paula Caminal Badia.

3. En la mateixa sessió, d'acord amb l'article 25, apartat 5, de la Llei 2/2009, el Consell va acordar adreçar-se al Govern a fi de sol·licitar-li la informació i la documentació complementàries de què disposés amb relació a la matèria sotmesa a dictamen.

4. En data 24 de novembre de 2014 es va rebre en el Registre del Consell (Reg. núm. 4467) un escrit de la vicepresidenta del Govern de la Generalitat,

que adjuntava com a documentació complementària un informe elaborat per l'Entitat Autònoma del Diari Oficial i de Publicacions, de 18 de setembre de 2014, sobre la Llei 15/2014, de racionalització del sector públic i altres mesures de reforma administrativa, i un altre Informe elaborat per la Secretaria General de l'Esport, de 27 d'octubre de 2014, relatiu a «la modificació de l'art. 32.4 de la Llei 10/1990, de l'esport».

5. Finalment, després de les corresponents sessions de deliberació, es va fixar com a data per a la votació i per a l'aprovació del Dictamen el dia 27 d'octubre de 2014.

FONAMENTS JURÍDICS

Primer. L'objecte del dictamen

D'acord amb els antecedents del Dictamen que s'han descrit, i a l'empara de l'article 31.1 de la nostra Llei constitutiva, el Govern demana el parer d'aquest Consell sobre determinats preceptes de la Llei 15/2014, de 16 de setembre, de racionalització del sector públic i altres mesures de reforma administrativa, amb caràcter preceptiu i previ a la interposició, si escau, del corresponent recurs d'inconstitucionalitat davant del Tribunal Constitucional. En concret, respecte dels articles 23, 25, 26, part de l'article 30.tres, l'article 30.quatre i .set i la disposició transitòria vuitena.

A fi d'emetre la nostra opinió consultiva, cal descriure en primer lloc el marc normatiu en el qual s'insereixen els preceptes sol·licitats de la Llei 15/2014, i, seguidament, indicar breument el seu contingut i la seva finalitat, així com també els motius en què es fonamenten els dubtes de constitucionalitat i d'estatutarietat que susciten. Addicionalment, apuntarem l'estructura que

presentarà el Dictamen per poder donar adequada resposta a les concretes qüestions plantejades.

1. La Llei 15/2014, en termes generals, i tal com declara en el preàmbul, forma part d'un conjunt de mesures legislatives que pretenen implantar les recomanacions efectuades per la Comissió per a la Reforma de les Administracions Públiques (CORA), creada el 26 d'octubre de 2012. D'aquesta manera, la seva finalitat, globalment considerada, és «assegurar que els serveis públics es presten de la manera més eficient i amb el menor cost possible: que s'aprofiten totes les economies d'escala, que no es produeixen solapaments ni duplicitats i que els procediments són simples i estandarditzats». Amb aquests objectius incorpora mesures tant per a la reordenació del sector públic institucional com en altres àmbits de l'activitat administrativa.

Entre les mesures adoptades i pel que afecta únicament a l'objecte d'aquest Dictamen, la principal reforma en l'àmbit esportiu, com diu el preàmbul, és la implantació d'una «llicència esportiva única que, una vegada obtinguda, habiliti el seu titular per participar en qualsevol competició oficial, sigui quin sigui l'àmbit territorial». Es tracta d'una mesura que «contribueix decisivament a l'extensió del principi d'unitat de mercat a l'àmbit de l'esport no professional, ja que ha de permetre eliminar duplicitats i reduir els tràmits administratius necessaris per a la pràctica esportiva» i que també abaratirà «els costos associats a l'obtenció de les llicències». L'anterior pot comportar que les federacions estatals percebin menys ingressos per l'expedició o homologació de llicències d'àmbit estatal, raó per la qual la Llei remet a un futur reglament l'establiment dels criteris per determinar la corresponent compensació, sempre amb l'acord previ adoptat per la corresponent assemblea general de la respectiva federació estatal.

Per dur a terme aquesta reforma, l'article 23 de la Llei 15/2014, dins del conjunt de normes sobre les «Mesures de simplificació administrativa per a ciutadans i empreses», del capítol III, modifica l'article 32.4 de la Llei 10/1990, de 15 d'octubre, de l'esport. En aquest sentit, i en la línia del que s'ha indicat, estableix el requisit d'estar en possessió d'una llicència esportiva autonòmica, 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 llicència, entre d'altres, quan així ho disposi la federació internacional. I també, d'acord amb la innovació del sistema de llicències esportives, introdueix una nova regulació del sistema de fixació 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, i s'atribueix a les darreres l'elaboració i l'actualització del cens de llicències esportives. Finalment, 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.

Una altra de les mesures adoptades afecta l'àmbit del procediment administratiu i es refereix al «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». Això permetrà que les administracions autonòmiques i locals també publiquin els seus anuncis en el BOE, de forma gratuïta, per tractar-se d'insercions obligatòries. D'aquesta manera, el ciutadà, «mitjançant l'accés a un únic lloc i amb la garantia i la seguretat jurídica que suposa el "Butlletí Oficial de l'Estat", pot tenir coneixement de tots els anuncis per ser notificat que el puguin afectar, independentment de quin sigui l'òrgan que els efectua o la matèria sobre la qual versen».

En connexió amb aquest aspecte de la reforma, l'article 25 de la Llei 15/2014 modifica 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 (en endavant, LRJPAC) i introdueix en aquesta darrera norma legal les disposicions addicional vint-i-unena i transitòria tercera. El nou article 59.5 LRJPAC prescriu la publicació en el BOE (gratuïta), mitjançant el corresponent anunci, de les notificacions que s'han de practicar en un procediment administratiu quan: els interessats siguin desconeguts, s'ignori el lloc de la notificació o el mitjà emprat no permeti tenir constància de la recepció per part d'aquests o del seu representant, així com tampoc de la data, la identitat i el contingut de l'acte notificat (art. 59.1 LRJPAC) o quan s'hagi intentat la notificació i no s'hagi pogut practicar. D'aquesta manera, la publicació prèvia en el butlletins de les comunitats autònomes o de la província o en altres mitjans, com ara el tauler d'anuncis dels ajuntaments o el consolat, esdevé de caràcter potestatiu. Així mateix, les previsions de l'article 59.5 LRJPAC s'apliquen també als procediments que comptin amb una normativa específica, en cas que concorrin els supòsits que tot just s'han descrit (nova disp. add. vint-i-unena LRJPAC). I el nou règim de publicació dels actes administratius, tal com disposa la nova disposició transitòria tercera LRJPAC, entrarà en vigor i resultarà d'aplicació a partir de l'1 de juny de 2015, tant pel que fa als procediments iniciats posteriorment, com als que ja estan en tramitació.

De semblant manera, l'article 112 de la Llei 58/2003, de 17 de desembre, general tributària (en endavant, LGT), en la redacció donada per l'article 26 de la Llei 15/2014, preveu la publicació dels anuncis en el BOE, quan no sigui possible efectuar la notificació a l'interessat o al seu representant per causes no imputables a l'Administració tributària i un cop intentada almenys dues vegades en el domicili fiscal (o una si el destinatari consta com a desconegut en aquest domicili o lloc), o en el domicili designat per l'interessat si es tracta

d'un procediment per ell mateix iniciat. Per altra part, les oficines de les administracions tributàries corresponents al darrer domicili fiscal conegut podran publicar també aquests anuncis.

L'article 30 de la Llei 15/2014 dóna nova redacció a diversos preceptes de la Llei 38/2003, de 17 de novembre, general de subvencions (en endavant, LGS) (entre d'altres, els art. 18, 20, 23.2 i 62.3), i crea un «sistema nacional de publicitat de subvencions» a partir de l'articulació de la «base de dades nacional de subvencions» (en endavant, BDNS), si bé no apareix cap argumentació o justificació específica d'aquesta reforma en el preàmbul de la norma. Ara bé, del text del precepte es deriva que, d'una banda, es pretén que l'esmentada base estatal tingui la finalitat de promoure la transparència, i de l'altra, que serveixi d'instrument per a la planificació de les polítiques públiques, i per millorar la gestió i col·laborar en la lluita contra el frau de subvencions i ajuts públics (art. 20.8.a Llei 38/2003, modificat per l'art. 30.tres Llei 15/2014). Per aquesta raó, a partir de la reforma, la BDNS publicarà totes les convocatòries subjectes a la Llei 38/2003 i el BOE un extracte d'aquelles (art. 23.2 LGS, modificat per l'art. 30.quatre de la Llei 15/2014). En consonància amb això, les administracions concedents de la subvenció tindran l'obligació de comunicar a la BDNS el text de la convocatòria i la informació que aquesta els requereixi. En cas que no ho facin, seran multades amb 3.000 euros, multa que es podrà reiterar mensualment fins que es compleixi l'esmentada obligació (art. 20.8.a i 62.3 Llei 38/2003, modificats per l'art.30, apts. tres i set Llei 15/2014, respectivament).

Finalment, en allò que fa referència a les modificacions legals que, com hem apuntat, són objecte del Dictamen, cal assenyalar que la disposició final quarta declara que el precepte de la Llei referit a les notificacions en el procediment administratiu en general (art. 25) es dicta a l'empara de l'article 149.1.18 CE, i el relatiu al procediment tributari (art. 26), de l'article

149.1.14 CE. Amb relació als altres temes que s'han exposat anteriorment no invoca, però, cap títol competencial per fonamentar la seva regulació.

2. La sol·licitud de dictamen, com hem avançat, planteja dubtes de constitucionalitat i d'estatutarietat respecte dels següents articles: l'article 23, que modifica l'article 32.4 Llei 10/1990, de 15 d'octubre, de l'esport; l'article 25, apartat U, que modifica l'apartat 5 de l'article 59 LRJPAC, i els apartats dos i tres, que afegeixen a la LRJPAC dues noves disposicions, l'addicional vint-i-unena i la transitòria tercera; l'article 26, que modifica l'article 112 de la Llei 58/2003, de 17 de desembre, general tributària; l'article 30, apartat tres, en la nova redacció que dona a l'article 20.8.a de la Llei 38/2003, de 17 de novembre, general de subvencions; l'article 30, apartats quatre i set, que modifiquen els articles 23.2 i 62.3 de l'esmentada Llei 38/2003, respectivament, i la disposició transitòria vuitena de la Llei 15/2014.

No ens estendrem ara en l'explicació del contingut d'aquests preceptes, que ja s'ha fet anteriorment en les seves línies generals i que es farà més detalladament en els fonaments jurídics següents, de forma que passarem a exposar els motius principals en els quals el sol·licitant basa les crítiques d'inconstitucionalitat i d'antiestatutarietat.

Respecte de l'article 23 de la Llei 15/2014, el Govern considera que la nova regulació de la llicència esportiva suposa que «ja no seran les federacions esportives catalanes les que atorgaran necessàriament les llicències federatives que habiliten per participar en competicions oficials a Catalunya, ni les que podran formalitzar acords o convenis amb altres federacions autonòmiques per determinar els efectes de les llicències federatives atorgades més enllà del territori de la comunitat autònoma». I això anterior sense que el legislador estatal tingui cap títol competencial específic, contravenint la doctrina constitucional sobre els supòsits en què pot

intervenir en aquest àmbit material, que és de competència exclusiva de la Generalitat (art. 134 EAC), i el principi d'extraterritorialitat (art. 115 EAC).

Quant a l'article 25 de la Llei 15/2014, al·lega que la previsió amb caràcter general d'un «Tauler únic de notificacions», sobre la base de la pretensió de millorar la posició dels interessats, vulnera l'article 68.5 EAC, pel fet que «priva d'eficàcia les publicacions efectuades per les administracions autonòmiques en els seus propis butlletins oficials», de manera que «si bé admet que les notificacions també es puguin publicar en aquests butlletins, només atorga efectes a la practicada en el BOE».

