



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES
DE CATALUNYA

**D I C T A M E N 24/2015, de 17 de desembre,
sobre la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector
públic**

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 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic (BOE núm. 236, d'1 d'octubre de 2015).

ANTECEDENTS

1. El dia 18 de novembre de 2015 va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries un escrit de la consellera de Governació i Relacions Institucionals, de 17 de novembre (Reg. núm. 5042), 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 17 de novembre de 2015, de sol·licitud d'emissió de dictamen sobre la conformitat amb la Constitució espanyola i l'Estatut d'autonomia de Catalunya dels articles 3, 5, 7, 15.2 i .3, 16.2, 18, 25.1, 38 a 53, 72.2, 73.1.e.2n, 81, 82, 83, 118 a 127, 129, 140, 141, 145 a 154, 155.3, 156 a 158 i les disposicions addicional vint-i-dosena i final catorzena de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic.

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 19 de novembre de 2015, 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 els articles 23 a 25 de la seva Llei reguladora. Se'n van designar components el president senyor Joan Egea Fernández i el conseller secretari senyor Àlex Bas Vilafranca.

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 4 de desembre de 2015, va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries un escrit de la consellera de Governació i Relacions Institucionals, de la mateixa data (Reg. núm. 5075), que adjuntava, com a documentació complementària, una nota sobre la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic, elaborada per l'Oficina per al Desenvolupament de l'Autogovern, de 27 d'octubre de 2015.

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 17 de desembre de 2015.

FONAMENTS JURÍDICS

Primer. L'objecte del Dictamen

Com es desprèn dels antecedents, el Govern de la Generalitat, a l'empara dels articles 16.2.a i 31.1 de la Llei 2/2009, sol·licita el parer d'aquest Consell, previ a la interposició de recurs d'inconstitucionalitat davant del Tribunal Constitucional, sobre un conjunt de preceptes de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic.

Prèviament a l'examen dels preceptes sol·licitats, exposarem breument l'objecte de l'esmentada Llei, així com el context normatiu en el qual s'insereix. A continuació, resumirem sintèticament els dubtes que expressa la petició i els motius que els fonamenten. Per cloure aquest fonament jurídic,

indicarem l'estructura que adoptarà el Dictamen per tal de donar una resposta adequada a les qüestions plantejades per la sol·licitud.

1. La Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic (en endavant, Llei 40/2015 o LRJSP), segons expressa el seu preàmbul, «abraça, d'una banda, la legislació bàsica sobre règim jurídic administratiu, aplicable a totes les administracions públiques, i de l'altra, el règim jurídic específic de l'Administració General de l'Estat, en què s'inclou tant l'anomenada Administració institucional com l'Administració perifèrica de l'Estat». Amb aquest caràcter omnicomprensiu, es diu que, a més, conté la regulació sistemàtica de les relacions internes *ad intra* entre les administracions, així com també estableix els principis generals d'actuació i les tècniques de relació entre els diferents subjectes públics o el que anomena també les relacions *inter* administracions.

Aquesta Llei està estretament lligada a la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques, que ha estat objecte del DCGE 23/2015, de 17 de desembre, emès en la mateixa data que aquest. I això és així, com hem posat de manifest en el seu fonament jurídic primer, en la mesura que són el resultat de la divisió en dos cossos normatius de la regulació abans continguda en la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, als quals s'incorporen també les normes que, fins ara, eren únicament d'aplicació a l'Administració de l'Estat i les seves entitats dependents (com ara, la Llei 6/1997, de 14 d'abril, d'organització i funcionament de l'Administració general de l'Estat o LOFAGE). Val dir, a títol indicatiu, que la Llei 40/2015, objecte d'aquest Dictamen, participa de les mateixes crítiques de tècnica legislativa que les que hem exposat en el fonament jurídic primer del DCGE 23/2015 respecte de la Llei 39/2015, al qual ens remetem. Igualment, com es diu en el preàmbul d'aquella, la nova regulació obeeix a la «necessitat de dotar el

sistema legal d'un dret administratiu sistemàtic, coherent i ordenat, d'acord amb el projecte general de millora de la qualitat normativa», la qual inspira tot l'Informe aprovat per la Comissió per a la Reforma de les Administracions Públiques (CORA), elevat al Consell de Ministres el dia 21 de juny de 2013, amb 218 propostes «basades en el convenciment que una economia competitiva exigeix unes administracions públiques eficients, transparents, àgils i centrades en el servei als ciutadans i les empreses».

D'altra banda, la Llei 40/2015 parteix també de la premissa que en el moment actual no hi havia un criteri sistemàtic d'ordenació de la legislació administrativa, cosa de la qual dissenteix el Consell d'Estat en el seu Dictamen núm. 274/2015, de 29 d'abril, en el qual critica aquesta nova opció del legislador estatal, com també altres aspectes de tècnica i de qualitat legislativa de la citada norma legal que, en definitiva, produeixen «una fractura del tratamiento sistemático que hasta ahora han recibido el régimen de organización y funcionamiento de las Administraciones Públicas y la regulación del procedimiento administrativo».

A l'efecte d'aquest Dictamen, i pel fet que es tracta d'un dels aspectes qüestionats a la sol·licitud, interessa destacar que en allò que fa referència a l'administració electrònica no s'ha assolit l'objectiu d'una refosa clara i ben articulada. En efecte, la regulació continguda a la Llei sobre aquesta qüestió se superposa en molts aspectes a l'actualment vigent Llei 11/2007, de 22 de juny, d'accés electrònic dels ciutadans als serveis públics, reproduint preceptes d'aquesta última, alguns dels quals abans no eren bàsics i ara es declara que ho són, però també afegint-ne d'altres de nous, amb la confusió que això genera, que dificulta una comprensió unitària de la matèria regulada i dóna lloc a duplicitats innecessàries.

Quant a l'estructura de la Llei 40/2015, conté cent-cinquanta-vuit preceptes que s'agrupen en: un títol preliminar, sobre les disposicions generals, els

principis d'actuació i el funcionament del sector públic (art. 1 a 53); un títol I, dedicat a l'Administració general de l'Estat (art. 54 a 80); un títol II, que inclou les normes sobre l'organització i funcionament del sector públic institucional (art. 81 a 139), i un títol III, que regula les relacions interadministratives (art. 140 a 158). Així mateix, incorpora vint-i-dues disposicions addicionals, quatre disposicions transitòries, una única disposició derogatòria i divuit disposicions finals. Entre aquestes últimes, resulta significativa la disposició final divuitena que estableix una *vacatio legis* d'un any, des de la publicació en el *Butlletí Oficial de l'Estat*, per a la major part de les previsions de la Llei, llevat d'altres terminis d'entrada en vigor més curts per a matèries concretes.

2. Abans d'iniciar l'exposició dels dubtes d'inconstitucionalitat i d'antiestatutarietat que susciten els preceptes qüestionats, farem referència a les crítiques globals que es fan al conjunt de la norma objecte de dictamen. Així, el sol·licitant posa de manifest que la segregació del contingut d'aquesta Llei respecte del de la Llei 39/2015, ja mencionada, és una operació de gran envergadura que incideix en el nucli central del dret administratiu, la necessitat de la qual no es justifica; que té com a finalitat uniformitzar i recentralitzar la normativa aplicable a les administracions públiques de l'Estat, i que pretén millorar l'eficàcia de l'actuació administrativa i exercir un major control sobre la despesa pública. A més, seguint el Dictamen del Consell d'Estat de què ja s'ha fet esment anteriorment, el Govern objecta la deficient tècnica legislativa emprada pel legislador estatal, en el sentit que la Llei 40/2015 inclou de forma intercalada normes de naturalesa bàsica amb normes aplicables únicament al sector públic estatal, la qual cosa dificulta la identificació d'unes i altres, al mateix temps que s'invoquen indistintament diversos títols competencials per emparar la regulació que s'hi conté.

Dit això, cal assenyalar que la petició, després d'exposar la doctrina constitucional sobre l'abast del títol competencial estatal que considera

aplicable, l'article 149.1.18 CE, planteja dubtes respecte de més de cinquanta preceptes de la Llei 40/2015. En concret, quant als articles 3, 5, 7, 15.2 i .3, 16.2, 18, 25.1, 38 a 53, 72.2, 73.1.e.2n, 81, 82, 83, 118 a 127, 129, 140, 141, 145 a 154, 155.3, 156 a 158 i les disposicions addicional vint-i-dosena i final catorzena. Pel que fa al seu contingut concret i als arguments específics que al·lega la petició per fonamentar el seu qüestionament, ens remetem als fonaments jurídics següents, en els quals efectuarem el corresponent examen de constitucionalitat i d'estatutarietat.

Ara bé, prèviament, hem de fer les següents observacions. D'una banda, que gairebé totes les previsions normatives participen d'una al·legació crítica comuna, que es reitera formalment al llarg de l'escrit, com és que l'Estat, en dictar-les, s'ha excedit d'allò que li permet la competència bàsica sobre el règim jurídic de les administracions públiques. I això perquè es considera que ha regulat amb excessiva intensitat i detall, de manera que no deixa marge de desenvolupament normatiu a les comunitats autònomes, nombrosos aspectes de les relacions *ad extra* de les dites administracions, que no afecten o afecten molt indirectament l'esfera dels drets i les obligacions de les administracions. I de l'altra, que, sovint, la sol·licitud, quan invoca la vulneració competencial per part d'un conjunt de preceptes referits a una determinada matèria, a continuació només n'identifica alguns en concret o una part d'aquests com a causants de la dita vulneració, sense ulteriors consideracions, raó per la qual el nostre examen se centrarà en els que efectivament siguin objecte de dubtes i vagin acompanyats de la motivació que els fonamenta.

3. Un cop fetes les consideracions anteriors, ens correspon determinar quina serà l'estructura del Dictamen per poder tractar convenientment totes les qüestions suscitées. Així, en el segon fonament jurídic exposarem el paràmetre de constitucionalitat i d'estatutarietat del règim jurídic de les administracions públiques en el qual s'enquadra la Llei 40/2015. Tot seguit,

atès el nombre elevat de preceptes que susciten dubtes al Govern, els examinarem seguint l'ordre numèric de l'articulat de la Llei, agrupant-los en vuit fonaments jurídics, segons l'afinitat de les matèries regulades, en els quals ampliarem, si s'escau, l'esmentat paràmetre competencial i determinarem si els preceptes s'hi adeqüen.

Segon. El marc constitucional i estatutari en matèria de règim jurídic de les administracions públiques

Una vegada hem descrit l'objecte del Dictamen, tot seguit ens pertoca exposar el paràmetre de constitucionalitat i d'estatutarietat aplicable a la Llei 40/2015. I l'anterior, sens perjudici que en els següents fonaments jurídics ho completem amb aquells aspectes competencials que, específicament, susciten els preceptes o els grups de preceptes qüestionats.

A) D'entrada, cal indicar que la disposició final catorzena de la Llei 40/2015 declara explícitament que aquesta norma es dicta a l'empara del que disposa l'article 149.1.18 CE, «que atribueix a l'Estat la competència exclusiva sobre les bases del règim jurídic de les administracions públiques». A continuació, afegeix que la Llei també es troba habilitada pel que preveu l'article 149.1.13 CE, referit a les bases i la coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica, i per l'article 149.1.14 CE, sobre hisenda general (apt. 1), sense especificar, però, quines normes trobarien encaix en aquests dos darrers títols competencials estatals. I, finalment, enumera un seguit de preceptes i de disposicions addicionals que no tenen caràcter bàsic i que s'apliquen exclusivament a l'Administració general de l'Estat i al sector públic estatal (apt. 2).

Dit això, hem de recordar que, tal com hem posat de manifest en el fonament jurídic primer, la Llei objecte de dictamen comprèn dues

regulacions amb abast i destinataris diferents: un conjunt de normes de caràcter bàsic sobre règim jurídic administratiu, aplicables a totes les administracions públiques, i un altre, només referit al règim jurídic específic de l'Administració general de l'Estat (incloent-hi la seva Administració institucional i perifèrica). A més, segons hem vist que declara en el seu preàmbul, també inclou una regulació sistemàtica de les relacions internes entre les administracions i, així mateix, s'estableixen els principis generals d'actuació i les tècniques de relació entre els diferents subjectes públics. Sigui com sigui, i pel que ara interessa, el seu contingut i la seva finalitat principals són, doncs, regular els aspectes propis de l'organització i el funcionament de les administracions públiques i, per tant, del seu règim jurídic, de forma que és en aquesta competència (art. 149.1.18 CE) en la qual hem d'enquadrar la Llei objecte de dictamen i la que determina el paràmetre de constitucionalitat aplicable, al qual farem referència posteriorment.

Expressades les consideracions anteriors, resulta oportú recordar que l'esmentada regla competencial inclou altres matèries que es troben estretament relacionades amb la que ara ens ocupa, com és la relativa al «procediment administratiu comú, sens perjudici de les especialitats derivades de l'organització pròpia de les comunitats autònomes», si bé ambdues tenen un abast i un significat diferents, tal com es desprèn de la seva identificació separada a la Constitució mateixa. Així, malgrat que sovint van formalment unides, com succeeix amb la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, la primera, que respon a l'esquema bases-desenvolupament, comprèn els principis i les regles mínimes comunes sobre aspectes organitzatius i de funcionament de totes les administracions públiques, mentre que la segona, que es formula com una competència normativa plena de l'Estat, té per objecte la regulació dels elements

inherents al procediment que han de seguir les administracions públiques per adoptar els seus actes i garantir els drets dels administrats.

Pel que fa a aquesta darrera competència estatal sobre procediment administratiu comú, ens remetem a allò que hem dit a bastament en el fonament jurídic segon del nostre Dictamen 23/2015, emès en la mateixa data i de forma coetània a aquest pronunciament, el qual té per objecte la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu de les administracions públiques.

Igualment, ens hem de remetre als arguments exposats en el mencionat Dictamen per descartar l'aplicació dels altres dos títols competencials invocats també per la Llei esmentada, en aquest cas, a la disposició final primera. Certament, de la mateixa manera que en aquell supòsit, hem de considerar també incorrecta la citació que fa la disposició final catorzena de la Llei 40/2015 de l'article 149.1.13 CE, atès que aquesta norma legal «no incorpora cap regulació sobre les línies directrius i els criteris globals d'ordenació d'un sector econòmic concret»; no «estableix les accions o mesures singulars que siguin necessàries per assolir els fins proposats dins l'ordenació de cada sector», i no «regula l'estructura, l'organització interna i el funcionament dels subjectes econòmics d'un sector concret o la seva activitat». Així mateix, també d'acord amb les exigències de la jurisprudència constitucional, no constitueix tampoc una regulació de la qual se'n derivi de manera directa un impacte significatiu sobre el conjunt de l'economia (FJ 2).

En efecte, sense negar que darrere d'alguns dels preceptes qüestionats hi pugui haver raons o motivacions d'ordre econòmic, i també financer o pressupostari, entenem que no hi són amb la rellevància suficient per incardinar-los en l'àmbit competencial de l'ordenació general de l'economia, tal com l'ha entès la jurisprudència constitucional, és a dir, una competència que «responde al principio de unidad económica y abarca la definición de las

líneas de actuación tendentes a alcanzar los objetivos de política económica global o sectorial fijados por la propia Constitución, así como la adopción de las medidas precisas para garantizar la realización de los mismos» (STC 186/1988, de 17 d'octubre, FJ 2, que reproduïeix la STC 130/2013, de 4 de juny, FJ 5). Conseqüentment, hem de descartar com a paràmetre constitucional per dur a terme la nostra tasca consultiva l'article 149.1.13 CE.

A la mateixa conclusió hem d'arribar respecte de l'article 149.1.14 CE, en la mesura que es tracta d'una competència que comprèn un seguit d'aspectes «que s'emmarquen en l'àmbit material de les finances públiques en un sentit ampli, que afecten tant la vessant dels ingressos com de la despesa», però que no tenen una relació directa amb l'objecte de la regulació continguda en la Llei objecte del present Dictamen (FJ 2). Certament, en el DCGE 8/2014, de 27 de febrer, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local, ja vàrem rebutjar la seva aplicació a l'hora d'adaptar diversos aspectes de la regulació bàsica en matèria de règim jurídic de les administracions locals als principis d'estabilitat pressupostària i de sostenibilitat; entre d'altres, els referits a la clarificació de competències locals i a evitar duplicitats. I això sobre la base que, si bé és cert que alguna de les modificacions té l'objectiu de millorar i garantir de forma més rigorosa el control financer i pressupostari de l'activitat local i que, per tant, manté una vinculació més immediata amb les hisendes locals, «aquest reforçament del control, que es projecta novament en aspectes organitzatius [...], afecta només de forma indirecta la hisenda local» (FJ 2).

En el cas present, també és evident que la Llei 40/2015 no estableix drets ni obligacions econòmiques dels subjectes públics, com tampoc fixa mesures específiques de protecció o de preservació de la hisenda autonòmica o local i, per tant, que no es veu afectat l'article 149.1.14 CE. Aquesta afirmació, com hem vist, no canvia pel fet que, en ocasions, es remeti a la legislació

d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, o que alguns dels seus preceptes responguin, com és lògic d'altra banda, a l'aplicació de principis constitucionals, com són els d'eficiència, economia i assignació equitativa dels recursos públics, estabilitat pressupostària i control i fiscalització dels comptes del sector públic.

B) Arribats a aquest punt, i un cop establert que el títol competencial prevalent és el règim jurídic de les administracions públiques, estem en condicions d'exposar sintèticament quin és el paràmetre constitucional i estatutari aplicable en aquesta matèria. Quant a l'abast de la competència estatal, que ja hem qualificat com a bàsica, aquest Consell s'hi ha pronunciat, entre d'altres, en el Dictamen 17/2010, de 15 de juliol, sobre el Projecte de Llei de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques (FJ 2), al qual ens remetem. A tall de resum, recordarem, però, que la doctrina constitucional ha declarat que la dita competència estatal ex article 149.1.18 CE comprèn «los principios y reglas básicas sobre aspectos organizativos y de funcionamiento de todas las Administraciones públicas», que garanteixin un règim jurídic unitari aplicable a totes elles.

A partir d'aquí, i de forma casuística, la jurisprudència ha anat perfilant el seu abast, prenent com a criteri conformador la necessària compatibilitat entre la finalitat que té constitucionalment atribuïda, garantir als administrats un tractament comú davant les administracions públiques, i el respecte degut a la capacitat de què gaudeixen les comunitats autònomes d'organitzar la seva Administració mateixa, segons les seves preferències. Així, declara que com menor sigui la possibilitat d'incidència externa de les qüestions regulades, perquè afecten l'organització i el funcionament intern dels òrgans de les administracions públiques, menys necessari és assegurar l'esmentat tractament comú i més relleu i amplitud adquireix la dita capacitat d'autoorganització. I, al contrari, quan es tractin matèries que incideixin més directament en l'activitat externa de les administracions i l'esfera dels drets i

els interessos dels administrats, més intenses poden ser les bases i més reduïda l'esmentada capacitat d'autoorganització autonòmica (STC 50/1999, FJ 3, i 251/2006, FJ 9).

Ara bé, dins del vessant de l'organització administrativa que presenta aquesta competència bàsica, ha entès que també hi té cabuda «la regulación de la composición, estructura y competencias de los órganos de las Administraciones públicas (STC 32/1981, fundamento jurídico 6)» (STC 130/2013, de 4 de juny, FJ 6).

Pel que ara interessa, a Catalunya, la potestat d'autoorganització de l'Administració de la Generalitat està reconeguda a l'article 150 EAC, la qual comprèn l'estructura, la regulació dels òrgans i els directius públics, el funcionament i l'articulació territorial (lletra *a*) i les diverses modalitats organitzatives i instrumentals per a l'actuació administrativa (lletra *b*). Sobre aquesta competència exclusiva, com a topall de les bases estatals, en el precitat DCGE 17/2010, vàrem recordar que:

«ha estat considerada com el mínim irreductible de l'autonomia política i constitueix una competència essencial, que possibilita l'exercici d'altres competències. En aquest context, la jurisprudència constitucional ha reconegut que inclou, entre d'altres, les decisions per "conformar libremente la estructura orgánica de su aparato administrativo" (STC 165/1986, de 18 de desembre, FJ 6) i establir quins són "los órganos e instituciones" que configuran las respectivas Administraciones" (STC 35/1982, de 14 de juny, FJ 2), en relació amb les quals l'Estat ha d'abstenir-se d'intervenir "pues a ello se opone de raíz el derecho de todas las nacionalidades y regiones a la autonomía" (STC 227/1988, de 29 de novembre, FJ 21.c).» (FJ 2)

De la mateixa manera, amb ocasió de l'estudi de la normativa bàsica estatal sobre la composició dels òrgans col·legiats, l'alt tribunal, partint del fet que el

legislador estatal va optar per no incorporar criteris qualitius ni quantitius a la Llei 30/1992, podent-ho fer, va declarar que això anterior:

«no puede ser minimizado, pues tal orientación responde sin duda, a la consideración de que la potestad autoorganizatoria de las Comunidades Autónomas constituye una manifestación central del principio de autonomía, de modo que el establecimiento de normas básicas sobre la estructura o composición de estos órganos, aunque pueda en determinados supuestos concretarse, sólo resultará legítima en su perspectiva constitucional cuando ello resulte imprescindible para garantizar la igualdad de trato de los ciudadanos en el segmento correspondiente de actividad administrativa, es decir, cuando dicha igualdad no quede garantizada, como será la regla habitual, mediante la sujeción de la actuación del órgano colegiado a las reglas jurídicas sustantivas de aplicación en dicho segmento de actividad.»
(STC 251/2006, FJ 10)

El contrari suposaria una limitació indeguda de la lliure creació d'òrgans per les comunitats autònomes, ja que són nombrosos els àmbits en els quals aquestes han d'aplicar la legislació dictada per l'Estat en l'exercici ordinari de les seves competències.

Per al desenvolupament de les bases estatals sobre el règim jurídic de les administracions públiques, tant en els aspectes organitzatius com de funcionament i procediment, el legislador català disposa del títol competencial previst a l'article 159 EAC que, més concretament, en el seu apartat 2, li atribueix la competència compartida sobre aquesta matèria, en tot allò que no sigui de la competència exclusiva de la Generalitat. I, en aquest sentit, d'acord amb el que declara l'apartat 1 del mateix precepte estatutari, té competència exclusiva, pel que ara interessa, sobre «[e]ls mitjans necessaris per exercir les funcions administratives» (lletra a) o 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».

Així, a l'empara d'aquestes potestats, el legislador català ha dictat, entre d'altres, la Llei 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques, i el Decret 200/2010, de 27 de desembre, de creació, denominació i determinació de l'àmbit de competències dels departaments de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, però, també, la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern o la Llei 11/2011, de 29 de desembre, de reestructuració del sector públic per agilitar l'activitat administrativa.

C) Quant a l'àmbit subjectiu d'aplicació del títol estatutari anterior (art. 159 EAC), hem d'assenyalar que, com recull literalment, comprèn les administracions públiques que constitueixen el sistema institucional de Catalunya i, per tant, d'acord amb l'article 2.3 EAC, també les entitats que integren l'Administració local. De fet, sobre aquesta qüestió ja ens hem pronunciat en el DCGE 16/2010, abans esmentat i, més recentment, en el també citat DCGE 8/2014, on hem assenyalat que la regulació bàsica que pugui establir l'Estat sobre els aspectes institucionals (organitzatius i funcionals) dels ens locals, que en tot cas ha de preservar l'autonomia local, ha de permetre a les comunitats autònomes desenvolupar accions diverses sobre el règim jurídic de les administracions locals radicades en el seu territori, que satisfacin els interessos autonòmics, ja que la potestat normativa d'aquelles no és de caràcter reglamentari (FJ 2.3). En aquest sentit, hem declarat que, per procedir a l'examen de les bases estatals:

«[c]al identificar, doncs, el nucli de l'ordenament que requereix elements comuns o uniformes en funció dels interessos generals, tenint en compte que, si bé la competència estatal pot ser especialment intensa quan es dirigeix a preservar l'autonomia local, s'ha d'interpretar més restrictivament quan tingui

per finalitat restringir-la. D'altra banda, quant a l'organització local, la doctrina constitucional ha reiterat que l'abast d'aquestes bases ha de ser menor en les qüestions referents al funcionament i l'organització interns dels òrgans que en aquelles altres que incideixin en la seva activitat externa o afectin els drets dels administrats (STC 143/2003, FJ 4, amb citació de la STC 50/1999, de 6 d'abril, FJ 3).» (FJ 2.3)

Certament, en el mateix Dictamen, vàrem tractar el caràcter bifront del règim jurídic de les administracions locals, configurat per normes estatals (art. 149.1.18 CE) i autonòmiques (art. 159 i 160 EAC), recordant que «és una construcció de la doctrina constitucional que admet l'existència d'una relació directa entre l'Estat i les corporacions locals i entre aquestes i les comunitats autònomes. Ara bé, és evident que la intensitat d'aquestes relacions és, per força, diferent, en la mesura que les entitats locals mantenen un vincle més fort amb la comunitat autònoma, i, per tant, una relació, més "natural e intensa" amb les institucions autonòmiques (STC 331/1993, de 12 de novembre, FJ 3, i 84/1982, de 23 de desembre, FJ 4)» (FJ 2.3).

No obstant l'anterior, hem de recordar que la jurisprudència constitucional ha reiterat que el règim jurídic bàsic dels ens locals que, en definitiva, són administracions públiques és «una materia con perfiles propios que otorga al legislador estatal la potestad para fijar "unos principios o bases relativos a los aspectos institucionales (organizativos y funcionales) y a las competencias locales"» i, per tant, per regular «los elementos que permiten definir el modelo municipal común entre los que se encuentran el territorio, la población y la organización» (per totes, recollint doctrina anterior, STC 210/2014, de 18 de desembre, FJ 3).

Tercer. L'examen dels articles referits als principis generals, als òrgans de les administracions públiques i a la potestat sancionadora

En vista de les consideracions efectuades en l'anterior fonament jurídic sobre el cànon de constitucionalitat i d'estatutarietat que regeix el règim jurídic de les administracions públiques, cal analitzar ara si els preceptes qüestionats pel Govern s'hi ajusten. A aquest efecte, hem d'indicar que, d'acord amb el plantejament realitzat per la sol·licitud, que els agrupa seguint la distribució sistemàtica de la Llei, tractarem d'aquesta mateixa forma l'estudi de fons dels preceptes objecte de dictamen.

1. D'acord amb l'anterior, iniciarem el nostre examen pels dubtes de constitucionalitat i d'estatutarietat que es plantegen respecte dels articles 3, apartat 1, lletres *g* i *i*; 5, apartats 3 i 4, i 7, tots ells ubicats en el títol preliminar, on es contenen les disposicions generals, els principis d'actuació i el funcionament del sector públic.

A) L'article 3 LRJSP estableix els principis generals que les administracions han de respectar en les seves actuacions i relacions. Entre aquests principis, els dubtes se centren exclusivament en els que contenen les lletres *g* i *i* de l'apartat 1. Concretament, la lletra *g* inclou el de «Planificació i direcció per objectius i control de la gestió i avaluació dels resultats de les polítiques públiques» i la lletra *i* el d'«Economia, suficiència i adequació estricta dels mitjans als fins institucionals».

L'escrit de petició considera que l'establiment d'aquests principis generals amb el caràcter de normes bàsiques, els quals fins a l'aprovació de la Llei ara qüestionada eren d'aplicació exclusiva a l'Administració general de l'Estat, podria haver excedit l'àmbit de la competència estatal per fixar les bases del règim jurídic de les administracions públiques (art. 149.1.18 CE), atès —afegeix— que no es projecten sobre les relacions administratives *ad extra*,

sinó que comporten regles d'actuació internes que prefiguren un determinat model organitzatiu i, per això, suposarien una restricció de les opcions de les administracions autonòmiques i locals per adoptar, d'acord amb la seva potestat d'autoorganització, altres formes d'organització.

Un cop ha quedat fixat el posicionament del Govern, passarem a analitzar el precepte qüestionat, tractant separatament les dues lletres de l'apartat 1 que, segons la petició, ofereixen dubtes d'inconstitucionalitat i d'antiestatutarietat.

Respecte de l'anterior, i seguint el que hem exposat en el fonament jurídic segon, hem de començar recordant que, ja des de les primeres sentències, el Tribunal Constitucional ha reconegut que el legislador estatal pot regular amb caràcter general els principis i les regles bàsiques sobre aspectes organitzatius i de funcionament de les administracions públiques, de manera que la potestat d'autoorganització de les comunitats autònomes té com a límit les bases establertes per l'Estat, que els correspondrà desenvolupar (STC 141/2014, d'11 de setembre, FJ 5).

L'aplicació d'aquesta doctrina constitucional al precepte que estem examinant ens porta a afirmar que es tracta d'una norma de naturalesa principal en l'àmbit del funcionament general de les administracions públiques, que manté un estret lligam amb el mandat constitucional que la despesa pública s'ha de regir pels criteris d'eficiència i d'economia (art. 31.2 CE) i que, per tant, té caràcter bàsic i es troba emparada en la competència de l'Estat ex article 149.1.18 CE. En efecte, d'una banda, la planificació i la direcció per objectius i la subsegüent avaluació dels assolits, a la qual es refereix la lletra *g*, constitueix la manifestació o, millor dit, la concreció, del principi constitucional d'eficàcia (art. 103.1 CE). Es tracta d'un principi que és exponent dels criteris que han de guiar l'actuació de totes les administracions públiques i que ha de presidir la forma ordinària en què qualsevol d'aquestes

ha de prestar els seus serveis. I de l'altra, pel que fa a la lletra *i*, constitueix també una altra manifestació del dit principi constitucional *i*, més concretament, d'allò que disposa l'article 135 CE, en el sentit que estableix una obligació general de racionalització de la despesa i de millora de la gestió del sector públic. Recordem, a títol il·lustratiu, que som davant d'un principi general que prové del que disposa l'article 7.2 de la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, quan afirma que la gestió dels recursos públics ha d'estar orientada per l'eficàcia, l'eficiència, l'economia i la qualitat.

