DICTÀMENS
2015

II

CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES
DE CATALUNYA

DICTÀMENS EMESOS PEL CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES DE CATALUNYA 2015

VOLUM II

DICTÀMENS
2015

VOLUM II

CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES
DE CATALUNYA

Barcelona, 2017

Edita pel Consell de Garanties Estatutàries
de Catalunya

Palau Centelles
Baixada de Sant Miquel, 8
08002 Barcelona

© Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya, 2017

Producció: Addenda – www.addenda.es

Dipòsit legal: B-17811-2013
ISSN: 2014-6264

Sumari

Volum I

Composició del Consell de Garanties Estatutàries (en data 31 de desembre de 2015) 7

Dictàmens (1/2015 al 14/2015) 11

Volum II

Composició del Consell de Garanties Estatutàries (en data 31 de desembre de 2015) 7

Dictàmens (15/2015 al 26/2015) 11

Índex de preceptes estatutaris i constitucionals 579

Índex de matèries 585

Composició del Consell de Garanties Estatutàries

(en data 31 de desembre de 2015)

CONSELLERS

Hble. Sr. Joan Egea Fernàndez. *President*

Hble. Sr. Pere Jover Presa. *Vicepresident*

Hble. Sr. Eliseo Aja

Il·ltre. Sr. Marc Carrillo

Il·ltre. Sr. Jaume Vernet Llobet

Il·ltre. Sr. Àlex Bas Vilafranca. *Conseller secretari*

Il·ltre. Sr. Francesc de Paula Caminal Badia

Il·ltre. Sr. Joan Ridao Martín

Il·ltre. Sr. Carles Jaume Fernández

LLETRADES I LLETRATS

M. Àngels Arróniz Morera de la Vall. *Lletrada cap dels Serveis Jurídics*

Anna Carbonell Roura. *Lletrada responsable de Biblioteca, Documentació i Publicacions*

Jordi Freixes Montes. *Lletrat responsable de Gestió Administrativa*

Javier Mieres Mieres. *Lletrat*

Dictàmens

Dictamen 15/2015, de 29 de setembre, sobre la Llei 26/2015, de 28 de juliol, de modificació del sistema de protecció a la infància i l'adolescència 11

Dictamen 16/2015, d'1 d'octubre, sobre la Llei 28/2015, de 30 de juliol, per a la defensa de la qualitat alimentària 59

Dictamen 17/2015, de 22 d'octubre, sobre la Llei 30/2015, de 9 de setembre, per la qual es regula el sistema de formació professional per a l'ocupació en l'àmbit laboral 101

Dictamen 18/2015, de 26 de novembre, sobre la Llei 36/2015, de 28 de setembre, de seguretat nacional 127

Dictamen 19/2015, de 26 de novembre, sobre la Llei orgànica 15/2015, de 16 d'octubre, de reforma de la Llei orgànica 2/1979, de 3 d'octubre, del Tribunal Constitucional, per a l'execució de les resolucions del Tribunal Constitucional com a garantia de l'estat de dret 171

Dictamen 20/2015, de 3 de desembre, sobre la Llei 33/2015, de 21 de setembre, per la qual es modifica la Llei 42/2007, de 13 de desembre, del patrimoni natural i de la biodiversitat 227

Dictamen 21/2015, de 3 de desembre, sobre la Llei 43/2015, de 9 d'octubre, del tercer sector d'acció social .. 265

Dictamen 22/2015, de 17 de desembre, sobre la Llei 37/2015, de 29 de setembre, de carreteres 299

Dictamen 23/2015, de 17 de desembre, sobre la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques 339

Dictamen 24/2015, de 17 de desembre, sobre la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic 397

Dictamen 25/2015, de 17 de desembre, sobre la Llei 45/2015, de 14 d'octubre, de voluntariat 511

Dictamen 26/2015, de 29 de desembre, sobre el Reial decret 900/2015, de 9 d'octubre, pel qual es regulen les condicions administratives, tècniques i econòmiques de les modalitats de subministrament d'energia elèctrica amb autoconsum i de producció amb autoconsum 537

Dictamen 15/2015, de 29 de setembre,
sobre la Llei 26/2015, de 28 de juliol, de modificació del sistema de protecció a la infància i l'adolescència

El Consell de Garanties Estatutàries, amb l'assistència del president Joan Egea Fernàndez, del vicepresident Pere Jover Presa, dels consellers Eliseo Aja 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

DICTAMEN

Sol·licitat pel Govern de la Generalitat, sobre la Llei 26/2015, de 28 de juliol, de modificació del sistema de protecció a la infància i l'adolescència (BOE núm. 180, de 29 de juliol de 2015).

ANTECEDENTS

1. El dia 2 de setembre de 2015 va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries un escrit de la consellera de Governació i Relacions Institucionals, del dia 1 de setembre de 2015 (Reg. núm. 4923), 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, d'1 de setembre de 2015, de sol·licitud d'emissió de dicta-

Ponent: Joan Egea Fernàndez

men sobre l'adequació a la Constitució espanyola i a l'Estatut d'autonomia de Catalunya de l'article tercer, apartats quatre, sis, vuit i nou, i de la disposició addicional tercera.1 de la Llei 26/2015, de 28 de juliol, de modificació del sistema de protecció a la infància i l'adolescència.

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 7 de setembre 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 va designar ponent el president senyor Joan Egea Fernàndez.

3. En la mateixa sessió, en aplicació de 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 15 de setembre de 2015, va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries un escrit de la consellera de Governació i Relacions Institucionals, de 14 de setembre (Reg. núm. 4939), que adjuntava, com a documentació complementària, tres notes, unes observacions i unes consideracions elaborades pel Departament de Benestar Social i Família sobre la Llei 26/2015, de 28 de juliol, de modificació del sistema de protecció a la infància i l'adolescència.

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 29 de setembre de 2015.

FONAMENTS JURÍDICS

Primer. L'objecte del Dictamen

Tal com s'ha indicat en els antecedents, el Govern ha sol·licitat dictamen al Consell sobre determinats preceptes de la Llei 26/2015, de 28 de juliol, sobre modificació del sistema de protecció de la infància i l'adolescència (en endavant, Llei 26/2015), amb caràcter preceptiu i prèviament a la interposició, si escau, de recurs d'inconstitucionalitat davant el Tribunal Constitucional. En concret, com més endavant es detallarà, es demana el nostre parer consultiu en relació amb l'article tercer, apartats quatre, sis, vuit i nou, que modifiquen diversos preceptes de la Llei 54/2007, de 28 de desembre, d'adopció internacional, així com la disposició addicional tercera.

A fi de delimitar l'objecte del Dictamen, en aquest fonament jurídic exposarem primerament el contingut i la finalitat principals de la Llei 26/2015, per a la qual cosa partirem del context normatiu en el qual s'insereix, incloent-hi el marc internacional que la precedeix. A continuació, assenyalarem quins són els dubtes principals que susciten al peticionari els preceptes denunciats, juntament amb els arguments en els quals es fonamenten, i, finalment, descriurem l'estructura que adoptarà aquest pronunciament per tal de donar complida resposta a totes les qüestions anteriors.

1. La Llei 26/2015 té com a objecte, d'acord amb el seu preàmbul, la introducció de diverses modificacions en la legislació estatal vigent de protecció a la infància i a l'adolescència, per tal de donar resposta normativa a les noves circumstàncies socials que han aparegut en els darrers anys amb incidència en la situació dels menors, millorant els instruments de protecció jurídica que garanteixin el compliment efectiu del mandat als poders públics contingut en l'article 39 CE. En concret, es tracta de canvis necessaris «que permetin continuar garantint als menors una protecció uniforme en tot el territori de l'Estat i que constitueixi una referència per a les comunitats autònomes en el desplegament de la seva legislació respectiva en la matèria».

La Llei consta de quatre articles, set disposicions addicionals, cinc de transitòries, una disposició derogatòria i vint-i-una disposicions finals. El seu contingut és, substancialment, de modificació de les normes amb rang de llei que regulen els diferents vessants de la protecció a la infància i a l'adolescència, com ara el Codi civil i la Llei d'enjudiciament civil, els aspectes no orgànics de la Llei orgànica 1/1996, de 15 de gener, de protecció jurídica del menor, així com la normativa sectorial de l'àmbit educatiu, sanitari o de prestacions socials. En aquest sentit, cal assenyalar que, tot i el seu caràcter transversal i multisectorial, la Llei 26/2015 no duu a terme la unificació legislativa de tota la normativa de protecció dels menors, com sí que fa, en canvi, la Llei catalana 14/2010, de 27 de maig, dels drets i oportunitats en la infància i l'adolescència, que té un clar propòsit sistematitzador del règim jurídic tuïtiu, tant de caràcter general com sectorial.

Pel que fa a l'article tercer de la Llei, que és l'objecte de la sol·licitud, dóna nova redacció a diversos preceptes de la Llei 54/2007, reguladora de l'adopció internacional. La reforma, en allò que ens interessa, pretén, segons el preàmbul de la Llei 26/2015, delimitar les competències de les diverses administracions públiques, atribuint a l'Administració general de l'Estat, «por afectar a la política exterior», la competència per decidir iniciar, suspendre o limitar la tramitació d'adopcions amb determinats països i per acreditar els organismes per actuar com a intermediaris en les adopcions internacionals. Així mateix, es reserva a l'Estat el control i el seguiment de les activitats d'intermediació dels organismes acreditats realitzades a l'estranger, mentre que correspon a les comunitats autònomes el control, la inspecció i el seguiment d'aquests organismes respecte de les actuacions efectuades en el seu territori.

La nova regulació s'aparta del model establert originalment per la Llei 54/2007, que atribuïa a les entitats públiques competents en cada comunitat autònoma les facultats, d'una banda, per decidir tramitar adopcions internacionals, aplicant els criteris fixats per la Llei en relació amb les circumstàncies que no permetien la tramitació amb determinats països; de l'altra, per acreditar, controlar i supervisar les entitats d'intermediació. Aquest reconeixement de la competència autonòmica

en la matèria es conjuminava amb una previsió expressa de la necessitat d'adoptar mecanismes voluntaris de «coordinació autonòmica», tant per prendre les decisions de tramitació d'adopcions amb determinats països, com en l'exercici de la resta de competències, procurant l'homogeneïtzació dels procediments, terminis i costos.

Aquesta normativa referida a la intervenció de les administracions públiques sobre adopció internacional s'emmarca en la regulació d'aquesta matèria efectuada per diversos instruments internacionals. Per la seva importància tant qualitativa com quantitativa, atesa la seva influència i el nombre d'estats part (actualment 95), destaca el Conveni relatiu a la protecció de l'infant i a la cooperació en matèria d'adopció internacional, fet a la Haia el 29 de maig de 1993 i ratificat per l'Estat espanyol mitjançant l'Instrument de ratificació de 30 de juny de 1995 (BOE núm. 182, d'1 d'agost de 1995). Aquest tractat, sota el principi fonamental de l'interès superior del menor, estableix mecanismes per prevenir la sostracció, la venda i el tràfic de menors amb vista a la seva adopció, fixa els criteris que s'han de tenir en compte per considerar un menor com a adoptable i regula un sistema de cooperació entre els estats, articulat a través de l'actuació d'autoritats centrals en cadascun, conjuntament amb la resta d'autoritats competents i d'organismes acreditats. L'efecte més destacat d'aquesta regulació és el reconeixement automàtic de les adopcions, de manera que aquelles que es certifiquen d'acord amb el Conveni són reconegudes de ple dret per tots els estats contractants.

En l'àmbit del Consell d'Europa, es pot fer esment del Conveni europeu en matèria d'adopció de menors, fet a Estrasburg el 27 de novembre de 2008, el qual ha estat ratificat per deu estats, entre els quals Espanya, mitjançant l'Instrument de ratificació de 16 de juliol de 2010 (BOE núm. 167, de 13 de juliol de 2011). Aquest Conveni regula els aspectes substantius de la institució, com ara la validesa de l'adopció, el consentiment, les condicions i les investigacions prèvies a l'adopció i els seus efectes, però no estableix un mecanisme de cooperació en relació amb les adopcions internacionals.

En el nivell de la cooperació bilateral, Espanya ha signat convenis amb alguns països per tal de facilitar les adopcions.

Així, cal assenyalar els següents: el Conveni de col·laboració en matèria d'adopció de nens i nenes entre el Regne d'Espanya i la Federació de Rússia, fet a Madrid el 9 de juliol de 2014 (BOE núm. 74, de 27 de març de 2015); el Conveni de cooperació en matèria d'adopció entre el Regne d'Espanya i la República Socialista de Vietnam, fet a Hanoi el 5 de desembre de 2007 (BOE núm. 16, de 18 de gener de 2008); el Protocol sobre adopció internacional entre el Regne d'Espanya i la República de Filipines, fet a Manila el 12 de novembre de 2002 (BOE núm. 21, de 24 de gener de 2003), i l'Acord bilateral entre el Regne d'Espanya i la República de Bolívia en matèria d'adopcions, fet a Madrid el 29 d'octubre de 2001 (BOE núm. 304, de 20 de desembre de 2001).

En l'àmbit de Catalunya, els articles 235-44 a 235-46 del Codi civil, incorporats per la Llei 25/2010, del 29 de juliol, del llibre segon del Codi civil de Catalunya, relatiu a la persona i la família, regulen els principis i els requisits que han de complir l'adopció i l'acolliment internacionals (art. 235-44), la tramitació de l'adopció per l'entitat pública competent (art. 235-45) i l'exercici de les funcions d'intermediació, que correspon a l'entitat pública competent de la Generalitat i a les entitats col·laboradores acreditades per aquesta (art. 235-46). L'entitat pública competent per a la gestió de l'adopció internacional és l'Institut Català de l'Acolliment i de l'Adopció, d'acord amb el que disposa l'article 3.*b* de la Llei 13/1997, de 19 de novembre, de creació d'aquest organisme. D'altra banda, el Decret 97/2001, de 3 d'abril, regula l'acreditació i el funcionament de les entitats col·laboradores d'adopció internacional.

2. Una vegada exposat el context normatiu en el qual s'insereix la Llei 26/2015, indicarem breument els dubtes de constitucionalitat i d'estatutarietat que suscita l'escrit del Govern sobre els preceptes sol·licitats.

A parer del Govern, tot i no haver-se invocat expressament en la disposició final quinzena de la Llei, relativa als títols competencials, la regulació continguda en els apartats qüestionats de l'article tercer trobaria pretesament empara en la competència de l'Estat sobre relacions internacionals (art. 149.1.3 CE), ja que en el preàmbul s'afirma que mitjançant la modifica-

ció de la Llei 54/2007 s'atribueixen determinades competències a l'Administració general de l'Estat perquè afecten la política exterior. A partir d'aquest enquadrament competencial, l'escrit de sol·licitud considera que l'atribució de funcions executives a l'Estat excedeix allò que permet el títol competencial de l'article 149.1.3 CE i comporta la vulneració de les competències de la Generalitat en matèria de dret civil (art. 129 EAC) i de protecció de la infància i l'adolescència (art. 166 EAC).

En concret, es considera que la nova redacció dels apartats 1, 3, 5 i 6 de l'article 4 de la Llei 54/2007, efectuada per l'article tercer, apartat quart, de la Llei 26/2015, és contrària al sistema de distribució de competències perquè atribueix a l'Estat la decisió d'iniciar la tramitació d'adopcions amb els països d'origen, la determinació dels països incursos en les circumstàncies que impedeixen la tramitació d'adopcions i l'establiment del nombre d'expedients d'adopció que s'han de remetre anualment a cada país.

També es qüestionen els apartats 2, 4, 5, 6, 7, 8 i 9 de l'article 7 de la Llei 54/2007, en la redacció donada per l'article tercer, apartat vuit, de la Llei 26/2015, perquè atribueixen a l'Estat la competència per acreditar les entitats que poden actuar com a intermediàries en l'adopció internacional, així com per revocar-ne l'acreditació, avaluar els professionals d'aquestes entitats i determinar el nombre màxim d'organismes acreditats que poden operar en relació amb un país d'origen o establir quins poden operar-hi, quan el nombre d'aquests està limitat per part del país d'origen. Totes aquestes funcions tenen caràcter executiu, segons la sol·licitud, i no queden emparades pel títol competencial sobre relacions internacionals, essent el títol prevalent el de protecció de la infància i l'adolescència, de manera que correspon exercir-les a la Generalitat. Pels mateixos motius, es qüestionen els apartats 1 i 2 de l'article 8 de la Llei 54/2007, modificats per l'article tercer, apartat nou, de la Llei 26/2015, i l'article 5.1.*j* de la Llei 54/2007, modificat per l'article tercer, apartat sis, de la Llei 26/2015.

Finalment, també se sol·licita el nostre parer consultiu sobre la disposició addicional tercera, apartat 1, de la Llei 26/2015, que estableix que el Govern promourà amb les comunitats autònomes l'establiment de criteris comuns i estàndards

mínims de cobertura, accessibilitat i qualitat en l'aplicació de la Llei en tot el territori pel que fa a la composició, el nombre i la titulació dels equips professionals de l'entitat pública competent territorialment, que han d'intervenir en diverses situacions de protecció del menor, com ara: risc i desemparament, lliurament voluntari de la guarda, programes per a la vida independent dels joves que estiguin sotmesos a mesures de protecció o processos d'acolliment i adopció. Tot i no expressar una argumentació específica en relació amb aquest precepte, la petició suscita el dubte de la possible vulneració de les competències de la Generalitat reconegudes en l'article 166 EAC.

3. Per tal de donar resposta a la sol·licitud de dictamen, en el fonament jurídic següent ens referirem al paràmetre de constitucionalitat i d'estatutarietat aplicable als preceptes de la Llei 26/2015. I, en el fonament jurídic tercer, partirem d'aquest paràmetre per determinar si els preceptes que susciten els dubtes al Govern s'hi adeqüen o no.

Segon. El marc constitucional i estatutari de competències en relació amb la protecció a la infància i l'adolescència

1. El judici de constitucionalitat i d'estatutarietat dels preceptes qüestionats de la Llei 26/2015 exigeix, en primer lloc, enquadrar-los en les matèries que la Constitució i l'Estatut distribueixen entre l'Estat i la Generalitat de Catalunya i, tot seguit, examinar l'abast del títol competencial en el qual troben emparament els preceptes objecte de dictamen.