La petició també considera que aquesta contradicció amb l'article 68.5 EAC és aplicable a l'article 26 de la Llei 15/2014, pel fet que suprimeix la publicació en els butlletins oficials de les comunitats autònomes de les notificacions edictals en matèria tributària i estableix que les notificacions per compareixença només es publiquin en el BOE i en l'oficina de l'administració tributària corresponent. Per aquesta raó, «tampoc les notificacions per compareixença emeses per l'administració tributària catalana, referides als tributs cedits que gestiona o als tributs propis, no es publicaran al DOGC».

A continuació, manifesta que la regulació prevista als apartats tres i quatre de l'article 30 de la Llei 15/2014, que modifica el règim de publicitat de les subvencions mitjançant la BDNS, també contradiu l'article 68.5 EAC, en la mesura que «comporta que l'eficàcia de la convocatòria no derivi de la publicitat d'aquesta en el butlletí oficial de la comunitat autònoma, sinó de la seva publicació en una base de dades estatals i, en extracte, en el BOE i en el DOGC». Per altra part, introdueix un «nou tràmit en el procediment d'aprovació de la convocatòria de subvencions del que deriva una causa d'anul·labilitat de la convocatòria» que vulnera l'article 114 EAC.

A l'últim, entén que l'apartat set del mateix article 30 de la Llei 15/2014 preveu una nova infracció adreçada a les administracions estatals, autonòmiques i locals i als seus organismes i entitats dependents, que comporta una sanció pecuniària i constitueix «un control jeràrquic sobre la Generalitat, que és contrari als articles 137 i 153 CE».

3. Per finalitzar, i a fi de respondre a bastament els dubtes plantejats per la sol·licitud, cal indicar que analitzarem els preceptes qüestionats de la Llei 15/2014, agrupant-los segons el seu contingut i llur finalitat. Així, en el fonament jurídic segon exposarem el marc constitucional i estatutari que afecta l'expedició de les llicències esportives per part de les federacions esportives autonòmiques i al repartiment econòmic que se'n deriva i l'aplicarem a l'article 23 i a la disposició transitòria vuitena de la Llei 15/2014; i en el darrer i tercer fonament jurídic, indicarem el paràmetre constitucional i estatutari en el qual s'insereix la normativa referida a la publicació dels actes de les administracions públiques en els corresponents diaris i butlletins oficials i a la seva eficàcia, amb caràcter general per al procediment administratiu i en el decurs de diferents procediments administratius sectorials i, tot seguit, l'aplicarem als articles 25, 26 i 30, una part de l'apartat tres i els apartats quatre i set.

Segon. El marc constitucional i estatutari en matèria d'esports i la seva aplicació als preceptes objecte de dictamen

En aquest fonament jurídic analitzarem l'adequació a la Constitució i a l'Estatut de l'article 23 i de la disposició transitòria vuitena de la Llei 15/2014, ambdós qüestionats per la sol·licitud de dictamen.

1. L'article 23 de la Llei 15/2014, que forma part del capítol III «Mesures de simplificació administrativa per a ciutadans i empreses», modifica l'apartat 4 de l'article 32 de la Llei 10/1990, de 15 d'octubre, de l'esport.

Com hem avançat, el preàmbul de la Llei objecte de dictamen, a l'inici de l'apartat IV, diu que un dels objectius de la Comissió per a la Reforma de les Administracions Públiques és la simplificació de procediments, reduint traves burocràtiques i impulsant l'administració electrònica. Entre les reformes proposades, s'implanta la «llicència esportiva única», com a mesura que contribueix decisivament a l'extensió del principi d'unitat de mercat en l'àmbit de l'esport no professional.

El nou apartat 4 de l'article 32, que forma part de la regulació de la participació en competicions oficials estatals o internacionals de les federacions esportives autonòmiques de la Llei 10/1990, en la part qüestionada per la sol·licitud, conté una regulació prou prolixa de l'obligatorietat de la possessió d'una llicència esportiva autonòmica per poder participar en qualsevulla competició esportiva oficial. Aquesta llicència, que serà expedida per les federacions autonòmiques que estiguin integrades a la federació estatal, produeix efectes en els àmbits estatal i autonòmic i obliga la federació autonòmica a comunicar a l'estatal les inscripcions i les modificacions que es produeixen. Les condicions i els requisits per a la seva expedició s'han de determinar reglamentàriament (par. primer).

El mateix precepte preveu a continuació els supòsits en què l'expedició de la llicència correspon a la federació estatal: per inexistència de la federació autonòmica; per causa d'impossibilitat material d'aquesta; quan així ho determini la federació autonòmica mateixa o quan no s'hagi integrat en la federació estatal. Igualment, li correspon l'expedició de les llicències per a les quals sigui necessari comptar amb un visat o autorització prèvia de la

federació esportiva internacional corresponent i, particularment, quan així es desprengui dels estatuts d'aquestes federacions internacionals (par. segon).

Seguidament, la norma atribueix al reglament la determinació dels criteris per fixar el repartiment econòmic corresponent a la quantia global obtinguda per les federacions autonòmiques per l'expedició de llicències, i això sens perjudici del lliure establiment i la percepció de la quota per part de cada federació autonòmica. La repartició subsegüent s'adoptarà en l'assemblea general de la federació estatal que correspongui, amb el suport del vot favorable, almenys, de dos terços dels responsables de les federacions territorials que s'hagin designat per a aquesta tasca, que han de representar, al seu torn, i, com a mínim, dos terços de les llicències de la modalitat esportiva afectada. En el cas que no hi hagi acord entre la federació autonòmica i l'estatal sobre la determinació de la quantia econòmica que correspon a cadascuna, caldrà sotmetre's a arbitratge d'un òrgan independent designat pel Consell Superior d'Esports i pels representants de totes les comunitats autònomes (par. tercer).

Per altra part, s'atribueix a les federacions d'àmbit estatal l'elaboració i l'actualització del cens de llicències, sens perjudici que les federacions autonòmiques puguin elaborar els corresponents censos o registres de llicències que expedixin (par. quart).

El nou apartat del precepte que s'analitza fineix declarant la inhabilitació per obtenir una llicència i per participar en competicions de qualsevol modalitat esportiva dels esportistes i altres subjectes que hagin estat sancionats per dopatge, tant en l'àmbit estatal, com en l'autonòmic i l'internacional. Addicionalment, preveu que el Consell Superior d'Esports i les comunitats autònomes acordin els mecanismes que permetin estendre els efectes d'aquestes decisions als àmbits competencials respectius, com també declara que no podran obtenir una llicència aquells que es trobin inhabilitats per una

sanció prevista a la Llei orgànica 3/2013, de 20 de juny, de protecció de la salut.

Pel que fa a la disposició transitòria vuitena de la Llei 15/2014, anomenada «Llicència esportiva única», regula el supòsit de les federacions que, a l'entrada en vigor de la Llei 15/2014, ja haguessin incorporat als seus estatuts l'expedició de llicències d'acord amb el que regula la nova redacció de l'article 32.4 suara explicat, o ja comptessin amb un sistema d'expedició de llicència única.

Finalment, quant als títols competencials invocats per la Llei 15/2014 per regular les diferents previsions que s'hi contenen, ja hem dit que la disposició final quarta res no diu respecte d'aquest article 23 ni tampoc sobre la disposició transitòria vuitena.

2. Els motius de la sol·licitud els centra el Govern en les mesures previstes en el capítol III de la Llei 15/2014, tot dient que tenen la finalitat de simplificar els procediments administratius que poden incidir en l'àmbit de competències de la Generalitat de Catalunya. A més, afegeix que el text legal sembla «traslladar a l'àmbit esportiu els principis d'extraterritorialitat que deriven de la Llei de garantia de la unitat de mercat».

I, concretant, respecte a la modificació de l'article 32.4 de la Llei 10/1990, incorporada per l'article 23 de la Llei dictaminada, planteja que no seran les federacions esportives catalanes les que expediran necessàriament les llicències esportives habilitants per participar en competicions oficials a Catalunya, ni les que podran formalitzar acords o convenis amb altres federacions autonòmiques per determinar els efectes de les llicències federatives atorgades més enllà del territori de la comunitat autònoma. A parer del Govern, això implica una afectació competencial en matèria d'esports de l'article 134 EAC en un àmbit en què l'Estat no disposa d'un títol

específic, i en el qual la jurisprudència constitucional ha reconegut que només pot intervenir en determinades condicions i de manera concurrent amb les comunitats autònomes quan sigui necessària una actuació supraautonòmica perquè es requereixi un enfocament global i no fragmentat, o quan calgui una coordinació perquè hi ha una incidència de l'esport en un altre àmbit competencial, per exemple la salut, o l'esport d'alt rendiment (STC 80/2012, de 18 d'abril, i 110/2012, de 23 de maig).

Argumenta que l'expedició de llicències, malgrat residir en les federacions autonòmiques, no impedeix que es produeixi una vulneració competencial, ja que sobre la base del principi d'extraterritorialitat i, per al cas que no existeixi acord entre federacions autonòmiques, qualsevol llicència federativa habilitarà per participar en una competició oficial. D'altra banda, afegeix que la llicència federativa única no feia cap falta establir-la ja que les federacions autonòmiques, mitjançant tècniques de col·laboració, havien solucionat l'enfocament global de l'esport, i això ho prova la mateixa disposició transitòria vuitena de la Llei dictaminada, quan regula les llicències úniques ja acordades entre federacions esportives autonòmiques. A més, la llicència federativa autonòmica —diu— equival a una llicència federativa estatal.

La petició clou denunciant que la norma imposa els criteris de repartiment de les quanties que genera l'atorgament de les llicències federatives i que això (el contingut del qual es troba al tercer paràgraf del nou apartat 4 de l'article 32 de la Llei 10/1990, de 15 d'octubre, de l'esport) incideix i condiona la competència de la Generalitat de Catalunya per regular el règim jurídic de les federacions.

Conseqüentment, el sol·licitant, centrant-se en la regulació de la llicència esportiva autonòmica que efectuen els paràgrafs primer i tercer del nou article 32.4 de la Llei 10/1990, modificat per l'article 23 de la Llei 15/2014, i en la disposició transitòria vuitena d'aquesta mateixa Llei, planteja els seus

dubtes en el sentit de si vulneren les competències de la Generalitat de Catalunya en matèria esportiva previstes a l'article 134 EAC i no s'adiuen amb l'abast territorial de les competències de la Generalitat de Catalunya de conformitat amb l'article 115 EAC.

3. D'acord amb el contingut material d'aquests dos preceptes i la seva finalitat, resulta clar que allò que principalment regulen és la llicència que han d'expedir les federacions per habilitar la participació en competicions oficials de qualsevol modalitat esportiva, com també els seus requisits i efectes. En aquest sentit, hom pot dir que es tracta d'unes previsions normatives que s'insereixen plenament entre els aspectes que componen de forma substantiva la matèria «esports», el nucli de la qual està constituït pel feix d'activitats, funcions i instituts jurídics associats a aquest sector material. Així, els dos preceptes qüestionats 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, amb relació als requisits que s'exigeixen per poder participar en les competicions oficials. Per tant, el títol competencial predominant, per la seva vinculació directa i immediata i perquè es tracta del més específic, és el d'esports.