En conseqüència, les lletres *g* i *i* de l'apartat 1 de l'article 3 de la Llei 40/2015 troben empara en l'article 149.1.18 CE i no vulneren les competències de la Generalitat.

B) L'article 5 LRJSP defineix què s'ha d'entendre per òrgans administratius (apt. 1) i atribueix a cada Administració la facultat de delimitar, en l'àmbit de les seves competències, les unitats administratives que configuren els òrgans administratius propis (apt. 2), i, en els apartats 3 i 4, que són els específicament qüestionats, estableix els requisits que s'han de complir per a la creació dels òrgans administratius, així com la impossibilitat de crear nous òrgans que suposin una duplicació dels ja existents. I ho fa en els termes següents:

«3. La creació de qualsevol òrgan administratiu exigeix, almenys, que es compleixin els requisits següents:

- a) Determinar la seva forma d'integració en l'Administració Pública de què es tracti i la seva dependència jeràrquica.
- b) Delimitar les seves funcions i competències.
- c) Dotar dels crèdits necessaris per posar-lo en marxa i en funcionament.

4. No es poden crear nous òrgans que suposin la duplicació d'altres de ja existents si alhora no se suprimeix o restringeix degudament la competència

d'aquests. Amb aquest objecte, només es pot crear un nou òrgan després d'haver comprovat que no n'hi hagi un altre a la mateixa Administració Pública que exerceixi la mateixa funció sobre el mateix territori i població.»

El Govern considera que aquests dos apartats imposen unes restriccions a la potestat d'autoorganització de les comunitats autònomes que no troben empara en la competència que l'article 149.1.18 CE reserva a l'Estat per fixar les bases del règim jurídic de les administracions públiques. Afegeix que, d'acord amb la jurisprudència constitucional, la regulació bàsica en matèria d'organització i de funcionament administratius que eventualment pugui establir l'Estat no pot ser de la mateixa intensitat en el supòsit que tingui per objecte l'organització i el funcionament intern dels òrgans de les administracions.

A parer d'aquest Consell, la fixació dels requisits mínims que s'han de complir per a la creació d'un òrgan administratiu, i que l'apartat 3 concreta en la determinació de l'Administració en la qual s'haurà d'integrar l'òrgan i la dependència que en tindrà, la delimitació de les funcions i competències i la dotació dels crèdits necessaris per a la seva posada en marxa, constitueixen principis bàsics i fonamentals que informen un model organitzatiu comú, exigibles a totes les administracions i que permeten que el legislador autonòmic els pugui desenvolupar o completar.

Efectivament, ja hem avançat que la doctrina constitucional ha reiterat que la regulació estatal bàsica sobre el règim jurídic de les administracions públiques (art. 149.1.18 CE) és de menys intensitat i extensió quan es refereix a aspectes merament organitzatius interns que no afecten directament l'activitat externa de l'Administració i els administrats (per totes, STC 50/1999, FJ 3, i 141/2014, d'11 de setembre, FJ 5). Pel que ara interessa, ha considerat bàsica «la normación que prevea, en sus líneas fundamentales, la creación de órganos unipersonales y colegiados, así como

el modo de integración de estos últimos (su composición y los mínimos de participación de los diferentes componentes de la comunidad) y sus atribuciones esenciales». I ha argumentat que aquesta regulació ha de respectar un marge de desenvolupament normatiu «lo suficientemente amplio como para permitir a las Comunidades Autónomas competentes en la materia adoptar las opciones organizativas que mejor se acomodan a sus necesidades e intereses, sin olvidar tampoco en este punto, conforme a la doctrina sentada en las citadas sentencias constitucionales, que “no pueden considerarse incluidas en el marco estatal básico aquellas normas que no resultan justificadas por el objetivo de garantizar los principios básicos que informan el modelo organizativo diseñado por el legislador estatal”» (STC 227/1988, de 29 de novembre, FJ 24).

El mateix caràcter bàsic té la prohibició d'òrgans que suposin duplicació d'altres de ja existents, en tant que suposa una manifestació, en aquest cas, del principi d'eficiència en l'ús dels recursos públics, constitucionalitzat, com ja sabem, a l'article 31.2 CE i, en concret, de la sostenibilitat mateixa de l'estructura administrativa que, d'acord amb el nou paràmetre de constitucionalitat que representa l'article 135 CE, està actualment desenvolupat a la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, al qual hem fet referència en examinar l'article 3.

Per tot el que s'acaba de dir, hem de concloure que els apartats 3 i 4 de l'article 5 de la Llei 40/2015 troben empara en l'article 149.1.18 CE i no vulneren les competències de la Generalitat.

C) L'article 7 LRJSP regula els òrgans consultius i el seu règim de funcionament, establint que:

«Article 7. *Òrgans consultius.*

L'Administració consultiva es pot articular mitjançant òrgans específics dotats d'autonomia orgànica i funcional respecte a l'Administració activa, o a través dels serveis d'aquesta última que prestin assistència jurídica.

En aquest cas, els serveis esmentats no poden estar subjectes a dependència jeràrquica, ja sigui orgànica o funcional, ni rebre instruccions, directrius o qualsevol classe d'indicació dels òrgans que hagin elaborat les disposicions o produït els actes objecte de consulta, i per complir aquestes garanties han d'actuar de manera col·legiada.»

El Govern considera que conté una regulació extremadament confusa, que pot provocar serioses disfuncions en el funcionament de les administracions públiques afectades, ja que habilita per exercir la funció consultiva indistintament els òrgans consultius específics i els serveis consultius de l'Administració activa. D'altra banda, afirma que es tracta d'una regulació detallada que no deixa marge per a opcions autoorganitzatives pròpies de les comunitats autònomes i que, per aquest motiu, excedeix la competència estatal per fixar, ex article 149.1.18 CE, les bases del règim jurídic de les administracions públiques.

La nostra resposta als dubtes plantejats pel Govern ha de començar recordant, necessàriament, que el precepte reproduïx literalment l'apartat 2 de la disposició addicional dissetena, que l'article 2.8 de la Llei 4/1999, de 13 de gener, va afegir a l'encara vigent Llei 30/1992, atribuint-li també, aleshores de forma singularitzada, la condició de norma bàsica. Ara bé, el fet que es tracti de la reproducció d'un precepte que ha conviscut pacíficament en el nostre ordenament no impedeix que ara, com a norma incorporada a la nova Llei 40/2015, pugui ser objecte de judici de constitucionalitat.

Dit això, procedirem a l'examen de l'article 7 LRJSP, advertint que regula la funció jurídica consultiva, la plasmació institucional de la qual són els

anomenats alts òrgans consultius, entesa com a instància de reforçament dels poders públics, de garantia dels ciutadans i de control i defensa de la legalitat i del bloc de la constitucionalitat, que cal diferenciar, com de fet fa el mateix precepte, dels serveis de l'Administració activa que li presten merament assistència jurídica.

Efectuat l'anterior aclariment, per a la seva anàlisi haurem de partir de la jurisprudència que el Tribunal Constitucional ha fixat en matèria de bases del règim jurídic de les administracions públiques, segons la qual, com ha quedat dit, la potestat d'autoorganització de les comunitats autònomes (que cal entendre que comprèn tant l'Administració activa com la consultiva) té com a límit el desenvolupament de les bases establertes per l'Estat. És a dir, aquest pot establir, amb caràcter general, els principis i les regles bàsiques que afectin aspectes organitzatius i de funcionament de totes les administracions públiques.

Precisament, pel que fa als òrgans consultius, el Tribunal Constitucional, en resoldre sobre l'habilitació del Consell d'Estat per complir la tasca consultiva en aquelles comunitats autònomes que no tinguessin una institució similar, ha reconegut que les comunitats autònomes, en virtut de la seva autonomia organitzativa, poden establir, en el seu àmbit propi, òrgans consultius equivalents al Consell d'Estat, els quals hauran d'estar «dotados de las características de organización y funcionamiento que aseguren su independencia, objetividad y rigurosa cualificación técnica» (STC 204/1992 de 26 de novembre, FJ 5). Dit d'una altra manera, les comunitats autònomes, en l'articulació efectiva del model d'Administració consultiva, han de garantir l'autonomia, la neutralitat, la independència i l'objectivitat necessàries en l'organització i el funcionament dels òrgans que en formen part.

De l'aplicació del cànon de constitucionalitat que acabem de reproduir, resulta que l'article 7 LRJSP, en imposar a les administracions que l'articulació dels seus òrgans consultius s'ha de fonamentar en els principis d'objectivitat i d'independència, no fa res més que incorporar, amb caràcter de norma bàsica, aquella jurisprudència constitucional. Són principis que garanteixen la legalitat objectiva i que s'han de respectar, lògicament, tant si es tracta d'un òrgan consultiu *ad hoc* (que, ja per si mateix, és orgànicament i funcionalment autònom) com si s'ha optat per articular la funció consultiva a través dels serveis que presten assistència jurídica dins l'Administració activa. En el darrer cas, el respecte a aquests principis a l'hora de tractar un assumpte es manifesta, necessàriament i clara, en l'exigència que l'òrgan consultiu actuï de forma independent respecte dels altres òrgans de la seva mateixa Administració, amb els quals es relaciona, objectiu al qual coadjuva també la prescripció que el seu funcionament sigui de caràcter col·legiat.

Per tot el que s'acaba de dir, hem de concloure que l'article 7 de la Llei 40/2015 troba empara en l'article 149.1.18 CE i no vulnera les competències de la Generalitat.

2. Correspon examinar ara els preceptes que es refereixen al règim de funcionament dels òrgans col·legiats de les distintes administracions públiques: article 15, apartats 1 i 2; article 16, apartat 2, i article 18.

A) L'article 15 LRJSP regula, amb caràcter general, el règim jurídic dels òrgans col·legiats, establint que s'ha d'ajustar a les normes de la secció 3a (art. 15 a 22), sens perjudici de les peculiaritats organitzatives de les administracions públiques en què s'integren (apt. 1). Regula també un règim específic per a aquells òrgans col·legiats en què participin organitzacions representatives d'interessos socials, així com els compostos per representacions de diferents administracions públiques, tinguin o no participació d'organitzacions representatives d'interessos socials, i preveu

que poden establir o completar les seves pròpies normes de funcionament. A més, disposa que aquests tipus d'òrgans han de quedar integrats en l'Administració pública corresponent, per bé que sense participar en l'estructura jeràrquica d'aquesta, llevat que ho estableixin així les seves normes de creació o que es desprengui de les seves funcions o de la mateixa naturalesa de l'òrgan col·legiat (apt. 2). Finalment, preveu que els acords de creació i les normes de funcionament dels òrgans que dictin resolucions que tinguin efectes jurídics enfront de tercers s'han de publicar al butlletí o diari oficial de l'Administració pública en la qual s'integren (apt. 3).

Els dubtes del Govern se centren, exclusivament, sobre els apartats 1 i 2. Pel que fa a l'apartat 1, perquè considera que «sotmet el règim jurídic dels òrgans col·legiats a les seves prescripcions de la Llei 40/2015 i tan sols admet la regulació autonòmica quan estigui justificada per les peculiaritats organitzatives de l'Administració autonòmica o local, ignorant, en conseqüència, la competència exclusiva que l'art. 150 EAC atorga a la Generalitat de Catalunya en matèria d'autoorganització i la competència exclusiva que l'art. 160 EAC li atorga en matèria de règim local». La mateixa limitació competencial entén que es produeix en l'apartat 2, que, en aquest cas, d'acord amb l'argumentació emprada, sembla centrar en el primer paràgraf, quan entén que limitaria la possibilitat d'establir o complementar les normes de funcionament als òrgans col·legiats de caràcter mixt, amb exclusió dels ordinaris.

Un cop ha quedat delimitat el tenor de la petició en aquest punt, efectuarem l'examen dels dubtes que se susciten, si bé assenyalarem, prèviament, que els apartats 1 i 2 de l'article 15 es corresponen, literalment, amb l'article 22 de la Llei 30/1992, el qual va ser objecte de pronunciament per part del Tribunal Constitucional en la STC 50/1999, en el sentit de declarar-ne la constitucionalitat. Conclusió que, partint del fet que en aquest àmbit competencial el nou Estatut (art. 150 i 160 EAC) no ha suposat cap alteració

en el marc de la distribució de competències entre l'Estat (bases) i les comunitats autònomes (desenvolupament), entenem que és plenament traslladable a les previsions normatives qüestionades, atesa la coincidència de redacció.

Concretament, en l'esmentada Sentència, el Tribunal Constitucional afirma que correspon únicament a les comunitats autònomes «conformar llibremente la estructura orgànica de su aparato administrativo» i que, per tant, l'Estat ha d'abstenir-se d'intervenir en la creació, la modificació o la supressió dels òrgans i les institucions que configuren les seves administracions respectives. Ara bé, a continuació ha matisat que, llevat de l'anterior, la potestat autonòmica d'autoorganització per determinar el règim jurídic de l'organització i el de funcionament de la seva pròpia Administració ha de respectar les bases estatals, les quals, però, tenen menys extensió i intensitat quan es refereixen a aspectes organitzatius interns que no afecten directament l'activitat externa de l'Administració i, per tant, els administrats (FJ 3).

En definitiva, recordem-ho novament, l'article 149.1.18 CE permet que l'Estat fixi els elements essencials que garanteixin un règim jurídic unitari aplicable a totes les administracions públiques i un tractament comú dels administrats davant d'aquestes, que pot tenir més intensitat com major sigui la possibilitat d'incidència externa dels aspectes regulats pel precepte en qüestió, sobretot quan afecti l'esfera dels drets i interessos dels particulars.

És a partir d'aquí que l'alt tribunal va resoldre que els apartats 1 i 2 de l'article 22 LRJAPC, encara vigent (coincident, com hem dit, amb el precepte que estem examinant), no mereixien cap taxa d'inconstitucionalitat. Pel que fa específicament a l'apartat 1, que disposa que el règim jurídic dels òrgans col·legiats s'ha d'ajustar a les normes contingudes en la secció 3a del capítol II, sens perjudici de les peculiaritats organitzatives de les administracions

públiques en les quals s'integren, el Tribunal Constitucional ho va fonamentar en el fet que «el Estado está constitucionalmente habilitado para dictar normas básicas relativas al régimen jurídico de los órganos colegiados de las diversas Administraciones públicas, por lo que ninguna vulneración competencial puede apreciarse en un precepto que se limita a prever que los órganos colegiados deben ajustar su régimen jurídico a las normas contenidas en la Ley» (STC 50/1999, FJ 6). Per tant, hom pot arribar a la mateixa conclusió, en el sentit que si les normes a les quals es remet són bàsiques, la seva aplicació no ha de suscitar cap problema i, consegüentment, des d'aquesta perspectiva, no s'hi pot formular cap retret, mentre que si no ho són, caldrà depurar-les de l'ordenament bàsic.

És a dir, tot i que els termes emprats per l'apartat 1 de l'article 15 «sense perjudici de les peculiaritats organitzatives de les administracions públiques en què s'integren» no són els més escaients per a un sistema de distribució de competències bases/desenvolupament, no hi ha cap mena de dubte que, d'acord amb la jurisprudència constitucional esmentada, en tot cas correspon a la Generalitat l'autoorganització de la seva pròpia Administració (art. 150 EAC), com també el desenvolupament de les dites bases, pel que fa a la normació interna del funcionament d'aquests tipus d'òrgans de les administracions catalanes, incloent-hi les locals (art. 159 i 160 EAC).

Passant a l'apartat 2, segons el qual els òrgans col·legiats en què participen organitzacions representatives d'interessos socials i els compostos per representants de diferents administracions públiques poden establir o completar les seves pròpies normes de funcionament (par. 1r), el sol·licitant denuncia que vulnera les competències de la Generalitat reconegudes pels abans esmentats articles 150 i 160 EAC, en «limitar la possibilitat d'establir o complementar les normes de funcionament als òrgans col·legiats de caràcter mixt, amb exclusió dels ordinaris».

No podem compartir aquest plantejament atès que, com ha establert la tantes vegades referida STC 50/1999, que es pronuncià també sobre el precepte equivalent de l'encara vigent Llei 30/1992, no es pot deduir que contingui cap regla que permeti excloure la normativa autonòmica, ja que «dado su tenor literal, una interpretación conforme al bloque de la constitucionalidad lleva a entender que la posibilidad que en él se prevé de que los órganos colegiados en que participen organizaciones representativas de intereses sociales o los compuestos por representaciones de las distintas Administraciones públicas establezcan o completen sus propias normas de funcionamiento no implica la exclusión de las potestades normativas de las Comunidades Autónomas, por lo que las potestades de autorregulación que esta norma reconoce a este tipo de órganos colegiados, deberá ejercerse de conformidad con lo que, en su caso, dicha normativa disponga» (FJ 6).

Les anteriors consideracions ens porten a concloure que els apartats 1 i 2 de l'article 15 de la Llei 40/2015 troben empara en l'article 149.1.18 CE i no vulneren les competències de la Generalitat.

B) L'article 16.2 LRJSP regula el càrrec de secretari dels òrgans col·legiats amb el següent contingut:

«2. Correspon al secretari vetllar per la legalitat formal i material de les actuacions de l'òrgan col·legiat, certificar les actuacions d'aquest i garantir que es respectin els procediments i les regles de constitució i adopció d'acords.»

En relació amb aquest precepte, el Govern planteja els mateixos dubtes que per a l'article 15, és a dir, considera que regula aspectes organitzatius interns d'aquesta tipologia d'òrgans i que, per tant, no pot ser bàsic.

Respecte d'això, hem de dir que la regulació de les funcions del secretari, llavors recollides de forma exhaustiva a la redacció originària de l'article 25.2 de l'actualment vigent Llei 30/1992, ha estat objecte de pronunciament per part del Tribunal Constitucional, que va considerar que era inconstitucional perquè comprenia aspectes «que afectan a la organización y funcionamiento interno de los órganos colegiados y basta su simple lectura para constatar que lo hacen de un modo tan detallado y exhaustivo que no deja espacio significativo suficiente para que las Comunidades Autónomas puedan desplegar las potestades de desarrollo legislativo que los respectivos Estatutos de Autonomía les otorgan. Debe concluirse, pues, que la atribución del carácter básico a la regulación tan acabada y minuciosa contenida en los preceptos recurridos vulnera el orden constitucional de competencias» (STC 50/1999, FJ 7).

Si projectem aquesta jurisprudència sobre el present article 16.2 LRJSP, i deixant de banda la rellevància que pugui tenir el fet que hom pugui considerar que les funcions que assumeixen els secretaris no es limiten només a tenir una projecció interna, sinó que també la tenen externa, observem que, a diferència de la llista de fins a sis funcions que contenia l'abans referit article 25.2, declarat inconstitucional, ara l'article 16 es redueix a les de «vetllar per la legalitat formal i material de les actuacions de l'òrgan col·legiat, certificar les actuacions d'aquest i garantir que es respectin els procediments i les regles de constitució i adopció d'acords». Per dir-ho resumidament, inclou la de donar fe, que és la típica funció del secretari, i la de ser garant de la legalitat que, sense cap mena de dificultat, es pot considerar també un mínim comú aplicable a aquest càrrec en tots els òrgans col·legiats de les distintes administracions públiques.

En conseqüència, l'apartat 2 de l'article 16 de la Llei 40/2015 troba empara en l'article 149.1.18 CE i no vulnera les competències de la Generalitat.

C) L'article 18 LRJSP disposa que el secretari ha d'estendre acta de cada sessió i regula el contingut mínim d'aquest document, així com la possibilitat de gravar les sessions (apt. 1) i el moment d'aprovació de l'acta, que pot tenir lloc en la mateixa reunió o en la següent immediata. Seguidament, prescriu la tramesa de l'acta per mitjans electrònics als membres de l'òrgan i la possibilitat que aquests, a través dels mateixos mitjans, puguin manifestar la conformitat o fer-hi objeccions. I, a l'últim, estableix l'obligació de conservar les gravacions o els documents en suport electrònic, de forma que resti garantida la integritat i l'autenticitat dels fitxers corresponents i l'accés a aquests per part dels membres de l'òrgan col·legiat (apt. 2).

Els dubtes del Govern recauen, concretament, sobre el segon paràgraf de l'apartat 1, relatiu a les gravacions de les sessions, i l'apartat 2, que estableix el moment d'aprovació de l'acta i la forma de la seva elaboració i de tramesa als membres de l'òrgan col·legiat, perquè entén que es tracta d'aspectes organitzatius interns, de competència de la Generalitat de Catalunya.

Començant, doncs, pel paràgraf segon de l'apartat 1, es tracta d'una norma que conté un primer mandat consistent que les sessions dels òrgans col·legiats, d'ara endavant, es poden gravar. La forma que adopta aquesta base, de caràcter facultatiu, ens pot portar a interpretar que, a partir d'ara, és legítima l'opció d'enregistrar les sessions, de manera que, si s'implementa, produirà un seguit d'efectes legals que, en cas de no preveure-ho expressament la Llei, no tindria. Concretament, que el fitxer resultant, juntament amb la certificació expedida pel secretari de l'autenticitat i la integritat d'aquest, i altres documents en suport electrònic utilitzats en la sessió, puguin acompanyar l'acta d'aquesta, sense necessitat de fer-hi constar els punts principals de les deliberacions. Per tant, deixant de banda la rellevància que pot tenir aquesta pràctica en un futur proper (entre d'altres, per la utilitat demostrada davant d'hipotètiques

impugnacions, especialment respecte dels acords que impliquin valoracions), és evident que l'actual regulació, de compliment voluntari, admet una modalitat de constatació del contingut de les sessions, més enllà dels mètodes tradicionals que, com a tal, no condiciona el desenvolupament que en pugui fer el legislador autonòmic.

Per connexió inescindible amb aquesta norma, hem d'afegir que mereix semblants consideracions el darrer incís de l'apartat 2 de l'article 18 LRJSP, que estableix altres efectes que també es derivarien del cas que es gravessin les sessions o s'utilitzessin documents en suport electrònic. Així, disposa que, en aquests casos, s'hauran de conservar uns i altres de manera que es preservi la integritat i l'autenticitat dels fitxers electrònics corresponents i l'accés per part dels membres de l'òrgan col·legiat. Respecte d'aquesta norma, podem afirmar que la conservació de la documentació electrònica (com també, no cal dir-ho, de la que consta només en paper) i de les gravacions de les sessions que, com hem vist, permet estalviar que en l'acta constin els punts principals de les deliberacions, és una exigència mínima que deriva de l'opció de gravar les sessions, amb la qual es pretén garantir la certesa dels seus continguts i que qualsevol dels membres pugui conèixer els detalls i la interpretació dels acords adoptats, per tal, si escau, d'impugnar-la.

Quant al primer paràgraf de l'apartat 2, que preveu que l'acta es pot aprovar en la mateixa reunió o en la següent immediata (previsió que ja es conté en l'encara vigent art. 27.5 LRJPAC) i que el secretari l'ha d'elaborar amb el vistiplau del president i remetre-la per mitjans electrònics als membres de l'òrgan col·legiat, els quals poden manifestar pels mateixos mitjans la seva conformitat o les objeccions al text, entenem que constitueix un mínim comú aplicable a totes les actes que s'aixequin de les sessions dels òrgans col·legiats de qualsevol Administració pública. En aquest cas, es tracta d'una regla que, d'una banda, implementa, pel que fa als òrgans col·legiats, el

principi d'obligatorietat que les administracions públiques es relacionin entre si i amb els òrgans, els organismes i les entitats que tenen vinculats a través de mitjans electrònics (art. 3.2 LRJSP), que garanteix que els procediments s'adaptin a la nova realitat que imposen les tecnologies modernes i que ha portat, fins i tot, a reconèixer el dret del ciutadà a comunicar-se electrònicament amb l'Administració. I que, de l'altra, assegura als membres de l'òrgan que les manifestacions sobre l'acta efectuades per aquesta via de comunicació, a l'efecte d'aprovar-la, seran vàlides.

Per tot el que s'acaba de dir, podem concloure que el segon paràgraf de l'apartat 1 i l'apartat 2 de l'article 18 de la Llei 40/2015 troben empara en l'article 149.1.18 CE i no vulneren les competències de la Generalitat.

3. Per tancar el present fonament jurídic, examinarem tot seguit l'apartat 1 de l'article 25 LRJSP, referit al principi de legalitat i a l'exercici de la potestat sancionadora, que té el següent tenor literal:

«Article 25. *Principi de legalitat.*

1. La potestat sancionadora de les administracions públiques s'ha d'exercir quan hagi estat reconeguda expressament per una norma amb rang de llei, amb aplicació del procediment previst per al seu exercici i d'acord amb el que estableixen aquesta llei i la llei de procediment administratiu comú de les administracions públiques i, quan es tracti d'entitats locals, de conformitat amb el que disposa el títol XI de la llei 7/1985, de 2 d'abril.»

El Govern considera que aquest precepte no sotmet l'exercici de la potestat sancionadora dels ens locals al que disposin les lleis estatals i autonòmiques, sinó només a allò que estableixen les lleis bàsiques estatals, en especial la llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local. Ho argumenta dient que no té en compte el caràcter bifront del règim jurídic de

les corporacions locals i que, segons l'article 160 EAC, el règim local és competència exclusiva de la Generalitat de Catalunya.

La nostra resposta als dubtes plantejats per la petició en aquest punt s'ha de sustentar en les següents consideracions sobre el marc constitucional i estatutari de distribució de competències relatiu a la potestat sancionadora i el procediment administratiu per al seu exercici. D'acord amb la nostra doctrina consultiva, establerta, entre d'altres, en els DCGE 17/2014, de 14 d'agost (FJ 2.6), i 23/2015 (FJ 3.3.C), on resumíem la jurisprudència constitucional, la potestat sancionadora no constitueix un títol competencial autònom, sinó que resta vinculada a la competència sobre la matèria substantiva de què es tracti. És a dir, es tracta d'una competència connectada amb la que posseeixen l'Estat o les comunitats autònomes per regular el règim substantiu d'una activitat o servei, o, per dir-ho en paraules del Tribunal Constitucional, té caràcter instrumental respecte de l'exercici de les competències sectorials (STC 48/1988, de 22 de març, FJ 25; 227/1988, FJ 29, i 96/1996, de 30 de maig, FJ 7).

Per tant, les comunitats autònomes poden establir o modular els tipus i les sancions en el marc de les normes o els principis bàsics de l'Estat, si bé hauran d'acomodar les seves disposicions a les garanties disposades en l'àmbit administratiu sancionador pel legislador estatal ex article 149.1.18 CE (STC 148/2011, de 28 de setembre, FJ 11, i 227/1988, FJ 29).

Això vol dir que, sobre la base de l'existència d'una competència substantiva prèvia, la Generalitat pot tipificar infraccions i imposar sancions (art. 159.1.b EAC), sempre, és clar, mitjançant el corresponent procediment administratiu sancionador que garanteixi els drets constitucionals que es contenen als articles 24 i 25 CE.

Si projectem les anteriors consideracions sobre el precepte que estem examinant, arribem a la conclusió que es limita a recollir el principi de legalitat (la necessitat que la potestat sancionadora hagi estat reconeguda en una norma amb rang de llei), que, per altra part, ja està previst a la Constitució mateixa (art. 9.3, 25 i 103.1 CE), i que es remet, pel que fa al procediment, a allò que disposa la Llei de procediment administratiu comú de les administracions públiques i, quant a les entitats locals, al títol XI de la Llei 7/1985, ambdues, com és sabut, de caràcter bàsic també en matèria sancionadora. Val a dir, a títol il·lustratiu, que la citació de les normes aplicables als ens locals que conté el precepte objecte de dictamen estava prevista en termes equivalents a l'article 130 LRJPAC, que el precedeix, amb l'única diferència que ara es remet a la Llei de procediment administratiu comú (Llei 39/2015, d'1 d'octubre), en comptes del títol IX de la citada LRJPAC, al qual substitueix. Quant a l'anàlisi de la constitucionalitat dels articles 55.2, 62, 64, 89 i 90, de la nova Llei 39/2015, referits a diversos aspectes del procediment administratiu sancionador, sobre els quals se'ns ha sol·licitat el nostre parer consultiu, ens remetem al ja esmentat DCGE 23/2015 (FJ 3).

Pel que ara interessa, aquesta al·lusió final a les entitats locals no es pot interpretar com una excepció a l'aplicació de la normativa de la Generalitat en matèria de règim jurídic i procediment sancionador de les administracions públiques catalanes (art. 159 EAC per connexió amb art. 2.3 i 160 EAC) sinó, més aviat, com un recordatori que les entitats locals, com a administracions públiques, també se sotmeten a la normativa estatal bàsica dictada en aquest àmbit, sens perjudici que se'ls apliquin les especificitats que contingui la Llei 7/1985, sempre que aquestes no contradiguin la Llei estatal. Per tant, de la no-previsió expressa de sotmetiment de les entitats locals a la normativa catalana no es desprèn que el precepte objecte de dictamen l'exclouï, ja que, com se sap, el fet que la norma no sigui explícita en aquesta qüestió no significa que no s'hagi d'aplicar respectant el sistema de

distribució de competències constitucionalment i estatutària previst que, com hem assenyalat en el fonament jurídic segon, reconeix a les comunitats autònomes un marge de desenvolupament normatiu aplicable a totes les administracions públiques catalanes, incloent-hi les locals.