La disposició final quinzena invoca una pluralitat de títols competencials en els quals la Llei trobaria habilitació, cosa que es justificaria perquè es tracta d'una regulació que participa d'un cert caràcter transversal, ja que es projecta sobre diversos àmbits materials, que tenen com a element comú la protecció de menors. Dit això, i atès que els dubtes de la sol·licitud se centren en uns concrets apartats de l'article tercer «Modificació de la Llei 54/2007, de 28 de desembre, d'adopció internacional» i en la disposició addicional tercera «Criteris comuns de cobertura, qualitat i accessibilitat», de

l'avantdita disposició final, resulta que els preceptes qüestionats es dicten «a l'empara de la competència exclusiva per dictar la legislació civil que atribueix a l'Estat l'article 149.1.8 de la Constitució espanyola, sense perjudici de la conservació, modificació i desplegament per les comunitats autònomes dels drets civils forals o especials, allà on n'hi hagi».

Per la seva part, la sol·licitud de dictamen denuncia, pel que fa a l'adopció internacional, que la regulació que s'hi refereix, emparant-se en la competència de l'Estat sobre la legislació civil, incorpora previsions pròpies de la matèria d'assistència social i, més concretament, de la protecció dels menors. Així, entén que «el legislador estatal no es limita a establir una regulació substantiva de l'adopció internacional, sinó que incideix directament en actuacions dels poders públics referides a la protecció dels menors». I afegeix que, tot i que la disposició final no ho al·legui expressament, del preàmbul de la Llei es desprèn que la reserva a l'Administració estatal de les funcions referides a les adopcions internacionals que tenen incidència en altres estats es pretén fonamentar en la competència de l'Estat en matèria de relacions internacionals (art. 149.1.3 CE). Basant-se en això, la sol·licitud sosté que aquestes atribucions competencials podrien vulnerar la jurisprudència constitucional que ha reconegut que les comunitats autònomes, en l'àmbit de les seves competències, poden dur a terme activitats amb projecció exterior.

A més, respecte de la disposició addicional tercera, que habilita l'Estat per promoure l'establiment de criteris comuns i d'estàndards mínims de cobertura, qualitat i accessibilitat en l'aplicació de la Llei a tot el territori, la petició considera que, quan l'apartat 1 afirma que això es projecta, en tot cas, en allò que es refereix a la composició, el nombre i la titulació dels equips professionals de l'entitat pública, també «podria vulnerar la competència de la Generalitat per a la regulació del règim de les institucions públiques de protecció de menors» (art. 166.3 EAC).

2. En principi, n'hi hauria d'haver prou amb la lectura del títol de la Llei que estem dictaminant per emmarcar-la de forma

natural en la matèria «protecció de menors», en la qual, segons ja va afirmar el DCC núm. 265, de 5 de gener de 2005 (FJ 2.1.*A*), i reconeix també l'exposició de motius de la modificada Llei 54/2007, s'hi inclou l'adopció internacional, atès que la concep «com una mesura de protecció dels menors que no poden trobar una família als seus països d'origen» i sobre la qual, recordem-ho, se centren principalment els dubtes del Govern.

Dit això, és necessari advertir que el règim competencial de la protecció de menors que, com a tal, no s'inclou dins les competències de l'Estat, és especialment complex, ja que, d'una banda, pel que fa específicament als diferents règims jurídics que deriven de cadascuna de les diverses mesures protectores (ja sigui la guarda, la tutela, l'acolliment en les seves diverses classes o l'adopció), aquests afecten directament la matèria civil; i, de l'altra, presenta també d'un fort component públic, pel fet que s'atribueix a l'Administració la configuració del sistema de protecció dels menors, la seva gestió i, lògicament, l'adopció de les mesures corresponents.

Concretament, mitjançant aquesta competència exclusiva, l'article 166.3 EAC atribueix a la Generalitat la regulació del règim de la protecció i de les institucions públiques de protecció i tutela de menors, que comprèn, d'una banda, l'organització d'un sistema juridicopúblic de protecció dels menors com a recurs tècnic per atendre la satisfacció d'un fi d'interès general, que és la cura i la protecció d'aquestes persones quan es troben en situació de desemparament, de risc social o, fins i tot, dels menors infractors. I, de l'altra, la legitimació per a l'articulació d'un ampli ventall de mesures protectores així com l'establiment del seu règim jurídic, sovint amb estreta vinculació, com dèiem, amb el dret de la persona.

Aquesta doble naturalesa es projecta també sobre l'adopció, que es caracteritza per l'existència d'un marc jurídic certament complex, que comprèn una fase administrativa de preparació de l'adopció que es diferencia d'una altra de judicial, en la qual es pren la decisió final sobre la seva constitució formal. Ultra això, aquesta complexitat s'incrementa en l'adopció internacional pel fet que intervenen tant normes de dret internacional privat com de dret intern. És en aquest sentit, precisament, que hom pot afirmar que en l'ordenament

jurídic espanyol la regulació de l'adopció internacional també és una competència en què intervenen tant l'Estat com les comunitats autònomes, per bé que els límits entre l'un i les altres, als quals ens referirem més endavant, encara no han estat tractats pel Tribunal Constitucional.

Després de les consideracions efectuades, és cabdal retenir que el sistema organitzatiu i de control que possibilita la realització d'aquestes adopcions, que s'articula per a cada Estat i sobre el qual discorren els concrets oferiments d'adopció internacional, és, per essència, de naturalesa administrativa. Precisament, en aquesta mateixa línia de publificació de la protecció de menors, aprofundida en el Conveni de la Haia, hom pot constatar també que l'adopció ha deixat de ser un negoci jurídic privat per passar a concebre's, tal com ja ha quedat dit, com una mesura definitiva de protecció que proposa i tramita l'entitat pública i que comporta la integració plena del menor en la família adoptiva. Tot això, òbviament, sens perjudici que, en darrera instància, la constitució formal de l'adopció requereixi la corresponent decisió judicial.

En aquest sentit, les entitats públiques desenvolupen un paper clau tant pel que fa a la determinació de la idoneïtat de les persones que s'ofereixen per a l'adopció, com a la formulació de la proposta prèvia. Aquesta interrelació públic/privat l'ha incorporat també el Conveni de la Haia de 29 de maig de 1993, que preveu, entre altres coses, que l'Administració ha de declarar la idoneïtat dels adoptants, així com també ha d'acreditar els organismes legitimats per tramitar les dites adopcions. Organismes que, per cert, desenvolupen un rol molt rellevant en aquestes adopcions, fins al punt que, ja des de l'inici, la Llei d'adopció internacional els preveu, amb caràcter general, amb la finalitat de dissuadir les adopcions privades i independents, que massa sovint s'havien associat a certs abusos en la seva tramitació, atesa la major vulnerabilitat de les persones que afronten soles aquest procediment i, lògicament, dels menors.

Recordem, a més, que aquest tipus d'organismes, que són una figura habitual en el panorama administratiu, tenen sovint una naturalesa privada, però, al mateix temps, sotmesa a les corresponents autoritzacions administratives d'habilitació,

pel fet que, entre d'altres, poden exercir potestats de titularitat pública, quan l'Administració necessita el complement d'uns recursos humans i materials en un determinat àmbit d'actuació (DCGE 17/2010, de 15 de juliol, FJ 6).

Paral·lelament, convé ressaltar que, fins ara, les actuacions corresponents a la fase administrativa de la protecció de menors han estat atribuïdes, des de l'Estatut de 1979, a la Generalitat de Catalunya, sense que això hagi estat qüestionat des de la perspectiva de la seva constitucionalitat. Així, resulta adient recordar que el mateix legislador estatal va equiparar els organismes de l'Estat i els de les comunitats autònomes, als efectes d'atorgar l'habilitació com a institucions col·laboradores d'integració familiar a determinades persones jurídiques de naturalesa associativa o fundacional (disp. add. primera de la Llei 21/1987, d'11 de novembre, per la qual es modifiquen determinats articles del Codi civil i de la Llei d'enjudiciament civil en matèria d'adopció). Per contra, com després exposarem, la determinació del dret conflictual correspon a l'Administració de l'Estat, atès que és una de les matèries que li reserva, en tot cas, l'article 149.1.8 CE.

Aquest criteri dual de repartiment de competències entre les autoritats estatals i autonòmiques també troba encaix en l'article 6.2 del Conveni de la Haia, anteriorment esmentat, segons el qual els estats en què estiguin en vigor diversos sistemes jurídics o tinguin unitats territorials autònomes poden designar més d'una «autoritat central» administrativa per exercir les funcions a què fa referència i especificar l'extensió territorial o personal d'aquestes. A partir d'aquí, d'acord amb les declaracions 1 i 2 de l'Instrument de ratificació de l'Estat espanyol, de 30 de juny de 1995, la Comunitat Autònoma de Catalunya, mitjançant l'Institut Català de l'Acolliment i l'Adopció, és «autoritat central» respecte de les persones residents en el seu territori.

Per tant, entre d'altres efectes, és l'encarregada, en l'aplicació d'aquest règim convencional, de fer complir les obligacions que el Conveni imposa a l'Estat (art. 6). D'altra banda, és particularment rellevant tenir present que aquests instruments internacionals ocupen una especial posició en el nostre sistema de fonts del dret, en la mesura que, per mandat de

l'article 96 CE, gaudeixen d'una específica força passiva o resistència respecte a lleis posteriors, que no poden derogar-los, modificar-los o suspendre'ls, si no és atenent a les regles pròpies del tractat o per les regles generals del dret internacional públic (DCC núm. 265, de 5 de gener de 2005, FJ 5.1).

En síntesi, hom pot concloure que correspon a les comunitats autònomes la protecció de menors en general i, particularment, allò que hom anomena aspectes administratius de l'adopció internacional, és a dir, tot el que es refereix estrictament a l'activitat de les administracions públiques o dels organismes acreditats per a l'adopció internacional, per bé que no per aquesta raó deixa de ser una institució jurídica que, com que afecta les relacions de filiació, es projecta també sobre el dret civil.

Conseqüentment, les competències autonòmiques sobre protecció de menors, en aquest cas de la Generalitat de Catalunya, només troben el límit de les que l'article 149.1 CE atribueix a l'Estat. D'aquesta manera ho ha entès el mateix Tribunal Constitucional quan afirma que «las competencias autonómicas sobre materias no incluidas en el art. 149.1 CE, aunque se enuncien como "competencias exclusivas", no cierran el paso a las competencias estatales previstas en aquel precepto constitucional, lo que hemos proclamado, específicamente respecto de esta materia [*protecció de menors*] en los FFJJ 3 y 4 de la STC 234/2004, de 2 de diciembre» (STC 31/2010, de 28 de juny, FJ 104), i afegeix, tot seguit, que «de ningún modo se precisa una expresa salvaguarda de las competencias constitucionalmente reservadas al Estado por el art. 149.1 CE, puesto que constituyen límites infranqueables a los enunciados estatutarios». Ara bé, pel que ara interessa, també entén que aquests límits o condicionaments (deguts en alguns casos a la concurrència d'altres títols o de l'interès nacional) «no excluyen *per se* la proyección extraterritorial o internacional de las competencias autonómicas cuando ello sea posible» (STC 74/2014, de 8 de maig, FJ 3).

Això vol dir que, tot i el caràcter exclusiu amb què l'article 166.3 EAC configura la competència de la Generalitat en matèria de protecció de menors, no s'exclou l'aplicació d'altres competències de l'Estat que també hi puguin estar implicades.

En aquest punt, l'alt tribunal s'ha limitat a afirmar que la competència autonòmica sobre protecció de menors, inclosa, per tant, l'adopció, «ha de cohonestarse con otros títulos competenciales exclusivos de titularidad estatal y que operan sobre la misma realidad social» (STC 243/2004, de 16 de desembre de 2004, FJ 4). En el cas que ens ocupa podrien ser, segons ja hem avançat, la «legislació civil» (art. 149.1.8 CE) i, també, pel que fa específicament a l'adopció internacional, les «relacions internacionals» (art. 149.1.3 CE). A ambdues ens referirem tot seguit.

A) Començant per la possibilitat que la competència autonòmica sobre protecció de menors es pugui veure limitada per la competència estatal relativa a la «legislació civil», que l'article 149.1.8 CE reconeix a l'Estat, hem de tornar a remarcar que tot i que, com ja ha quedat dit, la protecció de menors —inclosa, insistim, l'adopció internacional— té un important component civil, el dret civil és una matèria que en principi també correspon a la Generalitat (art. 129 EAC). Així ho reconeix la mateixa disposició final quinzena de la Llei objecte del present Dictamen, en establir que allò que s'hi disposa ho és sens perjudici de les competències de les comunitats autònomes amb dret civil propi. No obstant l'anterior, caldrà tenir en compte que, tal com preveu el mateix precepte estatutari, recollint les previsions de l'article 149.1.8 CE, s'exclouen de la competència de la Generalitat les submatèries que pertanyen «en todo caso» a l'Estat, de les quals formen part, pel que ara ens interessa, les «normas para resolver los conflictos de leyes» (STC 156/1993, de 6 de maig, FJ 3, i DCC núm. 265, FJ 5.1). Concretament, en l'àmbit de l'adopció internacional comprendrien, entre d'altres, l'establiment de normes sobre quina és l'autoritat competent, la llei aplicable, la competència judicial o el reconeixement de decisions estrangeres en matèria d'adopció.

Sobre l'abast de la competència de la Generalitat en l'àmbit del dret civil, ens hem de remetre al nostre DCGE 13/2010, de 6 de juliol (FJ 2), on afirmàvem que l'article 129 EAC permet excloure l'automatisme d'algunes interpretacions que identifiquen la matèria «dret civil català» amb institucions ci-

vils compilades, entenent que amb el nou Estatut aquest desenvolupament només es troba limitat per allò que l'article 149.1.8 CE atribueix en tot cas a l'Estat.

D'acord amb l'anterior, la Generalitat pot legislar tant sobre allò que afecti el vessant administratiu de la protecció de menors (art. 166.3 EAC), inclosa l'adopció internacional, com sobre els aspectes civils (art. 129 EAC), sempre que, en aquest darrer cas, no incideixi en l'àmbit de l'esmentat dret conflictual, en ser, com hem dit, competència de l'Estat. A aquesta mateixa conclusió s'arriba fins i tot a partir de la interpretació més matisada que de l'article 129 EAC fa la STC 31/2010 (FJ 76). En efecte, tot i que aquesta resolució admet, d'una banda, que «la noción constitucional de "desarrollo" permite una ordenación legislativa de ámbitos hasta entonces no normados por aquel Derecho» i, de l'altra, que el desenvolupament dels anomenats drets civils forals o especials enuncia una competència autonòmica «que no debe vincularse rígidamente al contenido actual de la Compilación u otras normas de su ordenamiento», el cert és que acaba lligant la competència de la Generalitat al fet que la llei civil catalana reguli «instituciones conexas con las ya reguladas en la Compilación dentro de una actualización o innovación de los contenidos de ésta según los principios informadores peculiares del Derecho foral». En qualsevol cas, és clar que aquesta connexió es donaria en la regulació catalana de l'adopció, atès que el títol II de la Llei 40/1960, de 21 de juliol, sobre Compilació del dret civil especial de Catalunya, ja la regulava.

B) La competència exclusiva de la Generalitat en matèria de protecció de menors (art. 166.3 EAC), projectada sobre l'adopció internacional, es podria veure limitada també per la que l'article 149.1.3 CE atribueix a l'Estat en matèria de «relacions internacionals», la qual habilita el Govern per dirigir la política exterior (art. 97 CE). Tanmateix, això no exclou, tal com vàrem assenyalar en el nostre DCGE 14/2014, de 17 de juny (FJ 2), la capacitat de les comunitats autònomes (en el cas de la Generalitat, *ex* art. 193.2 EAC) per realitzar activitats d'acció exterior que es vinculin a la projecció supraestatal de les competències respectives, com ho és, per definició, cana-

litzar i gestionar els oferiments per adoptar menors originaris d'un altre Estat.

Ara bé, segons preveu la STC 165/1994, de 26 de maig (FJ 5), aquesta activitat no podrà ser plena, sinó que, com acabem de dir, té el límit ineludible en la reserva establerta en favor de l'Estat per l'article 149.1.3 CE, en matèria de relacions internacionals. És en aquest sentit que l'alt tribunal ha afirmat que «allí donde las Comunidades Autónomas sean titulares de competencias exclusivas es constitucional la actividad internacional (proyección exterior) siempre que no se afecte a materias propias del ordenamiento internacional, ni se enerve el ejercicio de otras competencias que correspondan al Estado» (STC 80/2012, de 18 d'abril, FJ 7.*b*).

En el nostre DCGE 14/2014, anteriorment esmentat, subratllàvem també que, per tal d'evitar una concepció maximalista o omnímoda de la competència de l'Estat sobre relacions internacionals, el Tribunal fa una delimitació que pretén tenir un abast restrictiu, de la qual resulta que les dites relacions «no se identifican en modo alguno con el contenido más amplio que posee dicha expresión en sentido sociológico, ni con cualquier actividad exterior. Ni tampoco, obvio es, con la "política exterior" en cuanto acción política del Gobierno (FJ 5). Y, en sentido positivo, especificamos que el objeto de aquella reserva [...] son las relaciones de España con otros Estados independientes y soberanos [...], y con las Organizaciones internacionales gubernamentales. Relaciones que, en todo caso, están regidas por el "Derecho internacional general" a que se refiere el art. 96.1 CE» (FJ 4).

Aquesta jurisprudència s'ha mantingut inalterable (entre d'altres, STC 80/2012, FJ 4, i 198/2013, de 5 de desembre, FJ 3) en la concreció dels límits que no poden ultrapassar les comunitats autònomes en la seva acció exterior, ja que ha establert que la possibilitat de realitzar aquest tipus d'activitats «debe entenderse limitada a aquellas que, siendo necesarias, o al menos convenientes, para el ejercicio de sus competencias, no impliquen el ejercicio de un *ius contrahendi*, no originen obligaciones inmediatas y actuales frente a poderes públicos extranjeros, no incidan en la política exterior del Estado y no generen responsabilidad de éste frente a Estados

extranjeros u organizaciones inter o supranacionales». I l'anterior amb el benentès que «la dimensión externa de un asunto no puede servir para realizar una interpretación expansiva del art. 149.1.3 CE que venga a subsumir en la competencia estatal toda medida dotada de una cierta incidencia exterior» (STC 46/2015, de 5 de març, FJ 4).