A) Dit això, cal tenir present que l'esport constitueix una manifestació i un fenomen social que es pot projectar sobre nombroses dimensions. Però, al mateix temps, és clar que es tracta d'una matèria competencial diferenciada expressament dins del bloc de la constitucionalitat, que la Generalitat ha assumit en exclusiva (art. 134.1 EAC), en la mesura que l'article 149.1 CE no assigna a l'Estat competències en aquest àmbit concret i que l'article 148.1.19 CE li permet fer-ho. El fet que l'article 43.3 CE declari que els poders públics fomentaran l'esport no ens porta a una conclusió diferent, si tenim en compte que aquesta no és una norma atributiva de competències, sinó que s'ha de fer efectiva a través del sistema de distribució competencial.

Així, l'article 134 EAC atribueix a la Generalitat la competència exclusiva en matèria d'esport i, entre d'altres, «[e]l foment [...], la projecció de la pràctica de l'activitat física i de l'esport arreu de Catalunya, a tots els nivells socials»; «[l]'establiment del règim jurídic de les federacions [...] que promouen i organitzen la pràctica de l'esport i de l'activitat física en l'àmbit de Catalunya» i la «regulació en matèria de disciplina esportiva, competitiva [...] de les entitats que promouen i organitzen la pràctica esportiva» (lletres a, d i e).

En desenvolupament de les competències estatutàries i a l'empara de l'Estatut llavors vigent (art. 9.29), de forma destacada, es va dictar el Decret legislatiu 1/2000, de 31 de juliol, pel qual s'aprova el Text únic de la Llei de l'esport i, més recentment, el Decret 58/2010, de 4 de maig, de les entitats esportives de Catalunya.

No obstant el que s'ha exposat, i malgrat la inexistència d'un títol competencial sectorial exprés a favor de l'Estat en l'àmbit de l'esport, aquest ha dictat, entre d'altres, la Llei 10/1990, de 15 d'octubre, de l'esport, la modificació de la qual és ara objecte de dictamen. Per la seva part, el Tribunal Constitucional, i sense emparar-se en una competència constitucional expressa, reconeix que l'esmentada Llei 10/1990 «se aprueba con el objeto de proceder a "la ordenación del deporte, de acuerdo con las competencias que corresponden a la Administración del Estado" y a la coordinación "con las Comunidades Autónomas y, en su caso, con las Corporaciones Locales, [de] aquellas [otras competencias] que puedan afectar, directa y manifiestamente, a los intereses generales del deporte en el ámbito nacional"; ley que no fue objeto de reproche competencial alguno por parte de ninguna Comunidad Autónoma, como tampoco lo fue su predecesora (Ley 13/1980, de 31 de marzo)» (STC 80/2012, de 18 d'abril, FJ 7.a, fent cita de la STC 16/1996, d'1 de febrer).

I, així mateix, admet la possibilitat que, atesa la realitat «poliédrica» de l'esport, l'Estat intervingui a l'empара de diverses competències, com ara, les relacions internacionals (STC 165/1994, de 26 de maig, i STC 80/2012); sanitat (STC 194/1998, d'1 d'octubre, FJ 7); la seguretat pública (STC 148/2000, d'1 de juny, FJ 6) o, fins i tot, la cultura (STC 106/1996, de 12 de juny, FJ 2 i 3). En aquest sentit, 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 algunos casos, una actuación supraautonómica, por requerir de un enfoque global y no fragmentado, o de la coordinación de diversas actuaciones, o por tratarse de actuaciones en las que la materia deporte se entronca con otra materia atribuida competencialmente al Estado» (STC 80/2012, FJ 7.a).

B) No podem tancar el paràmetre aplicable als dos preceptes de la Llei 15/2014, abans exposats, sense referir-nos al principi d'unitat de mercat a què al·ludeix el seu preàmbul per tal de justificar la imposició de la llicència esportiva única i al criteri de la territorialitat de les competències autonòmiques que, pel que fa a Catalunya, està previst a l'article 115 EAC.

Quant al primer, com vàrem dir en el DCGE 5/2014, de 14 de febrer, sobre la Llei 20/2013, de 9 de desembre, de garantia de la unitat de mercat, aquesta:

«és assegurada, en primer lloc, per l'establiment d'un marc jurídic unitari per al desenvolupament de les activitats econòmiques de tots els operadors econòmics públics i privats, que vincula tots els poders públics (estats, autonòmics i locals), i també per la garantia de la lliure circulació de persones i de béns, que troben un ancoratge constitucional més intens en el contingut d'alguns drets i llibertats (art. 19, 33, 35 i 38 CE). En segon lloc, la unitat també és garantida a través de l'atribució a l'Estat de les facultats necessàries per a una direcció unitària de la política econòmica, facultats que,

essencialment, es manifesten en les competències que li reconeix l'article 149.1.13 CE (entre d'altres, les STC 196/1988, de 17 d'octubre, FJ 2, i 96/1990, de 24 de maig, FJ 3).» (FJ 2)

Per tant, les mesures que pugui adoptar l'Estat per tal de fer efectiu el principi d'unitat de mercat han de tenir un evident contingut econòmic, rellevant per a l'economia general i que, si escau, les connectaria amb el títol competencial de l'article 149.1.13 CE. Com sabem, el caràcter transversal d'aquest títol imposa la seva interpretació restrictiva, a fi d'evitar el risc que pugui emparar qualsevol regulació amb independència de la seva naturalesa, distorsionant així la lògica constitucional que presideix el sistema de distribució competencial (DCGE 9/2012, de 2 d'agost, FJ 2.2). Així, la matèria que ara es dictamina, que es refereix a la pràctica de l'esport no professional, sense finalitats lucratives, resulta clar que no té una immediata ni directa relació amb l'economia ni constitueix tampoc una mesura substantiva ni específica de la planificació econòmica i que, per tant, no està vinculada al principi econòmic d'unitat de mercat ni a l'esmentada competència econòmica estatal.

Rebutjada, doncs qualsevol relació dels preceptes dictaminats amb el principi d'unitat de mercat, cal fer referència a alguns aspectes del criteri de la territorialitat de les competències autonòmiques pel fet que la llicència esportiva única porta inclosa la producció d'efectes jurídics en qualsevol indret de l'Estat.

Així, també en el mateix Dictamen, abans citat, hem dit que l'apartat 1 de l'article 115 EAC, després de reconèixer la regla general segons la qual «l'àmbit material» de les competències de la Generalitat «és "[...] el territori de Catalunya [...]", tot seguit introdueix com a excepció "[...] els supòsits a què fan referència expressament aquest Estatut i altres disposicions legals que estableixen l'eficàcia jurídica extraterritorial de les disposicions i actes de

la Generalitat". Per tant, és una conseqüència lògica que les competències autonòmiques tenen el seu àmbit natural d'exercici en el territori de Catalunya, però això no obsta perquè, si escau, també tinguin efectes extraterritorials.» (FJ 2.4).

Sobre aquesta qüestió cal recordar que la doctrina constitucional ha reiterat que el principi de territorialitat de les normes i els actes de les comunitats autònomes no pot ser interpretat «en unos términos que impidan a las instancias autonómicas, en el ejercicio de sus competencias, adoptar decisiones cuyas consecuencias puedan proyectarse sobre otros lugares del territorio nacional» (per totes, STC 168/2004, de 6 d'octubre, FJ 5). De la mateixa manera, tampoc «las razones técnicas o de eficacia no pueden crear por sí mismas competencias estatales, ni tampoco la necesidad de asegurar una acción conjunta, una información recíproca o una maximización de la eficacia, cuando al respecto el Estado no pueda invocar competencia propia alguna» (STC 115/1991, de 23 de maig, FJ 2).

I, igualment, allò que no permet l'abast territorial de les activitats objecte de les diverses competències és desplaçar, sense més, la titularitat de la competència controvertida a l'Estat. De fet, aquest trasllat de titularitat, certament excepcional, només seria procedent quan, a més de l'abast territorial superior al d'una comunitat autònoma del fenomen objecte de la competència, l'activitat pública que sobre aquest s'exerceixi no sigui susceptible de fraccionament i, tot i així, en aquest cas, quan «dicha actuación tampoco pueda ejercerse mediante mecanismos de cooperación o coordinación, y por ellos requiera un grado de homogeneización que sólo pueda garantizar su atribución a un único titular, forzosamente el Estado, y cuando sea necesario recurrir a un ente supraordenado con capacidad para integrar intereses contrapuestos de sus componentes parciales, sin olvidar el peligro inminente de daños irreparables que nos sitúa en el terreno del

estado de necesidad» (entre d'altres, recentment, i recollint doctrina anterior, la STC 123/2014, de 21 de juliol, FJ 7).

Aquesta doctrina es recepiona també en l'àmbit específic de l'esport, on es recorda que el principi de supraterritorialitat no es pot utilitzar per atribuir competències fora dels casos en què així ho prevegi expressament el bloc de la constitucionalitat. D'aquesta manera, no està vedat a les comunitats autònomes, en ús de les seves competències pròpies, adoptar decisions que puguin produir conseqüències en altres indrets del territori estatal o internacional, sempre que «no se condicione o enerve el ejercicio de competencias estatales propias» (STC 80/2012, FJ 7).

En concret, en examinar el tema de llicències en els sectors de la caça i la pesca, el Tribunal Constitucional va considerar contrari a la Constitució que l'Estat, invocant les seves competències sobre el medi ambient (art. 149.1.23 CE), determinés quins havien de ser els efectes territorials de les llicències autonòmiques, ja que això anterior «se sale lisa y llanamente de la materia que sirve de respaldo a esta Ley y se encuentra por tanto extramuros de la protección del medio ambiente» (STC 102/1995, de 26 de juny, FJ 28).

Així mateix, aquest Consell, en el ja esmentat DCGE 5/2014, tot i les diferències que pot presentar amb el supòsit que ara s'examina, ha dit que:

«En suma, l'efecte de l'aplicació del principi d'eficàcia en tot el "territori nacional" de les actuacions administratives establert en el capítol V LGUM presenta una doble conseqüència: la disposició general o l'acte administratiu aprovat des de "l'autoritat d'origen" té un efecte extraterritorial que produeix plens efectes jurídics, perquè "l'autoritat de destinació" està obligada a assumir la seva validesa (art. 19.3 LGUM). Però, a més, davant d'aquesta disposició o acte no es poden oposar les disposicions o actes procedents de "l'autoritat de destinació", que queden, efectivament, desplaçats. I, tot això,

amb abstracció d'allò que preveu l'article 115.1 EAC, segons el qual "l'àmbit material de les competències de la Generalitat està referit al territori de Catalunya excepte en els supòsits a què fan referència expressament aquest Estatut i altres disposicions legals que estableixen l'eficàcia jurídica extraterritorial de les disposicions i actes de la Generalitat"». (FJ 2.4.D)

Per les raons exposades, conclou que es desactiva de forma parcial la territorialitat ex article 115.1 EAC perquè les disposicions i els actes de la Generalitat solament s'aplicaran als operadors econòmics que hagin obtingut per l'autoritat competent de Catalunya l'habilitació administrativa per desenvolupar la seva activitat econòmica. I això es fa de manera indiscriminada perquè resulten afectades totes les competències previstes a l'Estatut relacionades amb els sectors lligats a activitats econòmiques. (FJ 2.4.D).

4. A continuació, aplicarem el paràmetre exposat a l'article 23 i a la disposició transitòria vuitena de la Llei 15/2014. Respecte a l'article 23, que modifica l'apartat 4 de l'article 32 de la Llei 10/1990, de 15 d'octubre, de l'esport, haurem d'examinar únicament el que ha estat objecte de crítica expressa a la petició i, per tant, els paràgrafs primer i tercer, referits a la regulació de l'expedició de la llicència per part de les federacions esportives autonòmiques per participar en competicions oficials, cosa que inclou, entre d'altres la imposició per l'Estat d'efectes extraterritorials i la previsió d'un règim econòmic de repartiment de les quanties que se'n deriva, incloent-hi el que transitòriament correspon a les federacions que ja expedien aquest tipus de llicència esportiva, que denomina «única».