És per tot això que podem concloure que l'apartat 1 de l'article 25 de la Llei 40/2015 no vulnera la Constitució ni l'Estatut.

Quart. L'examen dels articles relatius al funcionament electrònic del sector públic i a les relacions electròniques entre les administracions

En aquest fonament jurídic ens centrarem, d'una banda, en l'examen dels preceptes qüestionats que regulen el funcionament electrònic del sector públic i, de l'altra, per la connexió temàtica que tenen entre si, en els que fan referència a les relacions electròniques entre les administracions públiques: articles 38 a 46 i 155 a 158, respectivament.

Abans, però, de dur a terme aquesta tasca, començarem per recordar que l'ús de mitjans de suport electrònic o informàtic és un principi rector de l'article 53.1 EAC, que es dedica a l'accés a les tecnologies de la informació i de la comunicació, i que estableix, entre d'altres, el mandat que els poders públics de Catalunya han d'impulsar l'accés a la comunicació i a les tecnologies de la informació, en condicions d'igualtat, en tots els àmbits; fomentar-les i posar-les al servei de les persones, de manera que no afectin llurs drets negativament, i que han de garantir la prestació de serveis per mitjà d'aquestes, d'acord amb els principis d'universalitat, continuïtat i actualització.

D'altra banda, des del vessant competencial, ja hem dit en el DCGE 23/2015 que els mitjans electrònics constitueixen un aspecte complementari de la

competència substantiva de què es disposa, de forma que tenen una naturalesa instrumental i que, per tant, la seva regulació no pot alterar la titularitat i l'exercici de les competències materials (FJ 2). En aquest mateix sentit ens vam pronunciar en els nostres DCGE 17/2015, de 22 d'octubre (FJ 2); 8/2015, de 4 de juny (FJ 3), i 5/2013, de 20 de juny (FJ 2), i en el DCGE 26/2014, on també vàrem assenyalar que els mitjans electrònics «observen una relació instrumental amb l'activitat executiva de les administracions públiques» i «les noves tecnologies no constitueixen una matèria competencial» (FJ 4.4).

1. Dit això, procedim, en primer lloc, a l'anàlisi del preceptes referits al funcionament electrònic del sector públic (art. 38 a 46 LRJSP).

A) L'article 38 regula la seu electrònica i disposa:

«Article 38. *La seu electrònica.*

1. La seu electrònica és l'adreça electrònica, disponible per als ciutadans a través de xarxes de telecomunicacions, la titularitat de la qual correspon a una Administració Pública, o bé a un o diversos organismes públics o entitats de dret públic en l'exercici de les seves competències.
2. L'establiment d'una seu electrònica comporta la responsabilitat del titular respecte de la integritat, la veracitat i l'actualització de la informació i els serveis als quals es pugui accedir a través d'aquella.
3. Cada Administració Pública ha de determinar les condicions i els instruments de creació de les seues electròniques, amb subjecció als principis de transparència, publicitat, responsabilitat, qualitat, seguretat, disponibilitat, accessibilitat, neutralitat i interoperabilitat. En tot cas s'ha de garantir la identificació de l'òrgan titular de la seu, així com els mitjans disponibles per formular suggeriments i queixes.
4. Les seues electròniques han de disposar de sistemes que permetin establir comunicacions segures sempre que siguin necessàries.

5. La publicació a les seus electròniques d'informacions, serveis i transaccions ha de respectar els principis d'accessibilitat i ús d'acord amb les normes establertes en aquest respecte, estàndards oberts i, si s'escau, els altres que siguin d'ús generalitzat per part dels ciutadans.
6. Les seus electròniques han d'utilitzar, per identificar-se i garantir una comunicació segura amb elles, certificats reconeguts o qualificats d'autenticació de lloc web o mitjà equivalent.»

La sol·licitud del Govern no conté una fonamentació específica que sustenti els dubtes d'inconstitucionalitat que recauen sobre cadascun dels preceptes que integren el capítol V del títol preliminar, sinó que formula un retret general a la regulació que efectua del funcionament electrònic del sector públic, denunciant que té una clara voluntat «recentralitzadora». Considera, sense cap observació concreta que vagi més enllà de la mera rúbrica dels preceptes, que regula aspectes molt precisos del funcionament electrònic del sector públic i que, a més, ho fa amb un nivell de detall que no s'adiu amb el caràcter bàsic, que s'hauria de limitar a l'establiment de principis i regles generals que han de tenir les normes que el legislador estatal pot aprovar a l'empara de la competència que l'article 149.1.18 CE reserva a l'Estat. Afegeix que els mitjans electrònics formen part d'un sector altament tecnificat i sotmès a canvis i avenços tecnològics constants, que obliguen a una permanent adaptació de les formes d'utilització, raó per la qual conclou que la regulació precisa i detallada del seu ús no és materialment compatible amb la noció de norma bàsica.

D'entrada, resulta oportú reiterar que el concepte de bases, que no pot exhaurir l'espai normatiu de les comunitats autònomes, es correspon amb un mínim comú normatiu en el sector material de què es tracta, i amb una orientació unitària i dotada de certa estabilitat en allò que fa referència als aspectes essencials del dit sector, tot i que no es pot concretar en la utilització d'una tècnica uniforme, sinó que pressuposa fórmules d'intensitat i

extensió variables en funció de les característiques de l'àmbit afectat (STC 222/2006, de 6 de juliol, FJ 3, i 24/2013, de 31 de gener, FJ 4, recollint una doctrina consolidada).

Dit això, i abans d'abordar l'examen del primer dels preceptes de l'esmentat capítol V, l'article 38, és convenient recordar que, com ja ha quedat exposat en el fonament jurídic primer, l'ús de mitjans electrònics en l'Administració pública es regula, amb caràcter general, a la Llei 11/2007, de 22 de juny, d'accés electrònic dels ciutadans als serveis públics (en endavant, LAE), alguns preceptes de la qual, com tindrem ocasió de comprovar, s'incorporen també, sovint literalment, a la Llei que estem dictaminant. Es produeix, doncs, una duplicitat normativa derivada d'una deficient tècnica legislativa que dificulta la comprensió de l'íntegra regulació de la matèria, alhora que esdevé factor d'una certa inseguretats jurídica. A banda del que s'ha dit, convé precisar també, com hem fet fins ara, que la reproducció d'un precepte que no ha estat objecte de recurs d'inconstitucionalitat, en una llei posterior, no és obstacle perquè se'n pugui valorar, *ex novo*, la seva constitucionalitat.

Reprenent l'anàlisi de l'article 38 LRJSP, cal advertir que és la transcripció exacta de l'article 10 LAE, també bàsic, al qual ara s'hi afegeix un nou apartat 6, que es correspon, literalment, amb la regulació, igualment bàsica, que sobre la identificació de les seues electròniques conté l'article 17 de la mateixa LAE.

Una primera aproximació al precepte objecte del nostre examen ens permet descartar que contingui la regulació concreta i detallada de la seua electrònica que denuncia el Govern. I això és així perquè es limita a definir, com hem dit en termes idèntics als de l'anteriorment citat article 10 LAE, la seua electrònica i a establir els principis als quals s'ha de sotmetre la seua creació per part de les administracions públiques, amb els quals es pretén preservar l'eficàcia de l'actuació administrativa i, el que és més rellevant, que no es

menystingui la posició jurídica del ciutadà quan el mitjà emprat sigui l'electrònic. De fet, no fóra erroni afirmar que la majoria d'aquests principis regeixen l'activitat administrativa, amb independència del mitjà emprat.

En aquest sentit, l'establiment, amb caràcter general, del principi de responsabilitat del titular, que es conté en l'apartat 2, s'adreça a garantir que totes les administracions públiques mantinguin actualitzades les seves seves electròniques, evitant que es pugui produir la pràctica contrària que tant ha sovintejat i que posa en risc la certesa de la publicitat de la informació administrativa i, en definitiva, el dret d'accés dels ciutadans com a expressió del més ampli principi de transparència en l'actuació de les administracions públiques (art. 105.1.b CE).

Pel que fa a l'apartat 3, relatiu a la necessitat que cada Administració determini els instruments i les condicions de creació de les seves electròniques amb subjecció als principis de transparència, publicitat, responsabilitat, qualitat, seguretat, disponibilitat, accessibilitat, neutralitat i interoperabilitat, la seva naturalesa bàsica es justifica per les raons ja exposades i, igualment, perquè són principis que garanteixen que totes les seves electròniques s'adaptin a determinats requeriments de naturalesa tècnica. Alguns d'ells (cas de la qualitat i l'accessibilitat) presenten una clara vinculació amb el disseny d'aplicacions informàtiques, de manera que les seves exigències estaran determinades pels estàndards existents a l'hora de determinar les dificultats o la impossibilitat d'accés a les referides seves. D'altra banda, amb aquests principis, es tracta també d'assegurar, amb caràcter de norma comuna per a totes les administracions, la independència en l'elecció d'alternatives tecnològiques accessibles per als ciutadans.

El mateix s'ha de dir respecte de la interoperabilitat, ja que constitueix una exigència fonamental per al disseny de les seves electròniques, que s'ha de

canalitzar també a través de l'ús de determinats estàndards, com preveu l'apartat 5.

I, finalment, s'ha de considerar igualment bàsica la submissió de les seues electròniques al principi de seguretat (apt. 4, relatiu a la necessitat de disposar de sistemes que permetin l'establiment de comunicacions segures, i apt. 6, sobre l'obligació d'utilitzar certificats reconeguts o qualificats), ja que garanteix que persones distintes als interessats no puguin conèixer, per exemple, la informació que obra en poder de l'Administració.

En conseqüència, l'article 38 de la Llei 40/2015 troba empara en l'article 149.1.18 CE i no vulnera les competències de la Generalitat.

B) L'article 39 LRJSP defineix el portal d'internet de titularitat pública «com a punt d'accés electrònic [...] a través d'internet a la informació publicada i, si s'escau, a la seua electrònica».

Com ja ha quedat dit, els dubtes del Govern es basen, com en la resta de preceptes d'aquesta mateixa secció, en el fet que regulen aspectes molt concrets del funcionament electrònic i que, a més, ho fan amb un nivell de detall que no s'adequa al caràcter bàsic, que s'hauria de limitar a principis i regles generals.

En aquest cas, una simple lectura del precepte ens permet afirmar que el seu contingut és merament definitori i de fixació, amb caràcter comú per a totes les administracions, d'allò que s'ha d'entendre per portal oficial d'una Administració pública, un organisme públic o una entitat de dret públic. És a dir, defineix el punt d'accés dels ciutadans, a través d'internet, a determinades informacions d'interès públic establint un criteri comú aplicable a totes les administracions.

A partir de les consideracions anteriors, hem de concloure que el caràcter bàsic de l'article 39 de la Llei 40/2015 troba empara en l'article 149.1.18 CE i que, per tant, les competències de la Generalitat no resulten vulnerades.

C) L'article 40 LRJSP regula els sistemes d'identificació de les administracions públiques amb el següent tenor literal:

«Article 40. *Sistemes d'identificació de les administracions públiques.*

1. Les administracions públiques es poden identificar mitjançant l'ús d'un segell electrònic basat en un certificat electrònic reconegut o qualificat que compleixi els requisits exigits per la legislació de signatura electrònica. Aquests certificats electrònics han d'incloure el número d'identificació fiscal i la denominació corresponent, així com, si s'escau, la identitat de la persona titular en el cas dels segells electrònics d'òrgans administratius. La relació de segells electrònics utilitzats per cada Administració Pública, incloent les característiques dels certificats electrònics i els prestadors que els expedeixen, ha de ser pública i accessible per mitjans electrònics. A més, cada Administració Pública ha d'adoptar les mesures adequades per facilitar la verificació dels seus segells electrònics.

2. S'entén identificada l'Administració Pública respecte de la informació que es publiqui com a pròpia al seu portal d'internet.»

L'òrgan sol·licitant considera que aquest article, com la resta de preceptes relatius al funcionament electrònic de l'Administració, està formulat amb un grau de detall tan elevat que no s'adiu amb el caràcter bàsic, que, com és prou conegut, s'ha de circumscriure a l'establiment de principis i regles generals.

Una vegada més, a títol il·lustratiu, hem d'indicar que ens trobem davant d'un precepte que, d'una banda, reproduïx en allò substancial el contingut de l'article 18 LAE, també bàsic, i, de l'altra, eleva a rang legal el que l'article 19 Reial decret 1671/2009, de 6 de novembre, pel qual es desenvolupa

parcialment la Llei 11/2007, de 22 de juny, d'accés electrònic dels ciutadans als serveis públics, preveu específicament i actualment per a l'Estat, en relació amb el contingut mínim que hauran de tenir els certificats electrònics.

A parer d'aquest Consell, la determinació que els certificats electrònics hagin d'incloure el NIF i la denominació corresponent, així com el titular del segell electrònic de l'òrgan administratiu, es pot considerar que constitueixen regles mínimes comunes i, per tant, bàsiques, exigibles a totes les administracions públiques, en tant que són requisits que garanteixen que els sistemes informàtics es puguin entendre de forma indubitada, atesa la sovintejada coincidència de denominacions que identifiquen els serveis de les diferents administracions públiques i dels seus organismes. Al mateix raonament respon l'apartat 2, quan fixa l'obligació de fer pública i accessible la relació de segells utilitzats per cada Administració.

En conseqüència, les anteriors consideracions ens permeten concloure que l'article 40 de la Llei 40/2015 troba empara en l'article 149.1.18 CE i no vulnera les competències de la Generalitat.

D) L'article 41 LRJSP regula l'actuació administrativa automatitzada en els termes següents:

«Article 41. *Actuació administrativa automatitzada.*

1. S'entén per actuació administrativa automatitzada qualsevol acte o actuació efectuada íntegrament a través de mitjans electrònics per una Administració Pública en el marc d'un procediment administratiu i en la qual no hagi intervingut de manera directa cap empleat públic.

2. En cas d'actuació administrativa automatitzada s'ha d'establir prèviament l'òrgan o òrgans competents, segons els casos, per a la definició de les especificacions, programació, manteniment, supervisió i control de qualitat i, si s'escau, auditoria del sistema d'informació i del seu codi font. Així mateix,

s'ha d'indicar l'òrgan que s'ha de considerar responsable als efectes d'impugnació.»

El Govern, segons hem anat dient, considera que aquest precepte, juntament a la resta d'articles del capítol V, manifesta una voluntat centralitzadora i conté un nivell de detall en la seva regulació que s'excedeix del caràcter bàsic que ha de tenir la legislació estatal en aquesta matèria.

Recordem, novament, que la matèria que ara ens ocupa manté un lligam estret amb l'activitat externa de les administracions públiques i les relacions d'aquestes amb els ciutadans; concretament, a través de mitjans electrònics que, com sabem, s'han anat generalitzant i han substituït progressivament els mitjans tradicionals.

Tampoc en aquest cas podem compartir els retrets que formula la sol·licitud. En primer lloc, pel que fa a l'apartat 1, perquè conté una definició d'actuació administrativa automatitzada (que trobem també, encara que més desenvolupada, a la lletra a de l'annex de la LAE), que, precisament, pel seu caràcter definitori i rellevància per al correcte funcionament del sistema, no podem considerar que incorri en un excés de bases.

Segonament, respecte de l'apartat 2, que en aquest cas és la transcripció literal de l'article 39 LAE, perquè, tot i que aleshores aquest darrer precepte no va ser declarat bàsic, entenem que el seu contingut podria justificar que ara es formulés amb aquest caràcter. Efectivament, l'establiment d'un seguit d'exigències, com ara la determinació dels òrgans encarregats de programar adequadament el sistema d'informació, el manteniment o el control de qualitat, es justifica pel fet que es tracta de garanties que preserven l'autenticitat i la identificació del contingut dels actes automatitzats que es produeixin. En fi, l'Estat pot establir un mínim comú aplicable a totes les

administracions, en la producció d'actes pel sistema d'informació sense l'autoria directa del titular de l'òrgan administratiu.

En el mateix sentit, la concurrència d'òrgans diferents en l'actuació administrativa automatitzada justifica que les administracions públiques hagin de determinar qui es considera responsable a l'efecte d'una possible impugnació de l'acte. Es tracta d'una regulació que, a més, incideix, com ja hem dit, en l'activitat externa, és a dir, en les relacions amb els administrats i en els seus drets, i, de forma clara, es configura com un comú denominador normatiu, a partir del qual les comunitats autònomes poden regular les seves particularitats i interessos.

En conseqüència, l'article 41 de la Llei 40/2015 troba empara en l'article 149.1.18 CE i no vulnera les competències de la Generalitat.

E) L'article 42 LRJSP estableix els sistemes de signatura electrònica que cada Administració pública pot utilitzar, i que concreta en dos: a) el segell electrònic basat en certificat electrònic reconegut o qualificat, que compleixi els requisits establerts en la normativa sobre signatura electrònica, i b) el codi segur de verificació, vinculat a l'Administració pública, òrgan, organisme públic o entitat de dret públic, permetent-se, en tot cas, la comprovació de la integritat del document mitjançant l'accés a la seua electrònica corresponent.

Hem de tornar a recordar que els dubtes del Govern se centren en el caràcter excessivament detallat de la regulació.

Respecte d'aquesta qüestió, començarem remarcant, un cop més, i a títol indicatiu que, en el present cas, l'article que estem examinant és la transcripció, gairebé literal, de l'article 18 LAE, que també té naturalesa bàsica.

Al nostre parer, l'article 42 LRJSP no incorre en el vici d'inconstitucionalitat que denuncia el Govern, ja que es limita a preveure els dos grans sistemes de signatura en l'actuació administrativa automatitzada. Efectivament, la regulació que conté permet, d'una banda, que, dins els marges establerts per la Llei 59/2003, de 19 de desembre, de signatura electrònica, es puguin usar qualsevol dels sistemes de segells electrònics administratius configurats pels prestadors dels serveis de certificació o els que pugui crear la mateixa Administració. I d'una altra, la utilització de la signatura electrònica basada en el codi segur de verificació, que, a diferència del segell electrònic, es genera específicament i es vincula per a cada document. És a dir, deixa marge suficient de desenvolupament per part de les comunitats autònomes.

En conseqüència, l'article 42 de la Llei 40/2015 troba empara en l'article 149.1.18 CE i no vulnera les competències de la Generalitat.

F) L'article 43 LRJSP regula la signatura electrònica del personal al servei de les administracions públiques, en els termes següents:

«Article 43. Signatura electrònica del personal al servei de les administracions públiques.

1. Sense perjudici del que preveuen els articles 38, 41 i 42, l'actuació d'una Administració Pública, òrgan, organisme públic o entitat de dret públic, quan utilitzi mitjans electrònics, s'ha de fer mitjançant signatura electrònica del titular de l'òrgan o empleat públic.

2. Cada Administració Pública ha de determinar els sistemes de signatura electrònica que ha d'utilitzar el seu personal, els quals poden identificar de manera conjunta el titular del lloc de treball o càrrec i l'administració o òrgan en què presta els seus serveis. Per raons de seguretat pública, els sistemes de signatura electrònica es poden referir només el número d'identificació professional de l'empleat públic.»

La sol·licitud del Govern qüestiona, segons hem anat exposant, el caràcter excessivament detallat de la regulació.

Aquest precepte, que constitueix la transcripció d'un altre precepte, també bàsic, l'article 19 LAE (al qual afegeix el darrer incís referit a la possibilitat que el sistema de signatura electrònica només inclogui el número d'identificació personal de l'empleat públic), preveu l'existència d'una signatura electrònica que requereix la intervenció del personal al servei de les administracions públiques, que identifica en la persona de l'òrgan o l'empleat públic. En la mesura que parteix del fet cert que sense signatura electrònica dels empleats públics no és possible la identificació ni l'autenticació de l'exercici de competències de qualsevol Administració pública, és evident que resulta justificat que el precepte tingui caràcter bàsic.

D'altra banda, l'apartat 2 constitueix un mínim comú que no estableix un específic sistema de signatura electrònica per a aquest personal, sinó que permet que cada Administració determini el que ha d'utilitzar el seu personal, possibilitant, també a criteri de les respectives administracions, que els sistema identifiqui de forma conjunta l'empleat o el càrrec i l'Administració o l'òrgan en què presta els seus serveis. Aquestes circumstàncies permeten afirmar que no es tracta d'una regulació excessivament detallada, sinó que deixa a les respectives administracions públiques un ampli marge de desenvolupament. El caràcter bàsic també s'estén al darrer incís d'aquest apartat 2, d'acord amb el qual i com a excepció al principi de transparència, es preveu que quan hi hagi raons de seguretat pública que ho justifiquin, els sistemes de signatura electrònica es puguin referir a l'empleat públic només a través del seu número d'identificació personal.

Les anteriors consideracions ens porten a concloure que l'article 43 de la Llei 40/2015 troba empara en l'article 149.1.18 CE i no vulnera les competències de la Generalitat.

G) L'article 44 LRJSP regula l'intercanvi electrònic de dades en entorns tancats de comunicació amb el següent contingut:

«Article 44. *Intercanvi electrònic de dades en entorns tancats de comunicació.*

1. Els documents electrònics transmesos en entorns tancats de comunicacions establerts entre administracions públiques, òrgans, organismes públics i entitats de dret públic s'han de considerar vàlids als efectes d'autenticació i identificació dels emissors i receptors en les condicions que estableix aquest article.

2. Quan els participants en les comunicacions pertanyin a una mateixa Administració Pública, aquesta ha de determinar les condicions i garanties per les quals s'ha de regir, incloent almenys la relació d'emissors i receptors autoritzats i la naturalesa de les dades que s'han d'intercanviar.

3. Quan els participants pertanyin a administracions diferents, les condicions i garanties esmentades a l'apartat anterior s'han d'establir mitjançant un conveni subscrit entre aquelles.

4. En tot cas s'ha de garantir la seguretat de l'entorn tancat de comunicacions i la protecció de les dades que es transmetin.»

Novament, el Govern denuncia el caràcter excessivament detallat de la regulació que s'hi conté. Val a dir que, en aquest cas, l'abast de les bases estatals hauria de ser menys intens que en els supòsits anteriors, en la mesura que no estem davant l'activitat externa administrativa sinó que, més aviat, es tracta de relacions intraadministratives o *inter* administracions, amb escassa afectació dels drets i els interessos dels ciutadans.

El precepte, que constitueix una transcripció de l'article 20 LAE, també bàsic, estableix les regles per a la transmissió de documents electrònics en l'àmbit de les relacions administratives articulades en entorns tancats, distingint segons si les entitats que hi participen pertanyen a la mateixa Administració o a administracions diferents. En el primer cas (apt. 2), deixa en mans de

cada Administració pública la determinació de les condicions i garanties que les han de presidir i n'estableix el seu contingut mínim (relació d'emissors i receptors autoritzats i la naturalesa de les dades a intercanviar). Es tracta, doncs, d'una regulació que deixa prou marge de desenvolupament a les administracions públiques per establir les regles que considerin més apropiades respecte d'aquestes actuacions internes.

Pel que fa a les garanties i les condicions que han de regir l'intercanvi de dades electròniques en un entorn tancat en què participin diferents administracions, la remissió a la seva articulació mitjançant convenis de col·laboració mereix algunes consideracions addicionals. D'entrada, si pensem que el precepte se situa en l'àmbit de les relacions de col·laboració o cooperació entre administracions públiques, caldria plantejar-se si l'Estat pot imposar un determinat instrument per assolir els objectius que pretén la norma, tenint en compte que, com hem dit, poc o gens es veuen afectats els drets o interessos de tercers. En aquest sentit, la doctrina constitucional ha declarat que els principis de col·laboració i de cooperació entre les administracions públiques, implícits al sistema autonòmic, suposen la cerca consensuada dels instruments que permetin articular la seva actuació, sense perjudicar quins són els instruments més adients per fer-ho (STC 118/1998, FJ 12, i 96/1986, FJ 3).

Ara bé, la norma imposa la celebració d'un conveni que, atesa la seva naturalesa, suposarà la formalització de compromisos jurídics i exigibles per a les administracions públiques signants. I, per tant, allò que sembla pretendre, en darrera instància, és assegurar l'assoliment de compromisos per part de les administracions públiques quant al reconeixement mutu dels documents electrònics i dels mitjans d'identificació i autenticació d'aquests.

Dit això, doncs, entenem que, tenint en compte que la celebració d'un conveni ha de ser forçosament fruit d'un acte previ de voluntarietat i que la

norma no perjudica els sistemes ni les solucions adoptades per les administracions afectades, amb la selecció d'aquest instrument, que va més enllà de la declaració de voluntats o d'intencions, es troba subjacent la finalitat de garantir, com a mínim comú normatiu, el principi d'interoperabilitat entre les administracions públiques, contingut en l'apartat 1 del mateix precepte i, semblantment, a l'article 4.e de la Llei 11/2007; més concretament per fer possible l'intercanvi de documents electrònics i que es puguin considerar vàlids als efectes d'autenticació i d'identificació dels emissors i receptors.

El mateix s'ha de dir en relació amb l'apartat 4, ja que es limita a aplicar el principi de seguretat en les comunicacions electròniques (al qual ens hem referit en examinar l'art. 38 LRJSP) a l'intercanvi de dades en entorns tancats.

Atenent a les consideracions que acabem d'exposar, hem de concloure que l'article 44 de la Llei 40/2015 troba empara en l'article 149.1.18 CE i no vulnera les competències de la Generalitat.

H) L'article 45 LRJSP, relatiu a l'assegurament i la interoperabilitat de la signatura electrònica, disposa el següent:

«Article 45. Assegurament i interoperabilitat de la signatura electrònica.

1. Les administracions públiques poden determinar els tràmits i informes que incloguin una signatura electrònica reconeguda o qualificada i avançada basada en certificats electrònics reconeguts o qualificats de signatura electrònica.

2. Amb la finalitat d'afavorir la interoperabilitat i possibilitar la verificació automàtica de la signatura electrònica dels documents electrònics, quan una administració utilitzi sistemes de signatura electrònica diferents dels basats en un certificat electrònic reconegut o qualificat, per remetre o posar a disposició

d'altres òrgans, organismes públics, entitats de dret públic o administracions la documentació signada electrònicament, pot superposar un segell electrònic basat en un certificat electrònic reconegut o qualificat.»

Els dubtes que planteja el Govern són també de caràcter molt genèric, ja que es limita a dir que, com la resta de preceptes referits al funcionament electrònic de l'Administració, conté un nivell de detall que no s'adequa al caràcter bàsic que se li pretén atribuir.

Començant el nostre examen per l'apartat primer, entenem que tampoc no conté la formulació detallada que denuncia el Govern. Això és així perquè es limita a atribuir a les administracions la facultat de determinar quins són els tràmits i els informes que requereixen una signatura electrònica basada en certificats electrònics reconeguts o qualificats, de manera que es tracta d'un precepte completament obert, que deixa un ampli marge per tal que les comunitats autònomes puguin dictar les seves normes de desenvolupament.

El mateix hem de dir de l'apartat 2, que, en aquest cas, és la translació, a l'àmbit de la signatura electrònica en les relacions interadministratives, d'allò que l'article 20.6 Reial decret 1671/2009 preveu per a l'Administració general de l'Estat i els seus organismes públics vinculats o dependents. En efecte, amb l'objectiu de dispensar, si és el cas, de la necessitat de comprovar l'autenticitat del document accedint als arxius electrònics, es limita també a establir-ho com una facultat, disposant, en aquest cas, que l'Administració electrònica «pot» superposar un segell electrònic que estigui basat en un certificat electrònic reconegut o qualificat. Així, el sentit o mandat que incorpora aquesta base estatal, de caràcter facultatiu, seria, precisament, incorporar una opció legislativa que podríem entendre que, si no existís la dita base, no estaria permesa.

En conseqüència, l'article 45 de la Llei 40/2015 troba empara en l'article 149.1.18 CE i no vulnera les competències de la Generalitat.

I) L'article 46 LRJSP regula l'arxiu electrònic de documents establint que:

«Article 46. *Arxiu electrònic de documents.*

1. Tots els documents utilitzats en les actuacions administratives s'han d'emmagatzemar per mitjans electrònics, excepte quan no sigui possible.

2. Els documents electrònics que continguin actes administratius que afectin drets o interessos dels particulars s'han de conservar en suports d'aquesta naturalesa, ja sigui en el mateix format a partir del qual es va originar el document o en un altre qualsevol que asseguri la identitat i integritat de la informació necessària per reproduir-lo. S'ha d'assegurar en tot cas la possibilitat de traslladar les dades a altres formats i suports que garanteixin l'accés des de diferents aplicacions.

3. Els mitjans o suports en què s'emmagatzemin documents han d'incloure mesures de seguretat, d'acord amb el que preveu l'Esquema Nacional de Seguretat, que garanteixin la integritat, autenticitat, confidencialitat, qualitat, protecció i conservació dels documents emmagatzemats. En particular, han d'assegurar la identificació dels usuaris i el control d'accessos, el compliment de les garanties que preveu la legislació de protecció de dades, així com la recuperació i conservació a llarg termini dels documents electrònics produïts per les administracions públiques que ho requereixin així, d'acord amb les especificacions sobre el cicle de vida dels serveis i sistemes utilitzats.»