Amb tot, ha admès també que no es pot efectuar una exposició exhaustiva de quines són les dites activitats, en la mesura que, partint de l'efectiva existència d'una atribució competencial estatutària, allò decisiu per a incloure-les en la competència autonòmica serà, d'una banda, que no incideixin en l'esmentada reserva estatal i, de l'altra, que no la pertorbin o condicionin (STC 80/2012, FJ 4), la qual cosa comportarà, doncs, que les esmentades circumstàncies s'hagin de valorar en cada cas.

En suma, segons vàrem afirmar en el nostre DCGE 1/2015, de 27 de gener (FJ 2), les matèries concernides tant en l'execució d'un tractat internacional com en la subscripció d'acords internacionals no normatius, en la mesura que la Constitució i els estatuts les atribueixin a l'Estat o a la Generalitat, permetran l'execució dels diferents acords internacionals per part de qui correspongui. Això vol dir que l'Estat no es pot emparar en la seva competència exclusiva sobre relacions internacionals, *ex* article 149.1.3 CE, i estendre el seu àmbit competencial a tota activitat que constitueixi desenvolupament, execució o aplicació de convenis i tractats internacionals, atès que: «la ejecución de los tratados internacionales corresponderá a quien, conforme a dichas reglas, ostente la competencia material deviniendo entonces lo decisivo para su inclusión en la competencia autonómica la efectiva existencia de la atribución competencial estatutaria» (STC 138/2011, de 14 de setembre, FJ 4, i 118/2011, de 5 de juliol, FJ 10).

Així ho preveu explícitament l'article 196.4 EAC que, tot i no configurar-se com un títol competencial, disposa que la Generalitat ha d'adoptar les mesures necessàries per executar les obligacions derivades dels tractats i els convenis internacionals en l'àmbit de les seves competències.

En síntesi, concloíem aleshores que el marge de què disposa la Generalitat per desenvolupar la seva acció exterior, a

més de per garantir la defensa dels seus interessos generals, restarà fonamentalment vinculat a la naturalesa material i funcional de la competència que estigui en disposició d'exercir, segons com la predeterminin la Constitució i l'Estatut. De la mateixa manera, l'execució dels tractats correspon també a qui tingui assumida la competència en l'àmbit intern, amb independència que l'Estat sigui l'únic que pot decidir signar-los i comprometre's internacionalment.

3. A l'últim, pel que fa a la delimitació de les actuacions de les comunitats autònomes que es projectin fora del territori de l'Estat, cal tornar a recordar que aquella mateixa STC 165/1994 afirma que en els supòsits en què sigui legítima tampoc queda exclòs un cert nivell d'intervenció de l'Estat a través de mesures que regulin i coordinin aquestes actuacions, amb la finalitat d'evitar o reparar possibles perjudicis sobre la direcció de la política exterior que correspon a les autoritats estatals (FJ 6). De fet, es tracta d'una interpretació que ha estat reproduïda, en termes idèntics, per les més recents STC 31/2010 (FJ 125); 80/2012 (FJ 4), i 110/2012, de 23 de maig (FJ 3).

Així, doncs, atenent precisament a la rellevància que, segons acabem de veure, s'atribueix als instruments de coordinació, ens referirem al seu abast, de forma molt soma i seguint el que vàrem establir en l'esmentat DCGE 14/2014. Per a això, hem de partir del referent jurisprudencial que suposa la STC 32/1983, de 28 d'abril, sobre la base de la qual el Tribunal ha elaborat la seva doctrina amb relació a aquesta facultat estatal, i que, posteriorment, va sintetitzar la STC 45/1991, de 28 de febrer (FJ 4) i, més recentment, la STC 223/2012, de 29 de novembre (FJ 9), en què s'afirma que la coordinació persegueix la integració de la diversitat de les parts en el conjunt o sistema evitant contradiccions o reduint disfuncions i que pressuposa l'existència de competències autonòmiques, que es mantenen i que l'Estat ha de respectar.

L'anterior significa que la coordinació ha de ser entesa com la fixació de mitjans i sistemes de relació que facin possible la informació recíproca, l'homogeneïtat tècnica de determinats aspectes i l'acció conjunta de les autoritats estatals i

comunitàries en l'exercici de llurs competències (STC 32/1983, FJ 2, i STC 144/1985, de 25 d'octubre, FJ 4). A més, exigeix l'adopció de mesures necessàries i suficients per aconseguir la integració de les parts en un conjunt unitari (STC 111/1984, de 28 de novembre, FJ 6), i, finalment, afirma que no es pot negar, amb caràcter general, el recurs a mesures estatals de coordinació preventiva que estableixin sistemes de relació entre les diverses administracions (STC 133/1990, de 19 de juliol, FJ 14), com també admet que resulten possibles formes d'intervenció normativa que compleixin aquesta funció coordinadora entre l'Estat i les comunitats autònomes (STC 111/2012, de 24 de maig, FJ 8). Més recentment, ha compilat aquesta doctrina, entre d'altres, la STC 223/2012, de 29 de novembre (FJ 9).

Altrament, cal tenir en compte també que, tal com assenyala la STC 109/1998, de 21 de maig (FJ 13), les facultats de coordinació comporten una posició de superioritat que, sense alterar l'exercici de les competències pròpies dels ens en relació, es tradueix en un cert poder de direcció, de manera que la imposició és una de les notes distintives de la coordinació davant la voluntarietat que caracteritza les fórmules cooperatives.

En qualsevol cas, hem de tornar a fer avinent, com aleshores, que la coordinació no pot comportar una atribució omnímoda a qui coordina, en el sentit que, invocant en aquest cas la STC 90/1992, d'11 de juny, no permet arribar a tal grau de concreció i desenvolupament que deixi buides de contingut les corresponents competències de les comunitats autònomes.

Igualment, seguint la doctrina que recopila la STC 194/2004, de 4 de novembre, cal ressaltar que la facultat de coordinació «no otorga a su titular competencias que no ostente y, en concreto, facultades de gestión complementarias» (FJ 8). Es tracta, doncs, que la coordinació es materialitzi en la fixació de mitjans i sistemes de relació entre distintes autoritats per tal de propiciar l'exercici «de sus respectivas competencias» (STC 32/1983, FJ 2), de manera que no suposi «una sustracción o menoscabo de las competencias de las entidades sometidas a la misma» (STC 27/1987, de 27 de febrer, FJ 2). En definitiva, «no puede servir de instrumento para asumir com-

petencias autonómicas, ni siquiera respecto de una parte del objeto material sobre el que recaen» (STC 227/1988, de 29 de novembre, FJ 20.*e*).

Finalment, als efectes d'aquest Dictamen i per tal de situar la norma objecte de dictamen en el context normatiu actualment vigent, convé ressaltar que la Llei 2/2014, de 25 de març, de l'acció i del servei exterior de l'Estat, en referir-se a l'acció exterior de les administracions públiques en exercici de les seves competències específiques, declara que aquesta s'ha de dur a terme amb «observança i adequació a les directrius, fins i objectius que estableix el Govern en l'exercici de la seva competència de direcció de la política exterior» (art. 1.2.*b*).

Precisament, en el DCGE 14/2014, abans citat, vàrem fer esment del nou concepte de «política exterior», que encunya la Llei 2/2014, destacant que es tracta «com a element complementari de les relacions internacionals d'una forma especialment àmplia», que «podria suposar, simultàniament, un constrenyiment de l'acció exterior de les comunitats autònomes». I això perquè, d'una banda, estén l'àmbit subjectiu de la política exterior (a altres actors de l'escena internacional) i, de l'altra, no la configura com a límit negatiu sinó com a funció habilitadora per establir mesures d'ordenació i delimitació de l'acció exterior de les comunitats autònomes. Però, en qualsevol cas, si bé vàrem posar de manifest que podria atorgar a l'Estat «una capacidad de decisión sobre todo lo que pueda tener efectos supraestatales, especialmente en aquellas administraciones que disponen de autonomía política, como es el caso de la Generalitat», cal tenir en compte que segons la mateixa Llei 2/2014 aquesta capacitat consisteix en la fixació de «directrius, fins i objectius». Unes expressions aquestes de contingut genèric que, malgrat que no permeten determinar d'entrada quin serà l'abast de les mesures adoptades, sí que descarten la intervenció de l'Administració estatal mitjançant potestats decisòries concretes en sectors materials que són de competència autonòmica, com ara el procediment administratiu de tramitació de l'adopció internacional.

Tercer. L'examen de la constitucionalitat i de l'estatutarietat dels preceptes de la Llei 26/2015, objecte de la sol·licitud

En vista de les consideracions efectuades en l'anterior fonament jurídic, sobre el cànon de constitucionalitat i d'estatutarietat que regeix la protecció de la infància i l'adolescència, cal analitzar ara si els preceptes qüestionats per la sol·licitud s'hi ajusten. A aquests efectes, examinarem, primerament, els apartats quatre, sis, vuit i nou de l'article tercer, que modifiquen, respectivament, els articles 4, 5, 7 i 8 de la Llei 54/2007, de 28 de desembre, d'adopció internacional (en endavant, Llei 54/2007 o LAI) i, en darrer lloc, estudiarem l'apartat 1 de la disposició addicional tercera.

1. L'article tercer, apartat quatre, de la Llei 26/2015, en la nova redacció que dóna als apartats 1, 3, 5 i 6 de l'article 4 LAI, el tenor del qual reproduïm tot seguit per a una millor comprensió del nostre raonament, disposa el següent:

> «Article 4. *Política exterior.*
> 1. L'Administració General de l'Estat, en col·laboració amb les entitats públiques, ha de determinar la iniciació de la tramitació d'adopcions amb cada país d'origen dels menors, així com la suspensió o paralització d'aquesta.
> […]
> 3. L'Administració General de l'Estat, en col·laboració amb les entitats públiques, ha de determinar en cada moment quins països estan incursos en alguna de les circumstàncies que preveu l'apartat anterior als efectes de decidir si escau iniciar o suspendre la tramitació d'adopcions en aquests.
> […]
> 5. L'Administració General de l'Estat, en col·laboració amb les entitats públiques, ha d'establir el nombre d'expedients d'adopció internacional que ha de remetre anualment a cada país d'origen dels menors, tenint en compte la mitjana d'adopcions constituïdes en els últims dos anys i el nombre d'expedients que estan pendents d'assignació d'un menor.
> A aquest efecte, no es pot tramitar amb cada país un nombre d'expedients superior a tres vegades la mitjana d'adopcions constituïdes en aquest període, llevat que els canvis de legislació, pràctiques i polítiques sobre adopció internacional dels països d'origen ho justifiquin.

> En el supòsit d'inici de la tramitació amb un nou país, s'ha de fixar aquest nombre en funció de la informació disponible sobre expectatives d'adopció amb aquest país.
> La distribució d'aquest nombre màxim entre comunitats autònomes i organismes acreditats s'ha de fixar per acord amb les entitats públiques.
> [...]
> 6. L'Administració General de l'Estat, abans de determinar la iniciació, suspensió o paralització de la tramitació d'adopcions amb cada país d'origen dels menors, ha de sol·licitar informació dels organismes acreditats, si n'hi ha. També pot sol·licitar informació dels tercers països que hagin iniciat, suspès o paralitzat la tramitació d'adopcions amb el país d'origen esmentat, així com amb l'oficina permanent de la Conferència de la Haia de dret internacional privat.»

A) Els dubtes de constitucionalitat que planteja el Govern respecte dels precitats apartats de l'article 4 LAI, i que en gran mesura estén també a la resta de preceptes qüestionats, es fonamenten en el fet que la modificació comporta un canvi en el model vigent de les adopcions internacionals, consistent en l'atribució a l'Administració de l'Estat de funcions que fins ara desenvolupaven les comunitats autònomes.

Això, a parer del sol·licitant, implica «que les administracions autonòmiques es veuen desplaçades per l'Administració estatal en l'exercici de determinades funcions, especialment aquelles que comporten actuacions fora del territori estatal». Ho argumenta, com ha quedat exposat en l'anterior fonament jurídic, dient que, tot i que la disposició final quinzena no hi faci referència, el preàmbul confirmaria que l'Estat pretén emparar aquesta regulació en la competència que li atorga l'article 149.1.3 CE en matèria de relacions internacionals «perquè afecten la política exterior [...] sense perjudici de la intervenció necessària de les entitats públiques de les comunitats autònomes». La petició conclou que aquesta atribució a l'Administració estatal de funcions que fins a l'actualitat assumien les comunitats autònomes amb competències en matèria d'assistència social podria comportar una delimitació del que s'ha d'entendre per l'àmbit material de les «relacions internacionals», que no s'ajustaria a la doctrina del Tribunal Constitucional. En aquest sentit, sosté, amb citació de l'esmentada doctrina, que

l'alt tribunal ha reconegut que les comunitats autònomes poden dur a terme activitats amb projecció exterior i n'ha establert els límits.

Així, tot i admetre que l'Estat pot establir criteris sobre la possibilitat de tramitar adopcions internacionals amb uns determinats països i determinar el règim al qual aquelles se sotmeten, l'òrgan sol·licitant afirma que l'Estat ja du a terme aquesta funció quan subscriu tractats multilaterals o bilaterals en matèria d'adopcions internacionals o, com passa amb l'apartat 2 de l'article 4 LAI, quan fixa quines són les circumstàncies que impedeixen tramitar oferiments d'adopció internacional. D'aquí, en el seu escrit dedueix que l'atribució a l'Estat de la decisió relativa a quins països i quan es pot iniciar, suspendre o paralitzar la tramitació d'adopcions internacionals, així com també preveure el nombre d'expedients, envaeix les competències de la Generalitat, ja que podria no ajustar-se als límits que per a les actuacions amb projecció exterior de les comunitats autònomes ha establert el Tribunal Constitucional.

B) Un cop ha quedat fixat el posicionament del Govern, passarem a examinar el precepte qüestionat, tractant separadament cadascun dels apartats que, segons la sol·licitud, ofereixen dubtes de constitucionalitat.

a) Començant per l'apartat 1 del nou article 4 LAI, hem de dir que la seva simple lectura permet descartar que pel seu contingut (la determinació de l'inici, la suspensió o la paralització de la tramitació d'adopcions a l'estranger, seguint els criteris legals que estableix a continuació l'apartat 2) o per la seva finalitat principal (impedir que es puguin tramitar adopcions amb països que no garanteixin el superior interès del menor) constitueixi una regulació substantiva, és a dir, entesa com a institució civil, de l'adopció internacional. En efecte, com veurem que també passa amb la resta d'apartats d'aquest mateix article, es tracta d'una norma que configura aspectes propis de la fase administrativa de l'adopció internacional i que, per tant, resta fora de l'àmbit competencial en matèria civil, que regulen els articles 149.1.8 CE i 129 EAC, per a l'Estat i la Generalitat, respectivament.

Per situar millor l'abast de la modificació que incorpora el precepte objecte de la nostra anàlisi, convé retenir que el Conveni de la Haia sobre la protecció de l'infant i la cooperació en matèria d'adopció internacional, de 29 de maig de 1993, parteix del reconeixement que els estats part amb «unitats territorials autònomes» on hi ha diversos sistemes jurídics poden designar diverses autoritats centrals, les quals han d'exercir les seves funcions en els àmbits territorials respectius (art. 6, par. primer). Com hem avançat en el fonament jurídic anterior, l'Estat, mitjançant l'Instrument de ratificació de l'esmentat Conveni, ha designat cada comunitat autònoma com a autoritat central, amb la corresponent assumpció de l'ampli ventall de funcions que comporta (declaració núm. 1). Això significa que, en l'àmbit de l'Administració estatal, tot i que la Direcció General de Política Social, de les Famílies i de la Infància del Ministeri de Sanitat i Política Social també esdevé autoritat central, ho és als mers efectes de la transmissió de comunicacions (previsió recollida en el par. 2 de l'art. 6 del Conveni).

En aquest context, d'acord amb el dret vigent fins a l'aprovació de la Llei 26/2015, cal ressaltar que la decisió relativa als països amb qui es podien tramitar adopcions corresponia a l'entitat pública competent de cada comunitat autònoma. Al mateix temps, i amb vista a procurar la coordinació autonòmica, es preveia la possibilitat que aquestes decisions se sotmetessin a la consideració prèvia de l'òrgan de coordinació institucional de les administracions públiques en aquest àmbit, així com també del Consell Consultiu d'Adopció Internacional (apt. 4 de l'antic art. 4 LAI). D'aquesta manera, per tal adoptar-les, es tenien en compte, entre altres elements, les fonts oficials d'informació que proporcionen les autoritats centrals o competents dels països d'origen, les ambaixades d'Espanya a l'exterior i els organismes internacionals com ara el Servei Social Internacional. És a dir, a partir de la normativa llavors vigent, es va establir un sistema de coordinació entre l'Administració general de l'Estat i les diferents administracions autonòmiques, que s'articulava, fonamentalment, a través de la comissió interautonòmica competent (darrerament, la Comissió Interautonòmica d'Infància i Família, també anomenada en altres ocasions de Directors Generals d'Infància) i que, norma-

tivament, es regia pels criteris que fixava la Llei mateixa (apt. 1 de l'art. 4, actualment apt. 2 del precepte que estem examinant). Així, aquests criteris, que eren —i segueixen sent— impeditius de la tramitació d'adopcions amb els estats que estiguin incursos en alguna de les circumstàncies que s'hi especifiquen, tenien com a finalitat, tots ells, orientar l'actuació de les administracions públiques a l'hora de tramitar adopcions amb països estrangers que, perquè es trobaven en alguna de les circumstàncies descrites, no oferien garanties suficients per a la salvaguarda dels drets dels menors.

Cal advertir, però, que aquest sistema no es traduïa en l'exigència d'una coordinació obligatòria, sinó que es limitava a dir que es procuraria la corresponent coordinació autonòmica, i que es podia sotmetre a la consideració prèvia del corresponent òrgan de coordinació institucional la decisió relativa a la tramitació o no de les adopcions. És a dir, resultava evident que les expressions de l'anterior article 4.4 LAI «s'ha de procurar» i «es pot sotmetre» no implicaven cap deure específic per a les comunitats autònomes, ja que depenia de la voluntat d'aquestes sotmetre o no la decisió a coordinació.