Segons l'anterior, farem esment, prèviament i breument, a alguns trets generals comuns que presenten en el nostre ordenament jurídic les federacions esportives i la llicència esportiva.

Pel que fa a les federacions esportives, el Tribunal Constitucional, ja aviat, a la STC 67/1985, de 24 de maig, atenint-se a la qualificació que d'aquestes efectuava el text de la Llei 13/1980, de 31 de març, general de la cultura física i de l'esport, va considerar que no eren associacions constituïdes a l'empara del dret fonamental de l'article 22 CE, i les va definir com associacions de caràcter privat a les quals la llei atribuïa un seguit de funcions de caràcter públic per intervenir en un determinat sector social (FJ 4).

Respecte del concepte de «llicència esportiva», es pot definir com un acte unilateral de naturalesa administrativa i de caràcter reglat, que emana d'una federació esportiva (o d'una administració pública, normalment si es tracta de competicions oficials escolars o universitàries) i que autoritza el seu titular a participar oficialment en les proves i en les competicions que aquella organitzi. Així, s'expedeixen als esportistes però també a altres participants en les competicions, com és el cas dels jutges esportius, els àrbitres i els tècnics o els entrenadors.

D'acord amb la jurisprudència del Tribunal de Justícia de les Comunitats Europees, es tractaria d'una habilitació per poder participar en competicions oficials, que es pot distingir d'altres dos tipus de relacions: l'afiliació, que vincula el jugador a l'associació, i la fitxa, que el vincula a un club (STJE Bosman, de 15 de desembre de 1995, ap. 6, referida a la transferència de jugadors entre les associacions o federacions esportives de futbol).

Cal recordar que les competicions esportives oficials són la prova o el conjunt de proves organitzades per la federació (també per les administracions o altres ens públics), en el context d'un marc localitzat que, entre d'altres, permet distingir el seu abast territorial, que pot ser local, autonòmic, interautonòmic, estatal i internacional, essent aquesta darrera tipologia de naturalesa essencialment privada.

Habitualment, correspon a cada federació esportiva determinar la qualificació de la competició com a «oficial» per modalitats o disciplines en el seu respectiu àmbit territorial, de manera que pot succeir que una mateixa competició tingui aquesta naturalesa per a una federació autonòmica i no sigui oficial per a una altra federació, tot i que hi participin esportistes o clubs de qualsevol part de l'Estat. D'acord amb aquests criteris, les federacions aproven la llista de llurs competicions oficials, si bé, algunes com les escolars, ja hem dit que s'oficialitzen directament per la mateixa administració esportiva.

Dit això, i sense entrar en la complexa casuística que poden presentar les llicències esportives, destacarem que la seva expedició per la federació pot suposar l'atribució d'un estatus jurídic al seu titular, que es desenvolupa en el pla organitzatiu de l'entitat a la qual es pertany, com també el reconeixement federatiu d'un dret individual de participació en la competició i, al mateix temps, una obligació de sotmetre's a les decisions i a la disciplina de les autoritats i els representants de les federacions. Però, a més de comportar facultats de supervisió i de control per part de les federacions, constitueix també una font important i específica d'ingressos per a aquestes entitats. I l'anterior, perquè la llicència genera una sèrie de drets econòmics per a l'entitat que l'expedeix, com a contraprestació dels beneficis que comporta per a l'esportista.

Un cop exposat l'anterior, podem dir que tant el règim jurídic de les federacions com l'abast de la seva intervenció en el procés d'expedició de les llicències esportives i la regulació dels efectes d'aquestes mateixes són qüestions de caràcter estructural i organitzatiu de la pràctica esportiva que, d'acord amb el paràmetre abans exposat, formen part de la matèria competencial específica sobre «esports», competència exclusiva de les comunitats autònomes.

La Generalitat, com hem vist, assumeix actualment la competència exclusiva en matèria d'esport a l'article 134 EAC, el qual li atribueix la capacitat per a estructurar, regular i organitzar el sistema de l'esport federat no professional a Catalunya. Pel que interessa a aquest Dictamen, entre d'altres, i com es desprèn explícitament de les lletres *a*, *d* i *e* de l'apartat 1 de l'esmentat precepte estatutari, té potestat 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.

De fet, l'expedició de llicències federatives està regulada en els articles 23.3 i 25.3 del Decret legislatiu 1/2000, de 31 de juliol, pel qual s'aprova el text únic de la Llei de l'esport, que no es limita a exigir la llicència federativa sinó que la vincula amb una assegurança, la responsabilitat civil esportiva i l'assistència sanitària, àdhuc la temporalitat a desenvolupar per reglament. Per la seva part, el Decret 58/2010, de 4 de maig, de les entitats esportives de Catalunya, desenvolupa la llicència federativa en els articles 49.1.m «[f]uncions de les federacions esportives catalanes» i 155 «[c]ontingut de les llicències esportives», article 156 «[f]ormat de les llicències federatives», article 157 «[c]aràcter reglat», article 158 «[n]aturalesa i efectes de les llicències federatives», article 159 «[d]rets de les persones amb llicència federativa de les federacions esportives catalanes», i article 160 «[o]bligacions de les persones amb llicència de les federacions esportives catalanes».

Així mateix, d'acord amb el mateix Decret legislatiu 1/2000, les federacions esportives es defineixen com les «entitats privades d'interès públic i social dedicades a la promoció, la gestió i la coordinació de la pràctica dels esports específics reconeguts dins l'àmbit de Catalunya, constituïdes bàsicament per

associacions o clubs esportius, agrupacions esportives i altres entitats privades sense afany de lucre que entre llurs finalitats socials inclouen el foment i la pràctica de l'activitat física i esportiva i constituïdes també, si escau, per esportistes, tècnics, jutges o àrbitres o altres representants de persones físiques», i que «gaudeixen de personalitat jurídica i capacitat d'obrar plenes per al compliment de llurs fins» (art. 17). Per altra part, hem de constatar que, fins a l'actualitat, i a l'empara de les funcions que li atribueix la normativa catalana (art. 50.3 Decret 58/2010), les federacions esportives autonòmiques celebraven els convenis i els acords de cooperació que consideraven oportuns per dotar d'efectes més enllà del seu àmbit territorial, les llicències per elles expedides.

El concepte de llicència esportiva única, amb efectes extraterritorials, que introdueix el precepte objecte de dictamen com a nova regla general en l'àmbit dels esports no professionals, comportarà que el seu posseïdor gaudeixi del dret a inscriure's i a participar en qualsevol competició esportiva oficial, estatal o autonòmica, sense necessitat d'obtenir, a més, una llicència expressa del lloc on se celebra la competició. En certa manera, pot arribar a desaparèixer l'actual llicència esportiva de les federacions estatals llevat dels concrets supòsits que preveu el nou article 32.4 de la Llei 10/1990 i, en qualsevol cas, quan es tracti de competicions internacionals que requereixin visat o autorització de la federació esportiva internacional corresponent.

Resulta, doncs, ben evident que la llicència federativa autonòmica única permet que qualsevol esportista federat pugui competir a Catalunya, però no permet que la comunitat autònoma fixi les condicions d'aquesta llicència (com ara, l'assegurança, la responsabilitat civil esportiva o l'assistència sanitària), cosa que podria implicar la vulneració del règim jurídic federatiu que correspon establir a la Generalitat ex article 134.1.d EAC, ja que els requisits específics i el contingut de la llicència federativa catalana no podran ser exigits als posseïdors d'altres llicències federatives autonòmiques. I això

anterior, com ja ha dit aquest Consell en altres dictàmens sobre supòsits anàlegs, pot ocasionar que la federació que menys requisits demani sigui la que més llicències expedeixi.

De l'anàlisi del nou paràgraf primer de l'article 32.4 de la Llei 10/1990 es desprèn, doncs, 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'acord amb el paràmetre exposat en el punt 2 del present fonament jurídic i als efectes d'aquest Dictamen, correspon a la Generalitat adoptar totes aquestes decisions de política esportiva vinculades a l'obtenció de les llicències per poder practicar l'esport federat català no professional, com també dissenyar el paper que hi tenen les federacions en aquest àmbit i el règim sota el qual actuen. A més, entenem que no concorren en el cas dictaminat els supòsits que, segons la doctrina constitucional, habilitarien la intervenció estatal en aquest àmbit. Això és així perquè, d'una banda, recordem-ho, la dimensió extraterritorial que pugui tenir qualsevol activitat autonòmica, fenomen o realitat, en aquest cas, esportiva, no trasllada automàticament a l'Estat la competència per ordenar-la o per intervenir en la seva resolució i, encara menys, quan constitucionalment no té atribuïda la competència per fer-ho. I de l'altra, perquè la qüestió que ara es dictamina tampoc no constitueix un supòsit que afecti els interessos subjacents en altres competències sectorials estatals que justifiqui aquesta intervenció.

Finalment, el fet que la mesura implantada pel legislador estatal pugui semblar raonable o eficaç o que, fins i tot, afavoreixi una acció conjunta, no és suficient motiu per crear una competència estatal quan l'Estat no disposa

de la corresponent habilitació per adoptar-la. Admetre el contrari convertiria qualsevol finalitat legítima, en aquest cas, la de la simplificació administrativa, en un títol competencial transversal mitjançant el qual es podrien envair àmbits competencials que pertanyen en exclusiva a les comunitats autònomes i anul·lar les corresponents polítiques sectorials. Per altra banda, aquesta finalitat es pot assolir igualment emprant les corresponents mesures de col·laboració entre les federacions esportives implicades. De fet, com posa de manifest el sol·licitant i es desprèn del que disposa la disposició transitòria vuitena de la Llei 15/2014, cal tenir present, ni que sigui a títol il·lustratiu, que l'actual cooperació entre les federacions esportives autonòmiques, decidida legítimament a l'empara de les competències pròpies sobre esports, ja s'aproximava al resultat pretès amb la llicència esportiva única emesa per les federacions autonòmiques.

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, previst en el tercer paràgraf del precepte que ara es dictamina, participa de les mateixes crítiques que l'establiment d'aquest tipus de llicència. En aquest sentit, tot i que pot semblar coherent que dins de la lògica del nou sistema establert per la Llei 15/2014, es prevegi algun tipus de repartiment de les quanties perquè, presumiblement, es reduirà el nombre de llicències expedides per les federacions estatals, no per això la previsió comentada és constitucional. En efecte, cal parar atenció en el fet que l'Estat està regulant un altre aspecte més, també lligat a la imposició dels efectes extraterritorials de les llicències esportives i que, per tant, està incidint en el nucli propi de la competència autonòmica sobre «esports». En concret, està afectant el règim jurídic de les federacions i el seu sistema de finançament, que hem vist que es nodreix molt principalment de les llicències que expedeixen. No altera aquesta conclusió que la norma dictaminada respecti expressament l'autonomia de les federacions esportives autonòmiques per establir la quota de les llicències, ja que aquesta és una

facultat que, de totes maneres, correspon decidir 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. Així, aquesta norma, connectada substancialment amb les previsions abans dictaminades, incideix també en una matèria que forma part de la competència específica sobre esport, adaptant el règim de repartiment de les quanties econòmiques que deriven de les llicències que expedien les federacions esportives de les comunitats autònomes i que tenien efectes equivalents (presumiblement perquè així ho havien acordat entre elles en exercici de les seves competències exclusives esportives) al que tindrà ara la llicència esportiva única imposada per l'Estat.