El retret del Govern se centra, novament, en la genèrica al·legació que el precepte qüestionat conté de la regulació d'aspectes molt concrets de l'arxiu electrònic de documents.

A partir d'aquí, cal advertir, una vegada més, que el precepte transcrit reproduïx l'article 31 LAE, amb la diferència, però, que mentre en aquest darrer (que, sigui dit de passada, no té naturalesa bàsica)

l'emmagatzematge es configura com a facultatiu: «[e]s poden emmagatzemar per mitjans electrònics», en el que estem examinant, en canvi, s'imposa com un deure: «s'han d'emmagatzemar». A més, a l'apartat 3, s'afegeix el darrer incís relatiu a l'exigència que els mitjans o suports d'emmagatzematge també han d'assegurar la recuperació i la conservació a llarg termini dels documents electrònics produïts per les administracions públiques.

Tot i que el títol competencial no ha estat qüestionat, ens haurem de referir molt breument, per descartar-lo, a l'article 127.1.c EAC, que atribueix a la Generalitat la competència exclusiva en matèria d'arxius. Efectivament, l'article 46 LRJSP no s'ubica competencialment en l'esmentat precepte estatutari, sinó en l'article 149.1.18 EAC i el correlatiu article 159.1.c EAC, atès que la seva finalitat és garantir el dret dels ciutadans d'accés als arxius i registres administratius (art. 105.1.b CE), si bé adaptat a les noves tecnologies que, com hem vist, s'han tornat imprescindibles en el procés de modernització de l'activitat de les administracions públiques. En aquest context, s'estableix l'obligació que tots els documents administratius s'hagin de conservar en format electrònic (això, tant en el que afecta la formació de l'expedient, és a dir, l'anomenat arxiu d'oficina, com l'arxiu dels expedients ja tramitats), per bé que es permet el desenvolupament autonòmic dels supòsits en què no sigui possible aquest emmagatzematge. I així mateix, quan es tracti de documents que afectin drets o interessos dels particulars, s'incorporen altres garanties amb caràcter mínim i comú, susceptibles d'ulterior especificació, referides al format de conservació i a la necessitat d'assegurar la identitat i la integritat de la informació necessària per reproduir-los i permetre'n l'accés des de diferents aplicacions.

Així, partint del fet, a més, que una ordenada conservació o emmagatzematge de les actuacions administratives constitueix una peça clau per a una bona administració, tant des del punt de vista de l'eficàcia com del

control posterior, entenem que els apartats 1 i 2 de l'article 46 LRJSP responen a la mateixa lògica que l'article 6.2.f LAE, el qual, també amb caràcter bàsic, estableix el dret dels ciutadans a «la conservació en format electrònic per les administracions públiques dels documents electrònics que formin part d'un expedient», reconeixent així una posició mínima comuna que afecta els interessos dels administrats respecte de qualsevol Administració pública.

Igualment, la prescripció que conté l'apartat 3, relativa al fet que els mitjans o suports d'emmagatzematge comptin amb mesures de seguretat, amb remissió, en aquest punt, a l'Esquema Nacional de Seguretat, s'ha de considerar també bàsica, ja que constitueix l'aplicació en aquesta seu del principi de seguretat que ha de regir el funcionament de l'administració electrònica. D'altra banda, cal tenir present, a títol il·lustratiu, que l'esmentat Esquema, regulat pel Reial decret 3/2010, de 8 de gener, té també la naturalesa de norma bàsica, dictada a l'empara de la competència de l'Estat sobre les bases del règim jurídic de les administracions públiques, sense que a hores d'ara hagi estat qüestionat.

En conclusió, l'article 46 de la Llei 40/2015, en tant que cerca garantir la conservació de les dades i la informació, així com el manteniment de la disponibilitat, per al ciutadà, dels serveis durant tot el cicle de vida de la informació digitalitzada, constitueix un comú denominador normatiu que, consegüentment, té caràcter bàsic i no n'impedeix el desenvolupament per part de les comunitats autònomes i, per tant, troba empara en l'article 149.1.18 CE.

2. En segon i darrer lloc, examinarem en aquest apartat els articles 155 a 158 LRJSP, relatius, tots ells, a les relacions electròniques entre administracions públiques.

A) L'article 155 LRJSP regula la transmissió de dades entre administracions públiques i, en l'apartat 3, que és l'específicament qüestionat per la sol·licitud, disposa el següent:

«3. L'Administració General de l'Estat, les administracions autonòmiques i les entitats locals han d'adoptar les mesures necessàries i han d'incorporar en els seus àmbits respectius les tecnologies necessàries per possibilitar la interconnexió de les seves xarxes amb la finalitat de crear una xarxa de comunicacions que interconnecti els sistemes d'informació de les administracions públiques i permeti l'intercanvi d'informació i serveis entre aquestes, així com la interconnexió amb les xarxes de les institucions de la Unió Europea i d'altres estats membres.»

El Govern entén que aquesta regulació suposa la imposició d'una interconnexió forçosa que no s'empara en la competència que l'article 149.1.18 CE reserva a l'Estat sobre les bases del règim jurídic de les administracions públiques i que, en tot cas, s'hauria d'assolir mitjançant formes voluntàries de col·laboració.

Un cop més, hem de començar afirmant, a títol indicatiu, que les previsions d'aquest apartat 3, tot i que sota la rúbrica «Xarxa de comunicacions de les administracions públiques espanyoles», es contenen també a l'article 43 LAE, del qual n'és una transcripció gairebé literal. Al mateix temps, hem de fer avinent que l'esmentat precepte de la LAE, d'acord amb la seva disposició final primera, és d'aplicació a totes les administracions públiques en la mesura que aquestes participin o s'adscriuin als òrgans de cooperació o instruments previstos en el títol IV d'aquella mateixa Llei. En aquest cas, l'òrgan tècnic de cooperació de l'Administració general de l'Estat, de les administracions de les comunitats autònomes i de les entitats que integren l'Administració local en matèria d'administració electrònica és el Comitè Sectorial d'Administració Electrònica, dependent de la Conferència Sectorial

d'Administració Pública, al qual correspon: «a) Assegurar la compatibilitat i interoperabilitat dels sistemes i aplicacions utilitzats per les administracions públiques» (art. 40.1.a LAE). A més, l'article 42.3 de la mateixa LAE preveu que l'Esquema Nacional de Interoperabilitat i també el de Seguretat s'han d'elaborar «amb la participació de totes les administracions i els ha d'aprovar un reial decret del Govern, a proposta de la Conferència Sectorial d'Administració Pública i amb l'informe previ de la Comissió Nacional d'Administració Local».

Res d'això ha canviat amb l'article 155.3 LRJSP, ja que el caràcter bàsic que ara se li atribueix es refereix exclusivament al principi d'interoperabilitat entre les administracions públiques i a l'existència d'infraestructures que garanteixin la intercomunicació entre elles. En efecte, allò que es desprèn del precepte que estem examinant és que les mesures necessàries per possibilitar la interconnexió de les respectives xarxes les ha d'adoptar cada Administració «en els seus àmbits respectius» i sense que específicament es prevegi cap imposició de les unes sobre les altres. És a dir, atès que les normes dels articles 40.1 i 42.3 LAE encara són vigents, la determinació de les mesures tecnològiques precises per assegurar la compatibilitat i la interoperabilitat de les aplicacions i els sistemes s'haurà de canalitzar a través de l'esmentat òrgan de cooperació.

De fet, el Reial decret 4/2010, de 8 de gener, pel qual es regula l'Esquema Nacional d'Interoperabilitat en l'àmbit de l'Administració electrònica, és la norma que en realitat determina, amb caràcter bàsic, els criteris i les recomanacions de seguretat, normalització i conservació de la informació, dels formats i de les aplicacions que han de tenir en compte les administracions públiques per assegurar un adequat nivell d'interoperabilitat. Respecte d'això anterior, i sense que ens pertoqui ara fer un pronunciament sobre la constitucionalitat de l'esmentada norma reglamentària, hem de recordar aquí, pel que fa a la xarxa de comunicacions de les administracions

públiques espanyoles, que el seu article 13.1 disposa que «[a]l objeto de satisfacer lo previsto en el artículo 43 de la Ley 11/2007, de 22 de junio, las Administraciones públicas utilizarán preferentemente la Red de comunicaciones de las Administraciones públicas españolas para comunicarse entre sí, para lo cual conectarán a la misma, bien sus respectivas redes, bien sus nodos de interoperabilidad, de forma que se facilite el intercambio de información y de servicios entre las mismas, así como la interconexión con las redes de las Instituciones de la Unión Europea y de otros Estados miembros. La Red SARA prestará la citada Red de comunicaciones de las Administraciones públicas españolas».

Arribats a aquest punt, i centrant-nos novament en l'article 155.3 LRJSP, podem afirmar que formula el mateix principi que ja establia l'article 8.3 de la Directiva 2006/123/CE, del Parlament Europeu i del Consell, de 12 de desembre, relativa als serveis en el mercat interior que, en aquest punt, ha estat implementada també per l'article 18.3 de la Llei 17/2009, de 23 de novembre, sobre el lliure accés a les activitats de serveis i el seu exercici. Val a dir que, sigui dit de passada, les anteriors previsions del dret estatal no han impedit que la Generalitat de Catalunya reglamentés aquesta matèria i aprovés el Decret 56/2009, de 7 d'abril, per a l'impuls i el desenvolupament dels mitjans electrònics a l'Administració de la Generalitat, que formalitza alguns mecanismes de interoperabilitat.

Per tot el que s'acaba de dir, l'article 155 de la Llei 40/2015 troba empara en l'article 149.1.18 CE i no vulnera les competències de la Generalitat.

B) L'article 156 LRJSP defineix l'Esquema Nacional d'Interoperabilitat i l'Esquema Nacional de Seguretat en els termes següents:

«Article 156. *Esquema Nacional d'Interoperabilitat i Esquema Nacional de Seguretat.*

1. L'Esquema Nacional d'Interoperabilitat comprèn el conjunt de criteris i recomanacions en matèria de seguretat, conservació i normalització de la informació, dels formats i de les aplicacions que han de tenir en compte les administracions públiques per prendre decisions tecnològiques que garanteixin la interoperabilitat.
2. L'Esquema Nacional de Seguretat té per objecte establir la política de seguretat en la utilització de mitjans electrònics en l'àmbit de la present Llei, i està constituït pels principis bàsics i requisits mínims que garanteixin adequadament la seguretat de la informació tractada.»

El Govern qüestiona la manca de participació de les comunitats autònomes en el disseny dels criteris d'interoperabilitat i la imposició dels criteris de reutilització de sistemes i aplicacions, circumstàncies que impedeixen el desenvolupament de les particularitats i especialitats administratives de les comunitats autònomes i, per aquesta raó, entén que es vulnerarien les competències de la Generalitat de Catalunya en matèria d'autoorganització, règim jurídic i règim local (art. 150, 159 i 160 EAC). Així doncs, hem d'entendre que els dubtes se centren en l'apartat 1, que és el que es refereix a la interoperabilitat.

Abans, però, de prosseguir el nostre examen, hem de cridar l'atenció sobre el fet que tant la fonamentació relativa a la manca de participació de les comunitats autònomes com la que es refereix a la imposició de criteris de reutilització no semblen tenir una relació directa amb el contingut i la finalitat del precepte en qüestió (que, en aquest cas, és transcripció literal de l'article 42.1 i .2 LAE). En efecte, l'article 156 LRJSP es limita a definir ambdós «esquemes nacionals», sense regular-ne el procediment ni els subjectes que participen en la seva elaboració, així com tampoc fa esment, com és notori, de la reutilització d'aplicacions i sistemes, de la qual s'ocupa, si de cas, l'article 157 LRJSP. Certament, quan els dota de contingut, es refereix a «criteris i recomanacions» relacionats amb les decisions de les

administracions públiques destinades a garantir la interoperabilitat (apt. 1), com també a «principis bàsics i requisits mínims» que preservin la seguretat de la informació tractada (apt. 2), expressions totes elles adequades per a una norma de naturalesa bàsica i que no permeten prejutjar la seva inconstitucionalitat.

En realitat, el procediment d'elaboració d'aquests esquemes que resultaria aplicable el trobem regulat a l'article 42.3 LAE, el qual determina, també amb caràcter bàsic, que «s'elaboren amb la participació de totes les administracions i els ha d'aprovar un reial decret del Govern, a proposta de la Conferència Sectorial d'Administració Pública i amb l'informe previ de la Comissió Nacional d'Administració Local, i s'han de mantenir actualitzats de manera permanent». A més, aquest mateix precepte de la LAE afegeix, a l'apartat 4, que, a banda de les recomanacions de la Unió Europea, també s'han de tenir en compte «la situació tecnològica de les diferents administracions públiques, així com els serveis electrònics ja existents». En qualsevol cas —és important destacar-ho— es tracta de dos esquemes que han estat elaborats fa anys: concretament, l'Esquema Nacional d'Interoperabilitat, al qual es refereix l'apartat aquí qüestionat, va ser aprovat pel Reial decret 4/2010.

Tot l'anterior ens porta a concloure que l'article 156 de la Llei 40/2015 troba empara en l'article 149.1.18 CE i no vulnera les competències de la Generalitat.

C) L'article 157 LRJSP regula la reutilització de sistemes i aplicacions de propietat de l'Administració establint que:

«Article 157. Reutilització de sistemes i aplicacions de propietat de l'Administració.»

1. Les administracions han de posar a disposició de qualsevol de les que ho sol·liciti les aplicacions, desenvolupades pels seus serveis o que hagin estat objecte de contractació i dels drets de propietat intel·lectual de les quals siguin titulars, llevat que la informació a la qual estiguin associades sigui objecte d'una protecció especial per una norma. Les administracions cedents i cessionàries poden acordar la repercussió del cost d'adquisició o fabricació de les aplicacions cedides.

2. Les aplicacions a què es refereix l'apartat anterior poden ser declarades de fonts obertes, quan d'això se'n derivi una transparència més gran en el funcionament de l'Administració pública o es fomenti amb això la incorporació dels ciutadans a la societat de la informació.

3. Les administracions públiques, amb caràcter previ a l'adquisició, el desenvolupament o el manteniment al llarg de tot el cicle de vida d'una aplicació, tant si es realitza amb mitjans propis o per la contractació dels serveis corresponents, han de consultar en el directori general d'aplicacions, dependent de l'Administració General de l'Estat, si hi ha solucions disponibles per a la seva reutilització, que puguin satisfer totalment o parcialment les necessitats, millores o actualitzacions que es pretenen cobrir, i sempre que els requisits tecnològics d'interoperabilitat i seguretat ho permetin.

En aquest directori hi han de constar tant les aplicacions disponibles de l'Administració General de l'Estat com les disponibles en els directoris integrats d'aplicacions de la resta d'administracions.

En cas que hi hagi una solució disponible per a la seva reutilització total o parcial, les administracions públiques estan obligades al seu ús, llevat que la decisió de no reutilitzar-la es justifiqui en termes d'eficiència de conformitat amb l'article 7 de la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera.»

El Govern considera que —llevat de l'apartat 2, sobre el qual no formula cap retret— quan l'article 157 LRJSP prescriu el deure de posar a disposició de les altres administracions públiques les seves aplicacions informàtiques (apt. 1), l'obligació de consultar, amb caràcter previ a l'adquisició, el manteniment o

el desenvolupament de les seves aplicacions, el directori general d'aplicacions reutilitzables i el deure consegüent d'utilitzar les solucions que hi hagi disponibles en aquest directori (apt. 3) vulnera les competències de la Generalitat, ja que aquesta regulació s'hauria d'haver fonamentat en relacions voluntàries de col·laboració. En síntesi, sosté que la imposició dels esmentats deures desborda la competència que l'article 149.1.18 CE reserva a l'Estat sobre les bases del règim jurídic de les administracions públiques. Tot això, a banda d'altres dubtes d'ordre tècnic que la sol·licitud planteja sobre la viabilitat d'aquest mecanisme de reutilització d'aplicacions i que, necessàriament, han de quedar fora del nostre pronunciament.

En relació amb la reutilització de sistemes i d'aplicacions que siguin propietat de l'Administració, s'observa, en primer lloc, que davant del caràcter potestatiu que presideix la minsa regulació continguda a l'article 45 LAE, la present regulació es caracteritza per ser de naturalesa imperativa, tal com evidencien expressions com ara que les diferents administracions «han de posar a disposició» o «estan obligades».

És evident que la reutilització d'aplicacions i sistemes, alhora que contribueix a la millora de la interoperabilitat entre les administracions públiques, suposa també un augment de l'eficiència, atesa la reducció de costos, tant econòmics com de temps, que pot suposar. L'establiment de la necessitat de fomentar aquestes polítiques el trobem també a la Decisió 922/2009 del Parlament Europeu i del Consell, de 16 de setembre de 2009, relativa a les solucions d'interoperabilitat per a les administracions públiques europees (Programa ISA), que afirma que aquest programa «debe fomentar la creación, el suministro y la mejora de nuevas herramientas genéricas reutilizables en respuesta a las nuevas necesidades o requisitos identificados, entre otros, mediante la evaluación de las implicaciones en materia de TIC de la legislación comunitaria» (considerant 19).

Dit això, i admetent els avantatges indubtables que aquestes bones pràctiques han de tenir sobre un eficaç funcionament de l'Administració, el cert és, com hem indicat, que el precepte que ara estem examinant no es limita a l'establiment de meres accions de foment, sinó que imposa autèntiques obligacions. Correspon ara determinar, per tant, si es poden considerar o no un mínim comú normatiu, que és el que caracteritza la competència de l'Estat en aquesta matèria.

Començant per l'obligació, prevista a l'apartat 1, consistent a posar a disposició de qualsevol altra Administració que ho sol·liciti les aplicacions que siguin de la seva propietat, amb rescabament, opcional, dels costos, entenem que constitueix un mínim comú normatiu, i per tant bàsic, que recull el principi de col·laboració, entès com el deure d'actuar amb la resta d'administracions públiques per a l'assoliment de fins comuns (art. 140.1 LRJSP) i, també, encara que de forma més indirecta, pel d'assegurament de la interoperabilitat (art. 3.2 LRJSP). Aquest deure de col·laboració, com ha afirmat el Tribunal Constitucional, no cal justificar-lo en preceptes concrets de la Constitució, atès que «se encuentra implícito en la propia esencia de la forma de organización territorial del Estado que se implanta en la Constitución» (STC 18/1982, de 4 de maig, FJ 14; 244/2012, de 18 de desembre, FJ 8).

En conseqüència, l'apartat 1 de l'article 157 de la Llei 40/2015 troba empara en l'article 149.1.18 CE i no vulnera les competències de la Generalitat.

Pel que fa a l'apartat 3 de l'article 157 LRJSP, estableix que les administracions que vulguin contractar l'adquisició, el desenvolupament o el manteniment d'una aplicació tenen el deure de consultar prèviament el directori general d'aplicacions, per comprovar si existeixen solucions disponibles per a la seva reutilització. A priori, cal entendre que el deure de consulta del directori general d'aplicacions, dependent de l'Administració

general de l'Estat, respecte de si hi ha solucions o aplicacions disponibles per, si és el cas, reutilitzar-les, malgrat la seva formulació imperativa, respon al principi de facilitar la presa de decisions informades, a fi també de garantir la interoperabilitat i, sobretot, perquè siguin econòmicament eficients.

Ara bé, hem de remarcar que el darrer paràgraf d'aquest apartat 3 comporta un salt qualitatiu d'extrema rellevància respecte de l'anterior previsió normativa. En efecte, tot i que se situa en el mateix àmbit de la reutilització d'aplicacions i sistemes que preveu l'article 17.3 de l'Esquema Nacional d'Interoperabilitat, el qual conté una mera recomanació a les administracions públiques, en el sentit que «deberán tener en cuenta las soluciones disponibles para la libre reutilización que puedan satisfacer total o parcialmente las necesidades de los nuevos sistemas y servicios o la mejora y actualización de los ya implantados», la norma que ara s'examina deriva en una obligació ineludible d'usar les solucions que hi hagi disponibles; obligació que cessa només si la decisió de no reutilitzar-les es justifica en termes d'eficiència, d'acord amb l'article 7 de la Llei orgànica 2/2012, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat.

Al nostre parer, aquesta previsió normativa limita, de forma constitucionalment il·legítima, l'autonomia financera de la Generalitat, en el vessant de capacitat de despesa prevista a l'article 202.2 EAC, d'acord amb el qual gaudeix de plena autonomia de despesa per tal de poder aplicar lliurement els seus recursos i, en conseqüència, no es pot considerar bàsica. És a dir, tot i que l'article 7.2 de la referida Llei orgànica estableix que la gestió dels recursos públics ha d'estar orientada, entre d'altres, al principi d'eficiència, d'aquí no es pot concloure que, per al supòsit que ens ocupa, es pugui establir, amb caràcter necessari i indefugible, l'obligatorietat d'usar una de les solucions disponibles en el directori, sinó que allò veritablement rellevant és que es respectin els criteris d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera.

Així, tal com hem afirmat en el nostre DCGE 7/2012, de 8 de juny (FJ 4), seguint la jurisprudència constitucional, les comunitats autònomes han de gaudir d'autonomia de despesa, en la mesura que puguin escollir i dur a terme les seves polítiques pròpies. Per dir-ho resumidament i en paraules del Tribunal Constitucional, «[l]a clàusula general contenida en el citat art. 2.1.b) LOFCA no autoriza al Estado a adoptar "cualquier medida limitativa de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas sino, en todo caso, aquellas medidas que tengan una relación directa con los mencionados objetivos de política económica dirigidos a la consecución y mantenimiento de la estabilidad y el equilibrio económicos"» (STC 171/1996, de 30 d'octubre, FJ 3).

D'altra banda, a més de l'esmentat article 202.2 EAC, la norma examinada també vulnera la competència exclusiva de la Generalitat per determinar els mitjans necessaris per exercir les funcions de les administracions públiques catalanes (art. 159.1.a EAC). I això perquè l'obligatorietat que s'estableix no es pot considerar materialment una base respectuosa amb la distribució de competències en matèria de règim jurídic de les administracions catalanes, en la mesura que afecta principalment les actuacions administratives *ad intra* i, molt remotament, els drets dels interessats, per la qual cosa és desproporcionada quant a l'assoliment de l'eficiència i la interoperabilitat, que poden quedar igualment garantides sense necessitat que l'Administració de la Generalitat hagi de reutilitzar alguna de les solucions disponibles en el directori general d'aplicacions a què fa referència el precepte objecte de dictamen.

Així doncs, sobre la base de les anteriors consideracions, podem concloure que el darrer paràgraf de l'article 157.3 de la Llei 40/2015 no troba empara en l'article 149.1.18 CE i vulnera l'article 202.2 EAC, així com també l'article 159.1.a EAC.

D) L'article 158.1 LRJSP regula la transferència de tecnologia entre administracions, establint que «[l]es administracions públiques han de mantenir directoris actualitzats d'aplicacions per a la seva lliure reutilització, de conformitat amb el que disposa l'Esquema Nacional d'Interoperabilitat. Aquests directoris han de ser plenament interoperables amb el directori general de l'Administració General de l'Estat, de manera que se'n garanteixi la compatibilitat informàtica i la interconnexió».

El Govern qüestiona aquest apartat 1 perquè entén que, en consonància amb el que preveu l'article 157 LRJSP, imposa a les administracions públiques el deure de mantenir actualitzats els esmentats directoris, exigint que siguin plenament compatibles amb els de l'Administració general de l'Estat. Argumenta que, en lloc de preveure un instrument o mecanisme per establir la interoperabilitat en forma de col·laboració voluntària, conté una imposició unilateral que excedeix l'àmbit de la regulació bàsica que correspon a l'Estat ex article 149.1.18 CE.

L'examen d'aquest precepte s'ha de plantejar partint de les mateixes consideracions que hem fet respecte de l'apartat 1 de l'article 157, on hem afirmat que l'obligació que una Administració posi les aplicacions que siguin de la seva propietat a disposició de qualsevol altra que ho sol·liciti constitueix un mínim comú normatiu, que es justifica pel principi constitucional de col·laboració, reflectit legalment com el deure d'actuar amb la resta d'administracions públiques per a l'assoliment de fins comuns (art. 140.1 LRJSP), i també pel d'assegurament de la interoperabilitat (art. 3.2 LRJSP). És a dir, en la mesura que aquests directoris poden consistir en un mitjà adequat perquè les administracions interessades coneguin l'existència d'aplicacions lliures, l'obligació de mantenir-los actualitzats s'ha de regir pel mateix criteri competencial.

Pel que fa a l'exigència que els directoris siguin plenament interoperables, té com a antecedent el criteri fixat per l'article 17.2 de l'Esquema Nacional d'Interoperabilitat, més obert i flexible, que es limita a dir que les administracions públiques hauran d'enllaçar els directoris d'aplicacions per a la seva lliure reutilització, entre si, i amb instruments equivalents de l'àmbit de la Unió Europea. Ara, la norma examinada estableix una obligació expressa d'interoperabilitat plena i singularitzada amb el directori general de l'Administració de l'Estat, de manera que els directoris d'aplicacions de les altres administracions públiques siguin accessibles i compatibles amb aquell. Així, quan una Administració pública accedeixi al directori general de l'Estat, ha de poder accedir també a les aplicacions d'altres administracions i, si escau, decidir lliurement si les vol reutilitzar. La finalitat pretesa, per tant, està en consonància amb el que disposa l'apartat 1 del precedent article 157, i és una manifestació del principi de col·laboració en aquest concret àmbit de les aplicacions informàtiques.

Per tot el que s'acaba de dir, podem concloure que l'apartat 1 de l'article 158 de la Llei 40/2015 troba empara en l'article 149.1.18 CE i no vulnera les competències de la Generalitat previstes a l'article 159.1 EAC.

Cinquè. L'examen dels articles relatius als convenis

A continuació, examinarem els preceptes qüestionats del capítol VI, del títol preliminar, de la Llei 40/2015, que es refereixen a la regulació dels convenis: articles 47.2, 48.3, 49.h.2n, 52 i 53.

Abans de tot, ens hem de remetre al paràmetre exposat en el fonament jurídic segon amb relació a l'abast de les competències estatals en matèria de règim jurídic de les administracions públiques i, més concretament, a la projecció que d'aquest farem més endavant en el fonament jurídic vuitè,

sobre les relacions de col·laboració entre les administracions públiques. Avancem, només, que el conveni és un dels instruments a través dels quals s'articula el principi general de col·laboració que inspira les relacions entre les administracions dotades d'autonomia; principi «que ordena las relaciones interadministrativas no vinculadas por el principio de jerarquía sino en razón de los intereses que cada una de ellas representa» (STC 103/2015, de 28 de maig, FJ 8).

Seguidament, hem d'advertir que les previsions estatutàries que es refereixen específicament als convenis només són tangencialment d'aplicació als preceptes que ara ens ocupen, ja que se situarien més aviat en l'esfera de les relacions institucionals i polítiques que no pas en la de les relacions interadministratives pròpiament dites. Així, l'article 175.1 EAC es limita a esmentar el conveni com a mecanisme de col·laboració voluntària entre l'Estat i la Generalitat, mentre que l'article 177 EAC preveu que el règim jurídic dels convenis entre l'Estat i la Generalitat, pel que fa a aquesta, sigui establert per llei del Parlament (apt. 1). A continuació, aquest mateix precepte prescriu la seva publicació en el *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, com també en el *Butlletí Oficial de l'Estat*, per tal que produeixi efectes davant de tercers (apt. 2). Finalment, l'article 178 EAC regula els convenis i els acords amb altres comunitats autònomes, motiu pel qual, com veurem més endavant, l'article 47.2.a de la Llei 40/2015 exclou expressament l'aplicació de la regulació examinada als convenis entre comunitats autònomes.

Així mateix, i per tal d'ubicar millor l'abast de la regulació que incorpora la LRJSP en matèria de convenis, convé recordar que, en línies generals, el mencionat capítol VI segueix els criteris que va proposar la Resolució de 18 de desembre de 2012, aprovada per la Comissió Mixta per a les Relacions amb el Tribunal de Comptes, del Congrés dels Diputats, en relació amb la Moció núm. 878, del Tribunal de Comptes, sobre la necessitat d'establir un

marc legal adequat per a la utilització del conveni de col·laboració per part de les administracions públiques (BOE núm. 64, de 15 de març de 2013). Aquesta Resolució acordava instar el Govern de l'Estat per tal que promogués l'elaboració d'un marc jurídic substantiu i de procediment que completés i sistematitzés el vigent marc legal dels convenis de col·laboració. Ho justificava dient que l'escassa regulació legal, que es conté en els articles 6 a 9 de l'encara vigent LRJPAC i en l'article 57 LBRL, ha facilitat pràctiques tendents a defugir de l'aplicació de la legislació contractual, sovint amb la consegüent vulneració dels principis de legalitat, eficiència i economia.

Respecte d'aquesta nova regulació dels convenis, la sol·licitud afirma que, en general, té un grau de detall excessiu, que desborda els límits de la competència estatal ex article 149.1.18 CE, sobre les bases del règim jurídic de les administracions públiques. A partir d'aquí, però, centra la seva argumentació exclusivament en els dubtes que plantegen els articles 47.2, 48.3, 49.h.2n, 52 i 53, pel fet de contenir una regulació minuciosa i acabada especialment intensa, que no deixa espai normatiu per al desenvolupament autonòmic. Aquests seran, doncs, els preceptes objecte de la nostra anàlisi.