Ara bé, la nova regulació va molt més enllà i fa un gir de cent vuitanta graus en la distribució de les competències entre l'Estat i les comunitats autònomes, suprimint aquella coordinació voluntària i atribuint directament a l'Administració general de l'Estat les decisions finals sobre la iniciació, la suspensió o la paralització dels expedients d'adopció internacional. I aquesta centralització funcional que, com veurem, no es pot emparar en els títols competencials de l'article 149.1.3 i .8 CE, s'ha dut a terme sense que hagi merescut cap mena d'esforç justificatiu per part del legislador estatal, més enllà de la inconcreta referència que conté el preàmbul quan afirma que s'atribueix a l'Estat «por afectar la política exterior», a la qual abans hem al·ludit.

Encara està menys justificat aquest canvi de sistema en la fase administrativa de les adopcions internacionals, que s'emmarca en l'àmbit competencial de la protecció de menors, si, com acabem de veure, la reforma manté la llista de les circumstàncies que, per imperatiu legal, determinen quan no es poden tramitar oferiments per a l'adopció dels

menors d'altres països que no reuneixen les condicions adequades (apt. 1 de l'antic art. 4). En altres paraules, és vigent la mesura normativa més rellevant (actual apt. 2 de l'art. 4 LAI) que, juntament amb la deguda coordinació interautonòmica, hauria de permetre que la decisió d'iniciar o no els tràmits de les dites adopcions per part de les diverses entitats públiques competents es dugués a terme d'acord amb criteris uniformes.

Fetes les anteriors consideracions, ens resta per veure si, efectivament, les funcions que ara es reserva l'Estat, en referir-se a l'adopció internacional (que, per definició, produeix efectes a l'exterior), adquireixen la rellevància necessària perquè aquest tipus d'adopció es pugui passar a considerar matèria pròpia de les «relacions internacionals», o bé pot correspondre a la projecció exterior que, sempre en l'àmbit de les seves competències, s'atribueix a les comunitats autònomes, en el nostre cas a la Generalitat de Catalunya en matèria de protecció de menors (art. 166.3 EAC).

Sobre la qüestió descrita, ja hem avançat que la potestat de determinar l'inici de la tramitació o, si escau, la suspensió o la paralització dels expedients d'adopció en curs amb cada país d'origen dels menors s'adreça a assegurar que només es tramitin adopcions amb països que ofereixin suficients garanties de qualitat i de seguretat en el procediment adoptiu. En efecte, l'adopció, en la seva dimensió internacional, més enllà d'allò que, si és el cas, pugui derivar directament dels tractats i que tindrà el seu règim específic, no pot qualificar-se com a matèria pròpia de les «relacions internacionals», en el sentit estricte en què ha estat definida per la jurisprudència constitucional (STC 80/2012, FJ 4), i això, amb independència de la major o menor dimensió social d'aquesta institució familiar. O sigui, la seva regulació com a institució jurídica, inclosa la fase administrativa o d'organització, no constitueix una funció pròpia de les relacions entre subjectes internacionals regides pel dret internacional, ja que per si mateixa no origina obligacions internacionals, no és generadora de responsabilitat internacional, ni tampoc es projecta directament sobre la política exterior, quant a acció política per part del Govern de l'Estat, que són els elements que, en principi i d'acord amb la

jurisprudència constitucional, defineixen aquelles relacions (STC 198/2013, de 5 de desembre, FJ 3).

Així ho avala, una vegada més, la mateixa literalitat del precepte quan prescriu que l'Administració general de l'Estat «ha de determinar» la iniciació de la tramitació d'adopcions amb cada país (apt. 1) i quins països estan incursos en les causes impeditives (apt. 3), ja que indica que estem davant d'una declaració unilateral que no necessita ser complementada per cap altra manifestació de l'Estat d'origen del menor.

Les afirmacions anteriors no descarten que la dimensió internacional que, òbviament, tenen aquestes adopcions pugui tenir una incidència en la pròpia acció exterior de l'Estat; incidència que, tot i no implicar l'exercici de les activitats pròpies de les relacions internacionals, podria justificar la intervenció estatal en aquesta matèria, a través dels corresponents mecanismes de coordinació. És en aquest sentit que, com va assenyalar el Dictamen del Consell Consultiu núm. 265 (FJ 3.*C*), circumscrivint-ho aleshores al Conveni de la Haia, esdevé especialment rellevant, podríem dir imprescindible, la cooperació d'autoritats per fer efectiu el complex procediment que correspongui.

En resum, en l'àmbit de l'acció exterior de les comunitats autònomes, el Tribunal Constitucional, per tal de corregir aquelles possibles deficiències i evitar, alhora, que eventualment es pugui afectar perjudicialment la política exterior de l'Estat (art. 149.1.3 CE), admet que aquest estableixi mesures que regulin i coordinin les activitats amb projecció exterior de les comunitats autònomes (STC 80/2012, FJ 4).

Precisament, aquest va ser el criteri que, com hem vist, va seguir el legislador estatal en la redacció inicial de la Llei 54/2007, on establia un seguit de mesures normatives de coordinació i articulava un sistema de relació entre les diferents administracions públiques, respectuós amb l'exercici de les competències respectives, pel fet que, com hem vist, l'efectivitat de la decisió final restava en mans de la voluntat de cada comunitat autònoma.

Així les coses, doncs, no es pot excloure una intervenció estatal que tingui com a finalitat facilitar una interpretació i una aplicació homogènies d'aitals criteris per part de les enti-

tats públiques competents. En aquest sentit, si l'Estat percep que les decisions d'aquestes poden ser molt dispars i que hi ha el risc que incideixin negativament en la política exterior (entesa en el sentit que la defineix l'art. 1.2 de la Llei 2/2014), pot recórrer, preventivament, a l'establiment de les corresponents mesures de coordinació. En aquest cas, hem de recordar que, segons es desprèn de la jurisprudència constitucional (STC 32/1983 i 27/1987, de 27 de febrer), el principi de coordinació operaria com un límit a la plena disposició de la competència per part de les comunitats autònomes, de manera que, si bé aquestes no estan obligades a col·laborar en la política institucional que fixi l'Estat, sí que ho estan a no entorpir-la practicant polítiques distorsionants.

Ara bé, la reforma introduïda per la Llei 26/2015, objecte d'aquest Dictamen, ha optat per una regulació centralitzadora de la fase administrativa de l'adopció internacional, que atorga a l'Estat potestats que no li corresponen i que, directament, priva les comunitats autònomes d'una competència que tenen atribuïda estatutàriament en matèria de protecció de menors i que han exercit legítimament sense que, a més, hagi estat constitucionalment qüestionada.

El fet que el nou article 4.1 LAI substitueixi l'exercici d'una competència decisòria de la comunitat autònoma per una participació col·laborativa d'aquesta amb l'Estat no evita que es produeixi la vulneració competencial explicitada, deixant de banda que l'esmentada «col·laboració» no es concreta en res, ja que la Llei no especifica en cap moment en què consistirà. A més, l'anterior vulneració es mantindria encara que hom entengués que constitueix un singularíssim supòsit de competència exclusiva de l'Estat en col·laboració amb les comunitats autònomes, en el sentit que es tractés d'una «actuación que debe ser realizada bilateralmente en régimen de cooperación específica sobre una materia» (STC 11/1986, de 28 de gener, FJ 3), atès que no hi ha títol competencial que ho empari.

Efectivament, tornant a l'examen de l'actual apartat 1, hem d'insistir novament que la seva finalitat no és regular una matèria pròpia de les relacions internacionals, ni establir directrius de política exterior, sinó que es refereix a actuacions que consisteixen en el control de la salvaguarda de l'interès

superior del menor en aquesta fase administrativa prèvia a la constitució formal de l'adopció internacional.

En aquest sentit, l'autoatribució a l'Estat de les decisions d'iniciar, suspendre, paralitzar o reobrir les adopcions amb un determinat país, més enllà de la fixació de les circumstàncies que, amb caràcter general, el legislador estatal, seguint els convenis internacionals, ha considerat que són impeditives de l'adopció amb determinats països, no pot trobar empara en l'article 149.1.3 CE i, per tant, comporta una clara vulneració de les competències de la Generalitat en matèria de protecció de menors. Sobre això, ens hem d'atenir un cop més a la jurisprudència constitucional, que estableix que la dimensió exterior d'un assumpte (dimensió que, com hem dit, és innegable que té l'adopció internacional) «no puede servir para realizar una interpretación expansiva del art. 149.1.3 CE, que venga a subsumir en la competencia estatal toda medida dotada de una cierta incidencia exterior» (STC 46/2015, FJ 4).

b) A la mateixa conclusió d'inconstitucionalitat hem d'arribar respecte de l'apartat 3 de l'article 4, ara modificat, que també reserva per a l'Estat la determinació de quins són els països que estan incursos en alguna de les circumstàncies impeditives de l'adopció previstes a l'apartat 2.

Certament, l'establiment unilateral de la relació de països incursos en alguna de les circumstàncies que, segons la mateixa Llei, impedeixen tramitar oferiments d'adopció tampoc no presenta cap relació directa amb la matèria competencial «relacions internacionals», tal com l'ha interpretat la jurisprudència constitucional, que hem exposat a bastament en el fonament jurídic anterior, i que, a tall de resum, podem dir que ha insistit en el fet que la dita expressió no s'identifica amb qualsevol activitat exterior ni amb la política exterior, sinó amb les relacions d'Espanya amb altres països sobirans i independents i amb les organitzacions governamentals. Òbviament, tampoc no es tracta d'una norma per resoldre conflictes de lleis (art. 149.1.8 CE).

D'altra banda, la funció d'identificar els països incursos en una causa impeditiva, que ara l'apartat 3 atribueix a l'Estat, està directament vinculada amb la que preveu l'apartat 1 que acabem d'examinar, ja que en constitueix el pressupòsit, en el

sentit que només es podrà determinar la iniciació de la tramitació d'adopcions amb els països que no estiguin inclosos en l'elenc dels que presenten alguna de les circumstàncies que enumera l'apartat 2.

A partir d'aquí, havent admès, com fa la sol·licitud, que és constitucionalment legítim que l'Estat, en la seva funció coordinadora, fixi les circumstàncies impeditives de la tramitació de l'adopció internacional, la posterior aplicació d'aquestes o, millor dit, la determinació de si es donen o no en determinats països és, com hem reiterat, una funció vinculada a la fase administrativa de l'organització del sistema d'adopció internacional, que s'ha de considerar aliena a les «relacions internacionals», en no generar obligacions ni responsabilitats internacionals i, en conseqüència, incardinada clarament en l'àmbit competencial de l'Administració autonòmica. Malgrat tot, ja hem assenyalat que resulta raonable garantir una certa equabilitat en la interpretació i l'aplicació de les circumstàncies recollides a l'article 4.2, per evitar o remeiar els eventuals perjudicis que la seva projecció externa pogués causar en la direcció i la posada en execució de la política exterior de l'Estat. I que, per tant, el legislador estatal pot arbitrar, per tal d'assolir l'esmentada finalitat de forma operativa, els corresponents mecanismes de coordinació interadministrativa, però, en tot cas, sense que això pugui comportar el desapoderament competencial de la comunitat autònoma.

c) Per la mateixa raó, és a dir, perquè afecta la regulació d'una matèria aliena a les relacions internacionals i a la legislació civil, entenem que és inconstitucional també l'apartat 5, relatiu a l'establiment del nombre d'expedients d'adopció que anualment s'ha de remetre a cada país d'origen dels menors i, si escau, a la fixació del nombre màxim. Això és així perquè la necessitat de configurar un tot coherent que permeti encaixar les sol·licituds d'adopció de cadascuna de les comunitats autònomes i la concreta oferta del país d'origen es pot assolir a través d'instruments de coordinació, sense que, per aquest motiu, s'hagi de substituir les comunitats autònomes en l'exercici de les seves competències estatutàries.

Dins d'aquest mateix apartat 5, hem de donar resposta al qüestionament específic que fa la petició respecte de l'habili-

tació reglamentària a favor de l'Estat, continguda en el seu darrer paràgraf. Quant a aquesta remissió, n'hi haurà prou amb dir que, un cop hem afirmat que la determinació per l'Estat del nombre d'expedients d'adopció internacional que s'han de remetre anualment a cada país i la fixació d'un topall màxim no són constitucionalment legítimes, tampoc ho és, lògicament, l'habilitació al reglament que s'hi vincula per tal de fixar-ne els criteris i el procediment per fer-ho.

d) Finalment, pel que fa a l'apartat 6 del mateix article 4 LAI, hem d'arribar també a la mateixa conclusió d'inconstitucionalitat, atès que la facultat de demanar informació als organismes acreditats, a tercers països o a l'Oficina Permanent de la Conferència de la Haia parteix de la premissa, sense empara constitucional, de considerar que la competència per determinar la iniciació, la suspensió o la paralització de la tramitació d'adopcions correspon a l'Estat. Vist des d'una altra perspectiva, no es pot considerar que la informació que en aquest cas es recapta ho sigui a efectes merament estadístics, sinó que ho és amb la finalitat de fonamentar una decisió que competencialment no correspon a l'Estat.

En conseqüència, l'apartat quatre de l'article tercer de la Llei 26/2015, en la modificació que efectua dels apartats 1, 3, 5 (par. primer, segon, tercer i sisè) i 6 de l'article 4 de la Llei 54/2007, és inconstitucional i vulnera les competències de la Generalitat en matèria de protecció de menors (art. 166.3 EAC).

2. Examinarem tot seguit l'article tercer, apartat vuit, de la Llei 26/2015, en la nova redacció que dóna als apartats 2, 4, 5, 6, 7, 8 i 9 de l'article 7 de la Llei 54/2007 i, per la connexió que hi té, inclourem també en aquest apartat l'examen de la lletra *j* de l'article 5.1 de la mateixa Llei, en la redacció que, en aquest cas, li dóna l'article tercer, apartat sis.

Els apartats de l'article 7 LAI, que, segons la sol·licitud, presenten dubtes de constitucionalitat són els següents:

> «Article 7. *Acreditació, seguiment i control dels organismes acreditats.*
> […]
> 2. Competeix a l'Administració General de l'Estat, en els termes i amb el procediment que s'estableixi per reglament,

l'acreditació dels organismes a què s'ha fet referència anteriorment, amb l'informe previ de l'entitat pública en territori de la qual tinguin la seu, així com el seu control i seguiment respecte a les activitats d'intermediació que hagin d'exercir al país d'origen dels menors.
[...]
4. [...] Aquests professionals han de ser avaluats per l'Administració General de l'Estat, amb la informació prèvia de les entitats públiques.
5. En el supòsit que el país estranger per al qual es preveu l'autorització fixi un nombre limitat d'organismes acreditats, l'Administració General de l'Estat, en col·laboració amb les entitats públiques i amb les autoritats del país esmentat, ha de determinar quins són els organismes que han de ser acreditats per actuar-hi.
Si algun país d'origen de menors susceptibles d'adopció estableix un límit en el nombre d'expedients que es poden tramitar per cada organisme acreditat i resulta que algun d'aquests amb quota assignada no té expedients per tramitar al país esmentat, aquests poden tramitar, amb l'autorització prèvia de l'Administració General de l'Estat en col·laboració amb les entitats públiques i amb el consentiment de les persones que s'ofereixen per a l'adopció, expedients que estaven tramitant altres organismes acreditats.
6. L'Administració General de l'Estat, en col·laboració amb les comunitats autònomes, pot establir un nombre màxim d'organismes acreditats per a la intermediació en un país concret, en funció de les necessitats d'adopció internacional en aquest país, les adopcions constituïdes o altres qüestions sobre la previsió de possibilitats d'adopció internacional en aquest país.
7. L'Administració General d'Estat, a iniciativa pròpia o a proposta de les entitats públiques en el seu àmbit territorial, pot suspendre o retirar, mitjançant un expedient contradictori, l'acreditació concedida als organismes que deixin de complir les condicions que en van motivar la concessió o que infringeixin l'ordenament jurídic en la seva actuació. Aquesta suspensió o retirada de l'acreditació pot tenir lloc amb caràcter general per a tots els països autoritzats o només per a algun país en concret. En aquests casos es pot determinar, si escau, la finalització necessària dels expedients pendents per part de l'organisme acreditat objecte de pèrdua d'habilitació.
8. Per al seguiment i el control dels organismes acreditats s'ha d'establir la coordinació corresponent de l'Administració General de l'Estat amb les entitats públiques.
9. Els organismes acreditats han de facilitar a l'Administració General de l'Estat informació estadística sobre la tramitació d'expedients d'adopció internacional.»

Per la seva part, el nou article 5.1.*j* de la Llei 54/2007, entre altres funcions, atribueix a les entitats públiques la de:

> «Informar preceptivament a l'Administració General de l'Estat sobre l'acreditació dels organismes, així com controlar, inspeccionar i elaborar les directrius de seguiment dels organismes que tinguin la seu en el seu àmbit territorial per a les activitats d'intermediació que es portin a terme en el seu territori.»

A) El Govern comença afirmant que l'acreditació, el seguiment i el control dels organismes que poden actuar en funcions d'intermediació per a les adopcions internacionals, la suspensió i la retirada de la dita acreditació, així com la determinació del nombre d'organismes i la concreció de quins han de ser els que poden actuar en un país estranger, que la nova regulació atribueix a l'Administració general de l'Estat, són funcions que han de correspondre a la Generalitat de Catalunya. Ho fonamenta en el fet que, d'acord amb els tractats internacionals i amb la legislació espanyola i catalana, les adopcions internacionals es poden dur a terme directament per les comunitats autònomes, mitjançant les entitats públiques creades per aquestes o a través d'organismes col·laboradors acreditats i que, recollint allò que ja preveia la legislació estatal, la regulació i els requisits d'aquests organismes avui ja s'estableix, en el cas de Catalunya, a l'article 235-46 CCCat.

A partir d'aquí, sosté també que la Llei fonamenta l'atribució de la facultat d'acreditació a l'Estat no només en una inadequada concepció, des del punt de vista constitucional, del títol estatal «relacions internacionals», sinó també en una incorrecta interpretació de la funció que el Conveni de la Haia atribueix a l'Estat de comunicar a l'Oficina Permanent de la Conferència el nombre i la direcció dels organismes acreditats pels diferents estats (art. 13 CLH). En síntesi, al·lega que aquesta simple comunicació que preveu el Conveni no pot justificar que la funció d'acreditar s'atribueixi a l'Administració estatal, atès que es tracta de dades que es poden obtenir mitjançant el registre d'entitats acreditades.