En conclusió, després de les consideracions efectuades, resulta clar que l'article 23 de la Llei 15/2014, en la nova redacció que dona als paràgrafs primer i tercer de l'article 32.4 de la Llei 10/1990, i la disposició transitòria vuitena de la Llei 15/2014 incideixen en el sistema actual d'organització de la pràctica esportiva federada i no professional a Catalunya i vulneren les competències exclusives de la Generalitat previstes a l'article 134.1 EAC, com també vulneren l'article 115 EAC.

Tercer. El marc constitucional i estatutari relatiu a la notificació i publicació dels actes administratius i la seva aplicació als preceptes de la Llei objecte de dictamen

En el present fonament jurídic examinarem la constitucionalitat i l'estatutarietat dels articles 25, 26 i 30, apartats tres, quatre i set, de la Llei 15/2014. Per efectuar aquest examen, primerament exposarem el paràmetre general en el qual s'enquadren competencialment els preceptes qüestionats;

seguidament, un cop exposat el seu contingut i la seva finalitat, com també els dubtes que susciten al Govern, aplicarem l'esmentat paràmetre a cadascun a fi de concloure si s'hi adeqüen o no.

D'entrada, hem de fer, però, esment de la disposició final quarta de la Llei 15/2014, sobre els títols competencials, que disposa que l'article 25 es dicta a l'empara de l'article 149.1.18 CE i l'article 26 de l'article 149.1.14 CE, si bé no invoca cap títol competencial concret per a l'article 30.

1. Els articles 25 i 26 de la Llei 15/2014 regulen 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 que allà mateix es detallen, aquesta publicació substitueixi la notificació als interessats. I això ho fan, tant amb caràcter general, modificant la LRJPAC (donant nova redacció a l'article 59.5 i afegint una disposició addicional vint-i-unena i una disposició transitòria tercera) com amb caràcter específic, per al procediment tributari, donant nova redacció a l'article 112 LGT. Per la seva banda, l'article 30, si bé no té el mateix objecte i presenta peculiaritats específiques, també fa referència a una concreta faceta del procediment administratiu pel qual es vehicula l'atorgament de les subvencions públiques, ja que estableix com s'ha de dur a terme la publicació de les convocatòries de les subvencions, quina informació s'ha de proporcionar a la BDNS i quines conseqüències té l'incompliment d'aquests tràmits administratius per a l'Administració pública convocant.

Per tant, caldrà que exposem el paràmetre aplicable en general a la regulació del procediment administratiu comú, per tal d'aplicar-lo després als casos que regulen els preceptes sol·licitats, sens perjudici que fem esment, si escau, de les singularitats que pot presentar l'esmentat paràmetre en l'anàlisi concreta de cada article.

Abans de tot, però, s'ha de tenir en compte que, d'acord amb els principis que garanteix l'article 9.3 CE, la publicitat de les normes i els actes dictats pels poders públics és requisit general per a la seva eficàcia i per a la garantia del principi de seguretat jurídica. En aquest sentit, respecte dels poders públics de Catalunya, l'article 68.5 EAC, dins del títol II de l'Estatut sobre les institucions de la Generalitat, i a la secció primera del capítol III, dedicada a «[e]l Govern», prescriu que:

«Els actes, les disposicions generals i les normes que emanen del Govern o de l'Administració de la Generalitat han d'ésser publicats en el *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*. Aquesta publicació és suficient, a tots els efectes, per a l'eficàcia dels actes i per a l'entrada en vigor de les disposicions generals i les normes.»

Conseqüentment, i de forma coherent amb el principi mateix d'autogovern, s'estableix la regla general que l'eficàcia dels actes administratius que emanen del Govern i de l'Administració de la Generalitat deriva de la seva publicació oficial en el DOGC. I així, a títol indicatiu, podem citar la Llei 2/2007, de 5 de juny, del *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, i el Decret 129/2010, de 21 de setembre, que aprova el reglament de desenvolupament. Entre d'altres, es destaca que l'objecte de la Llei 2/2007 és regular el DOGC com a servei públic d'accés universal i gratuït, que dota d'oficialitat, plena autenticitat i validesa jurídica a la seva edició en suport digital (art. 1).

Des d'una perspectiva competencial, l'article 68.5 EAC s'ha de posar en relació amb l'article 159.1 EAC, que atribueix a la Generalitat la competència exclusiva en matèria de règim jurídic i procediment de les administracions públiques catalanes que inclou, entre d'altres, «c) Les normes de procediment administratiu que derivin de les particularitats del dret substantiu de Catalunya o de les especialitats de l'organització de la Generalitat», en allò que no estigui afectat per l'article 149.1.18 CE.

Respecte d'aquest títol competencial autonòmic, cal fer dues consideracions principals. D'una banda, que, en la mesura que el procediment és la forma de dur a terme l'acció administrativa, l'aprovació de les normes d'organització i de funcionament esdevé una competència connexa de les competències sectorials de què gaudeix la Generalitat per regular el règim substantiu de l'activitat o el servei de l'Administració. I, de l'altra, que aquesta potestat autonòmica per determinar el règim jurídic de l'organització i el funcionament de la pròpia Administració té com a límit, tal com expressament reconeix el precepte estatutari mateix, l'observança de les regles de procediment establertes per l'Estat a l'empara de la competència sobre el règim jurídic de les administracions públiques i el procediment administratiu comú.

En concret, quant a l'abast de la competència bàsica estatal del «procediment administratiu comú», ens remetem al que ja hem dit en els DCGE 17/2010, de 15 de juliol, FJ 2 i 4; 8/2011, de 27 de setembre, FJ 4; 9/2013, de 8 d'agost, FJ 5; 13/2013, de 10 d'octubre, FJ 3, i 6/2014, de 14 de febrer, FJ 2.2. Nogensmenys, convé ara recordar que té com a característica pròpia que «el que determina la competència estatal i la distingeix de la competència autonòmica no és tant el seu abast funcional, com succeeix en altres competències compartides, sinó la distinció entre el que ha de ser "comú" en el procediment administratiu i el que pot ser "específic", en la mesura que aquesta especificitat derivi de les especialitats del dret substantiu de les comunitats autònomes».

Pel que fa a la noció «comú», ha estat definida per la jurisprudència constitucional, des d'un començament fins a l'actualitat, com la «determinación de los principios o normas que, por un lado, definen la estructura general del *iter* procedimental que ha de seguirse para la realización de la actividad jurídica de la Administración y, por otro,

prescriben la forma de elaboración, los requisitos de validez y eficacia, los modos de revisión y los medios de ejecución de los actos administrativos, incluyendo señaladamente las garantías generales de los particulares en el seno del procedimiento» (STC 141/2014, d'11 de setembre, FJ 5.D, citant la STC 227/1988, de 29 de novembre, FJ 32).

Així mateix, la STC 50/1999, de 6 d'abril, dictada amb ocasió del recurs d'inconstitucionalitat interposat contra la LRJPAC, que va aplicar aquesta mateixa definició als preceptes de l'esmentada Llei que van ser impugnats per tal determinar si gaudien de caràcter bàsic o no, amb més concreció rebla que: «[s]in embargo, de ello no puede deducirse que forme parte de esta materia competencial toda regulación que de forma indirecta pueda tener alguna repercusión o incidencia en el procedimiento así entendido o cuyo incumplimiento pueda tener como consecuencia la invalidez del acto» (FJ 3).

Juntament amb aquests principis i regles del procediment administratiu comú coexisteixen regles especials de procediment aplicables a la realització de cada activitat *ratione materiae*, les quals no es troben reservades per la Constitució a l'Estat, sinó que corresponen a aquest o a la comunitat autònoma competent, segons quina sigui la matèria substantiva prevalent sobre la qual es projecten. D'acord amb això, quan la competència legislativa sobre una matèria ha estat atribuïda a una comunitat autònoma, a aquesta correspon aprovar les normes de procediment destinades a exercir-la. En cas contrari, si el legislador estatal regulés els detalls dels procediments específics condicionaria l'exercici de l'acció administrativa de les comunitats autònomes i paraltzaria l'assoliment de les tasques pròpies de les administracions públiques (per totes, STC 227/1988, FJ 32, i 130/2013, 4 de juny, FJ 6). I això, perquè és evident que la regulació del procediment administratiu és el mitjà per vehicular l'acció administrativa substantiva i, per aquest motiu, inseparable d'aquesta última.

D'aquesta manera, recentment, la STC 166/2014, de 22 d'octubre, recollint i sistematitzant la doctrina anterior, assenyala que l'article 149.1.18 CE no habilita l'Estat, entre d'altres, per regular un «concreto modo de ejercer las competencias» ni tampoc per establir «una regla competencial "específica en la materia"», ja que allò que les comunitats autònomes tenen reservat és la regulació de les «"normas ordinarias de tramitación" del procedimiento» (FJ 5).

Malgrat tot, el Tribunal Constitucional ha admès que l'Estat pugui preveure, ex article 149.1.18 CE, normes comunes de procediment per a procediments administratius sectorials específics, com ara en l'àmbit de l'urbanisme (STC 61/1997, de 20 de març, FJ 25.c). No obstant això, en aquests casos, caldrà determinar si la regla procedimental establerta s'insereix legítimament en la capacitat de què disposa l'Estat per regular el que s'entén pel «procediment administratiu comú» o, altrament, si la matèria que resulta afectada de manera prevalent és una competència sectorial en relació amb la qual les comunitats autònomes tenen atribuïda la corresponent competència legislativa.

2. A continuació, procedirem a fer una síntesi del contingut dels articles sol·licitats i de les crítiques de constitucionalitat i d'estatutarietat que fonamenten la petició de dictamen, tot aplicant després a cadascun el paràmetre abans descrit, amb les especificitats que corresponguin.

A) L'article 25 de la Llei 15/2014 modifica l'apartat 5 de l'article 59 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú. En l'apartat u es diu que, quan els interessats siguin desconeguts, s'ignori el lloc de la notificació, el mitjà o, intentada la notificació no s'hagi pogut practicar, aquesta es farà per mitjà d'un anunci publicat al BOE. Prèviament i amb caràcter facultatiu, les

administracions podran publicar l'anunci en els seus butlletins o fer-ho en el de l'ajuntament, en el tauler edictal o en els consolats i les ambaixades, o també mitjançant publicació en la seu electrònica de l'òrgan corresponent. Les administracions públiques romanen lliures per establir altres formes de notificació complementàries per mitjà dels *mass media*, que no exclouran l'obligació de publicar el corresponent anunci al BOE. En conclusió, som, per tant, davant del principi d'eficàcia de les notificacions, qüestió que haurem de tractar més endavant.

L'apartat dos d'aquest article 25 introdueix una disposició adicional vint-i-unena, anomenada «Notificació per mitjà d'anunci publicat al "Butlletí Oficial de l'Estat"». En l'apartat 1 de l'esmentada disposició declara que l'Agència Estatal del BOE posarà a disposició de les administracions públiques un sistema automatitzat de remissió i gestió telemàtica per la publicació dels anuncis al BOE a què es refereix l'apartat 5 suara esmentat. Aquest sistema garanteix la celeritat de la publicació, la correcta i fidel inserció, i la identificació de l'òrgan remitent.

I, a continuació, en l'apartat 2 afegeix que, en els procediments administratius amb normativa específica en què concorrin els supòsits de l'article 59.5 de constant referència, la notificació es farà, en tot cas, mitjançant anuncis al BOE, sens perjudici que, prèviament i amb caràcter facultatiu, es pugui dur a terme de la manera prevista en aquella normativa específica. Aquí hom hauria d'entendre que, a més dels procediments administratius específics estatals, la llei podria també referir-se als procediments específics regulats per les comunitats autònomes. Aquesta és igualment una qüestió que també caldrà tractar. I, a l'últim, l'apartat 3 preveu la gratuïtat de totes aquestes publicacions en el BOE.