A) L'article 47.2 LRJSP estableix una categorització dels convenis, disposant que:

«Article 47. *Definició i tipus de convenis.*

[...]

2. Els convenis que subscriuguin les administracions públiques, els organismes públics i les entitats de dret públic vinculats o dependents i les universitats públiques han de correspondre a algun dels tipus següents:

a) Convenis interadministratius signats entre dues o més administracions públiques, o bé entre dos o més organismes públics o entitats de dret públic vinculats o dependents de diferents administracions públiques, i que poden incloure la utilització de mitjans, serveis i recursos d'una altra Administració

Pública, organisme públic o entitat de dret públic vinculat o dependent, per a l'exercici de competències pròpies o delegades.

Queden exclosos els convenis interadministratius subscrits entre dues o més comunitats autònomes per a la gestió i prestació de serveis propis d'aquelles, que es regeixen quant als seus supòsits, requisits i termes pel que preveuen els seus estatuts d'autonomia respectius.

b) Convenis intraadministratius signats entre organismes públics i entitats de dret públic vinculats o dependents d'una mateixa Administració Pública.

c) Convenis signats entre una Administració Pública o organisme o entitat de dret públic i un subjecte de dret privat.

d) Convenis no constitutius ni de tractat internacional, ni d'acord internacional administratiu, ni d'acord internacional no normatiu, signats entre les administracions públiques i els òrgans, organismes públics o ens d'un subjecte de dret internacional, que estan sotmesos a l'ordenament jurídic intern que determinin les parts.»

El Govern considera que el legislador estatal pot establir una tipologia taxada de convenis per a l'Administració general de l'Estat, però no amb caràcter de norma bàsica aplicable a totes les administracions públiques, ja que «l'art. 149.1.18 CE no habilita l'Estat a restringir l'autonomia autonòmica i local consagrades constitucionalment i les potestats autoorganitzatives inherents, que inclouen la de decidir les formes de col·laboració i les modalitats de convenis en cada cas adients per a la satisfacció dels respectius interessos públics». Afegeix que la malfeança d'una utilització desviada de les fórmules convencionals, que va posar de manifest la Moció del Tribunal de Comptes, en cap cas pot justificar aquesta laminació de les potestats autoorganitzatives autonòmiques i locals.

Tot i que una primera lectura del precepte que ara ens ocupa fàcilment porta a entendre que els convenis que poden signar les administracions «han de correspondre» necessàriament a algun dels inclosos en la tipologia que el mateix precepte detalla i, per tant, que, hipotèticament, en podrien quedar

exclusos uns altres, la seva finalitat, com resulta de l'abans referida Resolució de la Comissió Mixta per a les Relacions amb el Tribunal de Comptes, no és la de restringir-ne la tipologia, sinó més aviat la contrària. Efectivament, la norma ve a completar les llacunes que, en aquest àmbit, presentava la regulació fins ara vigent, que omet, per exemple, qualsevol referència als convenis subscrits entre l'Administració pública i els organismes públics o entitats vinculats dependents, i que tampoc preveu els convenis amb els subjectes de dret privat (fins ara, tots aquests convenis només tenien cabuda a partir del principi de llibertat de pacte que regeix els contractes, *ex art. 25 LCSP*).

Cal recordar, a més, que la tipologia de convenis que enumera l'article 47.2 LRJSP, s'articula, exclusivament, per referència als subjectes amb els quals es poden pactar, sense entrar en altres categoritzacions, com podrien ser les que atenen a l'objecte, a les actuacions que s'han de dur a terme o, més genèricament, a la diferenciació entre convenis de col·laboració i de cooperació, respecte de les quals, en principi, la Llei no imposa cap límit més enllà del que deriva, lògicament, del fet que l'objecte del conveni pertanyi a l'àmbit de les respectives competències de les administracions públiques (art. 48.1 LRJSP).

En realitat, la tipificació dels convenis per raó dels subjectes que els poden subscriure, que hem dit que conté el precepte examinat —si deixem de banda el cas dels tractats internacionals, acords internacionals administratius o acords internacionals no normatius, exclosos de la lletra *d* de l'article 47.2, que se situarien en l'àmbit de l'article 149.1.3 CE—, exhaureix totes les possibilitats que una administració pública, un organisme o una entitat pública tenen per subscriure convenis amb altres subjectes de dret. És a dir, d'una banda, inclou qualsevol subjecte de dret públic i, de l'altra, els de dret privat. Això mateix és el que resulta també, encara d'una forma més clara, de l'apartat 1 de l'article 48 LRJSP quan disposa, sense cap altre matís, que

«[l]es administracions públiques, els seus organismes públics i entitats de dret públic vinculats o dependents i les universitats públiques, en l'àmbit de les seves competències respectives, poden subscriure convenis amb subjectes de dret públic i privat».

Dit d'una altra manera, el que fa l'article 47.2 LRJSP, davant del silenci legal que hi ha actualment, és legitimar i donar cabuda a les molt diverses opcions de celebració de convenis entre subjectes públics i privats, en les seves relacions intraadministratives i interadministratives, de manera que, a la pràctica, no estableix cap limitació concreta per a les comunitats autònomes. Cosa diferent és que el contingut del conveni, com a instrument principal de col·laboració, hagi d'estar presidit pel principi de llibertat de pactes, sens perjudici que hagi de tenir també, com estableix l'article 49 LRJSP, i que el Govern no qüestiona (llevat de la pròrroga del termini, a la que al·ludirem més endavant), un contingut mínim, susceptible de ser desenvolupat per les comunitats autònomes quan l'Administració de l'Estat no sigui una de les parts implicades, ja que, si ho fos, aquest desenvolupament s'haurà de limitar a l'activitat interna de l'Administració autonòmica (art. 177.1 EAC) i no als convenis en si mateixos. Per tant, en el cas dels celebrats en el si de la mateixa Administració pública autonòmica (relacions intraadministratives) o entre aquesta i els ens locals del seu territori, el marge de desenvolupament autonòmic ha de ser prou ampli, deixant de banda que, sempre i en tot cas, com hem dit, correspon al legislador autonòmic la regulació de l'organització i del procediment intern de celebració dels dits convenis (òrgans competents, subjectes responsables, etc.).

En conseqüència, l'apartat 2 de l'article 47 de la Llei 40/2015 troba empara en l'article 149.1.18 CE i no vulnera les competències de la Generalitat.

B) L'article 48.3 LRJSP disposa que «[l]a subscripció de convenis ha de millorar l'eficiència de la gestió pública, facilitar la utilització conjunta de

mitjans i serveis públics, contribuir a l'exercici d'activitats d'utilitat pública i complir la legislació d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera».

El Govern, partint de la circumstància que els convenis constitueixen un instrument de col·laboració interadministrativa de naturalesa voluntària i, per tant, susceptible de ser utilitzat per les administracions a l'empara de les seves potestats autoorganitzatives, considera que aquest apartat conté una relació tancada de les finalitats legitimadores de la subscripció de convenis de col·laboració que no té cobertura en la competència que l'article 149.1.18 CE reserva a l'Estat. D'aquí conclou que comporta una vulneració de l'autonomia de les comunitats autònomes i dels ens locals per subscriure els convenis que creguin adients per a la satisfacció dels interessos públics.

No podem compartir, en aquest punt, la posició del Govern. Efectivament, el precepte no conté cap relació tancada de finalitats, en el sentit que no exclou que les clàusules de cada conveni puguin tenir el seu propi objectiu (art. 49.c LRJSP), sempre, és clar, que aquest resti comprès dins de l'àmbit competencial de les administracions que el subscriuen (art. 49.b LRJSP) i en el qual, per aquesta raó, lògicament, sempre hi ha d'estar implicat l'interès públic.

Aquest és el sentit, i no un altre, que cal donar a l'expressió de l'apartat 3, segons la qual la subscripció de convenis haurà de «contribuir a l'exercici d'activitats d'utilitat pública». Sobre això, val la pena recordar, a títol il·lustratiu, que una formulació semblant es conté a la disposició addicional quarta de la Llei 26/2010, del 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya, que, en relació amb els convenis que poden subscriure les dites administracions, estableix que ha de ser en l'àmbit de les competències respectives i «per a la consecució de finalitats d'interès comú».

Igualment, la referència que l'article 48.3 LRJSP conté al fet que la subscripció dels convenis ha de «facilitar la utilització conjunta de mitjans i serveis públics» tampoc permet entendre que constitueixi una llista tancada de les finalitats legitimadores de la subscripció de convenis que denuncia el Govern, sinó que, atès que aquests poden versar sobre qualsevol mesura o actuació de cooperació, l'esmentada previsió només afectarà, com és lògic, als convenis que, per la seva naturalesa i finalitat, exigeixen l'esmentada utilització conjunta de mitjans i serveis. Així ho confirma, per exemple, l'article 47.2 LRJSP quan, en la seva lletra a, en referència als convenis interadministratius, preveu, com a mera possibilitat, que s'inclogui la utilització de mitjans, serveis i recursos d'una altra administració o organisme públic, per a l'exercici de competències pròpies o delegades.

Finalment, pel que fa al deure que els convenis hagin de millorar l'eficiència de la gestió pública, entenem que tampoc es pot considerar pròpiament una finalitat dels convenis que n'exclouï d'altres, en el sentit que denuncia el Govern, sinó la translació, a la present normativa bàsica, del principi constitucional d'eficàcia de l'Administració pública, recollit a l'article 103.1 CE, més genèric, i de l'article 31.2 CE, segons el qual la programació i l'execució de la despesa ha de respondre als criteris d'eficiència i economia. De fet, quan el precepte que estem examinant exigeix que els convenis han de complir allò que preceptua la legislació d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, entenem que incorpora una previsió legítimament destinada a vetllar pel seu compliment. Així ho vàrem entendre també en el nostre DCGE 8/2014, de 27 de febrer (FJ 3.11.B), en relació amb l'article 57.2 LBRL, que establia una regla molt semblant per a la subscripció de convenis i la constitució de consorcis en l'àmbit de l'Administració local.

A partir de les anteriors consideracions podem concloure, doncs, que l'apartat 3 de l'article 48 de la Llei 40/2015 troba empara en l'article 149.1.18 CE i no vulnera les competències de la Generalitat.

C) L'article 49 LRJSP regula el contingut mínim dels convenis; la seva lletra h inclou:

«Article 49. *Contingut dels convenis.*

[...]

h) Termini de vigència del conveni tenint en compte les regles següents:

1r. Els convenis han de tenir una durada determinada, que no pot ser superior a quatre anys, llevat que normativament es prevegi un termini superior.

2n. En qualsevol moment abans de la finalització del termini previst a l'apartat anterior, els signants del conveni en poden acordar unànimement la pròrroga per un període de fins a quatre anys addicionals o la seva extinció.»

El Govern qüestiona només l'apartat segon, en considerar que la limitació de la pròrroga a un màxim de quatre anys constitueix una regulació acabada que impedeix a les comunitats autònomes establir un termini diferent. Conclou, per tant, que excedeix la competència estatal sobre les bases del règim jurídic de les administracions públiques (art. 149.1.18 CE) i que, consegüentment, lesiona les competències de la Generalitat de Catalunya en matèria d'autoorganització, règim jurídic de les administracions públiques de Catalunya i règim local reconegudes en els articles 150, 159 i 160 EAC.

Per donar resposta als dubtes que planteja la sol·licitud, hem de partir del fet que el termini de vigència del conveni forma part del contingut mínim d'aquest i que, tal com admet el Govern (en no qüestionar l'apartat 1r), la regla segons la qual no pot ser superior a quatre anys, llevat que normativament es fixi un termini superior, resulta adequada al caràcter bàsic. Això és així perquè, amb l'únic límit que no puguin haver-hi convenis de caràcter indefinit, permet a la Generalitat, en l'àmbit de les seves competències respecte de les administracions públiques catalanes (art. 159.2

EAC) i en les relacions amb els ens locals (art. 160.1.a EAC) aprovar les normes corresponents per desenvolupar polítiques pròpies i fixar-hi un termini diferent.

No es pot dir el mateix, en canvi, de l'apartat segon, ja que per a la durada de la pròrroga que puguin acordar els signants del conveni no admet la mateixa possibilitat de modulació que en el cas del seu termini inicial, que, com hem vist, pot ser superior als quatre anys si així s'estableix normativament. És a dir, a banda de no trobar correspondència amb l'opció prevista en el número primer d'aquesta mateixa lletra *h*, a la qual ens acabem de referir, en aquest cas el caràcter tancat de la base respecte de la pròrroga impedeix que la Generalitat opti per regular uns convenis en els quals, per la seva naturalesa, el seu contingut o la seva finalitat, les parts puguin valorar i, si escau, acordar que l'assoliment complet i efectiu d'objectius o el seu manteniment en el temps requereixen una vigència més dilatada de la pròrroga que els quatre anys taxativament previstos.

En conseqüència, l'incís «per un període de fins a quatre anys addicionals» del paràgraf segon de la lletra *h* de l'article 49 de la Llei 40/2015 no troba empara en l'article 149.1.18 CE i vulnera les competències de la Generalitat previstes als articles 159.2 i 160.1.a EAC.

D) L'article 52 LRJSP, sota la rúbrica «Efectes de la resolució dels convenis» regula també l'extinció per compliment i ho fa, textualment, amb la següent redacció:

«Article 52. *Efectes de la resolució dels convenis.*

1. El compliment i la resolució dels convenis dóna lloc a la seva liquidació amb l'objecte de determinar les obligacions i els compromisos de cadascuna de les parts.

2. En el supòsit de convenis dels quals derivin compromisos financers, s'entenen complerts quan el seu objecte s'hagi realitzat en els termes i a satisfacció de totes dues parts, d'acord amb les seves competències respectives, tenint en compte les regles següents:

a) Si de la liquidació resulta que l'import de les actuacions executades per alguna de les parts és inferior als fons que aquesta hagi rebut de la resta de parts del conveni per finançar l'execució esmentada, aquella ha de reintegrar a aquestes l'excés que correspongui a cada una, en el termini màxim d'un mes des que s'hagi aprovat la liquidació.

Si, un cop transcorregut el termini màxim d'un mes, esmentat en el paràgraf anterior, no s'ha produït el reintegrament, s'ha d'abonar a les parts esmentades, també en el termini d'un mes a comptar d'aquest moment, l'interès de demora aplicable al reintegrament esmentat, que en tot cas és el que resulti de les disposicions de caràcter general reguladores de la despesa pública i de l'activitat economicofinancera del sector públic.

b) Si és superior, la resta de parts del conveni, en el termini d'un mes des de l'aprovació de la liquidació, ha d'abonar a la part de què es tracti la diferència que correspongui a cadascuna, amb el límit màxim de les quantitats que cadascuna s'hagi compromès a aportar en virtut del conveni. En cap cas les parts del conveni no tenen dret a exigir a la resta cap quantia que superi els límits màxims esmentats.

3. No obstant això, si, quan concorri qualsevol de les causes de resolució del conveni, hi ha actuacions en curs d'execució, les parts, a proposta de la comissió de seguiment, vigilància i control del conveni o, si no n'hi ha, del responsable del mecanisme a què fa referència la lletra f) de l'article 49, poden acordar la continuació i finalització de les actuacions en curs que considerin oportunes, i establir un termini improrrogable per a la seva finalització, un cop transcorregut el qual se n'ha d'efectuar la liquidació en els termes que estableix l'apartat anterior.»

La sol·licitud del Govern entén que les regles de resolució dels convenis arriben a un grau de detall propi, fins i tot, d'un reglament, que no deixa cap espai al desenvolupament autonòmic i, per tant, excedeix l'àmbit

competencial que l'article 149.1.18 CE atribueix a l'Estat sobre les bases del règim jurídic de les administracions públiques.

El precepte aquí examinat estableix, en l'apartat primer, un principi que hem de considerar bàsic en el dret dels convenis administratius, com és que, extingit el conveni, pel motiu que sigui, s'ha de procedir a la liquidació, evitant d'aquesta manera que es pugui produir un enriquiment injustificat per a alguna de les parts. Per tant, hem de considerar que l'apartat 1 de l'article 52 LRJSP troba empara en l'article 149.1.18 CE i que, consegüentment, no vulnera les competències de la Generalitat.

Pel que fa a l'apartat 2, que regula qüestions que afecten aspectes del règim dels convenis com a instruments característics del dret d'organització, que fins ara estaven mancades de regulació i per això calia acudir a l'aplicació d'una diversitat de principis dispersos per l'ordenament administratiu, n'hi ha prou amb la seva simple lectura per constatar que ho fa d'una manera tan minuciosa i exhaustiva que no deixa espai significatiu suficient perquè les comunitats autònomes puguin desplegar les potestats de desenvolupament legislatiu que tenen estatutàriament reconegudes. En el cas de la Generalitat de Catalunya, impedeix qualsevol mena de desenvolupament d'allò que és bàsic i vulnera la competència compartida que li atribueix l'article 159.2 EAC pel que fa a l'àmbit del règim jurídic de les administracions públiques catalanes.

Així, tot i que el primer incís de l'apartat 2, que estableix el principi de conformitat amb allò que s'hagi pactat, com a criteri bàsic per determinar quan s'ha d'entendre complert un conveni del qual deriven compromisos financers, no mereix, al nostre parer, cap retret d'inconstitucionalitat, atès que es limita a recollir un principi general que pertany a la naturalesa mateixa del dret convencional i contractual, no es pot dir el mateix de les regles de liquidació que tot seguit determina. En efecte, aquestes darreres

tenen un nivell tan elevat de detall que constitueixen una regulació acabada dels criteris de liquidació, tal com resulta del fet que, fins i tot, arriben a establir el termini concret en el qual s'ha de reintegrar l'excés, a fixar els interessos moratoris aplicables al reintegrament i a determinar el moment a partir del qual aquests es comencen a meritjar (lletra *a*).

En el mateix sentit, la lletra *b* estableix àdhuc el termini en el qual han d'abonar la diferència la resta de parts del conveni, quan de la liquidació resulta que la despesa ha estat superior als fons que s'han rebut. Aquest grau de detall desborda l'àmbit constitucionalment reservat a allò que és bàsic en aquesta matèria.

Per contra, entenem que l'apartat 3, referit, com hem vist, a la resolució dels convenis quan hi ha encara actuacions en curs d'execució, en preveure que les parts poden acordar la continuació o la finalització de les actuacions en curs que considerin oportunes, establint un termini improrrogable per a la seva finalització, sí que té caràcter bàsic. En efecte, constitueix un mínim comú normatiu per a totes les administracions, que, en aquest cas, es basa en el principi d'autonomia de la voluntat, que, segons ja ha quedat dit, és intrínsec a la naturalesa que és pròpia del dret convencional.

De les anteriors consideracions podem concloure que, en allò que es refereix als convenis subscrits entre les administracions públiques catalanes, l'atribució del caràcter bàsic a l'article 52.2 de la Llei 40/2015, a partir de l'incís «tenint en compte les regles següents: a) [...] b) [...]» no troba empara en l'article 149.1.18 CE i vulnera les competències de la Generalitat previstes a l'article 159.2 EAC.

E) Finalment, el darrer dels preceptes qüestionats del capítol VI del títol preliminar, l'article 53 LRJSP, preveu que uns concrets convenis s'han de remetre al Tribunal de Comptes o a l'òrgan extern de fiscalització de la

comunitat autònoma, segons correspongui. Específicament, aquest precepte disposa el següent:

«Article 53. *Remissió de convenis al Tribunal de Comptes.*

1. Dins dels tres mesos següents a la subscripció de qualsevol conveni els compromisos econòmics assumits del qual superin els 600.000 euros, aquests s'han de remetre electrònicament al Tribunal de Comptes o òrgan extern de fiscalització de la comunitat autònoma, segons correspongui.
2. També s'han de comunicar al Tribunal de Comptes o òrgan extern de fiscalització de la comunitat autònoma, segons correspongui, les modificacions, pròrrogues o variacions de terminis, alteració dels imports dels compromisos econòmics assumits i l'extinció dels convenis indicats.
3. El que disposen els apartats anteriors s'entén sense perjudici de les facultats del Tribunal de Comptes o, si s'escau, dels corresponents òrgans de fiscalització externs de les comunitats autònomes, per reclamar totes les dades, documents i antecedents que consideri pertinents en relació amb els contractes de qualsevol naturalesa i quantia.»

L'òrgan sol·licitant qüestiona, d'una banda, que una llei ordinària pugui assignar una nova funció al Tribunal de Comptes per fiscalitzar els convenis que superin els 600.000 euros, ja que, segons l'article 136.4 CE, les seves funcions les ha de determinar una llei orgànica; i, d'una altra, considera «molt qüestionable que l'art. 149.1.18 CE doni cobertura al legislador estatal per sotmetre a fiscalització puntual, i dins del termini de tres mesos des de la seva subscripció, els convenis formalitzats per les comunitats autònomes que comportin compromisos econòmics superiors als 600.000 euros».

Pel que fa al primer dels dubtes plantejats, cal retenir que el mateix article 136 CE, que concep el Tribunal de Comptes com a fiscalitzador suprem dels comptes i la gestió econòmica de l'Estat i, alhora, també del sector públic, preveu, a l'apartat 2, que els comptes del sector públic estatal s'han de retre al referit Tribunal, el qual els censurarà. Sent així, en la mesura que els

convenis signats per l'Administració general de l'Estat, els seus organismes públics i entitats de dret públic vinculats o dependents siguin generadors de despesa, restaran també sotmesos a la disciplina i les exigències de les finances públiques, ara amb una previsió legal específica que en determina els requisits.

Això significa que, quan es donin els pressupòsits legalment previstos, s'haurà de controlar la imputació pressupostària que s'hi prevegi, el procediment de gestió de les despeses, els aspectes comptables i la justificació d'aquestes, entre altres aspectes. En aquest sentit, és constitucionalment legítim que, d'acord amb el que també estableix l'article 9 de la Llei orgànica 2/1982, de 12 de maig, del Tribunal de Comptes, el legislador prevegi que, quan els compromisos assumits pels convenis siguin superiors a una determinada quantitat, restin sotmesos al control de l'esmentat òrgan, ja que troba empara en l'article 136.2 CE.

Es tracta d'una obligació anàloga a la prevista als articles 39 i 40 de la Llei 7/1988, de 5 d'abril, de funcionament del Tribunal de Comptes, i també a l'article 29 del Reial decret legislatiu 3/2011, de 14 de novembre, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei de contractes del sector públic que, amb els mateixos requisits que ara es reproduïxen per als convenis, estableix l'obligació de remetre al referit Tribunal la informació sobre contractes subscrits per les entitats del sector públic.

En conclusió, l'apartat 1 de l'article 53 LRJSP, en l'obligació que imposa a l'Administració general de l'Estat, els seus organismes públics i entitats de dret públic vinculats o dependents, de remetre al Tribunal de Comptes els convenis en què s'assumeixin compromisos que superin els 600.000 euros, és constitucionalment legítim i no vulnera la reserva de llei orgànica (art. 81 en relació amb l'art. 136.4 CE).

L'apartat 2 troba la mateixa empara en l'article 136.2 CE quan estableix l'obligació de comunicar, al mateix Tribunal de Comptes, les modificacions, les pròrrogues i els canvis de termini, les quanties o els compromisos econòmics assumits.

Establert l'anterior, correspon ara examinar aquests dos mateixos apartats, però en allò que es refereixen a la imposició, amb caràcter bàsic, a les administracions autonòmiques i locals i als seus òrgans o les seves entitats públiques vinculades o dependents d'aquests mateixos deures de remissió (apt. 1) i comunicació (apt. 2) a l'òrgan extern de fiscalització de la comunitat autònoma.

Entenem que l'establiment dels esmentats deures constitueix un mínim comú normatiu per a totes les administracions, basat en el principi d'eficiència de la gestió econòmica del sector públic (art. 31.2 CE). En aquest sentit, la previsió de controlar i fiscalitzar els convenis encaixa també amb el que disposa l'article 80.1 EAC, que concep la Sindicatura com a òrgan fiscalitzador del sector públic de Catalunya, i amb l'article 3.b de la Llei 18/2010, del 7 de juny, de la Sindicatura de Comptes, que, d'acord amb l'esmentada previsió estatutària, també estableix que el sector públic de Catalunya resta sotmès al control d'aquest òrgan estatutari. La fixació d'una quantia mínima, de 600.000 euros, a partir de la qual neix l'esmentada obligació de fiscalització, s'ha de considerar bàsica, ja que permet a la Generalitat el seu desenvolupament establint, per exemple, controls més estrictes. De fet, cal indicar, a títol il·lustratiu, que aquesta és una previsió que, d'altra banda, en els mateixos termes i també amb caràcter bàsic, es conté en l'abans esmentat article 29 del Text refós de la Llei de contractes del sector públic.

Les anteriors consideracions permeten concloure, doncs, que l'article 53 de la Llei 40/2015 troba empara en l'article 149.1.18 CE i no vulnera les competències de la Generalitat de Catalunya.

Sisè. L'examen dels articles relatius als delegats del Govern a les comunitats autònomes

Correspon abordar ara l'examen dels preceptes que s'inclouen en la secció segona del capítol III, del títol I, de la Llei 40/2015, referits als delegats del Govern en el territori de les respectives comunitats autònomes: articles 72.2 i 73.1.e, número 2n.

A) En primer lloc, examinarem l'apartat 2 de l'article 72, d'acord amb el qual:

«Article 72. Els delegats del Govern a les comunitats autònomes.

[...]

2. Els delegats del Govern han de dirigir i supervisar l'Administració General de l'Estat al territori de les respectives comunitats autònomes i l'han de coordinar, internament i quan escaigui, amb l'administració pròpia de cadascuna i amb la de les entitats locals radicades a la comunitat.»

El Govern de la Generalitat considera que es tracta d'una mesura centralitzadora, perquè consagra una posició jeràrquicament superior de l'Administració general de l'Estat respecte de l'Administració de la Generalitat, que no sembla tenir empara en els articles 154 CE i 149.1.18 CE, i que podria vulnerar la competència exclusiva de la Generalitat de Catalunya en matèria d'autoorganització (art. 150 EAC) i de règim local (art. 160.1 EAC).

Dubta, concretament, que l'article 154 CE habiliti l'Estat per atorgar als delegats del Govern una funció genèrica de coordinació de les organitzacions administratives autonòmiques i locals (com, a parer seu, estaria fent l'art. 72.2 LRJSP), atès que no hi ha una competència de coordinació general de l'Estat. Això, afegeix, situaria les comunitats autònomes en una posició de dependència jeràrquica respecte de l'Administració general de l'Estat, que resulta incompatible amb el sistema de descentralització política i amb el principi de competència que, conforme a la Constitució, regeix les relacions entre l'Estat i les comunitats autònomes. Per aquest motiu, conclou que l'article 72.2 LRJSP hauria incorregut en un excés competencial lesiu de l'autonomia organitzativa autonòmica i local.

L'examen dels dubtes que planteja la sol·licitud, tant respecte d'aquest precepte com de l'article 73, al qual després ens referirem de forma específica, l'hem de realitzar analitzant, primerament, la posició institucional que l'article 154 CE reserva per als delegats del Govern en el territori de la comunitat autònoma, així com la jurisprudència constitucional que s'hi refereix.

D'una banda, és indubtable que l'article 154 CE habilita els delegats del Govern per dirigir i, per tant, per coordinar internament tots els serveis de l'Administració civil perifèrica de l'Estat, de manera que es puguin emmotllar millor a l'específica configuració de la comunitat autònoma. Però, en canvi, de l'altra, la referència a la coordinació que aquest mateix precepte constitucional conté respecte de l'Administració autonòmica no es pot entendre com aquella potestat que «conlleu un cierto poder de dirección, consecuencia de la posición de superioridad en que se encuentra el que coordina respecto al coordinado» (STC 214/1989, FJ 20.f).

En aquest sentit, com exposarem amb més detall en el darrer fonament jurídic, la jurisprudència constitucional ha assenyalat que la coordinació de

l'Estat es vincula amb la funció legislativa que aquest té atribuïda de forma diferent pels títols competencials de l'article 149.1 CE. Per dir-ho resumidament, com a complement de les bases, com a inherent a una potestat normativa plena o com a funció específica en un determinat àmbit sectorial. A banda d'això, podem afegir-hi també les facultats de control o tutela sobre les funcions executives o de gestió que exerceixin els òrgans de les comunitats autònomes en relació amb competències delegades per l'Estat en la comunitat, que podrien derivar de l'article 150.2 CE.

Així ho ha concretat el Tribunal Constitucional, per exemple, en l'àmbit de la protecció civil, quan ha afirmat que no només correspon al delegat del Govern, en exercici de la funció de coordinació que l'article 154 CE li assigna en relació amb les comunitats autònomes, «dirigir la Administración del Estado radicada en el territorio de la Comunidad Autónoma», sinó també «coordinar tal Administración con la Administración propia de la Comunidad, de suerte que la coordinación, en materia de protección civil, de los organismos y servicios de la Administración del Estado radicados en el territorio de la Comunidad con las de la Administración propia y peculiar de la Comunidad Autónoma deberá siempre llevarse a cabo con la intervención de la Delegación del Gobierno con la Comunidad Autónoma» (STC 123/1984, de 18 de desembre, FJ 7).