Afegeix, d'altra banda, que ni la previsió que les comunitats autònomes participin en la presa d'aquesta decisió a través d'un informe preceptiu, ni el fet que els correspongui el con-

trol, la inspecció i el seguiment d'aquests organismes respecte de les activitats que hagin de dur a terme en el territori autonòmic no impedeixen la invasió competencial denunciada.

A l'últim, el peticionari conclou que es produeix una vulneració de les competències de la Generalitat en matèria de dret civil (art. 129 EAC) i de protecció de menors (art. 166 EAC).

B) Una vegada han quedat exposats els dubtes d'inconstitucionalitat i d'antiestatutarietat que el Govern planteja respecte d'aquest nou article 7, passarem a examinar cadascun dels apartats específicament qüestionats en l'escrit de sol·licitud.

a) El primer és l'apartat 2, que en el seu primer paràgraf (l'únic qüestionat) atribueix a l'Estat, en els termes del procediment que reglamentàriament s'estableixi, i amb l'informe previ de les comunitats autònomes, l'acreditació dels organismes d'intermediació, així com el seguiment i el control (inclosa, hem d'entendre, la inspecció) respecte de les activitats que aquests organismes hagin de dur a terme en el país d'origen dels menors.

La seva anàlisi l'hem de començar partint del fet que l'activitat d'acreditació, que fins ara corresponia a les entitats públiques de les comunitats autònomes, constitueix una mesura administrativa de control, la finalitat de la qual és salvaguardar les garanties legalment previstes per tal que les adopcions internacionals es duguin a terme amb la deguda consideració per a l'interès superior dels menors i amb ple respecte dels seus drets. Això, ja ho avancem ara, permet descartar que es tracti d'una matèria que es pugui integrar dins l'àmbit de les relacions internacionals, atès que és pròpia de la protecció de menors i, més concretament, forma part de la fase administrativa de supervisió i control públic del procediment d'adopció. Així ho avala, per exemple, per a l'àmbit del Conveni, l'apartat 5.2 (par. 200) de la «Guía de buenas prácticas. Acreditación y organismos acreditados para la adopción», aprovada l'any 2012 per la Conferència de la Haia de dret internacional privat, quan, de forma clara i expressa, al·ludeix al fet que els referits organismes s'han de concentrar en la defensa dels drets del menor, promoure els seus interessos i millorar les seves condicions de vida.

De la mateixa manera, hem d'excloure també que l'acreditació, el seguiment i el control, en tant que tècniques d'intervenció administrativa, es puguin ubicar en l'àmbit de la legislació civil. És cert que, com apunta la sol·licitud, l'article 235-46 del Codi civil de Catalunya regula aquestes figures, establint que la Generalitat pot acreditar entitats col·laboradores d'adopció internacional amb els termes i els requisits que reglamentàriament s'estableixin, però no per això la norma participa d'una naturalesa civil. Aquesta ubicació s'explica, senzillament, per la voluntat del legislador català d'unificar, en un sol text, en aquest cas el Codi civil, les normes que regulen l'adopció nacional i la internacional (aquestes darreres, fonamentalment administratives).

La finalitat explicitada de salvaguarda de l'interès dels menors susceptibles de ser adoptats que, per cert, fonamentava el mateix article 7.1 de la Llei 54/2007 en la seva redacció originària, es manté, gairebé de forma literal, en la nova regulació, quan estableix els requisits que han de reunir les esmentades organitzacions. Aquests es sintetitzen, concretament, en els següents: no han de tenir ànim de lucre; els estatuts han d'expressar que la seva finalitat és la protecció de menors; han de disposar dels mitjans materials suficients i dels equips pluridisciplinaris per desenvolupar aquestes funcions, i, finalment, han d'estar dirigides i administrades per persones qualificades i amb experiència en l'àmbit de l'adopció internacional. Sense cap mena de dubte, tots aquests requisits s'adrecen a preservar que els organismes acreditats tinguin la competència i l'experiència professional necessàries per seguir, conèixer i supervisar el procediment d'adopció i així evitar, entre d'altres, el tràfic de menors i l'obtenció de beneficis materials indeguts.

Per dir-ho resumidament, de les precedents consideracions es desprèn que les previsions que conté l'apartat 2, pel seu objecte i la seva finalitat, s'ubiquen, de forma natural, en l'àmbit de la «protecció de menors» que, com reiteradament hem dit, correspon en exclusiva a la Generalitat (art. 166.3 EAC).

Dit això, com hem posat de manifest en l'anàlisi del nou article 4.1 LAI, resulta raonable que l'Estat, amb la finalitat d'evitar que les actuacions de les comunitats autònomes en

matèria d'acreditació siguin molt dispars fins al punt que, en determinades circumstàncies, hi hagi el risc que incideixin negativament en la política exterior, pugui decidir establir una major coherència en el funcionament d'aquests organismes, acudint a les corresponents mesures de coordinació.

Val a dir, però, que l'apartat 2 no ha emprat la tècnica de la coordinació, sinó que, sense posseir un títol constitucional que l'habiliti, el legislador estatal ha optat directament per desapoderar les comunitats autònomes d'aquesta competència, limitant-ne la participació a un informe preceptiu que tampoc no té efectes vinculants. Això, a més, pel que fa a la tramitació de les adopcions regides pel Conveni de la Haia, suposa obviar les funcions que té atribuïdes la Generalitat com a autoritat central competent, entre les quals s'hi inclou la d'expedir l'acreditació o, si escau, denegar-la, prorrogar-la, suspendre-la o revocar-la (par. 115 de l'esmentada «Guía de buenas prácticas», en aplicació dels art. 6 i seg. Conveni).

Tot l'anterior, sense perdre de vista, a més, que l'acció d'acreditar té una naturalesa merament executiva. És a dir, l'Administració s'ha de limitar a comprovar que en els organismes que intervindran en el procediment de l'adopció concorren els requisits i les condicions legalment establerts que garanteixen la seva solvència tècnica i professional (STC 33/2005, de 17 de febrer, FJ 10 i 11, i DCGE 3/2011, de 24 de març, FJ 3.3).

En qualsevol cas, no cal dir que la inconstitucionalitat que deriva d'aquesta privació i consegüent assumpció per part de l'Estat de l'activitat d'acreditació no es pot veure enervada per l'emissió de l'informe preceptiu que, segons prescriu aquest mateix precepte, hauran d'emetre les comunitats autònomes. Com hem dit, a aquest informe es refereix també l'article 5.1.*j*, en la redacció que li dóna l'article tercer, apartat sis, de la Llei que estem examinant, quan assigna a les entitats públiques en matèria d'adopció internacional, entre d'altres, la funció d'informar preceptivament l'Administració general de l'Estat sobre la dita acreditació; per tant, en aquest punt, pateix del mateix vici d'inconstitucionalitat que l'article 7.2, abans referit.

Com a conseqüència lògica d'haver atribuït a l'Estat la competència per a l'acreditació dels organismes que ens ocupen, el mateix apartat 2 li atorga també el control i el segui-

ment de les activitats d'intermediació que desenvolupin en el país d'origen dels menors. Sobre aquesta qüestió, hem de dir que la directa vinculació que hi ha entre la funció de control i de seguiment dels organismes i la funció, igualment administrativa, d'acreditació prèvia, que n'és el seu pressupòsit, ens ha de portar necessàriament, i amb idèntica fonamentació de manca de títol competencial, a la mateixa conclusió d'inconstitucionalitat de la norma, també en aquest aspecte.

Això comporta, per tant, que la distinció entre el control i el seguiment de les activitats dels organismes acreditats que es duen a terme en el país estranger (art. 7.2) i el control, la inspecció i el seguiment d'aquests mateixos organismes en relació amb les activitats que executin en el territori de la comunitat autònoma (art. 7.3 i 5.1.*j*), als efectes d'atribuir la competència a l'Estat, en el primer cas, i a les comunitats autònomes, en el segon, no troba empara constitucional en cap títol competencial de l'Estat.

En efecte, per bé que la mateixa naturalesa de les funcions que correspon desenvolupar a aquests organismes implica —hi insistim una vegada més— que s'hagin de dur a terme, necessàriament, en un altre país, no per això es justifica que les comunitats autònomes hagin de quedar despossseïdes de les funcions de supervisió de les activitats que aquells realitzin a l'estranger. Tot això, sens perjudici que l'Estat pugui establir, com dèiem, instruments de coordinació que facilitin l'homogeneïtat tècnica en determinats aspectes (STC 32/1983, FJ 2) i, a banda, també, que l'autoritat competent del país d'origen del menor pugui col·laborar en el control de les activitats dels organismes que actuïn en el seu territori.

b) Respecte de l'apartat 4, el Govern denuncia que desplaça les comunitats autònomes en la funció d'avaluar els professionals de les entitats que actuen en els països d'origen dels menors (darrer par.). En aquest punt, hem de partir, novament, de la consideració de l'adopció com a mesura de protecció de menors i del fet que, com a tal, requereix, indubtablement, la intervenció de professionals qualificats i amb coneixements especialitzats, és a dir, que tinguin la capacitació professional necessària per atendre les obligacions que deriven de la funció que legalment tenen encomanada.

Per assolir aquesta capacitació, hom pot preveure l'establiment de programes de formació o, si és el cas, procediments d'avaluació de les capacitats dels professionals dels organismes acreditats, ja que són mesures que permeten garantir la professionalitat i, per tant, la implementació de bones pràctiques en la tramitació dels expedients d'adopció internacional, com a una bona manera d'assegurar, al mateix temps, que resti garantit l'interès dels menors que han de ser adoptats. Ara bé, aquest control administratiu, que fins ara exercien els òrgans autonòmics competents (últim incís de l'apt. 6, de l'art. 7 de la mateixa Llei) i que, com acabem de veure, constitueix un esglaó més en el complex engranatge normatiu dissenyat per garantir que sigui respectat l'esmentat interès, ha de correspondre a la Generalitat de Catalunya, en tant que és l'Administració competent en matèria de protecció de menors (art. 166.3 EAC).

c) Els apartats 5 i 6 del nou article 7 incorren igualment en vici d'inconstitucionalitat, perquè estan mancats també d'un títol competencial que els habiliti. És a dir, la determinació de quins organismes han de ser autoritzats en els països que limiten el nombre dels que poden actuar (apt. 5, par. 1); l'autorització per a la reassignació d'expedients als organismes acreditats que no en tinguessin per tramitar (apt. 5, par. 2), com també la fixació del nombre màxim d'organismes per a la intermediació en un país concret, en funció de les necessitats d'adopció internacional d'aquest o d'altres previsions (apt. 6), són decisions administratives que, com argumentarem tot seguit, afecten substancialment l'àmbit organitzatiu de la protecció de menors.

En concret, aquestes determinacions tenen per finalitat facilitar, tant en benefici de les persones que s'ofereixen per adoptar com, lògicament, també dels mateixos menors, que hi hagi una major adequació de la demanda interna d'adopcions internacionals a l'oferta per part dels països d'origen o, dit d'una altra manera, que el nombre d'organismes acreditats que poden actuar en certs països d'origen sigui raonable i realista en funció del nombre d'adopcions factibles en aquests darrers.

No cal dir, per tant, que, una vegada més, ens trobem davant funcions que no tenen relació amb la competència estatal

que l'article 149.1.8 CE reserva en tot cas a l'Estat en matèria de «legislació civil», ni tampoc, insistim, d'una matèria que sigui pròpia de les relacions internacionals (art. 149.1.3 CE). Senzillament, són decisions administratives unilaterals que no requereixen la intervenció concorrent del país d'origen i que no generen cap mena d'obligacions per a l'Estat, tal com ho demostra el fet que aquells països no estiguin obligats a acceptar l'actuació, en el seu territori, dels organismes acreditats per un altre país. Això no treu, òbviament, que aquest sigui un àmbit en el qual resulta certament convenient la comunicació entre les autoritats centrals (art. 9 LAI i art. 7 Conveni), perquè facilita en gran manera la determinació de quin ha de ser el perfil i el nombre d'organismes acreditats que es necessiten per tal d'atendre les necessitats reals d'adopció internacional en el país d'origen.

El mateix s'ha de dir, d'una banda, respecte de l'autorització (que, pel que sembla, en aquest cas se suma a l'acreditació) que aquest mateix apartat 5 exigeix per tal que els organismes acreditats per actuar en un país que no tinguessin expedients assignats puguin tramitar expedients d'altres organismes acreditats (par. segon), i, de l'altra, pel que fa a l'establiment del nombre màxim d'organismes acreditats per a un país concret en funció de les necessitats d'adopció internacional que pogués tenir aquell país, a què fa referència l'apartat 6.

Efectivament, regulen qüestions de mera operativitat que afecten la redistribució d'expedients entre organismes i s'adrecen a evitar que es creïn expectatives no realistes en les persones que s'ofereixen per adoptar; qüestions totes elles que no tenen res a veure amb l'àmbit propi de les relacions internacionals, ni, per descomptat, amb el dret civil. I això no canvia pel fet que ambdós apartats prevegin que l'Estat ha de prendre aquestes decisions «en col·laboració» amb les comunitats autònomes, ja que parteix de la privació efectiva, i sense empara constitucional, de la competència. En aquest sentit, hem de recordar, una vegada més, que el sol fet que en l'adopció internacional sempre estigui present un element d'estrangeria no pot justificar aquest desapoderament de funcions que la norma introdueix. El contrari, com ha assenyalat

la STC 33/2005, FJ 11), «equivaldría necesariamente a privarlas, pura y simplemente, de toda capacidad de actuación».

El que s'acaba d'indicar no exclou que, també en el present cas, la necessitat d'encaixar el conjunt d'organismes acreditats amb el nombre limitat que hagi fixat un determinat país (apt. 5, par. 1r) pugui comportar que l'Estat exerceixi les seves funcions de coordinació per a la salvaguarda d'uns hipotètics efectes negatius en la política exterior.

d) En relació amb l'apartat 7 de l'article 7, ara modificat, el Govern entén que la funció de suspendre o retirar l'acreditació als esmentats organismes vulnera també les competències de la Generalitat, i assenyala, a més, que resulta contradictori amb les funcions de seguiment i control que la mateixa Llei reconeix a les comunitats autònomes. En aquest punt, n'hi haurà prou amb afirmar que, havent considerat inconstitucional que s'atribueixi a l'Estat la funció d'atorgar l'acreditació, també ho ha de ser la de suspendre-la o retirar-la, atesa l'estreta vinculació que hi ha entre aquestes actuacions. És a dir, en la mesura que els actes de suspensió o retirada de l'acreditació consisteixen en el vessant negatiu d'aquesta activitat administrativa, com és la privació d'efectes, la legitimació per atorgar-los ha de correspondre, lògicament, a la mateixa Administració, en el nostre cas, segons ja ha quedat dit, a la Generalitat.

L'anterior conclusió d'inconstitucionalitat val també per al cas, previst en aquest mateix apartat, referit a quan la suspensió o retirada ho siguin a proposta de les entitats públiques en l'àmbit territorial del qual es tracti, ja que allò rellevant és que la Llei atribueix la capacitat decisòria a l'Estat, sense un títol competencial que l'habiliti.

e) Seguint amb el mateix article 7 i respecte del seu apartat 8 que, com ha quedat transcrit, preveu la coordinació de l'Administració de l'Estat amb les entitats públiques en les funcions de seguiment i control dels organismes acreditats, hem d'arribar també a concloure que és inconstitucional.

I això és així perquè el precepte parteix de la concurrència d'una doble atribució competencial de les funcions d'inspecció i control dels organismes acreditats que, segons hem conclòs en examinar l'apartat 2, no troba empara constitucio-

nal. Ens referim, d'una banda, al control i al seguiment de les activitats d'intermediació que aquests organismes hagin de desenvolupar en els països d'origen dels menors, que s'atribueixen a l'Estat sense un títol competencial que l'habiliti, i, d'una altra, a les funcions de control, inspecció i seguiment que corresponen a les comunitats autònomes, és a dir, les que es projecten sobre les activitats d'aquestes mateixes entitats, quan es desenvolupen en el propi territori.

Per tant, ens trobem davant d'una previsió d'instruments de coordinació entre ambdues administracions que es fonamenta en la complementarietat d'un repartiment competencial que, com hem vist, atorga indegudament a l'Estat el seguiment i el control de les activitats que els organismes acreditats duguin a terme a l'exterior. Per tant, en la mesura que l'atribució esmentada, segons ja ha quedat argumentat, no pot trobar empara constitucional, tampoc el troba la previsió que les administracions públiques s'hagin de coordinar per evitar duplicitats o interferències en l'actuació de cadascuna en l'àmbit territorial corresponent, de manera que es produeix també una vulneració de les competències de la Generalitat en matèria de protecció de menors (art. 166.3 EAC).

f) En darrer lloc, pel que fa a l'apartat 9 del mateix article 7, el Govern es limita a dir que no sembla coherent amb el reconeixement a les comunitats autònomes de funcions de control i seguiment de les entitats col·laboradores, ni ajustat al sistema de distribució de competències, que la Llei prevegi que els organismes col·laboradors informin directament l'Administració estatal sobre la tramitació d'expedients d'adopció internacional, obviant la intervenció de les comunitats autònomes.

Sobre aquesta previsió normativa, hem de tenir present que, tal com estableix la LRJPAC, l'intercanvi d'informació esdevé condició inexcusable per articular el desenvolupament ordenat de l'activitat de les diverses administracions que projecten les seves competències sobre el mateix àmbit territorial, personal i, en ocasions, material. Aquest principi el concreta la lletra *c* de l'article 4 LRJPAC, que afirma que les administracions públiques han de «[f]acilitar a las otras Administraciones la información que precisen sobre la actividad que desarrollen en el ejercicio de sus propias competencias».

En el mateix sentit, la jurisprudència constitucional ha avalat que s'hagi de facilitar aquest tipus d'informació entenent que l'Estat pot regular «instrumentos de mero conocimiento y análisis con el fin, no de constreñir indebidamente la capacidad autonómica de acción, sino de ayudar a un mejor diseño de las políticas públicas, proporcionando datos y valoraciones que la variedad de actores involucrados [...] puede tener en cuenta» (STC 138/2013, de 6 de juny, FJ 4).