Finalment, l'apartat tres de l'article 25 incorpora una nova disposició transitòria tercera a la LRJPAC, «Règim transitori de la notificació per mitjà

d'anuncis» que, referint-se al reiterat article 59.5 i a la disposició addicional vint-i-unena LRJPAC, fixa la seva entrada en vigor del nou règim de publicitat i eficàcia a partir de l'1 de juny de 2015, tant per als procediments iniciats amb posterioritat a aquesta data, com per als ja iniciats i en tràmit.

L'escrit del Govern considera que el tauler únic de notificacions en el BOE no es preveu com una especialitat del procediment administratiu en àmbits de competència normativa i executiva estatal, sinó que s'estableix amb caràcter general sobre qualsevol àmbit d'actuació de les administracions públiques i, per tant, també sobre àmbits d'actuació autonòmica.

Planteja, a més, que la nova regulació priva d'eficàcia les publicacions efectuades per les administracions autonòmiques, atès que només s'atorguen efectes a les notificacions fetes al BOE, i que això comporta una vulneració de l'article 68.5 EAC, ja que la publicació al DOGC esdevé facultativa i està privada de qualsevol efecte jurídic.

Àdhuc esmenta que el sistema de remissió i gestió telemàtica de les notificacions i la necessària vinculació amb el tauler edictal únic de l'apartat dos suscita una contradicció amb la regulació estatutària referida a la publicació dels actes administratius, igual que el règim transitori de l'apartat tres.

Tot això ens porta a examinar, per tal de delimitar el bloc de constitucionalitat, tant el règim jurídic per a la pràctica de les notificacions com el principi d'eficàcia dels actes administratius en els casos en què la publicació d'aquelles substitueixi la notificació individual.

D'antuvi, doncs, i per situar la norma objecte de dictamen, convé ara recordar, a tall de resum, que el marc de referència de les notificacions administratives està previst en els articles 58, 59 i 60 LRJPAC i en l'article 58

de la Llei 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques a Catalunya, així com els articles 1, 2 i 3 de la Llei 2/2007, de 5 de juny, del *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*.

Així, la regla general és que s'han de notificar als interessats les resolucions i els actes administratius que afectin els seus drets i interessos legítims (58.1 LRJPAC), llevat que estigui prevista la publicació com alternativa a la notificació, normalment si l'acte té una pluralitat de destinataris o quan forma part d'un procés selectiu o de concurrència competitiva (art. 59.6 LRJPAC); que la notificació s'ha de practicar pel mitjà que permeti tenir constància de la recepció per l'interessat o el seu representant, així com de la data, la identitat i el contingut de l'acte notificat (art. 59.1 LRJPAC). En aquest sentit, els mitjans poden ser diversos, incloent-hi els electrònics (Llei 11/2007, de 22 de juny, d'accés electrònic dels ciutadans als serveis públics). I que, en cas que sigui necessària la notificació, els terminis perquè els interessats puguin recórrer l'acte administratiu computen des de l'endemà de la seva comunicació o, si s'escau, publicació (art. 48 LRJPAC).

Segons la jurisprudència ordinària, la notificació —diu la STS de 20 de juny de 2007, en el recurs de cassació 8321/2003—, consisteix: «en una comunicació formal del acto administrativo de que se trate, de la que se hace depender la eficacia de aquél, y constituye una garantía tanto para el administrado como para la propia Administración. Para aquél, en especial, porque le permite conocer exactamente el acto y le permite, en su caso, impugnarlo. La notificación, no es, por tanto, un requisito de validez, pero sí de eficacia del acto y sólo desde que ella se produce (*dies a quo*) comienza el computo de los plazos de los recursos procedentes». I afegeix: «desde la óptica de la Administración, la notificación o publicación supone que la misma tenga constancia de que el particular conoce el acto y que puede exigir su cumplimiento adoptando, al efecto, las medidas pertinentes» (FJ 4).

Per tant, i des del punt de vista d'aquesta doctrina, no hi ha un plus de publicitat perquè la notificació la faci una administració o una altra, ans al contrari, el que prima és l'assegurament que, a la realitat, s'ha materialitzat aquella participació de coneixement.

Això ens porta a examinar si la forma i l'eficàcia de les notificacions, qualsevulla que siguin, constitueixen necessàriament una qüestió vinculada al «procediment administratiu comú» o si, per contra, romanen vinculades a les normes de procediment administratiu que derivin de les particularitats del dret substantiu de Catalunya o de les especialitats de l'organització de la Generalitat. I l'anterior també caldrà analitzar-ho tenint en compte que, segons declara l'article 68.5 EAC, el mitjà ordinari de publicació dels actes de les administracions públiques catalanes, a partir del qual guanyen eficàcia a tots els efectes jurídics, és el DOGC.

Amb relació amb aquesta qüestió, i quant a l'abast que ha de tenir la noció competencial bàsica de «procediment administratiu comú», ens remetem al que hem exposat en el punt 1 d'aquest fonament jurídic, si bé recordem que «[t]ampoco puede compartirse la alegación [...] conforme a la cual toda previsión normativa que incide en la forma de elaboración de los actos administrativos, en su validez y en su eficacia o en las garantías de los administrados, debe ser considerada parte del procedimiento administrativo común, pues en tal caso, se incluiría en este título competencial la mayor parte del Derecho Administrativo» (STC 50/1999, FJ 3).

Aquesta mateixa Sentència acota les bases a la incidència externa de les qüestions regulades. Tanmateix, la publicació dels actes administratius és quelcom diferent. Per això, en tractar el règim jurídic uniforme aplicable a totes les administracions públiques declara que:

«excede de lo básico toda aquella ordenación que, por su minuciosidad y detalle, no deja espacio alguno a la competencia autonómica de desarrollo legislativo, produciéndose en tal caso, por regla general, un resultado de vulneración competencial que priva a lo presentado como básico de su condición de tal.» (FJ 3)

Per contra, s'adiu amb allò que té naturalesa bàsica «la regulació de la estructura general del *iter* procedimental»; el «modelo o estructura general definidos por el Estado» o, a tall d'exemple, la imposició de l'establiment d'una obligació en el procediment i les conseqüències que ha de generar l'incompliment d'aquesta obligació, però no «imponer a las Comunidades Autónomas un plazo inalterable [...] o incluso impedir [...] el funcionamiento de éstas, o lo que es lo mismo, menoscabar su autonomía». D'això es deriva que «ese ente territorial ha de tener autonomía para poder ponderar, entre otras circunstancias, la dificultad o complejidad de la materia, los informes o trámites necesarios o convenientes para ordenar adecuadamente la intervención de su Administración en ese concreto ámbito, o la capacidad de su propia organización administrativa para asumir ese trabajo» (STC 166/2014, de 22 d'octubre, FJ 6).

Resta, doncs, únicament examinar si a l'empara de les competències bàsiques sobre procediment administratiu comú, l'Estat pot exercir una *vis* atractiva sobre qualsevol procediment administratiu específic. En això, la jurisprudència constitucional, com hem vist, també 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, sens perjudici que s'hagin de respectar les regles bàsiques del procediment administratiu comú establertes per l'Estat a l'empara de l'article 149.1.18 CE (per totes, STC 50/1999, FJ 7).

En el cas concret que ara es dictamina, l'article 59.5 LRJPAC prescriu que, per als supòsits en què no es pugui practicar la notificació o comunicació individual (perquè 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), aquesta notificació s'ha d'efectuar mitjançant la corresponent publicació en el BOE. 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, si escau, 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 consegüents efectes jurídics que comporta, però hom 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 parla 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.

Per les raons exposades, sembla clar que l'apartat 5 de l'article 59 LRJPAC estableix un nou tràmit en el procediment administratiu comú bàsic, que consisteix en atribuir al BOE la publicació centralitzada de les notificacions que no s'hagin pogut comunicar formalment. Per altra banda, aquesta publicació determina l'eficàcia de la notificació, i obliga tots els procediments administratius de les administracions públiques per igual, fent de la publicació en l'esmentat mitjà tècnic una obligació inexcusable i insubstituïble, i no diferenciant per raó de la matèria competencial.

S'ha d'observar, tal com hem assenyalat, que l'adjectiu «comú» es predica fonamentalment respecte de la forma d'elaboració dels actes, dels requisits de validesa i eficàcia, modes de revisió, mitjans d'execució, i garanties i tràmit de caràcter general. En aquest sentit, en garantia general dels administrats podria correspondre a l'Estat ex article 149.1.18 CE establir un tràmit de publicació necessari perquè la notificació es pugui considerar practicada i eficaç (en aquest cas, la necessària publicació en un mitjà oficial). Però, en canvi, 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.

En consonància amb el que disposa el nou apartat 5 de l'article 59 LRJPAC, la disposició addicional vint-i-unena introduïda a la LRJPAC per l'apartat dos de l'article 25 de la Llei 15/2014, atribueix a l'Agència Estatal del BOE un sistema centralitzat i automatitzat de remissió i gestió telemàtica per a la publicació dels anuncis en el BOE. La remissió voluntària dels anuncis a l'Agència Estatal no deixa de ser un suport logístic a emprar, fins i tot prou positiu, més quan la publicació es fa sense contraprestació econòmica, però ho hem d'entendre com una eina més al servei de les administracions.

Això no obstant, l'epígraf segon de la disposició addicional vint-i-unena LRJPAC, que ara es dictamina, fa extensiu aquest sistema centralitzat a tots els procediments administratius que comptin amb una normativa específica, quan concorrin les circumstàncies que fan impossible la notificació individual, de forma que participa de les mateixes consideracions crítiques que l'article 59.5 LRJPAC.

En aquest sentit, prescriu que la publicació de la notificació en el BOE «s'ha de fer, en tot cas», si bé, «amb caràcter facultatiu», permet que es pugui fer d'una altra manera, segons la normativa específica. Per tant, com hem dit respecte de l'article 59.5 LRJPAC, perquè la notificació administrativa es consideri practicada i produeixi els conseqüents efectes jurídics s'ha de publicar centralitzadament en el BOE. I això es preveu de forma indiscriminada i generalitzada per a tots els procediments sectorials, raó per la qual entenem que no es tracta d'una previsió emparada en el sistema de distribució de competències constitucional i estatutari, sinó que precisament caldrà constatar en cada procediment si som davant d'àmbits competencials substantius de l'Estat o de les comunitats autònomes.

Respecte a l'apartat tres de l'article 25 de la Llei 15/2014, és igualment una disposició que deriva de les anteriors, relativa al règim transitori i a l'entrada en vigor de la norma, per la qual cosa haurà de seguir el mateix criteri aplicat als apartats u i dos que el precedeixen.

Per les raons exposades, hem de concloure que 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.

B) L'article 26 de la Llei 15/2014 modifica l'article 112 de la Llei 58/2003, de 17 de desembre, general tributària. El nou apartat 1 de l'article 112 regula el supòsit d'intent de notificació, i la citació de l'interessat per ser notificat per compareixença mitjançant anuncis al BOE. Aquests anuncis es podran exposar a l'oficina de l'administració tributària corresponent al domicili de

l'interessat, i si aquest estigués domiciliat a l'estranger, l'exposició es farà al consolat o a l'ambaixada.

L'apartat 2 regula el contingut de la publicació, és a dir, la relació de notificacions pendents, la seva motivació, l'òrgan competent, i el termini i lloc de la compareixença per tal de ser notificat. Aquesta compareixença es farà en el termini de quinze dies comptadors des de la publicació en el BOE, i transcorregut el termini sense comparèixer, la notificació s'entendrà produïda a tots els efectes legals.