Per tant, a l'article 154 CE, la coordinació «amb l'Administració pròpia de la Comunitat» té una significació més general, que no s'identifica necessàriament amb l'específica funció de direcció i imposició de criteris que la defineix, sinó amb el conjunt d'activitats d'interrelació i d'adaptació mútua que persegueixen la coherència i l'actuació harmònica de diversos ens o òrgans. Com, de forma més detallada, exposarem en el fonament jurídic vuitè, aquest mateix sentit genèric o polivalent és el que li dóna l'article 103.1 CE, on s'entén que la referència a la coordinació inclou, de forma

implícita (per ésser inherents a la globalitat mateixa del model constitucional) els principis de cooperació i de col·laboració.

Dit això, és evident, d'altra banda, que el delegat del Govern, concebut actualment com el cim de l'Administració perifèrica de l'Estat, que representa el Govern en el territori de la comunitat autònoma (art. 22 LOFAGE), no té cap posició d'autoritat ni de direcció sobre la comunitat autònoma que el legítimi per exercir facultats generals de coordinació en el sentit propi expressat. Per això hom coincideix a interpretar que l'article 154 CE pressuposa que, per part del delegat del Govern, no pot haver-hi cap imposició ni interferència en l'exercici de les competències de la comunitat autònoma, sinó que, com dèiem, les relacions entre aquesta i l'Administració de l'Estat han de transitar per la via de la col·laboració i la cooperació. I això pot tenir una especial rellevància quan es tracti de competències concurrents, estatals i autonòmiques, l'articulació de les quals sigui necessària.

En definitiva, si bé dels articles 103 i 154 CE es dedueix una obligació de col·laboració entre les comunitats autònomes i el delegat del Govern, això no implica en cap cas que aquest tingui la capacitat per imposar actuacions quan aquelles exerceixin les seves competències. És a dir, com qualsevol altre òrgan estatal, només podria exercir funcions de coordinació en sentit propi o estricte amb l'Administració de la comunitat autònoma en els casos en què, corresponent a l'Estat per raó del títol competencial, li hagin estat específicament atribuïdes.

Sense que calgui afegir-hi cap altra argumentació, entenem que les mateixes consideracions que acabem de fer sobre l'article 154 CE són plenament traslladables a l'apartat 2 de l'article 72 LRJSP, ja que la seva formulació (a excepció del darrer incís, referit a la coordinació amb les administracions locals radicades a la comunitat autònoma, que analitzarem més endavant)

coincideix, gairebé de forma literal, amb la de l'esmentat article 154 CE. A partir d'aquí, arribem a una primera conclusió: l'article 72.2 LRJSP no implica cap atribució genèrica i global al delegat del Govern de funcions de coordinació entre l'Administració perifèrica de l'Estat i la de la Generalitat de Catalunya, sinó que es limiten a «quan escaigui», és a dir, als àmbits d'actuació material en què l'Estat tingui constitucionalment reconeguda la dita facultat.

En relació amb el segon aspecte qüestionat, el relatiu al fet que la Constitució no li reconeix facultats coordinadores respecte dels ens locals, ens hem de remetre a allò que hem dit en el fonament jurídic segon respecte de la naturalesa bifront del règim jurídic de l'Administració local. Efectivament, la possibilitat d'una relació directa entre l'Estat i les corporacions locals i entre aquestes i les comunitats autònomes (STC 331/1993, de 12 de novembre, FJ 3.B) permet també que, arribat el cas, l'Estat —i a partir d'aquí, si així s'estableix, el delegat del Govern— pugui acudir a instruments de coordinació amb els ens locals que, d'acord amb l'article 140.2 LRJSP, es regeixen per la legislació bàsica en matèria de règim local. En aquest sentit, l'article 10 LBRL disposa que la coordinació de les competències de les entitats locals entre si i, especialment, amb les de les restants administracions públiques, és procedent quan les activitats o els serveis locals transcendeixen l'interès propi de les corresponents entitats, incideixen o condicionen rellevantment els de les dites administracions o són concurrents o complementaris dels d'aquestes, i també per assegurar el compliment de la legislació d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera. Tot això, a banda de l'excepcionalíssima intervenció del delegat del Govern que preveu l'article 67 LBRL, quant a la possibilitat de suspendre els acords presos per una entitat local quan atemptin greument contra l'interès general.

D'altra part, hem de fer notar, encara que només sigui a títol il·lustratiu, que la mateixa Llei que estem examinant inclou, en el número 2n, lletra c, de

l'article 73.1 LRJSP, relatiu a les funcions de «coordinació i col·laboració amb altres administracions públiques», sense que hagi estat qüestionat per la sol·licitud, les funcions de coordinació dels delegats del Govern «amb les entitats locals corresponents», reproduint, en aquest punt, el que es conté a l'encara vigent article 22.2 LOFAGE.

Per tot l'anterior, podem concloure que l'apartat 2 de l'article 73 de la Llei 40/2015 no vulnera la Constitució ni l'Estatut.

B) Seguidament, durem a terme l'anàlisi de l'article 73.1, lletra e, 2n. Aquest article, en el seu apartat 1, sistematitza les competències dels delegats del Govern en les comunitats autònomes en cinc categories: a) direcció i coordinació de l'Administració general de l'Estat i els seus organismes públics; b) informació de la direcció del Govern i informació als ciutadans; c) coordinació i col·laboració amb d'altres administracions públiques, i e) polítiques públiques. Dins d'aquesta darrera competència, el número 2n, que és l'específicament qüestionat per la sol·licitud, els faculta per:

«Proposar davant el ministre d'Hisenda i Administracions Públiques les mesures precises per evitar la duplicitat d'estructures administratives, tant en la mateixa Administració General de l'Estat com amb altres administracions públiques, de conformitat amb els principis d'eficàcia i eficiència.»

El Govern de la Generalitat, després d'indicar que aquest precepte, d'acord amb allò que estableix la disposició addicional catorzena de la Llei, no té caràcter bàsic i que s'aplica exclusivament a l'Administració general de l'Estat i al sector públic estatal, argumenta que atribueix al delegat del Govern «competències que es projecten sobre les administracions autonòmiques i locals que no semblen respectar el principi de competència en què s'han de basar les relacions del delegat del Govern amb l'Administració de la Generalitat».

El nostre judici sobre aquest article l'hem d'iniciar destacant la relació que té amb l'article 5.4 d'aquesta mateixa Llei objecte de dictamen en el fonament jurídic tercer, del qual podríem dir que és el seu correlatiu, en el sentit que el precepte ara examinat n'és una conseqüència directa, en la mesura que la seva finalitat és que el delegat del Govern vetlli per evitar les duplicitats d'estructures administratives des de la seva perspectiva d'òrgan superior de l'Administració perifèrica estatal. En efecte, el facultat per proposar les mesures precises per esmenar la dita duplicitat en dos supòsits diferents, en els que l'Administració de l'Estat sempre és part implicada: d'una banda, es refereix a la duplicitat interna, és a dir, la que es produeix en el si d'aquesta mateixa Administració i, d'una altra, a la que pugui incórrer «amb» d'altres administracions públiques. En ambdós casos, però, es tracta de mesures que el delegat proposa al Ministre d'Hisenda i Administracions Públiques per tal que l'Administració de l'Estat suprimeixi l'estructura duplicada.

Però és que encara que es pogués entendre, com sembla desprendre's de la sol·licitud, que la proposta de mesures es refereix a les estructures administratives duplicades en una altra Administració diferent de l'estatal, el precepte hauria de ser considerat igualment constitucional. I això és així perquè la possibilitat de proposar a un òrgan superior de l'Administració de l'Estat les mesures precises per evitar les duplicitats en què hipotèticament pogués incórrer, per exemple, una Administració autonòmica, no té, per si sola, cap projecció immediata ni directa sobre les competències d'aquesta. Efectivament, el delegat del Govern, com ja hem indicat, és un òrgan que es circumscriu a l'organització interna de l'Administració de l'Estat i que no afecta, en absolut, l'autonomia dels ens territorials, ja siguin les comunitats autònomes o els ens locals. En aquest sentit, és clar que no pot immiscir-se en l'autonomia organitzativa de la Generalitat ni, menys encara, imposar a aquesta cap estructura institucional o administrativa, de manera que les mesures proposades per resoldre la duplicitat d'estructures administratives

autonòmiques necessàriament s'han d'entendre referides al control jurisdiccional, molt especialment el que proporciona la justícia constitucional a través de la impugnació de la norma legal o reglamentària de creació de l'òrgan que incorri en aquella duplicació.

D'altra banda, no hem d'oblidar que la duplicació d'òrgans en la mateixa Administració autonòmica constituiria, si s'escau, la vulneració d'una norma bàsica estatal (el referit art. 5.4 LRJSP) i, per tant, el precepte susceptible de ser aplicat seria l'article 73.1.d.3r LRJSP, que faculta el delegat del Govern per vetllar per les competències atribuïdes competencialment a l'Estat i per l'aplicació correcta de la seva normativa. A partir d'aquí, estaria legitimat per promoure o interposar, segons correspongui, conflictes d'atribucions, recursos i altres accions legalment procedents.

En conseqüència, el número segon de la lletra e de l'article 73.1 de la Llei 40/2015 no vulnera les competències de la Generalitat.

Setè. L'examen dels articles relatius a l'Administració institucional

En el present fonament jurídic analitzarem i obtindrem les corresponents conclusions sobre els preceptes inserits en el títol II de la Llei 40/2015, del sector públic institucional, i concretament, del capítol I, articles 81 a 83, en els quals s'estableixen els principis i l'inventari del sector públic institucional, així com del capítol IV, articles 118 a 128, en matèria de consorcis. En relació amb els articles 129 i 134, també sol·licitats, hem de dir, ja aquí, que no els examinarem pròpiament com a tals, atès que l'objecte de la seva regulació són les fundacions del sector públic estatal. Tanmateix, però, ens hi referirem, en la mesura que l'article 81.3 s'hi remet a l'hora d'establir la seva aplicació al sector públic autonòmic i local.

A) En primer lloc, i pel fet que el conjunt de preceptes que segueixen a continuació tenen en comú la seva connexió amb el sector públic institucional, realitzarem, abans que res, un breu esment a les especificitats del paràmetre constitucional i estatutari que els és d'aplicació. En aquest sentit, i a tall de resum, hem de recordar que l'anomenada Administració institucional o també Administració instrumental és, a gran trets, el conjunt d'organitzacions i entitats de les quals se serveixen els poders i les administracions territorials per complir determinades funcions de servei públic o d'intervenció administrativa. El seu origen, marcat pel fenomen conegut per la doctrina com la «fugida del dret administratiu», obeïa, fonamentalment, a la necessitat de cercar fórmules més àgils d'actuació que permetessin fer front a un paper creixent de les administracions fora dels àmbits tradicionals, és a dir, els vinculats a sectors de naturalesa empresarial o econòmica.

Sense un ànim exhaustiu, que excediria l'objecte d'aquest Dictamen, ens és suficient de recordar que l'Administració institucional està formada per una pluralitat diversa d'ens caracteritzats, principalment, per no tenir una base territorial, i per gaudir d'una personalitat jurídica diferenciada de l'Administració de què depenen, la qual cosa comporta que tinguin autonomia de gestió i un patrimoni propi. I, generalment, són constituïts per servir a la consecució d'unes finalitats públiques concretes, sota una forma, teòricament, més eficient. Precisament per aquesta raó, la seva tipologia, que s'ha anat ampliant al llarg del temps, és força variada i està en constant evolució, essent els més comuns: els organismes autònoms, les empreses públiques, les entitats públiques dependents o vinculades a qualsevol de les administracions públiques, per a l'exercici de potestats administratives, els consorcis, les autoritats administratives independents, així com altres entitats creades per llei.

Sigui com sigui, resulta clar que l'Administració institucional o instrumental, en la mesura que forma part de l'organització de les administracions públiques i que exerceix potestats administratives, s'encabeix en el paràmetre constitucional i estatutari del règim jurídic de les administracions públiques (art. 149.1.18 CE i 159 EAC), el qual ha estat exposat en el fonament jurídic segon, sens perjudici de les especificitats que, si escau, esmentarem amb ocasió de l'estudi dels preceptes qüestionats. Correspon, per tant, al legislador estatal el disseny, amb caràcter de mínim comú per a totes les administracions públiques de l'Estat, de la precitada administració. És a dir, el títol competencial comprèn els trets principals del seu règim jurídic que, com sabem, ha de deixar un marge de desenvolupament suficient a les comunitats autònomes, i el qual, a més, ha de ser més ampli com menys afectin aquestes bases els drets dels ciutadans.

B) En aquest primer apartat, examinarem els precitats articles 81 a 83 de la Llei, respecte dels quals el Govern considera que vulneren les competències d'autoorganització de la Generalitat, en la mesura que contenen diverses normes que desborden l'abast material de les bases estatals sobre el règim jurídic de les administracions públiques ex article 149.1.18 CE.

a) Quant a l'article 81 LRJSP, els retrets se centren en els apartats 2 i 3, que diuen:

«Article 81. *Principis generals d'actuació.*

[...]

2. Totes les administracions públiques han d'establir un sistema de supervisió contínua de les seves entitats dependents, per tal de comprovar la subsistència dels motius que en van justificar la creació i la seva sostenibilitat financera, i que ha d'incloure la formulació expressa de propostes de manteniment, transformació o extinció.

3. Els organismes i les entitats vinculats o dependents de l'Administració autonòmica i local es regeixen per les disposicions bàsiques d'aquesta Llei que els siguin aplicables, i en particular pel que disposen els capítols I i IV i els articles 129 i 134, així com per la normativa pròpia de l'Administració a la qual s'adscriguin.»

Sobre l'apartat 1, el seu contingut, a parer nostre, és de mínims, en el sentit que estableix una obligació de control i de seguiment de caràcter bàsic o nuclear de les administracions respecte de les entitats institucionals que creïn, el qual entenem que deriva del mateix article 103.1 CE (principi d'eficiència). En aquesta línia, resulta evident que la revisió periòdica de la creació d'organismes instrumentals, des del punt de vista de la seva utilitat i sostenibilitat, és un mecanisme raonable, al mateix temps que elemental per al compliment del dit principi constitucional. D'altra banda, l'exigència concreta de sostenibilitat també constitueix una manifestació dels principis d'estabilitat i sostenibilitat financera que deriven dels articles 31.2 i 135 CE i vinculen totes les administracions públiques en els termes establerts a la Llei orgànica 2/2012.

Per tant, i alhora també precisant que els dubtes mateixos de la Generalitat són força difusos, considerem que la prescripció que conté s'insereix en el títol competencial estatal de les bases del règim jurídic de les administracions ex article 149.1.18 CE, interpretat segons la jurisprudència constitucional (per totes, STC 50/1999), i no vulnera les competències previstes a l'article 159 EAC.

Pel que fa a l'apartat tercer, primer de tot hem de subratllar la deficient tècnica legislativa emprada, que dificulta la delimitació del seu abast material d'aplicació, en la mesura que inclou, alhora, legislació bàsica, normativa pròpia de l'Administració de l'Estat, així com remissions *in totum* a diverses

disposicions sectorials. Dit això, intentarem acotar-lo per tal de poder examinar-lo des de la perspectiva competencial.

Sobre l'incís inicial i la remissió a les «disposicions bàsiques d'aquesta Llei», no planteja problemes atès que al·ludeix als articles que el text mateix tipifica com a bàsics ex títol 149.1.18 CE. Respecte de la remissió a l'aplicació als organismes i les entitats autonòmics i locals del capítol I, del títol II, és a dir, als principis generals d'actuació del sector públic institucional i l'inventari d'entitats, ens hem remetre a les conclusions que emetem en aquest fonament jurídic amb motiu dels articles 81.1, 82 i 83.

I respecte de la referència al capítol IV, hem de realitzar les següents consideracions: començarem indicant que la remissió als articles 109 i 110, que regulen les autoritats administratives independents d'àmbit estatal (cap. IV), de manera que siguin aplicables a les autonòmiques i les locals, ens sembla una tècnica inadequada atesa la seva imprecisió quant als aspectes que són traslladables a l'àmbit no estatal, així com per la confusió que pot generar respecte de la potencial superposició amb la normativa pròpia autonòmica i local. Expressada aquesta opinió sobre la seva configuració, hem d'assenyalar que el contingut material de l'article 109, quant a la definició i la caracterització de les autoritats administratives independents, és un contingut mínim propi de les bases estatals: creació per llei, independència funcional, funcions de regulació o supervisió, separació i independència d'interessos comercials o empresarials, així com de denominació formal a l'efecte de la seva identificació. D'acord amb això, no observem tatxes d'inconstitucionalitat ni de vulneració de les competències de l'Estatut.

Quant a l'article 110 LRJSP, relatiu al seu règim jurídic, hem de criticar amb severitat, com hem dit inicialment, el confús sistema de remissions que conté, amb la citació extensa i heterogènia de tot tipus de lleis que han de

ser traslladades al sector públic no estatal: les lleis de creació dels diversos òrgans, la legislació sectorial dels diferents sectors i àmbits que siguin objecte de la regulació o el control dels distints òrgans, la llei de procediment administratiu comú, la Llei 47/2003, de 26 de novembre, general pressupostària, la qual, per cert, és d'aplicació exclusiva a l'Administració de l'Estat (art. 1), el Reial decret legislatiu 3/2011, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei de contractes del sector públic, i la Llei 33/2003 de 3 de novembre, del patrimoni de les administracions públiques, així «com la resta de les normes de dret administratiu general i especial que els siguin aplicables». I, «[a] manca de norma administrativa, s'aplica el dret comú». Finalment, l'apartat 2 estableix la subjecció al principi d'estabilitat financera, d'acord amb la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril.

Aquesta tècnica, així establerta, poc sentit té, atès que en bona mesura és una remissió a la part general de l'ordenament del dret administratiu quasi en la seva integritat, depenent de l'àmbit d'actuació dels diferents organismes independents. Tanmateix, de la seva literalitat, en sentit estricte, no podem deduir un motiu d'inconstitucionalitat, perquè les referències que conté a la precitada legislació són vàlides i, tot i l'evident complexitat de la tasca d'identificació de la normativa aplicable en cada cas, aquest procés interpretatiu és possible. Circumstància aquesta que, malgrat la seva defectuosa metodologia, no ens permet apreciar una taxa d'inconstitucionalitat per un motiu com seria el de la inseguretat jurídica que, com sabem, és objecte d'una doctrina que, per a la seva declaració, requereix de la superació d'un test d'enjudiciament molt estricte. D'altra banda, l'excés de bases també és difícil de ser conclòs, perquè formalment l'article en qüestió no les amplia més enllà de les que la mateixa Llei 40/2015 prescriu o de les que la legislació citada en aquest precepte ja preveu en els seus respectius articulats.

Ara bé, dit això, hem de recordar que la Generalitat, a més de la potestat d'autoorganització que deriva de la seva autonomia i que li permet crear els ens que integren el seu sector públic institucional (art. 150 EAC), podrà també desenvolupar una normativa pròpia, en exercici de l'article 159 EAC, aplicable a totes les administracions públiques catalanes, incloses les locals (art. 160 EAC), si bé tenint en consideració les bases estatals sobre el règim jurídic de les administracions públiques i del procediment comú, així com del sector econòmic o de l'activitat corresponent en què hagi d'operar l'organisme o l'entitat administrativa creada.

Finalment, farem algunes consideracions ulteriors sobre la remissió als articles 129 i 134, que també inclou l'apartat 3 de l'article 81. Respecte de l'aplicació a les fundacions públiques autonòmiques i locals de la regulació del sector estatal, concretament allò relatiu als criteris d'adscripció establerts a l'article 129.2, creiem que vulnera les competències de la Generalitat ex article 150 i 159 EAC i desborda les bases estatals del règim jurídic de les administracions públiques ex article 149.1.18 CE, en els mateixos termes i per idèntics motius que el supòsit de l'article 120, apartat 2 (règim d'adscripció de consorcis), d'aquesta mateixa Llei. Així, ens remetem al raonament que s'exposa detalladament en aquest fonament jurídic, amb motiu del seu examen. En darrer lloc, sobre la remissió a l'article 134, relatiu a la caracterització del protectorat de les fundacions del sector públic, si prenem en consideració, per una banda, que les bases estatals també poden comprendre la figura de les fundacions públiques, com a Administració institucional que són, i, de l'altra, que el seu contingut material és efectivament de mínims (la funció de control correspon a l'Administració d'adscripció) hem de descartar la seva possible inconstitucionalitat i antiestatutarietat.

En conseqüència, concloem que la remissió que estableix l'apartat 3 de l'article 81 de la Llei 40/2015 a l'article 129, apartat 2, de la mateixa Llei,

com a element bàsic del règim jurídic de les fundacions públiques estatals aplicable a les de tipus autonòmic i local, és contrària a les competències de la Generalitat previstes als articles 150, 159 i 160 EAC, i no troba empara en l'article 149.1.18 CE.

b) Amb relació a l'article 82 LRJSP, pel qual es regula l'inventari d'entitats del sector públic estatal, autonòmic i local, el Govern accepta la norma sobre el registre estatal del sector públic estatal, autonòmic i local, i no qüestiona la seva existència, en la mesura que respon al principi de cooperació, però, per contra, considera que el caràcter obligatori de les inscripcions que prescriu vulnera les competències de la Generalitat en la mesura que desborda l'habilitació que confereixen les bases estatals.

Sobre la capacitat de l'Estat per crear registres unificats per al conjunt de les administracions públiques, amb l'objectiu d'obtenir una informació integrada i completa, en els sectors en els quals disposa d'un títol competencial suficient, ens hi hem referit en diversos dels nostres dictàmens (entre d'altres, DCGE 26/2014, de 18 de desembre, FJ 5, i 12/2015, de 22 de juliol, FJ 3), on vam exposar la doctrina del Tribunal Constitucional, segons la qual:

«"[...] 'es constitucionalmente posible la creación de un Registro único para todo el Estado que garantice la centralización de todos los datos a los estrictos efectos de información y publicidad' y, a este fin, 'fijar las directrices técnicas y de coordinación necesarias' para garantizar su centralización", si bien "el Estado debe aceptar como vinculantes las propuestas de inscripción y de autorización o de cancelación y revocación que efectúen las Comunidades Autónomas que ostentan las competencias ejecutivas en la materia. Pues si las facultades del Estado están circunscritas a la potestad de normación para la creación de un Registro único, estas otras facultades, de índole ejecutiva, exceden de su ámbito de actuación competencialmente posible' (STC 243/1994, FJ 6)" (STC 197/1996, FJ 12).» (STC 223/2000, de 21 de setembre, FJ 10, i també 85/2015, FJ 5)

Dit això, en la regla de l'article 149.1.18 CE hem de recordar que les bases inclouen la potestat per crear un sistema que ordeni i sistematitzi la informació mínima i bàsica relativa als ens que integren el sector públic, dades que esdevenen indispensables per a la gestió de les polítiques públiques des de perspectives tan variades i essencials com són les d'estabilitat pressupostària o de transparència. Conforme a l'anterior, és lògic i ajustat a l'ordre constitucional que de la creació del registre se'n derivi un deure de subministrament d'informació exigible i consubstancial a la seva vigència mateixa.

En el cas concret de l'article 82 LRJSP, la dita obligació comprèn les inscripcions de creació, transformació, fusió o extinció de qualsevol entitat del sector públic institucional. Un abast, aquest, que, segons el nostre parer, troba cabuda en les bases estatals i, en conseqüència, no vulnera la capacitat d'autoorganització de la Generalitat (art. 150 EAC), ja que allò que fa és, simplement, establir un deure d'informació, per part de les distintes administracions, sobre aspectes essencials de la situació jurídica de les entitats del sector públic.

En conseqüència, tampoc no identifiquem cap retret d'inconstitucionalitat ni d'estatutarietat en l'article 82 de la Llei 40/2915.

c) En darrer lloc, dels articles demanats del capítol I, del títol II de la Llei, hem de tractar l'article 83, concretament l'apartat 2, que estableix que «[l]a inscripció definitiva de la creació de qualsevol entitat integrant del sector públic institucional en l'inventari d'entitats del sector públic estatal, autonòmic i local, s'ha de realitzar de conformitat amb les regles següents», entre les quals la lletra c prescriu que:

«Per a l'assignació del número d'identificació fiscal definitiu i de la lletra que correspongui a l'entitat, d'acord amb la seva naturalesa jurídica, per part de l'Administració tributària, és necessària l'aportació de la certificació de la inscripció de l'entitat en l'inventari d'entitats del sector públic estatal, autonòmic i local.»

D'entrada, els dubtes que suscita el present article deriven de la literalitat del seu text, quan utilitza l'expressió «inscripció definitiva» en l'Inventari d'entitats del sector públic estatal, de la qual se'n podria derivar la interpretació que perquè els organismes, per exemple els autonòmics, comptin amb la capacitat plena d'actuar vàlidament, han de ser registrats amb caràcter constitutiu en el registre estatal en qüestió. És a dir, s'estableix la inscripció en l'esmentat Inventari de l'Estat com a darrer requisit per al perfeccionament o completesa del seu procediment de creació i de disponibilitat per iniciar les seves actuacions.

La lectura anterior estaria avalada per la interpretació sistemàtica amb l'apartat 1 del mateix article, que preveu que la comunicació directa de «la informació necessària per a la inscripció definitiva en l'Inventari» correspon al titular del màxim òrgan de direcció de l'entitat afectada, i no al departament competent de l'Administració al qual estigui adscrit, igual com ho diu també l'apartat 2.a referint-se a la comunicació de l'acte jurídic de creació; o pels terminis que s'estableixen tant en l'apartat 1 com en el 2, dels quals es podria desprendre que vénen a regular el darrer tràmit administratiu per a la seva efectiva constitució a efectes jurídics i amb caràcter previ a l'inici de la seva activitat material en el sector corresponent.

A aquesta mateixa línia d'interpretació podem afegir que, més precisament, també contribueix la lletra c quan supedita l'obtenció del número d'identificació fiscal definitiu i la corresponent lletra d'identificació, per part

de l'Administració tributària estatal, a la certificació efectiva de la inscripció de l'entitat pública a l'Inventari del sector públic estatal.

Certament, en l'actualitat, la normativa tributària vigent, és a dir, el Reial decret 1065/2007, de 27 de juliol, pel qual s'aprova el Reglament general de les actuacions i els procediments de gestió i inspecció tributària i de desenvolupament de les normes comunes dels procediments d'aplicació dels tributs, en l'article 24.2, condiona l'obtenció de les esmentades dades fiscals de les persones jurídiques al lliurament, entre altra documentació, de la «certificació de la seva inscripció, quan sigui procedent, en un registre públic».

Aquesta darrera exigència no distingeix ni precisa el tipus de registre, que bé podria ser de caràcter local o autonòmic, però, a partir de l'aprovació de l'article 83 de la Llei 40/2015, i segons hem vist que estableix la seva lletra c, les entitats públiques resten condicionades en la seva capacitat d'obrar a la inscripció de naturalesa constitutiva en l'Inventari d'entitats del sector públic estatal, autonòmic i local.

D'acord amb el raonament indicat, entenem que la Llei que estem examinant, a través de l'article 83.2.c, fixa un requisit, la inscripció en l'Inventari, que condiona il·legítimament, pel seu caràcter excessiu, la capacitat d'autoorganització de la Generalitat configurada a l'Estatut com a potestat exclusiva ex article 150 EAC i vulnera les seves competències sobre règim jurídic del sector públic institucional de les administracions catalanes, previstes a l'article 159 EAC. D'aquesta manera, desborda i, per tant, desnaturalitza el caràcter informatiu i d'ordenació que, d'acord amb els principis de col·laboració i de coordinació, hauria de tenir el registre estatal de totes les entitats del sector públic institucional, tal com, per altra banda, recull l'article 81 de la mateixa Llei, esdevenint, per contra, un veritable mecanisme de tutela i control jeràrquic de l'Estat que no troba empara en el

títol competencial de l'Estat ex article 149.1.18 CE, en matèria de bases del règim jurídic de les administracions públiques.

En suport de la darrera afirmació, hem de subratllar el que ja hem exposat amb motiu del paràmetre de constitucionalitat i d'estatutarietat, en el sentit que les bases estatals poden fixar la regulació del règim jurídic comú del sector públic institucional i dels diferents tipus d'ens administratius que l'integren, però aquestes han de deixar un marge de desenvolupament normatiu i, en qualsevol cas, la decisió de l'apreciació de l'oportunitat de la seva creació, modificació i extinció correspon a les comunitats autònomes com a titulars de la potestat d'autoorganització que deriva de la seva autonomia política.

En conseqüència, mentre que els apartats 1 i 2, lletres *a* i *b* de l'article 83 de la Llei 40/2015 permeten una interpretació respectuosa amb el marc constitucional, per contra, la lletra *c* de l'apartat 2 vulnera les competències de la Generalitat ex article 159 EAC, com també la seva potestat d'autoorganització prevista a l'article 150 EAC, i desborda l'habilitació competencial de l'Estat ex article 149.1.18 CE.

C) En aquest segon apartat, durem a terme l'anàlisi dels articles relatius a la regulació de la figura dels consorcis, concretament dels articles 120, 121, 122, 125, 126 i 127 LRJSP, respecte dels quals el Govern expressa els seus dubtes específicament. La resta dels preceptes del capítol VI únicament seran esmentats en el cas que, de l'examen dels primers, se'n derivi un motiu d'inconstitucionalitat o d'antiestatutarietat que els afecti mitjançant el corresponent vincle de connexió.