Aplicant l'anterior doctrina, hem de concloure que l'apartat 9 de l'article 7 LAI no vulnera la Constitució, ja que, en referir-se a la transmissió d'una informació sobre la tramitació d'expedients d'adopció internacional amb finalitat estadística, no constreny la capacitat de la Generalitat per actuar en l'àmbit de la protecció de menors, és a dir, permet que l'Estat, a l'empara de la seva funció coordinadora, pugui fer un millor disseny de les polítiques públiques.

En acabat, la mateixa vulneració constitucional en què incorren els nous apartats 2, 4, 5, 6, 7 i 8 del present article 7 s'ha d'estendre també, per connexió, malgrat que no ha estat sol·licitat, a l'apartat 10, el qual estableix el següent:

> «10. L'Administració General de l'Estat ha d'exercir les competències que preveuen els apartats 2, 4, 5, 6, 7 i 8 d'aquest article, en els termes i amb el procediment que es determinin per reglament.»

La remissió reglamentària per a la determinació dels termes i el procediment que han de regir l'exercici, per part de l'Administració de l'Estat, d'unes competències que, segons hem conclòs, no li corresponen, pateix del mateix vici d'inconstitucionalitat i d'antiestatutarietat que els preceptes legals en què se sustenta.

Consegüentment, l'apartat vuit de l'article tercer de la Llei 26/2015, en la modificació que efectua de l'apartat 2 (primer par.); l'apartat 4, en l'incís «[a]quests professionals han de ser avaluats per l'Administració General de l'Estat, amb la informació prèvia de les entitats públiques»; l'apartat 5; l'apartat 6; l'apartat 7; l'apartat 8; i, per connexió, l'apartat 10 de l'article 7, com també l'apartat sis de l'article tercer, en el nou redactat que dóna a la lletra *j* de l'apartat 1 de l'article 5, en l'incís

«[i]nformar preceptivament a l'Administració General de l'Estat sobre», de la Llei 54/2007, no troben empara en la competència de l'Estat en matèria de relacions internacionals (art. 149.1.3 CE), ni tampoc en la legislació civil (art. 149.1.8 CE), i vulneren, per tant, les competències de la Generalitat en matèria de protecció de menors (art. 166.3 EAC).

3. L'article tercer, apartat nou, de la Llei 26/2015, en la nova redacció que dóna als apartats 1 i 2 de l'article 8, disposa el següent:

> «Article 8. *Relació de les persones que s'ofereixen per a l'adopció i els organismes acreditats.*
> 1. Les persones que s'ofereixen per a l'adopció poden contractar els serveis d'intermediació de qualsevol organisme que estigui acreditat per l'Administració General de l'Estat.
> 2. […]
> El model bàsic de contracte l'han d'homologar prèviament l'Administració General de l'Estat i les entitats públiques, tal com es determini per reglament.
> […]»

A) La sol·licitud del Govern entén, d'una banda, que la referència que es fa al fet que els serveis d'intermediació s'han de contractar amb un organisme acreditat per l'Administració general de l'Estat és inconstitucional i vulnera l'article 166.3 EAC. I, de l'altra, considera que la voluntat del legislador d'atribuir a l'Administració estatal qualsevulla actuació que es projecti fora del territori de l'Estat, que és el criteri que inspira tota la modificació, en aquest precepte arriba fins al punt d'atribuir a l'Administració estatal la funció d'homologar el model bàsic de contracte entre les persones que s'ofereixen per a l'adopció, amb la conseqüent vulneració del mateix article 166.3 EAC.

B) Una vegada ha quedat fixat el posicionament del Govern, passarem a examinar els dos apartats qüestionats.

a) Començant per l'apartat 1, hem de dir que, havent conclòs que l'atribució de la funció d'acreditació que l'article 7.2 fa a l'Estat és inconstitucional, idèntic pronunciament hem de fer, sense que calgui cap més argumentació, en relació amb

l'incís que estableix que els serveis d'intermediació es podran contractar amb qualsevol organisme que hagi estat acreditat «per l'Administració General de l'Estat».

b) Quant a l'examen de l'apartat 2, que preveu un model bàsic de contracte que ha de ser prèviament homologat no només per les entitats públiques competents (com establia el segon paràgraf de l'article 8.1 LAI, fins ara vigent), sinó també per l'Administració general de l'Estat, entenem que implica igualment l'assumpció per aquest darrer d'una competència que correspon estatutàriament a les comunitats autònomes, sense que pugui trobar empara en l'article 149.1.8 CE, que reserva a l'Estat la «legislació civil», a la qual es remet la disposició final quinzena, ni, menys encara, en la relativa a «relacions internacionals».

Malgrat que el contracte d'intermediació en adopció internacional es pot catalogar com a contracte de serveis pertanyent a l'àmbit del dret privat, el precepte que estem examinant no regula el règim jurídic obligacional del contracte, sinó que es limita, com també feia la legislació que ara es modifica (aleshores atribuint-la a l'entitat pública competent), a l'homologació administrativa dels models contractuals.

L'establiment de models i la seva homologació administrativa no afecta el règim substantiu del contracte ni, per tant, la seva validesa i eficàcia. Però és que, encara que s'arribés a considerar que té alguna mena de vinculació amb el dret contractual, el cert és que el requisit de l'homologació de cap manera pot afectar la competència estatal sobre les bases de les obligacions contractuals i, per tant, es tracta d'una funció que correspon en exclusiva a la Generalitat *ex* article 166.3 EAC. Així resulta també de la jurisprudència constitucional, ja que l'homologació de models contractuals no s'immisceix en allò que configura o defineix el contracte en qüestió, perquè no regula cap aspecte relatiu als drets i les obligacions de les parts en el marc de la relació jurídica privada (STC 157/2004, de 21 de setembre, FJ 11).

Per tot el que s'acaba de dir, l'apartat nou de l'article tercer de la Llei 26/2015, en la modificació que efectua de l'incís «per l'Administració General de l'Estat» de l'apartat 1 i de l'incís «l'Administració General de l'Estat i» del paràgraf segon de

l'apartat 2 de l'article 8 de la Llei 54/2007, és inconstitucional i vulnera les competències de la Generalitat en matèria de protecció de menors (art. 166.3 EAC).

4. Finalment, examinarem la disposició addicional tercera de la Llei 26/2015, apartat 1, que disposa el següent:

> «Disposició addicional tercera. *Criteris comuns de cobertura, qualitat i accessibilitat.*
> El Govern ha de promoure amb les comunitats autònomes l'establiment de criteris comuns i mínims estàndards de cobertura, qualitat i accessibilitat en l'aplicació d'aquesta Llei a tot el territori i, en tot cas, pel que fa a:
> 1. Composició, nombre i titulació dels equips professionals de l'entitat pública de protecció de menors competent territorialment que han d'intervenir en situacions com ara: risc i desemparament de menors, lliurament voluntari de la guarda, programes per a la vida independent dels joves que estiguin sota una mesura de protecció, processos d'acolliment i adopció.
> [...]»

A) L'òrgan sol·licitant es limita a afirmar que aquesta disposició podria vulnerar la competència de la Generalitat per a la regulació del règim de les institucions públiques de protecció de menors (art. 166.3 EAC).

B) La simple lectura d'aquesta disposició, que cal advertir que no és aplicable a l'adopció internacional sinó a altres institucions de tutela dels menors, corrobora que haguem de descartar que pugui trobar empara competencial en la matèria «legislació civil» i també que afecti l'àmbit de les «relacions internacionals». Efectivament, sense que calgui cap mena d'esforç interpretatiu, és obvi que, pel seu contingut i la seva finalitat, promoure l'establiment d'aquests criteris comuns i estàndards respecte de la composició, el nombre i la titulació dels equips professionals, ni directament ni indirecta incideix en l'àmbit civil. És a dir, el fet que l'Estat amb les comunitats autònomes hagin de promoure l'harmonització en la composició dels equips de les entitats públiques, malgrat que estigui configurada com una obligació de foment («ha de promoure»),

que no garanteix l'assoliment efectiu de l'esmentada pretensió uniformitzadora, topa frontalment amb l'article 166.3 EAC, que atribueix a la Generalitat la competència exclusiva en matèria de protecció de menors.

De fet, la mateixa redacció del precepte examinat, que focalitza aquesta voluntat d'equiparació o d'igualació en els equips professionals que actuen en situacions de risc i desemparament de menors, lliurament voluntari de la guarda per part de l'entitat pública o programes per a la vida independent dels joves, encaixa, de forma gairebé literal, en la competència exclusiva de la Generalitat sobre protecció de menors, tal com la descriu l'article 166.3.*a* EAC.

Així, doncs, per bé que, segons expressa el preàmbul i ha quedat exposat en el fonament jurídic primer, la Llei pot pretendre, legítimament, erigir-se en «una referència per a les comunitats autònomes en el desplegament de la seva legislació respectiva en la matèria», això no es pot traduir, mimèticament, en facultar l'Administració de l'Estat per intervenir, activament, en el foment de la implementació d'una regulació uniforme a tot l'Estat en la matèria que ara ens ocupa (organització dels serveis de protecció de menors de les administracions territorials) i comprometre també les comunitats autònomes a promoure aquest objectiu, ja que l'Estat no disposa d'una competència substantiva que ho justifiqui.

En conclusió, l'apartat 1 de la disposició addicional tercera de la Llei 26/2015 vulnera les competències de la Generalitat previstes a l'article 166.3 EAC i no troba empara en l'article 149.1.3 i .8 CE.

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

CONCLUSIONS

Primera. L'apartat quatre de l'article tercer de la Llei 26/2015, de 28 de juliol, de modificació del sistema de protecció a la infància i l'adolescència, en la redacció que dóna a l'apartat 1; l'apartat 3; els paràgrafs primer, segon, tercer i sisè de l'apartat 5,

i l'apartat 6, de l'article 4 de la Llei 54/2007, de 28 de desembre, d'adopció internacional, vulnera les competències de la Generalitat previstes a l'article 166.3 EAC i no troba empara en l'article 149.1.3 i .8 CE.

Adoptada per majoria de set vots a favor i un en contra.

Segona. L'apartat sis de l'article tercer de la Llei 26/2015, en la redacció que dóna a la lletra *j* de l'apartat 1 de l'article 5, en l'incís «Informar preceptivament a l'Administració General de l'Estat sobre», de la Llei 54/2007, vulnera les competències de la Generalitat previstes a l'article 166.3 EAC i no troba empara en l'article 149.1.3 i .8 CE.

Adoptada per unanimitat.

Tercera. L'apartat vuit de l'article tercer de la Llei 26/2015, en la redacció que dóna al primer paràgraf de l'apartat 2; l'apartat 4, en l'incís «Aquests professionals han de ser avaluats per l'Administració General de l'Estat, amb la informació prèvia de les entitats públiques»; l'apartat 5; l'apartat 6; l'apartat 7; l'apartat 8, i, per connexió, l'apartat 10 de l'article 7 de la Llei 54/2007, vulnera les competències de la Generalitat previstes a l'article 166.3 EAC i no troba empara en l'article 149.1.3 i .8 CE.

Adoptada per unanimitat.

Quarta. L'apartat nou de l'article tercer de la Llei 26/2015, en la redacció que dóna a l'apartat 1, en l'incís «per l'Administració General de l'Estat», i al paràgraf segon de l'apartat 2, en l'incís «l'Administració General de l'Estat i», de l'article 8 de la Llei 54/2007, vulnera les competències de la Generalitat previstes a l'article 166.3 EAC i no troba empara en l'article 149.1.3 i .8 CE.

Adoptada per unanimitat.

Cinquena. L'apartat 1 de la disposició addicional tercera de la Llei 26/2015 vulnera les competències de la Generalitat previstes a l'article 166.3 EAC i no troba empara en l'article 149.1.3 i .8 CE.

Adoptada per unanimitat.

Sisena. La resta de preceptes sol·licitats 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.

Dictamen 16/2015, d'1 d'octubre,
sobre la Llei 28/2015, de 30 de juliol, per a la defensa de la qualitat alimentària

El Consell de Garanties Estatutàries, amb l'assistència del president Joan Egea Fernàndez, 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

DICTAMEN

Sol·licitat pel Govern de la Generalitat, sobre la Llei 28/2015, de 30 de juliol, per a la defensa de la qualitat alimentària (BOE núm. 182, de 31 de juliol de 2015).

ANTECEDENTS

1. El dia 2 de setembre de 2015 va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries un escrit de la consellera de Governació i Relacions Institucionals, del dia 1 de setembre de 2015 (Reg. núm. 4924), 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, d'1 de setembre de 2015, de sol·licitud d'emissió de dictamen sobre l'adequació a la Constitució espanyola i a l'Estatut d'autonomia

Ponent: Jaume Vernet Llobet

de Catalunya dels articles 12 a 24 i les disposicions addicional primera, transitòria única i final cinquena de la Llei 28/2015, de 30 de juliol, per a la defensa de la qualitat alimentària.

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 7 de setembre 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 va designar ponent el conseller senyor Jaume Vernet Llobet.

3. En la mateixa sessió, en aplicació de 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. 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 1 d'octubre de 2015.

FONAMENTS JURÍDICS

Primer. L'objecte del Dictamen

Com consta en els antecedents, és objecte d'aquest Dictamen la Llei 28/2015, de 30 de juliol, per a la defensa de la qualitat alimentària (en endavant, Llei 28/2015 o LDQA). En concret, el Govern de la Generalitat sol·licita que el Consell es pronunciï sobre els articles 12 a 24, relatius al règim sancionador, i les disposicions addicional primera, transitòria única i final cinquena de la norma esmentada.

A fi de delimitar l'objecte del Dictamen, descriurem en aquest fonament jurídic l'objecte, la finalitat i les característi-

ques generals de la Llei sol·licitada, emmarcant-la en el seu context normatiu. Seguidament, efectuarem una breu descripció dels preceptes sol·licitats i dels dubtes de constitucionalitat i d'estatutarietat que susciten al Govern. Finalment, assenyalarem l'estructura que adoptarà la resta del Dictamen a fi i efecte de donar resposta a la petició formulada.

1. La Llei 28/2015, en paraules del seu mateix preàmbul, atesa la transcendència del sector alimentari en termes socials, econòmics i ambientals i, per tant, el seu caràcter estratègic, sorgeix per la necessitat de disposar d'un model de qualitat alimentària que «inclogui un conjunt bàsic de disposicions legals i vetlli pel respecte a la competència lleial entre operadors» (apt. I, par. primer), i, concretament, pel que fa al règim sancionador, té la finalitat d'establir un marc normatiu unitari d'aplicació a tot el territori de l'Estat per tal d'assegurar un tractament uniforme a tots els operadors als quals es refereix la Llei (apt. II, par. tercer).

Tal com la mateixa rúbrica indica, l'objecte de la norma es dirigeix a la defensa de la qualitat alimentària, de la qual n'estableix la regulació bàsica incloent-hi el règim sancionador, per donar compliment a l'obligació de l'article 55 del Reglament (CE) núm. 882/2004, del Parlament Europeu i del Consell, de 29 d'abril (art. 1). S'aplica a tots els productes alimentaris o aliments (art. 2.1.*a*), d'acord amb la definició que n'efectua el Reglament (CE) núm. 178/2002, del Parlament i del Consell, de 28 de gener, que cal entendre, a grans trets, com a qualsevol substància o producte destinat a ser ingerit per l'ésser humà o amb probabilitat de ser-ho, tant si ha estat transformat com si no (art. 4.*a*). S'aplica també en instal·lacions de manipulació, classificació, fàbriques, plantes d'envasament, magatzems dels majoristes o dels distribuïdors majoristes, magatzems d'importadors, oficines d'intermediaris mercantils amb magatzem o sense, com també al procés de transport entre tots aquests (art. 2.1.*b*).

De la seva banda, la qualitat alimentària als efectes de la LDQA (art. 4.*b*) es refereix al conjunt de propietats i característiques d'un aliment relatives a les matèries primeres o ingredients utilitzats per a la seva elaboració, a la seva natura-

lesa, composició, puresa, identificació, origen i traçabilitat, així com als processos d'elaboració, emmagatzematge, envasament i comercialització i a la presentació del producte final, incloent-hi el seu contingut efectiu i la informació al consumidor final, especialment l'etiquetatge (art. 4.*b*). Les característiques seran les recollides per la normativa de qualitat alimentària dictada per les administracions competents de cada sector, com també per la normativa horitzontal d'aplicació en l'àmbit de la Llei.

La LDQA es refereix, doncs, a la qualitat individualitzada o estàndard i, tot i que no es diu expressament, del seu contingut es pot deduir que no s'aplica a les figures de la qualitat diferenciada, entesa aquesta com el conjunt de característiques de l'aliment addicionals a les exigències de qualitat estàndard obligatòria que li aporten, per tant, un valor afegit i que ha donat lloc a diverses regulacions sobre els distintius d'origen i de qualitat. Aquesta última accepció és, d'altra banda, la que tradicionalment s'havia utilitzat en la normativa europea, com ara en el Reglament UE 1151/2012, del Parlament Europeu i del Consell, de 21 de novembre (com ha posat de manifest el Consell d'Estat en el seu Dictamen 1281/2014, de 12 de març de 2015, sobre l'avantprojecte de LDQA —en endavant, DCE—).

S'exclouen de l'aplicació de la LDQA, entre d'altres, la producció primària i l'oferta per a la venda al consumidor final, com també els aspectes higienicosanitaris i de seguretat alimentària (art. 2.2).

La part dispositiva de la norma conté vint-i-sis articles que s'estructuren en quatre títols. A més de les disposicions generals relatives a l'objecte, l'àmbit d'aplicació, les finalitats i algunes definicions, a les quals ens acabem de referir sintèticament (títol I, art. 1 a 4), la LDQA pivota sobre tres elements. El primer, la previsió dels sistemes de control de la qualitat (que inclou el control oficial i, com a novetat, l'autocontrol dels operadors i la seva comprovació, així com el de les associacions sectorials i el de les cooperatives), que s'estableix en el títol II (art. 5 a 11). El segon, que és objecte de petició expressa del Dictamen, relatiu a la regulació extensa del règim sancionador aplicable a la matèria (títol III, art. 12 a 24).