L'apartat 3 preveu que aquella incompareixença, una vegada s'hagi declarat que la notificació s'entén produïda, ocasiona que les successives actuacions i diligències també es donin per notificades; això no obstant, no fa decaure el dret de l'interessat a comparèixer en el procediment en qualsevol moment. Les liquidacions i els acords de realització dels béns embargats han de ser notificats de conformitat amb el que estableix la secció tercera, «Notificacions», de la LGT mateixa.

L'escrit del Govern considera que la supressió de la publicació d'aquestes notificacions tributàries en els butlletins de les comunitats autònomes comporta consegüentment que les notificacions per compareixença emeses per l'administració tributària catalana, referides als tributs cedits i que gestiona la Generalitat de Catalunya o als tributs propis, no es publicaran en endavant al DOGC, cosa que contradiu un procediment específic com és el tributari i el que recull l'article 68.5 EAC.

Quant a la qüestió que ara ens ocupa, cal assenyalar que la Llei general tributària, d'acord amb el que disposa el seu article primer, regula els principis i les normes jurídiques generals aplicables a totes les administracions tributàries en virtut i amb l'abast que, entre d'altres i pel que ara interessa, es deriva dels articles 149.1.14 i .18 CE. En concret,

l'esmentat article 112, que regula les normes comunes aplicables a les actuacions i als procediments administratius, segons el preàmbul de l'esmentada Llei general tributària, recull «las especialidades que presentan las notificaciones tributarias respecto al régimen general del derecho administrativo [...] encaminadas a reforzar la efectividad de las mismas».

Pel que ara interessa, l'article 26 de la Llei 15/2014, objecte de dictamen, modifica substancialment el text anteriorment vigent de l'article 112 LGT. Efectivament, en la nova versió només es preveu la publicació dels anuncis de notificació per compareixença en el BOE mentre que, abans, aquests anuncis s'havien de publicar en els altres butlletins oficials segons quina fos l'administració de la qual procedia l'acte que es pretenia notificar i l'àmbit territorial de l'òrgan que l'havia dictat. És cert que es preveia la possibilitat de publicar tots els anuncis en el BOE però sempre amb el conveni previ celebrat amb aquesta finalitat entre l'administració tributària competent i el butlletí oficial corresponent al seu àmbit territorial (antic art. 112.1.b LGT). 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, hem 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.

En aquest sentit, cal recordar que correspon a l'Agència Tributària de Catalunya la gestió, la recaptació, la liquidació i la inspecció de tots els tributs propis de la Generalitat, i també, per delegació de l'Estat, dels tributs cedits totalment (art. 204.1 EAC).

Així, a títol il·lustratiu, s'ha d'esmentar la Llei 7/2007, del 17 de juliol, de l'Agència Tributària de Catalunya, quan declara que «les funcions d'aplicació dels tributs i la potestat sancionadora atribuïdes a l'Agència es regeixen per

la Llei general tributària i la normativa de desplegament, les normes dictades per la Generalitat en exercici de la seva competència en matèria tributària i les disposicions en matèria de procediment administratiu aplicables a l'àmbit de l'Administració de la Generalitat», com també que aquestes funcions, quan impliquin exercir potestats públiques, com és el cas, es regeixen «per la normativa reguladora del procediment administratiu en l'àmbit de la Generalitat» (art. 5.2 i .3).

Als efectes d'aquest Dictamen, i atesa la invocació competencial que hem vist que fa la disposició final quarta de la Llei 15/2014 a l'article 149.1.14 CE, per tal d'emparar les previsions contingudes a l'article 26, haurem de determinar, ni que sigui breument, l'abast de l'esmentada competència estatal. Així, el Tribunal Constitucional ha dit que, en el seu vessant dels ingressos:

«el Estado no es sólo competente para regular sus propios tributos, "sino también el marco general de todo el sistema tributario" (STC 192/2000, FJ 6) y los principios generales comunes del mismo (STC 116/1994, de 18 de abril), pues ello se considera plenamente compatible con las competencias tributarias y con la autonomía financiera y presupuestaria de las Comunidades Autónomas (STC 19/1987, de 17 de febrero).» (STC 130/2013, de 4 de juny, FJ 5)

Ara bé, pel seu contingut i la seva 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 hem vist que també fonamentaria la part de la LGT referida a la previsió d'especialitats en aitals procediments.

Des d'aquesta perspectiva, resulta clar que en el precepte ara dictaminat 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 que se'n deriven. Ans al contrari, arriba al detall de determinar quin ha de ser 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 (par. segon i tercer de l'apt. 1 de l'art. 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 (apt. 2 de l'art. 112 LGT). Per altra part, en l'àmbit d'aplicació del precepte estatal dictaminat 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.

No hem d'oblidar, a més, que 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, en el menester, hem de reproduir les mateixes consideracions crítiques que hem fet en analitzar l'eficàcia dels actes administratius relatius a les notificacions de l'article 25 de la Llei 15/2014, que precedeix.

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 nega eficàcia jurídica a les notificacions dels actes administratius de la Generalitat publicats en el DOGC.

C) L'article 30 de la Llei 15/2014, apartat tres, modifica l'article 20 LGS; l'apartat quatre, dóna nova redacció al primer paràgraf de l'article 23.3 LGS, i l'apartat set modifica l'article 62.3 LGS. Per tant, tot i que presenten una base comuna, els haurem de descriure separadament.

L'article 30.tres de la Llei 15/2014 planteja dubtes al Govern només respecte del nou apartat 8.a de l'article 20 LGS, referit a la «Base de dades nacional de subvencions (BDNS)». Aquesta previsió normativa estableix que en totes les convocatòries de subvencions atorgades per les administracions públiques subjectes a l'esmentada LGS, les administracions concedents comunicaran a la BDNS el text de la convocatòria i, a més, la informació requerida per la mateixa base de dades. La BDNS donarà trasllat de l'extracte de la convocatòria al diari oficial corresponent, per a la seva publicació amb caràcter gratuït. En cas de no seguir-se el procediment indicat, la convocatòria serà susceptible d'anul·labilitat.

La sol·licitud considera que en la nova regulació la BDNS amplia les seves funcions com a instrument de planificació i control de les subvencions i els ajuts públics per passar a configurar-se com un instrument de transparència i publicitat de les subvencions. Això comporta una incidència en les competències de la Generalitat de Catalunya, atès que la publicitat de les subvencions s'articula sobre aquesta base de dades i, a més, la Intervenció General de l'Estat serà l'òrgan que n'assumeixi la gestió.

L'article 30.quatre de la Llei 15/2014, que modifica el primer paràgraf de l'apartat 2 de l'article 23 LGS, determina que la iniciació d'ofici del procediment de concessió de la subvenció en règim de concurrència competitiva té lloc mitjançant la convocatòria aprovada per l'òrgan competent, i que aquest procediment es regeix per les regles previstes a la mateixa LGS i d'acord amb els principis de la LRJPAC. Seguidament, prescriu

que la convocatòria de la subvenció s'ha de publicar a la BDNS, així com també un extracte al BOE, tot de conformitat amb el nou article 20.8.a LGS, abans descrit, al qual es remet.

En la seva petició, el Govern considera que la regulació de la publicitat de les subvencions comporta que l'eficàcia de la convocatòria no derivi de la publicitat d'aquesta en el butlletí oficial de la comunitat autònoma, sinó en la base de dades estatal i, en extracte, en el BOE i el DOGC, cosa que contradiu el règim de publicitat previst en l'article 68.5 EAC. A més, comporta un nou tràmit en el procediment d'aprovació de la convocatòria, de la qual cosa es deriva una causa d'anul·labilitat. A parer del sol·licitant, això suposa també una vulneració de l'article 114 EAC.

L'article 30.set de la Llei 15/2014 modifica l'article 62 LGS, amb l'afegit d'un nou apartat 3 que, en el seu primer paràgraf, regula la imposició d'una multa pecuniària de tres mil euros, previ advertiment, i susceptible de reiterar-se mes a mes, fins que es doni compliment a l'obligació de subministrar informació a la Intervenció General de l'Administració de l'Estat. Cal indicar que aquesta previsió normativa conté un error material en l'enunciat, en la mesura que per indicar quins són els subjectes que tenen l'obligació de subministrar la informació remet a l'article 20.3 LGS, que regula una altra qüestió (conté la regla general que el règim de cessió de dades no requereix el consentiment de l'afectat). Dit això, i a partir d'una interpretació de la norma en el seu context, hom podria suposar que es refereix a l'apartat 4 de l'article 20 LGS, quan diu que estaran obligats a subministrar informació a la BDNS, «les administracions, els organismes i les entitats que recull l'article 3 [entre d'altres, les administracions de les comunitats autònomes]; els consorcis, les mancomunitats o altres personificacions públiques creades per diverses administracions públiques que regula l'article 5; les entitats que segons aquesta Llei o altres lleis hagin de subministrar informació a la base de dades, i els organismes que es determinin reglamentàriament en relació

amb la gestió de fons de la Unió Europea i altres ajudes públiques». I que, així mateix, seran responsables de subministrar la informació «de manera exacta, completa, en termini i respectant el mode d'enviament establert: [...] b) En les comunitats autònomes, la Intervenció General de la comunitat autònoma o l'òrgan que designi la comunitat autònoma en qüestió».

El segon paràgraf d'aquest mateix apartat 3 de l'article 62 LGS, modificat per l'apartat set de l'article 30 de la Llei 15/2014 es refereix a incompliments produïts en òrgans de l'Administració General de l'Estat, de manera que no incideix en l'àmbit d'actuació de les administracions autonòmiques.

L'escrit sol·licitant del Govern addueix que la sanció pecuniària comporta un control jeràrquic sobre la Generalitat de Catalunya contrari als articles 137 i 153 CE.

Dit això, cal recordar que la disposició final quarta de la Llei 15/2014 no al·lega cap títol competencial de l'Estat pel que fa a l'article 30, i que el preàmbul de la Llei no conté cap justificació respecte de les modificacions operades sobre la Llei general de subvencions.

Per examinar el cànon, ens haurem de fixar prèviament i única en el contingut dels articles que hem d'analitzar i que, de conformitat amb els principis aplegats a la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, formen part de la regulació del sistema nacional de publicitat de les subvencions atorgades per les administracions públiques llistades a l'article 3 LGS; sistema que pivota, pel que fa a la convocatòria, entorn de la BDNS, la qual és administrada per la Intervenció General de l'Administració de l'Estat, que és també la que gestiona la pàgina web. En concret, com hem avançat, aitals preceptes 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 aquestes 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), i estableixen quin és el dret sancionador aplicable a les administracions, organismes o entitats que no compleixin amb l'obligació de subministrar informació (nou article 62.3 LGS).

Quant a la regulació de la gestió de les ajudes públiques, d'entrada podria presentar relació tant amb la clàusula competencial núm. 14 de l'article 149.1 CE, en el seu vessant de la despesa pública, com amb la núm. 18, sobre el procediment administratiu comú. Ara bé, si ens atenim al contingut i la finalitat dels preceptes qüestionats, els hem d'enquadrar de forma prevalent en la distribució de competències relativa al procediment administratiu comú. En efecte, 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.