Quant al paràmetre de constitucionalitat aplicable a aquesta tipologia d'ens administratius, pertanyent al sector públic i denominat tradicionalment com a Administració institucional, ens hem de remetre a l'exposició que hem

realitzat en el fonament jurídic segon i a l'inici d'aquest mateix fonament sobre l'abast del títol estatal de les bases del règim jurídic de les administracions públiques.

Respecte de la naturalesa jurídica dels consorcis, ja ens vam pronunciar amb motiu del DCGE 8/2014 (FJ 3.11), que tenia per objecte l'anàlisi de la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local (LRSAL). Concretament, vam recordar que «el consorci és, tradicionalment, una entitat instrumental emprada per a la gestió dels serveis públics locals i altres fins d'interès comú, de base associativa d'ens públics entre si i d'aquests amb entitats privades sense afany de lucre, i que té substantivitat pròpia, sens perjudici del que es prevegi amb caràcter general per a totes les administracions públiques», sense que això sigui obstacle perquè aquesta forma de personificació s'hagi estès també a l'àmbit dels serveis públics autonòmics i estatals.

A títol indicatiu, cal assenyalar que els consorcis d'àmbit autonòmic i local estan regulats al capítol III del títol IX (art. 113 a 115), de la Llei 26/2010, que preveu els seus trets generals, el contingut dels estatuts i el procediment i expedient de constitució.

Doncs bé, a efectes del nostre pronunciament sobre la present norma, la Llei 40/2015, hem de subratllar que els consorcis, com hem avançat, des del punt de vista de l'enquadrament competencial formen part del títol estatal previst a l'article 149.1.18 CE, en l'àmbit específic de les bases del règim jurídic de les administracions públiques. En altres paraules, la jurisprudència del Tribunal Constitucional dictada amb relació a les distintes formes d'organització administrativa, com ara els òrgans, les unitats o els ens, per tal de delimitar l'abast de l'esmentada competència inclou, sens dubte, la figura dels consorcis, com a manifestació orgànica de l'estructura en la qual es pot constituir o formalitzar l'activitat administrativa.

Dit això, sintèticament, ens remetem al paràmetre competencial exposat en el fonament jurídic segon, si bé podem resumir la doctrina constitucional recordant, en paraules del Tribunal Constitucional mateix, que la competència exclusiva del poder autonòmic és inherent a l'autonomia política, de la qual se'n deriva la potestat d'autoorganització de la Generalitat pel que fa a la creació, la modificació i la supressió de l'aparell administratiu que forma part de les seves institucions (art. 150 EAC). Aquesta capacitat, però, està sotmesa a les bases estatals, les quals han de tenir una intensitat i extensió sensiblement menor quan es refereixin a aspectes que no afecten directament l'activitat externa de l'Administració i els administrats (STC 50/1999, FJ 3).

En definitiva, el legislador estatal bàsic pot dissenyar un model comú i uniforme que, amb caràcter mínim, faci recognoscible la figura dels consorcis en el conjunt del sector públic, tant pel que fa a la seva composició com als aspectes principals del seu funcionament. I això, sens perjudici del marge que correspon a la Generalitat a l'hora de desenvolupar i desplegar l'esmentat model pel que fa als ens dels quals es puguin dotar les administracions públiques catalanes, que, en un sentit ampli, constitueixen el sector institucional definit al mateix article 2.2 EAC (art. 159.2 i 160.1.a EAC).

a) D'acord amb aquest marc, examinarem l'article 120, amb la finalitat de determinar si la seva regulació, tal com qüestiona el Govern, pot haver excedit l'habilitació competencial que atorga l'article 149.1.18 CE i vulnerar les competències de la Generalitat recollides en els articles 150, 159 i 160 EAC.

Aquest article, en el seu apartat primer, estableix que «[e]ls estatuts de cada consorci han de determinar l'Administració pública a què està adscrit de conformitat amb el que preveu aquest article».

El precedent apartat no és criticat pel Govern, per si sol, i, segons el nostre criteri, consisteix en una norma el caràcter bàsic i de mínims de la qual no sembla discutible.

Per contra, quant a l'apartat 2, relatiu als criteris d'adscripció, la sol·licitud qüestiona la seva validesa en el sentit que es recull en el recurs d'inconstitucionalitat que va presentar la Generalitat contra la LRSAL, i, específicament, respecte de la seva disposició final segona, per la qual es modificava la disposició addicional vintena de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i el procediment administratiu comú.

En el nostre Dictamen 8/2014, al qual ja ens hem referit, vam validar el seu contingut amb l'argument que les previsions que contenia «s'insereixen en l'àmbit d'allò que s'entén per bàsic, ja que, pel que ara interessa, persegueixen la finalitat de garantir unes regles comunes per determinar l'Administració d'adscripció de forma uniforme per a tots els consorcis» (FJ 3.11).

Tanmateix, hem d'advertir que el contingut que incorpora l'article 120 de la Llei 40/2015, tot i que aparentment sembli idèntic al de l'actual disposició addicional vintena de la Llei 30/1992, en realitat no ho és. En aquest redactat, que estarà vigent fins al 2 d'octubre de 2016, la norma diu (apt. 2) que «[d]'acord amb els següents criteris de prioritat, referits a la situació el primer dia de l'exercici pressupostari, el consorci queda adscrit». Mentre que el nou article 120 conté el següent text: «[d]'acord amb els criteris següents,

ordenats per prioritat en la seva aplicació i referits a la situació en el primer dia de l'exercici pressupostari, el consorci queda adscrit».

Com es pot comprovar del resultat de la comparació entre ambdues literalitats, mentre que el primer pot ser interpretat en el sentit de llistar un seguit de criteris prioritaris, entre els quals l'Administració autonòmica pot triar o, fins i tot, es podria arribar a entendre que són preferents però no excloents d'altres, en el segon cas, el marge d'actuació autonòmic s'extingeix atès que es configura com un conjunt de criteris taxats que han de ser aplicats en un estricte ordre de prelación d'uns respecte dels altres («ordenats per prioritat en la seva aplicació»).

D'aquesta manera, i tenint en compte la sensible modificació introduïda, segons el nostre parer, l'actual redacció de l'article 120 de la Llei 40/2015 està formulada de manera detallada i tancada, de forma que, per una banda, és incompatible amb l'estructura d'una base que permeti una subsegüent adaptació per part dels poders autonòmics. I, des del vessant material, també considerem que és excessiva en la mesura que, configurada en els actuals termes, es projecta bastant més enllà del que és necessari per garantir un tractament uniforme o comú dels consorcis en el conjunt del sector públic de l'Estat.

En relació amb el darrer argument, cal precisar que és lògic i raonable que l'assoliment d'una certa homogeneïtat del model tipus de consorci comporti l'exigència d'un seguit de criteris comuns sobre el vincle d'adscripció a la corresponent Administració, però aquests, com a mínim, si no en la seva fixació sí en la seva aplicació, han de ser suficientment oberts o flexibles per permetre la seva adaptació a cada àmbit o entorn institucional. I això, encara més si prenem en consideració la jurisprudència del Tribunal Constitucional, segons la qual com més allunyats o irrellevants són els elements organitzatius respecte de les relacions amb els ciutadans o els administrats,

menys intensa o extensa ha de ser la intervenció de les bases estatals en la determinació de l'organització dels poders a les quals van adreçades. En altres paraules, la regulació que conté i que hauria estat legítima com a opció de legislador estatal per regular el seu aparell administratiu, per contra, desborda la seva habilitació competencial quan es prescriu de les autonomies, perquè lluny de limitar-se a establir els elements del règim jurídic, inclosos els organitzatius de caràcter principal, requerits per assegurar un model comú i recognoscible, s'articula com una regulació intensa i extensa que no permet la seva modulació.

En conseqüència, entenem que l'article 120, apartat 2, de la Llei 40/2015, vulnera les competències de la Generalitat ex articles 150, 159 i 160 EAC i no troba empara en el títol competencial de l'Estat com a base del règim jurídic de les administracions públiques previst a l'article 149.1.18 CE.

b) Pel que fa a l'article 121 LRJSP, estableix que:

«Article 121. *Règim de personal.*

El personal al servei dels consorcis pot ser funcionari o laboral i ha de procedir exclusivament de les administracions participants. El seu règim jurídic és el de l'Administració pública d'adscripció i les seves retribucions en cap cas no poden superar les establertes per a llocs de treball equivalents en aquella.

Excepcionalment, quan no sigui possible disposar de personal procedent de les administracions participants en el consorci tenint en compte la singularitat de les funcions que s'han d'exercir, el Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques, o l'òrgan competent de l'Administració a la qual s'adscrigui el consorci, pot autoritzar la contractació directa de personal per part del consorci per a l'exercici de les funcions esmentades.»

Les objeccions de la Generalitat es remeten al ja esmentat recurs d'inconstitucionalitat promogut pel Govern, de les al·legacions del qual no disposem, i en el fet que regula el règim de personal sense prendre en

consideració que els consorcis sanitaris tenen reconeguda legalment la facultat de contractació directa de personal laboral.

En el ja abans citat DCGE 8/2014 (FJ 3.11), on vàrem tractar també la naturalesa del personal al servei dels consorcis, segons preveia l'apartat 5 de l'anteriorment esmentada disposició addicional vintena de la Llei 30/1992, vàrem dir que les regles que s'hi contenien (que ha de tractar-se de personal funcionari o laboral, que haurà de procedir exclusivament d'una reassignació de llocs de treball de les administracions participants, el règim jurídic del qual ha de ser el de l'Administració d'adscripció i les seves retribucions no poden superar les que corresponguin a llocs equivalents en aquesta administració) eren de caràcter mínim i uniforme respecte de l'organització del personal que passa a formar part d'aquests ens integrats per diverses administracions públiques (art. 149.1.18 CE) i que, pel seu contingut, permeten a la Generalitat desenvolupar una política pròpia sobre els consorcis que són de la seva competència (art. 136 EAC i art. 3 de la Llei 26/2010).

En relació amb la norma objecte de dictamen, la nostra opinió és que tampoc no vulnera les competències de la Generalitat, tenint en compte el seu contingut mínim propi d'una base. Així, estableix la condició que el personal que presti els seus serveis als consorcis siguin empleats públics, funcionaris o personal laboral, i es limita a prescriure que aquest ha de procedir de les administracions participants. I entenem que l'esmentada condició constitueix un element nuclear en la configuració d'un model unificat d'aquest tipus d'ens administratius. Tanmateix, el precepte preveu la contractació directa de personal per part d'aquests, si es compta amb l'autorització del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques o de l'òrgan competent de l'Administració a la qual s'adscriu el corresponent consorci. Aquesta regla considerem que, alhora que atorga un marge d'adaptació i flexibilitat en la

seva implantació, és plenament respectuosa amb les competències de la Generalitat o de l'Administració afectada de què es tracti.

Per tant, considerem que l'article 121 de la Llei 40/2015 troba empara en l'article 149.1.18 CE i no vulnera les competències de la Generalitat.

c) Quant a l'article 122 LRJSP, que estableix el règim pressupostari, de comptabilitat, control economicofinancer i patrimonial dels consorcis, com ja hem dit, desconeixem quins han estat els arguments del Govern en el recurs d'inconstitucionalitat pel qual ha impugnat l'equivalent d'aquesta norma en la LRSAL, a què es fa referència en la sol·licitud de dictamen.

Tot i així, i una vegada analitzat el seu contingut, entenem que les prescripcions que conté compleixen els requisits derivats del seu caràcter de bàsic. Així, preveu uns principis, criteris i condicions de caràcter mínim, com són la determinació del seu finançament, el control mitjançant auditoria dels comptes, la seva integració en els pressupostos i en el compte general de l'Administració d'adscripció o el règim de la seva responsabilitat patrimonial, que compten amb el marge d'adaptació suficient a l'hora de ser aplicats per part dels poders públics, en aquest cas la Generalitat.

En conseqüència, l'article 122 de la Llei 40/2015, al nostre parer, troba empara en l'article 149.1.18 CE i no vulnera les competències de la Generalitat.

d) Amb relació a l'article 125, sobre les causes i el procediment per a l'exercici del dret de separació d'un consorci, no compartim tampoc el retret de la Generalitat, consistent en l'al·legació de l'excés de bases.

Tal com hem indicat, en l'apartat en què hem exposat el paràmetre aplicable, els elements nuclears d'organització i el funcionament dels ens administratius

són susceptibles de formar part de l'àmbit material de les bases estatals. I, en conseqüència, el seu abast inclou els actes més transcendents i llurs procediments d'execució, com és el cas de la creació, la modificació (separació) o l'extinció (dissolució).

En funció de la doctrina precedent, les causes de la dissolució d'un consorci s'insereixen sens dubte en l'esmentada categoria. L'únic element que podria ser considerat com a accessori seria la previsió continguda en l'apartat 2, que estableix les condicions del procés de comunicació de la voluntat de separació del consorci. Però, malgrat que regula aspectes merament formals, el seu contingut és, d'una banda, conseqüència de les causes de separació (requeriment de compliment previ) i, de l'altra, prou elemental en relació amb la comunicació de la voluntat (escrit motivat de notificació), raó per la qual considerem que no té la rellevància suficient per apreciar un motiu de vulneració de les competències de la Generalitat.

Per tant, hem de concloure que l'article 125 de la Llei 40/2015 troba empara en l'article 149.1.18 CE i no vulnera les competències de la Generalitat.

e) Respecte a l'article 126, sobre els efectes del dret de separació d'un consorci, la sol·licitud, a banda de formular el retret repetit de l'excés de bases estatals, esmenta específicament l'apartat 1, perquè, en paraules de la petició, «destaca l'exigència de la permanència d'almenys dues administracions perquè no es produeixi la dissolució del consorci que desborda l'àmbit competencial que l'art. 149.1.18 CE reserva a l'Estat sobre les bases del règim jurídic de les administracions públiques i vulnera les competències de la Generalitat de Catalunya reconegudes en els art. 150, 159 i 160».

Doncs bé, el nostre criteri, d'acord amb el que hem exposat en la resta d'articles precedents, és que la competència estatal sí que comprèn aquest

requisit mínim de la permanència de dues administracions, per a la continuïtat d'un consorci. Quant a aquest aspecte, per tal de valorar-lo, ens és suficient de recordar que la definició jurídica del consorci estableix que és una entitat de dret públic creada essencialment per diverses administracions públiques, sens perjudici que també hi participin entitats privades. Naturalesa de la qual és lògic que se'n derivi, com a regulació bàsica del seu règim jurídic, que per a la seva continuïtat també s'exigeix la permanència d'almenys dues administracions.

D'aquesta manera, entenem que el contingut de les bases que caracteritzen administrativament els consorcis inclou una pluralitat i no una mera singularitat d'operadors públics, atès —i això esdevé clau— que la seva raó de ser originària i durant la seva existència és l'organització d'un ens amb personalitat jurídica pròpia i diferenciada amb la finalitat principal i fundacional de desenvolupar conjuntament activitats «d'interès comú a totes dins de l'àmbit de les seves competències».

En conseqüència, l'article 126.1 de la Llei 40/2015 troba empara en l'article 149.1.18 CE i no vulnera les competències de la Generalitat.

f) Finalment, quant a l'article 127 LRJSP, sobre les condicions de dissolució del consorci, en relació amb les quals la Generalitat considera que incorre en un supòsit de desbordament de les bases estatals, també entenem que, segons l'actual jurisprudència constitucional, el seu contingut té cabuda en el títol competencial ex article 149.1.18 CE.

Es tracta d'una regulació relativament extensa, però centrada en els aspectes nuclears de la liquidació i l'extinció, incloent-hi la designació i la responsabilitat del liquidador, les quotes o la cessió dels actius i passius. Per tant, no hi ha dubte que forma part dels elements que integren el règim jurídic dels consorcis, juntament amb la creació i la separació.

Consegüentment, entenem que l'article 127 de la Llei 40/2015 troba empara en l'article 149.1.18 CE i no vulnera les competències de la Generalitat.

Vuitè. L'examen dels articles sobre les relacions interadministratives

En el present fonament analitzarem aquells aspectes dels articles de la Llei que ens han estat sol·licitats, dels capítols I, II i III del títol III, en matèria de relacions interadministratives. Concretament, tractarem de forma particular els preceptes respecte dels quals el Govern ha expressat dubtes precisos: articles 140.1, lletres *c*, *d* i *e*, 141.2, 148.1, 149.2, 151.2.a, 152.1 i .2, 153 i 154.1.a.

1. Iniciem el nostre examen amb una breu exposició del paràmetre constitucional aplicable a les normes demanades, el qual ens ha de permetre obtenir, de manera subsegüent, les corresponents conclusions.

Així, podem afirmar que els principis de cooperació, col·laboració i coordinació són principis d'actuació dels poders i, especialment, de les administracions públiques que integren l'Estat de les autonomies. Del conjunt de la Constitució, com és sabut, se'n deriva un model d'organització territorial composta i una estructura orgànica complexa, que requereix un funcionament integrat de les diferents parts i els diferents operadors, amb la finalitat d'obtenir un resultat que contribueixi a l'interès general (STC 18/1982, de 4 de maig, FJ 14, per citar una de les primeres i més emblemàtiques sentències de la doctrina).

L'article 103.1 CE estableix l'exigència que «l'Administració pública serveix amb objectivitat els interessos generals i actua d'acord amb els principis d'eficàcia, jerarquia, descentralització, desconcentració i coordinació, amb

submissió plena a la llei i al dret». D'aquesta manera, cita explícitament el principi de coordinació, però hem d'entendre que, implícitament, inclou també, com acabem d'indicar, i per ésser inherents a la globalitat mateixa del model constitucional, els principis de cooperació i de col·laboració. En la mencionada línia, la doctrina constitucional mateixa, des dels seus inicis, ha remarcat la necessitat de fer compatibles els principis d'unitat i d'autonomia de l'organització territorial de l'Estat, mitjançant la creació d'instruments que permetin articular l'actuació de les diverses administracions públiques (STC 76/1983, FJ 13). Així mateix, per la nostra banda, els esmentats principis també han estat objecte freqüent de l'activitat dictaminadora d'aquest Consell (entre d'altres, DCGE 4/2011, de 14 d'abril, FJ 3; 10/2013, de 3 de setembre, FJ 2.2, i 15/2014, de 3 de juliol, FJ 3.B).

Pel que fa als assumptes que afecten el present examen, hem de destacar, en tot cas, les següents notes definidores dels esmentats principis. Quant al de cooperació, hem de remarcar el seu caràcter eminentment voluntari, en el sentit que es formula i s'exerceix des del respecte a la titularitat competencial de les diverses administracions intervinents.

El Tribunal Constitucional ha insistit que la seva activació no requereix el suport en cap article constitucional o estatutari concret, sinó que és inherent a la lògica de funcionament propi de l'Estat compost que articula la Constitució (per totes, STC 194/2004, de 4 de novembre, FJ 9). Conforme a això, la seva implementació, mitjançant les diverses tècniques de cooperació existents, té com a punt de partida el marc de distribució de competències entre els diferents poders territorials i administracions públiques. D'aquesta forma, els operadors, cadascú des de les responsabilitats que els són pròpies, i sense que operi un desplaçament de les seves funcions o dels seus òrgans, es relacionen amb els altres a través dels nombrosos i possibles mecanismes o instruments establerts a aquest efecte.

La jurisprudència ha remarcat que la coparticipació es pot posar en pràctica a través de fórmules de naturalesa variada (convenis, integració de representants en òrgans o previsió de participació en procediments, conferències sectorials o reials decrets de traspassos, entre d'altres), sense que es prejutgi quina és la més correcta des de la perspectiva juridicoconstitucional, tot i que també ha afegit que l'esmentat marge de discrecionalitat en la seva determinació no ha de ser entès com «"un espacio totalmente inmune al control jurisdiccional, pues, en principio, la amplia esfera de libertad aludida puede eventualmente comprimirse en función de la relevancia del ámbito de la política autonómica concernido en cada caso (STC 68/1996, FJ 10)"» (STC 118/1998, FJ 12).

Entre les nombroses tècniques, no hi ha dubte que en destaquen les de tipus orgànic, sobresortint per damunt de totes, per la seva importància institucional, les conferències sectorials, que en l'àmbit de les competències compartides i concurrents esdevenen l'òrgan més rellevant de la cooperació entre l'Estat i les comunitats autònomes. Aquesta fórmula, com ha sintetitzat la doctrina, tendeix a garantir la participació de tots els ens involucrats en l'adopció de decisions quan el sistema de distribució competencial condueix a una actuació conjunta de l'Estat i de les comunitats autònomes (per totes, STC 68/1996, FJ 10, i 194/2004, FJ 9).

Una vegada exposada la configuració constitucional del principi de cooperació, hem d'afegir respecte del principi de col·laboració que la jurisprudència, sovint, l'ha vinculat a aquest, fins al punt que no és infreqüent trobar sentències en les quals ambdós termes s'utilitzen indistintament o de forma intercanviable. Així, s'ha considerat que la col·laboració és també consubstancial al vigent model d'Estat i inherent al sistema d'autonomies (STC 18/1982, 152/1988, i, darrerament, 244/2012, FJ 8) i, per la mateixa raó, pròxima als principis de solidaritat i de lleialtat institucional.

En tot cas, i amb la finalitat de caracteritzar-lo pròpiament, es pot afegir que el principi de col·laboració comporta un deure o una exigència general d'actuació en un cert sentit quan les administracions públiques es relacionen o interactuen per obtenir un resultat que coadjuvi a l'interès comú. Així, el deure d'informació o d'auxili recíproc serien manifestacions prou exemplars del seu contingut, també sobre la base de l'article 103.1 CE i sense necessitat de l'habilitació d'un títol competencial específic per al seu exercici o la seva exigència.

Finalment, i en darrer lloc, dels principis referenciats, hem de referir-nos al de coordinació. Aquest últim, a diferència del de cooperació, es caracteritza essencialment per la nota de la potestat de direcció i, fins i tot, «d'imposició», en terminologia del Tribunal Constitucional, per part de qui exerceix aquesta facultat.

Quant al seu ancoratge constitucional, la capacitat de coordinació també deriva del caràcter compost de l'Estat, però en aquest cas es vincula a la seva potestat, en el sentit de poder central, a l'hora de garantir la integració de les parts en un tot, o, en altres paraules, d'assegurar el funcionament eficaç i eficient del sistema unitàriament entès.

Tal com ha reiterat la jurisprudència constitucional, la capacitat estatal de coordinació connecta amb la funció legislativa que li correspon en les diferents matèries i títols continguts en l'article 149.1 CE, de tal manera que en algunes regles està prevista explícitament com a complementària de les bases (art. 149.1.13, i .16, per exemple) o com a funció específica (art. 149.1.15 CE) i, en altres casos, es considera inherent a la potestat normativa plena (art. 149.1.7 CE) o bé es deriva de la naturalesa mateixa de l'àmbit material o sectorial en qüestió (art. 149.1.22 i 149.2 CE). Seguint amb la doctrina emanada dels pronunciaments constitucionals, aquesta ha reiterat

que la coordinació no ha de ser confosa amb la noció de bases, que comporta una capacitat de direcció per part de l'Administració de l'Estat, i que, malgrat l'esmentada nota de preeminència, tanmateix pressuposa l'existència de funcions o competències d'altres poders i administracions, que s'han de preservar (entre d'altres, STC 32/1983, FJ 2).

Per tant, cal subratllar que, tot i que la funció i la finalitat del principi de coordinació és la fixació de mitjans i de sistemes de relació que facin possible la informació recíproca, l'homogeneïtat tècnica en determinats aspectes i l'acció conjunta amb l'objectiu d'integrar actes parcials en la globalitat del sistema, aquesta tasca de direcció, conseqüència de la «posición de superioridad en que se encuentra el que coordina respecto al coordinado» (STC 214/1989, FJ 20.f), ha de ser duta a terme, com a regla general, sense alterar ni traslladar les competències i les facultats de gestió de les comunitats autònomes. En definitiva, també en paraules de l'alt tribunal: «La coordinación no supone una sustracción o menoscabo de las competencias de las entidades sometidas a la misma: antes bien, presupone lógicamente la titularidad de las competencias en favor de la entidad coordinada (STC 27/1987), por lo que no puede servir de instrumento para asumir competencias autonómicas, ni siquiera respecto de una parte del objeto material sobre el que recaen [STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 20 e)]» (STC 194/2004, FJ 8).

2. Partint d'aquesta interpretació de l'abast i el significat dels principis de cooperació, col·laboració i coordinació, examinarem seguidament els preceptes que ens han estat demanats del capítol I del títol III de la Llei 40/2015.

A) L'article 140 LRJSP, «Principis de les relacions interadministratives», tal com indica la seva denominació, estableix els principis que han de regir les actuacions de les administracions públiques, així com les relacions amb altres

administracions, entitats i organismes. Les lletres *c*, *d* i *e* recullen els principis de col·laboració, cooperació i coordinació respectivament, fixant la seva configuració a través de les següents definicions:

«c) Col·laboració, entesa com el deure d'actuar amb la resta d'administracions públiques per assolir fins comuns.

d) Cooperació, quan dues o més administracions públiques, de manera voluntària i en l'exercici de les seves competències, assumeixen compromisos específics en nom d'una acció comuna.

e) Coordinació, en virtut del qual una Administració pública i, singularment, l'Administració General de l'Estat, té l'obligació de garantir la coherència de les actuacions de les diferents administracions públiques afectades per una mateixa matèria per a la consecució d'un resultat comú, quan així ho preveuen la Constitució i la resta de l'ordenament jurídic.»

El Govern de la Generalitat centra el qüestionament del precepte en les precitades lletres sobre la base del raonament que la seva «regulació suposa l'establiment d'un principi general que permetria a l'Estat coordinar tota l'actuació autonòmica, sense tenir en compte la voluntarietat, la llibertat i amplitud que caracteritza la col·laboració entre administracions».

Segons la nostra opinió, i en aplicació del paràmetre de constitucionalitat que hem detallat en l'apartat 1 d'aquest fonament jurídic, la regulació i les definicions dels principis de col·laboració, cooperació i coordinació són ajustades a la interpretació que ha fixat la jurisprudència constitucional i alhora tampoc no vulneren, en si mateixes, les competències de la Generalitat establertes a l'Estatut. El caràcter voluntari de la cooperació, des de la titularitat de les respectives competències, és respectat pel contingut de la lletra *d* de l'article 140 («de manera voluntària i en l'exercici de les seves competències»).

Així mateix, la definició del principi de coordinació també s'ajusta a la doctrina constitucional, en els termes i en les condicions que hem descrit anteriorment. És a dir, vinculada principalment a la potestat de l'Estat, en els supòsits en els quals ho preveu expressament la Constitució, d'acord amb l'article 149.1 CE, quan es manifesta inherent a un títol en el qual l'Estat compta amb la plena potestat normativa o quan deriva de la naturalesa del sector material en qüestió. Aquesta capacitat de coordinació, com també hem remarcat, reproduint la jurisprudència constitucional, ha de ser exercida, per descomptat, complint determinats requisits, entre els quals destaca el ple respecte a la titularitat i a l'exercici de les competències dels ens coordinats i sense que l'esmentada facultat pugui alterar o traslladar a l'Estat les capacitats de gestió de l'Administració titular, segons el repartiment que prescriu el bloc de la constitucionalitat.

Finalment, hem de recordar al peticionari que la interpretació del contingut dels preceptes ha de ser realitzada d'acord amb les regles de jerarquia, especialitat i vigència del sistema constitucional i del marc de la distribució de competències, esdevenint innecessari que reproduïxin principis, normes o competències, que, pel fet de no ser mencionats o referenciats explícitament, no significa que no condicionin la seva lectura i aplicació (DCGE 13/2015, de 22 de setembre, FJ 3).

En conseqüència, hem de concloure que les lletres *c*, *d* i *e* de l'article 140 de la Llei 40/2015 no són contràries a la Constitució ni vulneren les competències de la Generalitat.

B) Quant a l'article 141 LRJSP, relatiu al deure de col·laboració entre administracions públiques, el seu apartat segon estableix els supòsits excepcionals en els quals l'Administració requerida pot negar-se a prestar l'assistència o la col·laboració que li ha estat sol·licitada. Concretament, el precepte indica que la denegació únicament serà vàlida quan respongui a

motius de manca de disponibilitat de mitjans suficients; quan, si ho fes, causaria un perjudici greu als interessos o a les funcions que ha de tutelar o complir, o en els casos en què la informació demanada tingui caràcter confidencial o reservat. I afegeix que l'esmentada decisió, en tot cas, ha de ser comunicada motivadament a l'Administració sol·licitant.

La Generalitat expressa els seus dubtes sobre la precitada norma, al·legant un excés de bases que desborda il·legítimament el títol de l'Estat ex article 149.1.18 CE.

El nostre parer sobre aquest retret és que tampoc constitueix un motiu de vulneració de les competències de la Generalitat, segons les té reconegudes en l'article 159.1 i .2 EAC. I això és així perquè, tal com hem assenyalat en el paràmetre de constitucionalitat, el deure general de col·laboració entre administracions públiques és una exigència que deriva de l'article 103.1 CE que, al mateix temps, és predicable del model d'organització territorial i institucional de l'Estat. D'acord amb aquest principi, el conjunt de les administracions i els ens públics tenen l'obligació d'assistir i de col·laborar amb la resta amb la finalitat d'afavorir l'assoliment de l'interès general i ciutadà des de les seves respectives responsabilitats i àmbits d'actuació.

En conseqüència, tenint en compte que el deure ha estat configurat, per voluntat del legislador, com una obligació general, en resulta que els supòsits de denegació del requeriment d'auxili o d'informació han de ser l'excepció i, per tant, han de respondre a unes causes taxades i raonables.