I el tercer element, sobre la configuració de la col·laboració i cooperació de les administracions públiques en l'exercici del control (títol IV, art. 25 i 26), dins del qual es pot destacar la Mesa de Coordinació de la Qualitat Alimentària, que es constitueix com a grup de treball i instrument bàsic de cooperació entre les administracions.

A aquesta part dispositiva s'afegeixen quatre disposicions addicionals dedicades, respectivament, al règim sancionador en matèria de classificació de canals de boví i porcí (disp. add. primera), que és objecte de sol·licitud; a la clàusula de reconeixement mutu (disp. add. segona); al compromís de no increment de despesa (disp. add. tercera), i a l'articulació d'un sistema per a elaborar, amb caràcter informatiu, una relació de la normativa de qualitat alimentària de compliment obligat (disp. add. quarta).

També s'hi sumen la disposició transitòria única, igualment sol·licitada, sobre el règim transitori aplicable i vuit disposicions finals. Les tres primeres efectuen una modificació legislativa de les lleis de funcionament de la cadena alimentària i d'assegurances agràries combinades i la quarta, la sisena i la setena habiliten el Govern, respectivament, per aprovar normes de qualitat de productes alimentaris, per efectuar el desplegament reglamentari i per actualitzar les quanties de les sancions establertes a la Llei. La disposició final cinquena, que també es demana, conté el títol competencial en el qual s'empara la norma, que és el contingut en l'article 149.1.13 CE. Finalment, d'acord amb la disposició final vuitena, la LDQA entra en vigor l'endemà de la seva publicació en el BOE.

2. Per tal d'enquadrar sintèticament la norma dictaminada en el marc normatiu europeu, estatal i autonòmic, hem de partir de la gran profusió normativa en la matèria en els tres nivells i del paper de la Unió en la política alimentària que ha anat absorbint la regulació tant pel que fa a les normes sobre la qualitat dels aliments com a la seguretat alimentària. A tall il·lustratiu, de la normativa que serveix de base a la disposició que ara dictaminem, més de cent disposicions de diferent rang s'ocupen de les característiques i condicions que han de cons-

tituir la qualitat dels aliments en els diferents subsectors (entre d'altres, carns i derivats càrnics, productes de la pesca, ous i derivats, llet i productes lactis, olis, cereals, llegums, farines, fruites i hortalisses o begudes no alcohòliques) i de les exigències quant a la seva elaboració i comercialització.

No obstant això, amb caràcter general i sense ànim exhaustiu, podem citar, en l'àmbit de la Unió Europea, els reglaments (CE) del Parlament Europeu i del Consell núm. 882/2004, de 29 d'abril, sobre els controls oficials efectuats per garantir la verificació del compliment de la legislació en matèria de pinsos i aliments i la normativa sobre salut animal i benestar dels animals, i núm. 765/2008, de 9 de juliol, pel qual s'estableixen els requisits d'acreditació i vigilància del mercat relatius a la comercialització dels productes. En l'àmbit de la informació alimentària al consumidor té rellevància el Reglament (UE) núm. 1169/2011, del Parlament Europeu i del Consell, de 25 d'octubre.

Pel que fa a la normativa de l'Estat, i deixant de banda la referent a la seguretat alimentària, podem fer esment de la Llei 12/2013, de 2 d'agost, de mesures per millorar el funcionament de la cadena alimentària, que va ser objecte del Dictamen d'aquest Consell 13/2013, de 10 d'octubre. Tot l'anterior sens perjudici dels instruments de planificació, com ara el Pla nacional de control oficial de la cadena alimentària 2011-2015.

Quant a la Generalitat de Catalunya, la Llei 14/2003, de 13 de juny, de qualitat agroalimentària, a més de regular els mecanismes de qualitat diferenciada (distintius d'origen i qualitat), estableix normes per garantir la qualitat i la conformitat dels productes agroalimentaris amb la normativa comunitària i amb la resta de disposicions que els siguin aplicables, com també assegura la protecció dels drets i els interessos legítims d'operadors i consumidors finals. A més, estableix les obligacions dels operadors econòmics i dels professionals del sector agroalimentari i regula la inspecció, el control i el règim sancionador en matèria de qualitat i conformitat agroalimentàries (art. 1). Tot l'anterior, com exposa el preàmbul, amb la pretensió de regular tot el sector i amb l'objectiu de «garantir la conformitat dels productes agroalimentaris en les fases de producció, transformació i distribució, tret dels aspectes sani-

taris, veterinaris i de protecció de la salut [...] i establir els mecanismes de coordinació entre els organismes corresponents que garanteixin als consumidors la qualitat i la seguretat dels aliments i la lleialtat de les transaccions comercials» (par. sisè). Aquesta Llei ha estat desenvolupada pel Decret 285/2006, de 4 de juliol.

En concret, i circumscrivint-nos al règim sancionador, que conforma el gruix del nostre Dictamen, cal mencionar que la mateixa LDQA fa derivar la regulació del Reglament (CE) núm. 882/2004, a què ens hem referit i al qual cal afegir, en l'àmbit estatal, el Reial decret 1945/1983, de 22 de juny, pel qual es regulen les infraccions i sancions en matèria de defensa del consumidor i de la producció agroalimentària (en concret, pel que ara ens ocupa, quant al règim previst per a la defensa de la qualitat d'aquesta última). Aquest Reial decret ha tingut vigència en algunes comunitats autònomes, que no l'han substituït fins a la data, i s'ha complementat amb el Reial decret 1398/1993, de 4 d'agost, pel qual s'aprova el reglament del procediment per a l'exercici de la potestat sancionadora, de caràcter general i subsidiari.

Per la seva banda, la Llei catalana 14/2003, que acabem d'esmentar, dedica el títol IV (art. 52 a 64) al règim i al procediment sancionador en matèria de qualitat agroalimentària, que cal complementar, si s'escau, amb el Decret 278/1993, de 9 de novembre, sobre el procediment sancionador d'aplicació als àmbits de competència de la Generalitat.

3. Com ja s'ha posat de manifest, la sol·licitud qüestiona els articles 12 a 24, i les disposicions addicional primera, transitòria única i final cinquena de la Llei.

Sens perjudici de l'examen més detallat que efectuarem en el fonament jurídic tercer, com hem dit, els articles 12 a 24, que integren el títol III, es dediquen al règim sancionador aplicable en matèria de defensa de la qualitat alimentària. Així, a més de recollir els principis generals (art. 12), la Llei fa una extensa tipificació de la tipologia d'infraccions comeses pels operadors en relació amb la legislació alimentària d'aplicació, classificant-les entre lleus (art. 13), greus (art. 14) i molt greus (art. 15) i efectua, a més, una sèrie de previsions

en relació amb la concurrència d'infraccions (art. 16) com també els subjectes responsables (art. 17), i preveu el règim relatiu a les mesures complementàries (art. 18) i l'existència de multes coercitives (art. 19).

De la mateixa manera, fixa el quadre de sancions corresponent (art. 20), els criteris de graduació per a la determinació concreta d'aquestes (art. 21), la seva publicitat (art. 22) i la possibilitat d'imposició de sancions accessòries (art. 23). Finalment, estableix una sèrie de regles entorn de la prescripció i la caducitat d'infraccions i sancions (art. 24).

Per la seva banda, la disposició addicional primera estableix un règim sancionador específic en l'àmbit de la classificació de canals del bestiar boví i porcí. La disposició transitòria única preveu la inaplicació del Reial decret 1945/1983, excepte en els articles 15 i 16, relatius a la presa de mostres i realització de proves analítiques, i l'aplicació del procediment general del Reial decret 1398/1993, citat, mentre no es desenvolupi un procediment sancionador propi.

A l'últim, com ja hem dit, la disposició final cinquena empara la LDQA en la competència de l'Estat sobre bases i coordinació general de la planificació econòmica de l'article 149.1.13 CE.

En l'escrit de sol·licitud, el Govern considera molt dubtós que l'article 149.1.13 CE pugui legitimar «una regulació completa i exhaustiva del règim sancionador que els art. 12 a 24, la disposició addicional primera i la disposició final cinquena imposen amb caràcter bàsic i uniforme per a tot l'Estat». D'una banda, atesa la manca de connexió directa i rellevant de la determinació d'aquest règim amb l'ordenació general de l'economia. De l'altra, perquè el tractament exhaustiu que s'hi fa no té caràcter directiu i esgota l'àmbit propi de regulació que correspon a la competència de la Generalitat. A més, afegeix que tampoc troba justificació en el compliment de l'obligació imposada en l'àmbit del dret europeu en l'article 55 del Reglament (CE) núm. 882/2004, perquè aquest precepte «ni imposa que el règim sancionador l'hagi d'establir el legislador estatal, ni que hagi de ser absolutament uniforme». En conseqüència, s'estaria produint la vulneració dels articles 116 i 152 EAC.

Quant a la disposició transitòria única, el Govern entén que és la Generalitat qui ha assumit la competència per legislar sobre el procediment sancionador en tots els àmbits materials competència de la Generalitat, d'acord amb l'article 159 EAC. En conseqüència, en la mesura que aquesta disposició podria excloure l'aplicació de les disposicions pròpies de la Generalitat, pot vulnerar les competències dels articles 116 i 159 EAC.

4. Per donar resposta als dubtes plantejats pel Govern i, per tant, per determinar si la normativa estatal qüestionada té base competencial per ser emesa, en el fonament jurídic següent efectuarem l'enquadrament competencial de les matèries aplicables als preceptes sol·licitats i, en el fonament jurídic tercer, examinarem els articles i les disposicions esmentats tenint en compte el cànon de constitucionalitat i estatutarietat anterior.

Segon. El marc competencial en l'àmbit de la defensa de la qualitat alimentària

Un cop delimitat l'objecte del Dictamen, exposarem el marc que regeix la distribució de competències en l'àmbit de la defensa de la qualitat alimentària, d'acord amb la Constitució i l'Estatut, per la qual cosa, d'una banda, relacionarem l'esmentat sector amb les matèries competencials a les quals es poden vincular els preceptes de la LDQA, sol·licitats pel Govern de la Generalitat. I, de l'altra, descriurem el règim competencial aplicable, tant al sector alimentari en el seu conjunt com pel que fa al seu règim sancionador, d'acord amb la distribució constitucional i estatutària de competències.

Amb aquest propòsit, determinarem l'enquadrament competencial de la qualitat alimentària i de la seva defensa, singularment d'aquesta darrera, que és precisament l'objecte fixat per la LDQA.

La sol·licitud ens demana, en concret, el nostre parer juridicoconstitucional sobre els règims sancionadors previstos a la Llei 28/2015. Aquests, des de la perspectiva competencial, po-

dem avançar que són una regulació adjectiva que segueix la matèria substantiva. En el nostre cas, per tant, cal que delimitem primer el significat de la *qualitat alimentària*, en tant que matèria substantiva, la qual expressa l'interès general a protegir, que es preserva mitjançant la previsió d'infraccions i l'adopció de mesures sancionadores. Segonament, partint de l'expressió *qualitat alimentària*, assenyalarem les matèries competencials on es pot encabir, tant en el vessant de la seva regulació material com, en especial, en el de la seva protecció.

1. En el fonament jurídic anterior hem definit la *qualitat alimentària* d'acord amb l'article 4.*b* LDQA i l'hem centrada en l'anomenada qualitat *individualitzada*, que es refereix a la regulació de les *qualitats* o característiques dels aliments, tant pel que fa a les seves especificacions, com al seu procés productiu, fins a la distribució a l'engròs.

Per això, la competència en qualitat alimentària la té qui la disposi en l'àmbit dels diferents aliments i, més en general, en el sector alimentari o de l'alimentació entès globalment.

Aquest sector, abans que els diferents productes siguin posats a disposició del consumidor, no sembla a priori integrar-se de forma unitària en cap matèria competencial concreta esmentada a la Constitució (art. 148.1 i 149.1 CE). Per tant, pot ser assumit per les comunitats autònomes (art. 149.3 CE), cosa que van fer en els respectius estatuts d'autonomia aparentment sota un ventall de matèries competencials diverses. En aquest sentit, s'observa, d'entrada, una fragmentació material, d'acord amb la procedència específica de cada producte alimentari.

D'aquesta manera, la regulació dels distints productes alimentaris trobaria empara en títols competencials com ara l'agricultura, la ramaderia, la pesca marina o fluvial, la piscicultura, la cinegètica o la silvicultura. Cada títol competencial específic donaria cobertura a la normativa sectorial que es dicti, tenint en compte, a més, la forta cessió de competències que s'ha produït en favor de la Unió Europea, la qual ha normat amb detall tot allò relacionat amb els aliments i els seus derivats, especialment els procedents del sector agrícola, que constitueix una de les seves polítiques econòmiques més significatives.

La transcendència dels aliments i de l'alimentació implica també la seva incidència en diferents camps com el social, el sanitari, l'econòmic i l'ambiental, que explicaria la intervenció d'altres títols competencials més generals, quan la regulació pretén assolir llurs finalitats. Així, a tall d'exemple, la normativa de seguretat alimentària s'encamina a preservar la salut del consumidor final, mentre que el control dels residus alimentaris s'encabeix en el medi ambient. D'altra banda, els productes alimentaris tenen un impacte significatiu en l'economia, que ha implicat una regulació europea exhaustiva, així com una transposició de la dita normativa a l'Estat espanyol.

Pel que fa a la perspectiva econòmica i sanitària dels aliments, l'article 116 EAC, que es refereix a la competència de la Generalitat respecte del sector agroalimentari, diu que aquesta ha de respectar el que estableixi l'Estat en exercici de les competències que li atribueix l'article 149.1.13 i .16 CE (d'una banda, bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica i, de l'altra, bases i coordinació general de la sanitat).

La Llei 28/2015, que estem dictaminant, en l'article 2.1, delimita el seu àmbit d'aplicació. Per una part, hi inclou els aliments definits i descrits pel Reglament (CE) 178/2002 del Parlament Europeu i del Consell, així com distintes activitats relacionades amb el procés de producció i distribució. Com hem dit en el fonament jurídic anterior, els aliments són les substàncies o els productes que poden ser ingerits per les persones (art. 4.*a* LDQA, coincident amb el Reglament europeu citat i amb la definició de producte agroalimentari de l'art. 3 de la Llei catalana 14/2003 de qualitat alimentària, que també inclou els destinats a l'alimentació animal i els considerats productes diferenciats o revalorats, no inclosos en la LDQA).

Per l'altra, n'exclou tant la producció primària com l'oferta per al consumidor final, la regulació amb la finalitat de preservar la seguretat alimentària i de benestar animal, així com determinats productes com els ecològics, els modificats genèticament o els irradiats. En conseqüència, la LDQA, en deixar de banda la seguretat alimentària, omet la crida esmentada a l'article 149.1.16 CE, que tampoc se cita com a títol habilitant per dictar la Llei. La competència sobre sanitat no regula es-

trictament els aliments, sinó que pretén regular les substàncies que s'hi contenen i que poden tenir afectacions nocives per a les persones, ordenació que respon a la denominació de *seguretat alimentària*, exclosa expressament per la LDQA (art. 2.2). Conseqüentment, tampoc no hem d'examinar la competència de la Generalitat recollida a l'article 162.3.*b* EAC, respecte de la sanitat alimentària.

En canvi, la LDQA fonamenta la seva emissió, tant en el preàmbul com en la seva disposició final cinquena, en el precitat article 149.1.13 CE, com també feia recentment, entre d'altres títols, la Llei 12/2013, de 2 d'agost, de mesures per millorar el funcionament de la cadena alimentària.

Recordem que la qualitat alimentària evoca de forma natural, a més dels atributs o de les propietats de les coses, aquells que la fan beneficiosa o li donen més valor, revalorant-la. En aquest sentit, es distingeixen els aliments amb una diversitat de mencions o denominacions, que constitueixen els productes de major qualitat. Aquesta significació ha estat la predominant en la normativa internacional, europea i catalana, la qual troba encaix en l'article 128 EAC (sobre les denominacions de qualitat, examinades en el DCGE 18/2010, de 19 de juliol), i que tanmateix hem de desestimar atesa la concepció individualitzada i no diferenciada del mot *qualitat* en la Llei que dictaminem i que era l'objecte principal de la regulació catalana per la Llei 14/2003 sobre qualitat agroalimentària, tot i que també s'aplica a la qualitat individualitzada o no diferenciada.

Igualment hem de rebutjar, en principi, que la matèria concernida sigui la de l'establiment de normes de protecció dels consumidors, ja que la LDQA queda *expressis verbis* a les portes de la distribució al detall. En aquest sentit, no podem considerar com a prevalent la competència exclusiva de la Generalitat en matèria de consum de l'article 123 EAC en relació amb tota la LDQA, ni tampoc és aplicable el més llunyà article 121.1.*e* EAC sobre comerç. Això malgrat que algunes mesures, en particular les referents a l'etiquetatge, poden tenir com a finalitat la informació i la protecció dels consumidors, que encaixa amb el precitat article 123 EAC, que qualifica d'exclusiva la competència de la Generalitat.

A més, la LDQA no regula qüestions generals relatives a la qualitat alimentària sinó que se centra, d'acord amb la intitulació de la Llei i es desprèn del seu articulat, de forma quasi exclusiva, en la seva *defensa*, això és, en els mecanismes de control i en el règim sancionador de les especificacions i el procés de producció dels aliments. Per tant, haurem d'establir si la defensa de la qualitat alimentària queda emparada per l'article 149.1.13 CE, que sustenta formalment la norma que dictaminem, o envaeix les matèries sectorials que corresponen a la Generalitat, atès que aquesta i altres comunitats han regulat aspectes generals i tècnics de l'alimentació i de la qualitat dels aliments.

2. A continuació, examinarem el règim competencial que tindrem en compte per a la seva aplicació. Dedicarem primer la nostra atenció a la competència horitzontal reservada a l'Estat per l'article 149.1.13 CE. I, després, ens endinsarem en les competències sobre diversos sectors relacionats amb l'alimentació, assumides per l'Estatut.

A) El títol competencial citat expressament a la LDQA és, com hem dit, el de les bases i la coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica *ex* article 149.1.13 CE. Aquesta competència reservada a l'Estat ha estat examinada pel Tribunal Constitucional i per aquest Consell en diverses ocasions (per tots, vegeu les referències del DCGE 13/2013, FJ 2.4). Raó per la qual resumirem la doctrina establerta i ens remetrem a les sentències i els dictàmens més significatius, així com als que tinguin relació amb la qüestió particular que ara ens ocupa: la incidència d'aquesta competència transversal en l'àmbit alimentari, en especial pel que fa al règim sancionador.