D'acord amb l'anterior, ens remetem al que hem exposat amb caràcter general sobre l'abast d'aquesta competència estatal en el punt primer del present fonament jurídic, tot i que cal fer algunes consideracions addicionals amb relació a la qüestió concreta que ara ens ocupa. Així, la STC 130/2013, de 4 de juny, que resol el recurs d'inconstitucionalitat contra diferents preceptes de la Llei 38/2003, de 17 de novembre, general de subvencions, seguint la doctrina anterior, 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"». I considera que això ho pot fer, no només amb vista a garantir a l'administrat un tractament comú en matèria de concessió de subvencions, sinó per garantir altres finalitats, com ara l'assignació equitativa dels recursos (art. 31.2 CE), la subordinació de tota la riquesa del país a l'interès general (art. 128.1 CE), els principis d'eficiència i economia (art. 31.2 CE), l'estabilitat pressupostària (art. 135 CE), la prevenció d'eventuals distorsions del mercat, la coherència i coordinació de les polítiques subvencionals de totes les administracions públiques, la lluita contra el frau i la corrupció, i l'increment de la transparència (FJ 8).

Per altra part, la regulació concreta dels procediments subvencionals especials o *ratione materiae* s'insereix en la matèria sectorial de destinació, corresponent a l'Estat o a la comunitat autònoma la seva regulació en funció de la distribució constitucional i estatutària de competències. El reconeixement d'aquesta activitat de foment de la Generalitat, que li permet atorgar subvencions amb càrrec a fons propis està previst expressament en l'article 114 EAC, en relació amb l'abast del qual ens hem pronunciat de forma suficient nombroses vegades (per tots, DCGE 16/2010, de 13 de juliol, FJ 2 i 3), tenint en compte els supòsits subvencionals a què ha fet referència el Tribunal Constitucional des de la crucial STC 13/1992, de 6 de febrer, fins a l'actualitat.

En qualsevol cas, ja hem indicat que els esmentats elements comuns del procediment que podria establir l'Estat han de respectar les competències de la Generalitat ex article 159.1.c EAC, de manera que no es poden considerar

legítimes les normes que no deixen marge de desenvolupament a les comunitats autònomes, i que no resultin justificades per l'objectiu de garantir els principis bàsics i generals que informen aquest procediment. D'igual manera, tampoc «puede deducirse que forma parte de esta materia competencial toda regulación que de forma indirecta pueda tener alguna repercusión o incidencia en el procedimiento así entendido o cuyo incumplimiento pueda tener como consecuencia la invalidez del acto» (STC 50/1999, FJ 3), o que imposi òrgans estatals de control davant dels propis de les comunitats autònomes, com pot ser la Intervenció General de l'Estat (STC 150/2012, de 5 de juliol, FJ 11).

Als efectes d'aquest Dictamen, cal observar també que el Tribunal Constitucional, en la citada STC 130/2013, ha admès expressament el caràcter bàsic de la regla de la publicació de les subvencions, «en el boletín oficial correspondiente»:

«pues “persigue el objetivo de asegurar el interés público, fortaleciendo la transparencia de la Administración y facilitando el conocimiento de la gestión de los fondos públicos, dando así a conocer actuaciones administrativas concretas que interesan a un grupo determinado, los posibles beneficiarios de la subvención”, de tal forma que la publicación en el boletín oficial “constituye un elemento al servicio del control del correcto ejercicio de las potestades públicas, así como de la protección de intereses de terceros” y “plasma uno de los principios básicos que han de regir la actividad subvencionadora de las Administraciones públicas, como es el de publicidad”.» (FJ 6, i en el mateix sentit, STC 99/2012, de 8 de maig, FJ 8)

De la doctrina constitucional exposada es dedueix, inequívocament, que l'Estat pot establir un principi general de caràcter bàsic per al procediment de gestió de les subvencions públiques, que consisteixi en l'exigència del tràmit de publicació de la convocatòria en un mitjà tècnic que tingui l'abast territorial suficient per garantir la seva difusió i coneixement pels potencials

beneficiaris de la subvenció. Però, en canvi, no pot tenir caràcter bàsic, com ja hem raonat en altres supòsits semblants dictaminats abans, que el legislador estatal determini el lloc o el mitjà tècnic concret d'aquesta publicació. Sense oblidar, a més, que això podria comportar una restricció de l'autonomia política i de la capacitat d'autogovern de les institucions de la Generalitat, en aquest cas del Govern i de l'Administració, que, entre d'altres, tenen una manifestació concreta en allò que hem vist que disposa l'article 68.5 EAC.

En resum, correspon a la Generalitat de Catalunya, 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) regular les especialitats dels procediments administratius subvencionals amb l'abast que li reconeix l'article 114 EAC en cada supòsit i segons la competència substantiva exercida en cada moment.

Un cop indicades les especialitats del paràmetre aplicable, les aplicarem als preceptes corresponents, i ho farem també separatament per a una millor comprensió.

Respecte de l'article 30.tres i la modificació que efectua de l'article 20.8.a LGS, referit als criteris que regeixen la publicació de les convocatòries de les subvencions en la pàgina web de la Intervenció General de l'Estat, hem de distingir tres qüestions diferents: la primera, l'obligació de les administracions públiques de comunicar a la BDNS el text de la convocatòria de les subvencions que tramitin i la informació que aquesta els requereixi. La segona, la centralització en la BDNS de la gestió de la publicació de les convocatòries, perquè correspondrà a la Base la remissió o el trasllat d'un extracte d'aquestes convocatòries per a la seva publicació gratuïta en el diari oficial corresponent. I la tercera i última, l'establiment de la conseqüència de

l'incompliment del procediment indicat, que és l'anul·labilitat de la convocatòria.

Quant a l'apartat quatre del mateix article 30, que modifica el primer paràgraf de l'article 23.2 LGS, exigeix la publicació obligatòria de la convocatòria en la BDNS i un extracte d'aquesta en el BOE, i això anterior, d'acord amb el procediment previst a l'article 20.8 LGS, que acabem de descriure.

D'acord amb el que s'ha exposat, es pot dir que el legislador estatal no es limita, doncs, a establir un tràmit general que exigeixi la publicitat de la convocatòria subvencional en un diari oficial que compleixi amb els requisits de seguretat, certesa i suficient divulgació, en garantia de l'administrat. Ans al contrari, el precepte articula tot un procediment executiu que se centralitza i residència en la BDNS, que remet a l'administració convocant l'extracte de la convocatòria i que, alhora, s'ocuparà d'elaborar-lo, a partir de les dades que aquesta mateixa administració li subministri. Així, resulta clar que es prioritza la publicació de la convocatòria en la web de la BDNS, gestionada per la Intervenció General de l'Administració de l'Estat, que, previsiblement, és l'únic instrument que la publicarà sencera (segons el contingut descrit al mateix article 23.2 LGS), amb els corresponents efectes que això pot comportar respecte de l'eficàcia de les publicacions en el DOGC.

Segons l'anterior, en el cas que ara es dictamina, no es tracta tant del fet que la llei estatal doni prioritat a la publicació en el BOE respecte a la del diari oficial autonòmic corresponent, sinó de centralitzar en la BDNS les actuacions executives del procediment de publicació de les convocatòries de les subvencions. Cal tenir en compte, a més, que l'adjudicació de les subvencions en règim de concurrència competitiva s'efectua a partir de la comparació de les sol·licituds d'acord amb els criteris de valoració fixats a les bases reguladores i a la convocatòria mateixa (art. 22 LGS). Per tant, no

resulta irrellevant que en el diari oficial de l'àmbit territorial de l'administració autonòmica convocant, el legislador estatal limiti la publicació a un extracte d'aquesta convocatòria.

En definitiva, la regulació dictaminada sobre el procediment de publicació de les convocatòries de les subvencions en règim de concurrència competitiva s'excedeix d'allò que es pot qualificar com a matèria bàsica inserible en les competències de l'Estat ex article 149.1.18 CE. En altres paraules, no resulta justificat que, per garantir la transparència en l'activitat subvencional de les administracions públiques i altres objectius igualment legítims, se sostreguin les competències de la Generalitat sobre l'organització i el funcionament de l'activitat autonòmica administrativa de foment, quedant desapoderada de les seves facultats de decisió en aquest àmbit concret.

Per acabar, amb relació al supòsit d'anul·labilitat de la convocatòria, en cas de no seguir-se els tràmits administratius expressament establerts (o sigui, la gestió de la publicació residenciada en la BDNS com a vehicle de la Intervenció General de l'Administració de l'Estat i el requeriment de tota la informació que es consideri oportuna), entenem que, a la vista del seu contingut i de l'evident connexió que manté amb la resta de l'article 20.8.a LGS, participa de les mateixes consideracions crítiques.

Així, en conjunt, les previsions anteriorment dictaminades (art. 20.8.a i 23.2 LGS) posen de manifest que l'establiment de la BDNS és quelcom més que un sistema de planificació de les polítiques públiques i de coordinació entre les administracions per a la millora de la gestió i la col·laboració en la lluita contra el frau de subvencions i les ajudes públiques (nou art. 20.1 LGS). De fet, pel que ara interessa, suposa la implantació d'un sistema centralitzat per a la gestió del procediment de publicació de les convocatòries de les subvencions, incloent-hi la corresponent publicació en el DOGC i, per tant, es vulneren les competències executives i, si escau, normatives, que

corresponen a la Generalitat en l'exercici de la seva activitat de foment (art. 114 EAC).

A més, en la mesura que aquesta 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, hom pot dir que 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. Es tracta, per tant, 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.

En darrer terme, estudiarem l'apartat set de l'article 30 de la Llei 15/2014, que afegeix un apartat 3 a l'article 62 LGS, on es preveu la imposició d'una multa pecuniària als organismes o les entitats que no compleixin amb l'obligació de subministrar informació.

El nou apartat 3 de l'article 62 LGS, en la línia del que disposa l'abans examinat article 20.8.a LGS, el que estableix és un mecanisme coercitiu de l'Estat sobre els ens que tenen l'obligació de subministrar informació a la BDNS; pel que ara interessa, entre d'altres, sobre les administracions de les

comunitats autònomes. I això anterior, deixant de banda que els errors materials que conté l'esmentat apartat 3 no permeten ni tan sols identificar amb la suficient seguretat jurídica els possibles subjectes i entitats destinataris de la sanció pecuniària ni el comportament objecte de penalització. I que la tècnica legislativa és deficient, ja que la previsió dictaminada s'insereix en un precepte (l'article 62) que té un contingut de naturalesa i abast totalment diferents, atès que regula les sancions per infraccions greus que tenen com a destinataris principals els beneficiaris de les subvencions, o sigui, la persona, física o jurídica, que hagi de realitzar l'activitat que va fonamentar el seu atorgament o es trobi en la situació que legitima la seva concessió (art. 11).

Dit això, és cert que, d'entrada, no suscitaria objeccions que la Llei establís una obligació de subministrament d'informació a la BDNS d'acord amb els principis de col·laboració, solidaritat i lleialtat constitucional, que no obstaculitzés l'exercici de les competències autonòmiques i que permetés a l'Estat establir un procediment per garantir la transparència en la gestió de les subvencions públiques.

Però, el que fa el primer paràgraf de l'apartat 3 de l'article 62, ara afegit, és imposar 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 aquest sentit, de forma reiterada, el Tribunal Constitucional, referint-se a l'atribució a la Intervenció General de l'Estat de la potestat de control dels beneficiaris de les subvencions, ha dit que las «normas de control de la gestión autonómica de las subvenciones debe ... considerarse un control exorbitante que invade la autonomía financiera de la Generalidad» (STC 130/2013, FJ 12; 190/2000, de 13 de juliol, FJ 11 i 201/1988, de 27 d'octubre, FJ 4).

En conclusió, l'article 30.set de la Llei 15/2014, en l'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.

Atesos els raonaments continguts en els fonaments jurídics precedents, formulem les següents

CONCLUSIONS

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 dóna 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.

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.

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.

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.

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.

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