Aquest és l'esquema que acull la Llei 40/2015, en la mesura que les limita a tres supòsits, degudament motivats en el cas que hagin de ser invocats, que, alhora, tanmateix, són configurats de manera suficientment flexible i oberta, en relació amb la seva possible aplicació. Així, la manca de mitjans suficients o el possible perjudici greu respecte als seus interessos i les seves funcions

permet a les administracions, previsiblement afectades, un marge d'interpretació prou ampli, compatible amb la seva autonomia administrativa i, fins i tot, política.

Respecte del tercer supòsit de la informació confidencial o reservada, és clar que ens remet a la legislació que permet a les administracions competents classificar-la segons el seu grau de sensibilitat i de potencial afectació a l'interès protegit (com ara la Llei 9/1968, de 5 d'abril, de secrets oficials, i les lleis 41/2002, de 14 de novembre, bàsica reguladora de l'autonomia del pacient i de drets i obligacions en matèria d'informació i documentació clínica, i 21/2000, de 29 de desembre, sobre els drets d'informació concernent la salut i l'autonomia del pacient, i la documentació clínica). Així, en relació amb aquesta causa, entenem que s'ha d'interpretar restringidament i vinculada a les precitades lleis estatals i, si escau, autonòmiques i, conforme a això, únicament podria ser negat el subministrament d'un reduït tipus de dades d'informació protegides legalment. A banda, per descomptat, de la deguda observança de la Llei orgànica 15/1995, de 13 de desembre, de protecció de dades personals pel que fa als procediments i els mecanismes de transmissió.

Es tracta, doncs, d'una norma de caràcter bàsic, emparada en el títol del 149.1.18 CE, pel qual l'Estat pot fixar les excepcions al deure constitucional de col·laboració administrativa, sempre que ho faci de manera suficientment flexible i raonable en la configuració dels supòsits o les causes de denegació d'assistència en cas de requeriment.

Consegüentment, tal com acabem d'argumentar, considerem que l'article 141.2 de la Llei 40/2015 compleix aquests requisits i, per tant, descartem que sigui contrari a la Constitució i que vulneri les competències estatutàries de la Generalitat.

3. A continuació, examinarem els articles sol·licitats del capítol III en matèria de relacions de cooperació.

A) En relació amb els retrets específics respecte dels articles concrets demanats, hem de començar la nostra anàlisi pel 148 que, tal com indica la seva intitulació, regula les funcions de les conferències sectorials.

Els dubtes que manifesta el Govern sobre el seu contingut es refereixen a l'apartat 1, en la mesura que disposa que els esmentats òrgans poden exercir funcions decisòries i de coordinació. Segons l'escrit de petició: «aquesta previsió és contrària a la naturalesa d'instància de col·laboració intergovernamental voluntària [...], que exclou la possibilitat que tinguin assignades funcions decisòries (STC 76/1983, FJ 13) o que actuïn com a òrgans de coordinació de l'Estat, ja que la competència estatal de coordinació, que no és general sinó limitada als supòsits i amb l'abast previstos constitucionalment (art. 149.1, regles 13, 15, 16, i 156.1 CE), s'ha d'instrumentar mitjançant actes, normes o instàncies organitzatives específiques de l'Estat».

Per tal de donar resposta a aquesta crítica, ens hem de remetre ineludiblement al paràmetre de constitucionalitat que hem expressat a l'inici d'aquest fonament jurídic i, concretament, a les consideracions que han estat reflectides respecte de la interpretació de la jurisprudència constitucional sobre els principis de cooperació i coordinació i la seva instrumentació.

Quant a les conferències sectorials, en aquest punt hem de recordar l'emblemàtica STC 76/1983, de 5 d'agost, la qual, en el marc de l'enjudiciament i la subsegüent invalidació de bona part de la Llei 12/1983, de 14 d'octubre, del procés autonòmic, les va definir com a «órganos de encuentro para el examen de problemas comunes y para la discusión de las

posibles línies de actuación», que en cap cas poden substituir els òrgans de les comunitats autònomes ni anul·lar les seves facultats decisòries (FJ 13).

Situats en la Llei que estem dictaminant, l'article 147 defineix les conferències sectorials com un òrgan de cooperació i, per tant, apte per articular les relacions entre l'Estat i les comunitats autònomes, des dels respectius àmbits competencials i en un règim de voluntarietat, en els termes i en les condicions que hem indicat en l'apartat del cànon de constitucionalitat.

A tall exemplificatiu, podem esmentar que, en l'actualitat, hi ha constituïdes trenta-set conferències sectorials, que manifesten, però, un nivell de funcionament i d'activitat molt heterogeni, segons el contingut específic de les normes o acords de creació i els reglaments d'organització respectius. Els àmbits tradicionalment més actius són els d'agricultura (la Conferència Sectorial d'Agricultura i Desenvolupament Rural i el Consell Consultiu de Política Agrícola per a Assumptes Comunitaris), pesca (Consell Consultiu de Política Pesquera per a Assumptes Comunitaris) i medi ambient (Consell Consultiu de Política Mediambiental per a Assumptes Comunitaris). Quantitativament, també es pot indicar que durant l'any 2015 han celebrat un total de cinquanta-cinc reunions, una xifra sensiblement inferior a la d'exercicis anteriors, malgrat que des de diverses instàncies institucionals i polítiques s'ha anat assenyalant de manera reiterada la necessitat de potenciar el seu protagonisme en la concreció de les polítiques de cooperació, coordinació i racionalització del sector públic del conjunt de l'Estat.

Dit això, i com veurem més endavant amb motiu dels següents dubtes també plantejats per la Generalitat, una vegada els poders o les administracions públiques s'integren o formen part d'aquest òrgan de cooperació, resulta també evident que els acords en els quals participen, partint de les seves

capacitats o potestats, un cop adoptats, si no es manifesta una posició en contra, gaudeixen de naturalesa decisòria i, fins i tot, d'obligatorietat en relació amb el seu compliment. I els efectes vinculants descrits, en cap cas impliquen una vulneració de les competències de les administracions cooperants, pel que ara interessa, de la Generalitat, atès que la seva adopció es duu a terme tenint en compte i respectant l'autonomia de la seva voluntat a l'hora d'assistir-hi i de pronunciar-s'hi a favor o en contra.

Un cop exposada l'anterior consideració, hem d'assenyalar, en resposta a l'altre dubte de la sol·licitud que, malgrat que les conferències sectorials són òrgans eminentment de cooperació, de caràcter multilateral i àmbit sectorial determinat, no existeix en l'ordre constitucional un impediment perquè actuïn també com a instrument de coordinació.

Certament, les conferències sectorials són, com hem apuntat abans, una manifestació destacada de les tècniques de cooperació, per no dir la més destacada en el vessant institucional i orgànic, atesa la seva alta representativitat política, ara bé, alhora, s'ha de tenir en compte que no és l'única de les diverses possibles i igualment vàlides, ni tampoc exclou que en el seu si es substanciïn accions de coordinació quan s'escaigui.

De fet, la precitada STC 76/1983 ja ho preveia en la seva fonamentació, quan afirmava, amb motiu de la caracterització de les conferències sectorials com a instruments de cooperació, «[n]o obstante, es preciso señalar que entre las competencias estatales figura de forma explícita la coordinación en diversos preceptos de la Constitución, con el alcance previsto en cada uno de ellos, y, en estos casos en que existe una atribución constitucional expresa, el alcance de los acuerdos de los órganos coordinadores será el que se derive del ejercicio de la correspondiente competencia» (FJ 13). I, com hem indicat en la fixació del paràmetre, la potestat de coordinació sectorial s'ha de

completar, segons ha recollit amb posterioritat la jurisprudència del Tribunal, amb la inherent als títols competencials de funció normativa estatal plena.

D'aquesta manera, i de fet tal com ho preveia implícitament l'encara vigent article 5.1 de la Llei 30/1992, hem de dir que, des d'un punt de vista estrictament juridicoconstitucional, no hi ha cap obstacle perquè puguin complir aquesta doble finalitat, de cooperació i de coordinació, sempre que els acords en cadascun d'ambdós àmbits segueixin el règim funcional corresponent i s'adoptin amb ple respecte al repartiment de competències prescrit pel bloc de la constitucionalitat i segons les exigències de la jurisprudència constitucional.

En altres paraules, les conferències sectorials poden, i de fet així ho estan fent a la pràctica, segons les especificitats de la llei o norma de creació o reglament d'organització interna de cadascuna d'elles, operar al mateix temps com a instruments de cooperació, des de la voluntarietat, i de coordinació, en exercici d'una potestat estatal vinculada a una funció normativa, segons la matèria o el títol competencial de què es tracti en cada cas. Així, respecte d'aquest darrer aspecte, la capacitat de direcció es podrà donar en supòsits de plena potestat normativa de l'Estat o bé en els casos expressament previstos a les regles de l'article 149.1 CE on actua, normalment, com a complement de les bases. Allò que és veritablement rellevant, però, a l'efecte del seu enjudiciament, és que en aplicació d'un o altre principi actüi de manera idònia i vàlida, tenint en compte la naturalesa competencial en els diferents assumptes de l'ordre del dia i, per contra, el que esdevé irrellevant és que aquesta dualitat es produeixi en el si de la mateixa conferència o en dues de diferenciades.

En conseqüència, l'article 148.1 de la Llei 40/2015 troba empara en l'article 149.1.18 CE i no vulnera les competències de la Generalitat.

B) A continuació, examinarem els dubtes de la sol·licitud de dictamen en relació amb l'article 149 LRJSP i, més concretament, respecte de l'apartat 2, atès que és qüestionat pel Govern perquè «deixa en mans del Ministre que les presideix l'ordre del dia de les reunions i l'especificació dels assumptes que tindran caràcter consultiu, decisor i o de coordinació, el que significa atorgar a l'òrgan estatal la decisió unilateral sobre aspectes rellevants, sense cap mena d'intervenció autonòmica, el que contradiu la voluntarietat i l'acord entre les parts que han de presidir les relacions de col·laboració intergovernamentals».

Quant a aquesta argumentació, en primer lloc, hem de fer notar que la iniciativa per acordar la convocatòria de les conferències sectorials, segons l'apartat 1 de l'article 149, correspon al ministre, però també a les comunitats autònomes, «quan ho sol·liciti, almenys, la tercera part dels seus membres». En aquest darrer cas, atès que «la sol·licitud ha d'incloure la proposta de l'ordre del dia, hem d'entendre que la capacitat de proposar assumptes per part de les comunitats autònomes resta inherentment prevista.

Un cop puntualitzat aquest aspecte, hem d'assenyalar que, certament, l'especificació del caràcter consultiu, decisor i o de coordinació de cadascun dels afers que s'han de tractar en la sessió és una facultat que la norma reconeix al president de l'òrgan, és a dir, al ministre corresponent.

Sobre el fet que la presidència s'atribueixi amb caràcter exclusiu al més alt representant de l'Administració de l'Estat, hem de dir que, malgrat que no constitueixi un motiu estricte de retret constitucional, no hi ha dubte que és una opció del legislador estatal que reflecteix escassament la naturalesa composta de l'estat autonòmic. En realitat, manté una previsió que s'ha mantingut inalterada d'ençà de l'article 4 de la Llei 12/1983 i que també ha recollit la Llei 30/1992, inclosa la seva modificació de l'any 1999. En aquest

sentit, altres models, com una presidència rotatòria, fins i tot asimètrica en durada o freqüència, entre els representants de l'Estat i de les comunitats autònomes, hauria estat més acord amb el principi de cooperació que caracteritza bona part de l'activitat dels esmentats òrgans. I això podria ser així, fent-ho compatible, a la vegada, amb la doctrina constitucional que considera raonable que l'Estat ocupi aquesta posició, com a darrer responsable de l'actuació unitària i de l'interès general, per bé que no li atribueix necessàriament la condició de superior jeràrquic (STC 76/1983, FJ 13).

Un cop valorat aquest element, sigui dit de passada, i a l'efecte de l'estricta examen de constitucionalitat, el fet que sigui el president qui categoritza els afers a tractar no els converteix de manera definitiva ni invariable en els d'un tipus o d'un altre. És a dir, si alguna comunitat autònoma considera que algun assumpte ha estat qualificat de coordinació, quan en realitat el seu contingut per raó de la matèria i el seu titular competencial és de cooperació voluntària, pot fer-ho constar expressament, votar en contra, si s'escau, i recórrer-hi davant de la jurisdicció administrativa.

En conseqüència, i tenint en compte el caràcter merament instrumental de l'articulació d'aquests òrgans, si el seu funcionament s'ajusta a les prescripcions materials i competencials de la Constitució i de l'Estatut sobre el repartiment competencial entre les administracions públiques, la regulació que conté l'article 149.2 de la Llei 40/2015 sobre la convocatòria de les reunions de les conferències sectorials troba empara en l'article 149.1.18 CE i no vulnera les competències de la Generalitat. Sense perjudici, aquesta conclusió, de les consideracions crítiques respecte del model adoptat que hem també realitzat, amb motiu de la seva anàlisi.

C) A continuació, analitzarem els retrets que exposa el Govern en relació amb l'article 151 LRJSP, intitulat com a «Classes de decisions de la

conferència sectorial». Respecte de la tipologia dels acords que poden adoptar les conferències sectorials, la sol·licitud considera que l'Estat no està habilitat per establir-la a l'empara de l'article 149.1.18 CE. A més, concretament, quant a la lletra *a* de l'apartat 2, entén que la previsió que els acords adoptats en exercici de funcions de coordinació de l'Estat siguin de caràcter obligatori contradiu radicalment la doctrina constitucional sobre les conferències sectorials com a òrgans de col·laboració voluntària i vulnera l'article 176.2 EAC.

Doncs bé, el nostre parer sobre aquesta objecció ja l'hem avançat amb motiu de l'examen de l'article 148. En primer lloc, i també com ha estat indicat en l'apartat del cànon de constitucionalitat aplicable, el títol competencial ex article 149.1.18 CE comprèn la capacitat de l'Estat per dictar el règim jurídic dels instruments i les tècniques de cooperació i de coordinació que caracteritzen les relacions interadministratives, entesa com un mínim denominador comú de les bases del règim jurídic de les administracions públiques (STC 103/2015, de 28 de maig, FJ 8).

Descartada, per tant, la manca d'empara constitucional de la competència estatal, hem de subratllar que l'article 151.2, lletra *a*, primer paràgraf, de la Llei 40/2015 no modifica el caràcter voluntari dels acords adoptats en règim de cooperació, en la mesura que malgrat que prescriu que «[s]ón de compliment obligat i directament exigibles d'acord amb el que preveu la Llei 29/1998, de 13 de juliol, reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa», tot seguit estableix: «excepte per als qui hagin votat en contra mentre no decideixin subscriure'ls amb posterioritat». Segons l'esmentada configuració, la regulació que conté el precepte és respectuosa amb la regla que prescriu l'article 176.2 EAC, segons la qual la Generalitat no queda vinculada per les decisions adoptades en el marc de mecanismes multilaterals de col·laboració amb l'Estat i amb altres comunitats autònomes sobre les quals no hagi manifestat el seu acord.

De la mateixa manera, el paràgraf segon de la norma també fixa el caràcter vinculant dels acords, però en aquest cas l'obligatorietat del seu compliment esdevé ineludible com a conseqüència d'ésser resultat de l'exercici de la potestat estatal de coordinació. Òbviament, en cadascun dels respectius supòsits, el procés d'adopció, tal com recull la literalitat del mateix precepte, s'ha de substanciar amb la deguda observança de l'exercici de les competències respectives.

D'acord amb això i els arguments anteriorment detallats en el present fonament jurídic, hem de concloure que l'article 151.2 tampoc no vulnera les competències de la Generalitat i troba empara en la competència de l'article 149.1.18 CE.

Quant a l'article 152 de la Llei, sobre les comissions sectorials i grups de treball, hem de reiterar i traslladar-li els arguments exposats amb motiu dels articles 148 i 149 sobre les conferències sectorials. Per tant, també hem de concloure que no vulnera les competències de la Generalitat i, per contra, troba empara en la competència de l'article 149.1.18 CE.

D) Respecte de l'article 153 de la Llei 40/2015, relatiu a les comissions bilaterals de cooperació, la sol·licitud del Govern sustenta els seus retrets en l'eventual col·lisió amb l'article 183 EAC, a més d'al·legar, novament, que resulta qüestionable que l'Estat tingui empara en la competència de l'article 149.1.18 CE per regular aquest tipus d'òrgans intergovernamentals de cooperació.

En relació amb aquesta concreta matèria, relativa a l'articulació de les relacions bilaterals entre l'Estat i la Generalitat, hem de remarcar que a Catalunya preval la regulació continguda en l'article 183 EAC, en la mesura que la configuració establerta en aquest precepte forma part del bloc de la

constitucionalitat. Així, amb caràcter general i permanent, el marc de relacions bilaterals entre la Generalitat i l'Estat s'articula orgànicament i es vehicula mitjançant la Comissió prevista expressament en la Llei institucional bàsica que organitza l'autogovern català.

L'esmentada jerarquització normativa comporta que, únicament en allò que l'article 153 sigui compatible amb l'Estatut, podrà ser d'aplicació. De fet, aquesta interpretació és la que entenem que es deriva, si la volem ajustada al marc constitucional, de l'apartat 5 del precitat article 153 quan diu que «[e]l que preveu aquest article és aplicable sense perjudici de les peculiaritats que, d'acord amb les finalitats bàsiques previstes, estableixin els estatuts d'autonomia en matèria d'organització i funcions de les comissions bilaterals».

Fixem-nos en aquest darrer incís, al·lusiu als aspectes d'organització i de funcions, en el sentit que la regla, malgrat l'ordre utilitzat en la seva formulació lingüística, menciona expressament la conservació de les prescripcions estatutàries («sense perjudici»), les quals no poden ser contradites per la Llei estatal i, en tot cas, únicament serien aplicables en els aspectes que no estiguin previstos de manera específica per la regulació dels diferents estatuts d'autonomia.

Per tant, segons el nostre parer, l'article 153 de la Llei 40/2015 no és d'aplicació directa al cas de Catalunya, formalment, sobre la base de l'esmentada prevalença jeràrquica de l'Estatut, i, materialment, en la mesura que les previsions de l'article 183 EAC preveuen una organització i unes funcions més àmplies i detallades que les contingudes en la normativa bàsica estatal. Llevat que, òbviament, la Generalitat, de manera voluntària i en l'exercici del principi de cooperació, decideixi constituir i formar part d'alguna comissió bilateral en aquella matèria o aquell sector en què ho consideri oportú i necessari. En aquest darrer supòsit, llavors, els mínims establerts en

l'article 153 (composició, presidència i organització) serien d'aplicació, en la mesura que l'Estat disposa del corresponent títol per dictar-los, en els termes que hem assenyalat en els articles anteriors.

En conseqüència, l'article 153 de la Llei 40/2015, interpretat en el sentit més amunt indicat, no és contrari a l'article 183 EAC.

E) En darrer lloc d'aquest bloc de preceptes, respecte dels quals ens pronunciem específicament, hem de fer esment de l'article 154, de les comissions territorials de coordinació.

La Generalitat centra els seus dubtes en l'aspecte relatiu a la possible creació d'òrgans d'aquesta naturalesa integrats exclusivament per representants de l'Administració de l'Estat i els ens locals, sense preveure la participació de la Generalitat en totes les fórmules que detallen les lletres de l'apartat 1 del precepte. Possibilitat aquesta (lletra a) que, segons la sol·licitud, vulneraria els articles 150, 159 i 160 EAC.

Per donar resposta a l'esmentat qüestionament, en primer lloc i de manera succinta, hem de referir-nos al paràmetre de constitucionalitat aplicable a la matèria del règim local. Per fer-ho, ens remetem al DCGE 8/2014, de 27 de febrer, sobre la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local, en el qual vam tractar prolíficament les competències de l'Estat en matèria de bases, les facultats de la Generalitat a l'empara de l'Estatut (capítol VI) i la seva interrelació amb el principi de l'autonomia local (FJ 2).

Dit això, a efectes del que ens correspon examinar, ens és suficient de recordar el caràcter bifront de l'àmbit local i la seva configuració eminentment legal, segons que els corresponents títols siguin de titularitat estatal o autonòmica. En l'àmbit de les relacions de cooperació, i en aquest

cas en un sentit ampli que s'estén a les de coordinació, la jurisprudència constitucional ha dit: «[e]l carácter bifronte del régimen local posibilita, antes bien, fórmulas cooperativas como la que ahora se analiza, en cuanto que las Entidades locales forman también parte de la organización territorial del Estado y éste puede mantener legítimamente relaciones directas con aquéllas, sin que, en todo caso sea imprescindible la mediación de las correspondientes Comunidades Autónomas» (STC 214/1989, FJ 20).

I, va afegir, amb motiu de l'enjudiciament del precepte de la Llei estatal de bases que establia els òrgans de cooperació entre l'Estat i els ens locals, i l'Estat, les comunitats autònomes i els ens locals:

«Pero es que, además, se imputa al art. 58 de la L.R.B.R.L. el hecho de marginar a las Comunidades Autónomas cuando la realidad es que el párrafo 2, primera parte, de dicho artículo expresamente prevé que "tanto la Administración del Estado como la de las Comunidades Autónomas podrán participar en los respectivos órganos de colaboración establecidos por cada una de ellas". En consecuencia, no sólo constitucionalmente resulta admisible que el Estado pueda instituir órganos de colaboración con las Entidades locales, sino que la LRBRL, con carácter general —y sin perjuicio de alguna excepción (véase art. 117)—, abre un importante cauce de participación al posibilitar la efectiva presencia de las Comunidades Autónomas en tales órganos. Posibilidad, por otra parte, que se reproduce cuando sean las Comunidades Autónomas las que creen los órganos de colaboración.» (FJ 20)

Vist això, si ens situem en l'article 154 de la Llei 40/2015, que preveu distintes fórmules de configuració dels òrgans de cooperació i de coordinació amb el món local (Estat-entitats locals; comunitats autònomes-entitats locals, i Estat-comunitats autònomes i entitats locals), difícilment es pot sostenir que li és imputable un retret de vulneració de les competències de la Generalitat, d'acord amb la línia de la jurisprudència constitucional aplicable.

Per descomptat que la participació de la Generalitat, ateses les seves competències, interessos i coincidències territorials, és sempre convenient en les distintes tècniques i els instruments de cooperació interadministrativa en matèria de règim local, però el fet que l'article 154 de la Llei prevegi expressament fórmules per a la presència de l'Estat, sense que es doni una exclusió determinant o substantiva de les comunitats autònomes del sistema, impedeix, segons el nostre parer, que es pugui apreciar un motiu substantiu de vulneració dels articles 150, 159 i 160 EAC.

Conseqüentment, l'article 154 de la Llei 40/2015 troba empara en l'article 149.1.18 CE i no vulnera les competències de la Generalitat.

F) Seguidament, ens pertoca examinar la disposició addicional vint-i-dosena, relativa a l'actuació administrativa dels òrgans constitucionals de l'Estat i dels òrgans legislatius i de control autonòmics:

«Disposició addicional vint-i-dosena. *Actuació administrativa dels òrgans constitucionals de l'Estat i dels òrgans legislatius i de control autonòmics.*

L'actuació administrativa dels òrgans competents del Congrés dels Diputats, del Senat, del Consell General del Poder Judicial, del Tribunal Constitucional, del Tribunal de Comptes, del Defensor del Poble, de les assemblees legislatives de les comunitats autònomes i de les institucions autonòmiques anàlogues al Tribunal de Comptes i al Defensor del Poble, es regeix pel que preveu la seva normativa específica, en el marc dels principis que inspiren l'actuació administrativa d'acord amb aquest a Llei.»

Els dubtes del Govern resideixen en el fet que la norma prevegi l'aplicació de la Llei a les institucions autonòmiques de rang estatutari, en la mesura que aquest règim d'aplicació podria ser susceptible de vulnerar l'autonomia política dels respectius autogovernos.

Respecte d'aquesta qüestió, abans que res, hem d'assenyalar que el text de la present disposició és idèntic en la seva literalitat al de la disposició addicional cinquena de la Llei 39/2015, de procediment administratiu, que hem tingut ocasió d'examinar en el ja citat DCGE 23/2015 (FJ 3).

En el mateix sentit i en uns termes exactament coincidents, hem d'indicar que, segons el nostre parer, la disposició addicional en qüestió no presenta motius de vulneració de l'Estatut.

En primer lloc, perquè la seva formulació parteix de l'existència i l'aplicació del règim específic de la normativa de creació i regulació de les diferents institucions («es regeix pel que preveu la seva normativa específica») i, en tot cas, els principis generals que preveu la present Llei operen com un mínim denominador comú en el sentit que «inspiren l'actuació administrativa» dels precitats òrgans i institucions autonòmiques, de la mateixa manera que actuen com a marc dels «òrgans competents del Congrés dels Diputats, del Senat, del Consell General del Poder Judicial, del Tribunal Constitucional, del Tribunal de Comptes, del Defensor del Poble [...]».

Així, sobre el concepte d'*actuació administrativa* i, per tant, quant al seu àmbit d'aplicació, s'ha d'interpretar en un sentit restringit a aquells procediments i actes de caràcter i contingut administratiu vinculats al vessant no pròpiament institucional o polític derivat de les funcions estatutàries, o constitucionals en el cas dels òrgans estatals, que tenen atribuïdes. D'aquesta manera, la norma proclama la necessitat que els actes i procediments, especialment aquells que puguin tenir una projecció externa perquè s'adrecen a tercers, en l'àmbit, generalment, de la contractació, la gestió pressupostària i patrimonial, i en matèria de personal, tot i la seva regulació pròpia, s'ajustin en l'orientació i els continguts nuclears, és a dir,

que siguin equivalents o compatibles als principis que regeixen l'ordenament jurídic administratiu general.

En conseqüència, i entenent que la referència de la disposició al·ludeix a l'àmbit de l'actuació estrictament administrativa de les institucions i els òrgans i que, al mateix temps, se circumscriu al nivell dels principis, sens perjudici de la normativa específica corresponent, considerem que el contingut de la disposició addicional cinquena no contravé l'autonomia política de la Generalitat en l'establiment i l'organització de les institucions del seu autogovern previstes a l'Estatut.

G) Finalment, ens correspon tractar la disposició final catorzena, apartat 1, sobre l'habilitació competencial de la Llei. Com hem apuntat a l'inici del fonament jurídic segon, aquesta norma invoca tres títols estatals; en concret, els dels apartats 13, 14 i 18 de l'article 149.1 CE, dels quals hem descartat d'entrada que els dos primers siguin aplicables als preceptes que són objecte d'aquest pronunciament consultiu.

Quant a l'al·legació de la competència exclusiva estatal sobre les bases del règim jurídic de les administracions públiques per dictar la regulació de la Llei 40/2015, continguda en l'esmentada disposició final, ens hem de remetre a altres pronunciaments d'aquest Consell sobre disposicions de semblant naturalesa, en els quals recordàvem que el Tribunal Constitucional ha declarat que «les impugnacions de les disposicions que qualifiquen determinats preceptes d'una norma estatal com a bàsics tenen el caràcter de "sistemàtiques" i, per tant, s'han de resoldre en el mateix sentit que les impugnacions referides als preceptes substantius (STC 206/2001, de 22 d'octubre, FJ 29)» (per tots, DCGE 23/2015, FJ 3.6, i 17/2012, de 20 de desembre, FJ 3.6).

Per tant, la conclusió d'inconstitucionalitat i d'antiestatutarietat a la qual hem arribat en aquest Dictamen respecte de determinats preceptes de la Llei 40/2015 s'estén, també, a l'apartat 1 de la disposició final catorzena.

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

CONCLUSIONS

Primera. L'incís «per un període de fins a quatre anys addicionals», del paràgraf segon de la lletra *h* de l'article 49, i l'apartat 2 de l'article 52, a partir de l'incís «tenint en compte les regles següents: a) [...] b) [...]», de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic vulneren les competències de la Generalitat previstes a l'article 159 EAC i no troben empara en l'article 149.1.18 CE.

Adoptada per unanimitat.

Segona. L'apartat 3 de l'article 81, pel que fa a la remissió que efectua a l'apartat 2 de l'article 129, així com també l'apartat 2 de l'article 120, de la Llei 40/2015, vulneren les competències previstes als articles 150 i 159 EAC i no troben empara en l'article 149.1.18 CE.

Adoptada per unanimitat.

Tercera. La lletra *c* de l'apartat 2 de l'article 83 de la Llei 40/2015 vulnera les competències de la Generalitat previstes als articles 150 i 159 EAC i no troba empara en l'article 149.1.18 CE.

Adoptada per unanimitat.

Quarta. El darrer paràgraf de l'apartat 3 de l'article 157 de la Llei 40/2015 vulnera les competències de la Generalitat previstes a l'article 159 EAC, com també vulnera l'article 202.2 EAC i no troba empara en l'article 149.1.18 CE.
Adoptada per unanimitat.

Cinquena. L'apartat 1 de la disposició final catorzena de la Llei 40/2015, pel que fa l'habilitació competencial dels preceptes que figuren en les conclusions anteriors, vulnera les competències de la Generalitat previstes als articles 150 i 159 EAC i no troba empara en l'article 149.1.18 CE.
Adoptada per unanimitat.

Sisena. La resta de preceptes sol·licitats de la Llei 40/2015 no són contraris a la Constitució ni a l'Estatut.
Adoptada per unanimitat.

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