En aquest sentit, en el DCGE 13/2013 enteníem que la Llei de mesures per millorar el funcionament de la cadena alimentària, en tant que incloïa prescripcions relatives als contractes en què es formalitzen les operacions comercials, afectava de forma directa l'ordenació econòmica del sector alimentari i deixava, intencionadament, fora del seu àmbit d'aplicació la qualitat dels productes alimentaris.

És doctrina establerta la regla segons la qual és preferent el títol especial o específic sobre el de caràcter més general (entre d'altres, la STC 71/1982, de 30 de novembre, FJ 6, i, en concret, contraposant la ramaderia a la planificació de l'activitat econòmica, la STC 45/2001, de 15 de febrer, FJ 8).

Com advertia el Consell d'Estat, en el citat DCE 1281/2014 (pàg. 36), a l'avantprojecte de l'actual LDQA, el sector alimentari ha estat un espai material *ocupat* competencialment per les comunitats autònomes, especialment pel que fa als instruments de seguiment i control i el règim de sancions. Aquesta constatació permet entendre el preàmbul de la LDQA quan afirma que la nova regulació: «transita en el camí de l'homogeneïtzació en el tracte de les empreses alimentàries en tot el territori espanyol, independentment de la comunitat autònoma on s'assentin, des del punt de vista del control de qualitat i de l'aplicació del règim sancionador» (apt. IV, par. cinquè), de manera que la LDQA podria desapoderar les comunitats autònomes en l'àmbit d'aplicació de la mateixa Llei.

Nogensmenys, hem declarat, en el DCGE 2/2011, de 21 de març, FJ 2.1, que la precitada regla de preferència «no és d'aplicació lineal o automàtica» quan opera un títol horitzontal com el de l'article 149.1.13 CE perquè, en efecte, «aquest títol genèric no sempre queda desplaçat per la incidència d'un altre de més específic». Per això, caldrà determinar en cada cas concret si la norma o l'acte es projecta «sobre un sector de l'activitat que sigui important o rellevant per al desenvolupament de l'activitat econòmica en general». Si fos així i només quan es doni aquesta condició, la interpretació de la concurrència dels dos títols competencials (l'específic i el general) s'haurà de fer de forma «conjunta y armónicamente, cada cual dentro de su respectivo ámbito material de actuación» (STC 197/1996, de 28 de novembre, FJ 4), a fi d'evitar el buidament de les competències autonòmiques que es projecten sobre diversos sectors de rellevància econòmica més concrets (per totes, STC 77/2004, de 29 d'abril, FJ 4). Per aquesta raó, aquest títol horitzontal ha de ser interpretat de forma estricta quan concorre amb una matèria o un títol competencial més específic (STC 164/2001, d'11 de juliol, FJ 9).

Atesa la importància econòmica que té el sector alimentari, considerat com a conjunt, cal tenir en compte que l'Estat, en virtut de l'article 149.1.13 CE, pot establir directrius per a l'ordenació d'un sector en particular (STC 34/2013, de 14 de febrer, FJ 4.*b*, entre d'altres), quan s'adverteixi una directa i significativa incidència sobre l'activitat econòmica general (per totes, STC 128/1999, d'1 de juliol, FJ 7). D'aquesta manera, la competència estatal està doblement limitada: d'una banda, cal assegurar «que el ejercicio de la competencia estatal no elimina por completo la competencia autonómica colindante y [d'altra banda] la segunda de las condiciones, al requerir que haya un principio al que se encamine la intervención estatal y que ésta llegue sólo hasta donde lo exija aquél» (STC 85/2015, de 30 d'abril, FJ 2).

Per tant, no es pot fer prevaldre l'article 149.1.13 CE quan «no se advierta una directa y significativa incidencia sobre la actividad económica general de la competencia objeto de controversia», ja que suposaria «tanto como vaciar de contenido el título competencial más específico» (STC 45/2001, de 15 de febrer, FJ 8; DCGE 18/2010, de 19 de juliol, FJ 3).

A l'últim, de la importància econòmica de molts aliments n'ha tingut cura la Unió Europea, que ha regulat intensament el sector alimentari i, per tant, ha establert les bases comunes d'una quantitat ingent de productes alimentaris i dels seus derivats, així com també ha fixat directrius generals en una diversitat de normes. Sobre això, tanmateix, només hem de recordar la doctrina consolidada en el sentit de destacar la neutralitat competencial de la normativa europea (recentment, entre d'altres, STC 58/2015, de 18 de març, FJ 2, i en matèria agrícola, la STC 130/2013, de 4 de juny, FJ 2), segons la qual la seva intervenció no afecta el repartiment intern de les competències entre l'Estat i les comunitats autònomes. A la qual cosa cal afegir que el fet que la normativa europea tingui com a finalitat «"homogeneizar, aproximar o armonizar los distintos ordenamientos y que sea[n] de obligado cumplimiento por todas las autoridades o instituciones, centrales y descentralizadas, de los Estados miembros y que, incluso, pueda[n] tener un efecto directo, no significa que las normas estatales que las adapte[n] a nuestro orde-

namiento deban ser consideradas necesariamente 'básicas'".» (STC 34/2013, FJ 3).

B) Per sectors, hem subratllat la importància quantitativa i predominant del sector agrícola i ramader en l'àmbit d'actuació de la LDQA, que es correspon amb l'article 116.1 EAC, sense excloure'n d'altres, com ara els recollits en l'article 119 EAC.

La Constitució no esmenta, com hem subratllat, els aliments o el sector de l'alimentació com a matèria competencial explícita, només fa referència a l'agricultura i la ramaderia (art. 148.1.7 CE), a la pesca marítima (art. 149.1.19 CE), a la pesca en aigües interiors, la de marisc i a l'aqüicultura, a la caça i la pesca fluvial (art. 148.1.11 CE) i als espais forestals (art. 148.1.8 CE). Aquestes matèries, assumibles per les comunitats autònomes, s'orienten més aviat a l'ordenació de cada sector, sigui l'agrícola, el ramader o el pesquer, entre d'altres.

En canvi, l'Estatut d'autonomia de Catalunya, en la redacció de 2006, recull l'expressió sector agroalimentari de forma diferenciada, ja utilitzada per la mencionada Llei 14/2003. Així, l'article 116.1.*a* i .2.*a* EAC esmenta separadament, després de la referència a l'agricultura i la ramaderia, el sector agroalimentari, com a submatèria específica distinta d'aquestes.

Aquest sector, a pesar que conté el prefix *agro-*, no es pot circumscriure només a l'àmbit agrícola, sinó que, d'acord amb la definició prèvia d'aliment en la normativa europea i catalana, cal entendre que comprèn tots els aliments, sigui quina sigui la seva procedència (ramaderia, pesca…).

Aquesta és la interpretació sostinguda en el nostre Dictamen 13/2013, sobre la cadena alimentària, en el qual ja donàvem a l'expressió sector agroalimentari un abast general, que incloïa tots els aliments. Així dèiem:

> «[a]quest sector, diferenciat de l'agrícola i el ramader, presenta la característica específica d'incloure totes les activitats relacionades amb la producció d'aliments i productes alimentaris, tant en la fase agrària com en la de transformació industrial i distribució.» (FJ 2.2)

L'article 116.1 EAC diu que correspon a la Generalitat aquesta competència de forma exclusiva, la qual inclou genè-

ricament: «a) [l]a regulació i el desenvolupament de [...] el sector agroalimentari». I, més en concret, «b) [l]a regulació i execució sobre la qualitat, la traçabilitat i les condicions dels productes agrícoles i ramaders, i també la lluita contra els fraus en l'àmbit de la producció i la comercialització agroalimentàries», que és la competència més específica. Sobre aquest particular, en el DCGE precitat, destacàvem que la traçabilitat s'ha convertit, a causa de l'extensa regulació europea, en un element substancial de la regulació de l'alimentació, tot i que inicialment tenia una connexió directa amb la seguretat alimentària. I, pel que fa a la lluita contra el frau, sosteníem que si bé pot incloure mesures de caire molt divers «s'ha de portar a la pràctica mitjançant la utilització de potestats administratives de control, inspecció i, si és el cas, sanció» (FJ 2.2).

En aquest sentit, en la competència de la Generalitat sobre alimentació s'engloben tant les característiques dels aliments com la producció i la logística. Per tant, tots els elements substantius de la LDQA, de caràcter agrícola o ramader, són definits per l'Estatut com a competència de caràcter exclusiu, que no treu la incidència de l'article 149.1.13 CE, el qual pot tenir més afectació en relació amb la competència compartida sobre la planificació del sector agroalimentari (art. 116.2.*a* EAC), i així ha succeït a la pràctica.

La resta d'aliments, que no tenen una procedència exclusivament agrícola, es poden encabir també dins de les competències de la Generalitat de l'article 116 EAC sobre el sector alimentari, sense forçar el sentit d'aquest precepte, ja que engloba la major part del dit sector. De fet, no correspon actualment, després de la reforma estatutària, integrar-los dins d'altres competències sectorials, com ara la ramaderia (art. 116.1 i .2 EAC), la pesca marítima i recreativa en aigües interiors (art. 119.2 EAC), la pesca fluvial (art. 119.1 EAC), el marisqueig i l'aqüicultura (art. 119.3.*a* EAC) i la caça (art. 119.1 EAC). Així com la competència sobre la regulació i el règim d'intervenció administrativa i de l'aprofitament de la forest (art. 116.2.*b* EAC) o la competència en matèria d'indústria (art. 139.1 i .2 EAC). En aquests supòsits preval ara la regulació de l'activitat, més que no pas els aliments o els productes alimentaris que en resulten.

En definitiva, la submatèria alimentària se sotmet, per regla general, al règim de l'article 116 EAC, tant en relació amb les qualitats i el procés de producció dels aliments (apt. 1r), com pel que fa a la planificació (apt. 2n), amb el límit que suposa el respecte al que estableixi l'Estat en exercici de la competència que li atribueix l'article 149.1.13 CE.

3. Respecte del règim competencial aplicable a les infraccions i sancions, hi ha també una jurisprudència consolidada, de la qual n'extractarem els criteris més generals. I, seguidament, centrarem la nostra exposició en la doctrina jurisprudencial, quan hi intervé competencialment l'article 149.1.13 CE.

Com a qüestió prèvia, cal posar de manifest que no existeix un marc sancionador dictat amb caràcter general pel legislador estatal. La Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú (LRJPAC) va renunciar a emprendre la regulació a l'empara de l'article 149.1.18 CE, de forma que no existeix un règim ni un procediment sancionador de caràcter bàsic, la qual cosa no treu que aquesta norma es fonamenti en principis constitucionals que són d'aplicació, amb independència del títol competencial esmentat. D'aquesta manera, el títol IX de la LRJPAC recull els principis aplicables a la potestat i al procediment sancionadors, com ara els de legalitat, irretroactivitat, tipicitat o proporcionalitat. A més, en cada cas, la configuració concreta del procediment sancionador caldrà que s'ajusti «al administrativo común» (per totes, STC 218/2013, de 19 de desembre, FJ 5).

El Reial decret 1398/1993, com hem dit, té caràcter subsidiari i tampoc no és una norma bàsica, de manera que la seva aplicació se centrarà en aquelles matèries en les quals l'Estat té competència normativa plena. El règim competencial en matèria de règim jurídic i procediment de les administracions públiques l'hem examinat en aquest Consell (per tots, el DCGE 17/2010, de 15 de juliol, FJ 2).

En conseqüència, tenint en compte el que s'ha dit, la Generalitat pot «adoptar medidas e incluso normas administrativas sancionadoras» (STC 100/1991, de 13 de maig, FJ 4). En aquest sentit, l'article 159.1.*b* EAC reconeix la competència de

la Generalitat, en matèria de règim jurídic i procediment de les administracions públiques, quant a les «potestats de control, inspecció i sanció en tots els àmbits materials de competència de la Generalitat». Per tant, la Llei 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya, regula els elements estructurals del procediment sancionador (art. 102 a 106), que tenen el seu desenvolupament a l'Administració de la Generalitat en el Decret 278/1993, de 9 de novembre, sobre el procediment sancionador d'aplicació als àmbits de competència de la Generalitat.

Efectivament, tal com ha sostingut el Tribunal Constitucional i la nostra doctrina consultiva (entre d'altres, STC 37/2002, de 14 de febrer, FJ 13, i 218/2013, de 19 de desembre, FJ 5; així com el DCGE 17/2014, de 14 d'agost, FJ 6), des de la perspectiva competencial, el dret administratiu sancionador no és una competència diferenciada, com anunciàvem al començament d'aquest fonament. A parer del Tribunal «no constituye un título competencial autónomo» (STC 156/1995, de 26 d'octubre, FJ 7), sinó que té caràcter instrumental en relació amb la matèria principal. Al nostre parer, és una funció *connexa* a la matèria competencial sobre la qual versen les infraccions i les sancions (DCGE 13/2013, FJ 3.4.*A*, amb citació de la STC 124/2003, de 19 de juny, FJ 8, i, entre d'altres, STC 331/2005, de 21 de desembre, FJ 17, i STC 135/2013, de 6 de juny, FJ 4).

D'aquesta manera, la competència sobre la regulació del règim sancionador segueix la competència substantiva (STC 156/1995, FJ 7; DCGE 17/2014, FJ 6, i 6/2013, de 8 de juliol, FJ 3). Per aquest motiu, es pot modular d'acord amb la «intensitat» o l'«abast» d'aquesta (DCC núm. 287, de 19 de febrer de 2008, i DCGE 13/2013, FJ 3.4.*A*, respectivament, així com també la STC 130/2013, de 4 de juny, FJ 13).

És a dir, la regulació del règim sancionador serà completa si la legislació sobre la matèria correspon competencialment a l'Estat i limitada si només li competeixen les bases o aquestes es restringeixen a uns mers criteris orientadors. Així, en els darrers casos, la configuració del règim sancionador quedarà acotada a l'ordenació de mínims i fixació de les línies principals, deixant el desenvolupament legislatiu a les comunitats

autònomes, les quals poden establir infraccions i sancions que «sólo serán constitucionalmente legítimas si encuentran conexión precisa con preceptos sustantivos que, efectivamente, tengan tal cobertura» (STC 130/2013, FJ 13).

En aquest sentit, primerencament, la STC 227/1988, de 29 de novembre de 1988, va considerar que les prescripcions relatives al règim d'infraccions i sancions de la Llei estatal d'aigües eren bàsiques, perquè «establecen de manera general los tipos de ilícitos administrativos [...], los criterios para la calificación de su gravedad y los límites mínimos y máximos de las correspondientes sanciones» (FJ 29), cosa que constitueix l'esquema bàsic d'un règim sancionador.

En efecte, com recordàvem en el DCGE 6/2013, FJ 3.3, l'Estat pot fixar bases en el règim sancionador mentre estableixi amb caràcter bàsic «un catálogo mínimo de conductas —ampliable por el legislador autonómico—» (STC 156/1995, FJ 8), que s'hauran de considerar infraccions, algunes de les quals tindran la qualificació de greus. O «tipos de carácter genérico o abierto» a fi de deixar «con claridad, un espacio para la legislación autonómica» (STC 135/2013, de 6 de juny, FJ 4.*g*). D'altra banda, pot també indicar «los criterios generales para la determinación de la gravedad de las infracciones, así como una escala de sanciones con unos límites máximos y mínimos». En qualsevol cas, «no son sino clasificaciones genéricas "necesitadas por sí mismas de un desarrollo legislativo a cargo de las Comunidades Autónomas"» (STC 156/1995, FJ 8).

En aquests casos, l'Estat, quan intervé amb títol suficient, pot regular les sancions per assegurar l'eficàcia dels principis ordenadors de cada sector (STC 34/2013, FJ 20 i 21, amb referència a la STC 186/1988, FJ 6), fins allà on sigui necessari per complir els objectius bàsics als quals s'encamina la llei.

A tall il·lustratiu, en un supòsit de seguretat alimentària, que es recondueix igualment al règim competencial de bases-desenvolupament (art. 149.1.16 CE i 162.3.*b* EAC), d'acord amb la doctrina jurisprudencial general, el Tribunal Constitucional ha sostingut que la Generalitat pot desenvolupar els principis bàsics de l'ordenament sancionador estatal, «llegando a modular tipos y sanciones [...] porque esta posibilidad es inseparable de las exigencias de prudencia o de oportunidad, que

pueden variar en los distintos ámbitos territoriales» (STC 87/1985, de 16 de juliol, FJ 8, i STC 37/2002, FJ 12).

Seguidament centrem la nostra atenció en la cobertura que pot donar l'article 149.1.13 CE a la regulació d'un determinat règim sancionador. Així, hem afirmat —al DCGE 13/2013— que aquest precepte constitucional «només inclou funcions d'establiment de les bases i de coordinació» i que «s'ha d'ajustar a criteris finalistes i d'excepcionalitat» (FJ 2.4), ja que, segons el Tribunal, el precepte esmentat només ha d'arribar fins on ho exigeixi el principi que li dóna suport. Aquest límit «se deduce partiendo de la finalidad perseguida por las medidas en cada caso adoptadas» (STC 104/2013,de 25 d'abril, FJ 5, reiterant la STC 186/1988, de 17 d'octubre, FJ 7).

Per tant, l'article 149.1.13 CE permetrà incidir en el règim sancionador de la matèria substantiva que es protegeix. I ho farà mitjançant la tècnica de les bases, exposada reiteradament pel Tribunal Constitucional i per aquest Consell (per tots, el DCGE 10/2010, de 22 de juny, FJ 2.2, i la STC 211/2014, de 18 de desembre, FJ 4). Tot això respectant les garanties constitucionals relatives al règim sancionador, que fonamentalment deriven dels articles 9.3, 24 i 25 CE (per totes, STC 87/1985, de 16 de juliol, FJ 8, i DCGE 17/2014, FJ 6) i que, com hem esmentat, es desenvolupen a la LRJPAC (art. 127 a 137).

Per completar això anterior, hem d'afegir la possible intervenció estatal en l'àmbit de les competències de les comunitats autònomes, quan existeix un «esquema» sancionador estatal d'infraccions i sancions (STC 87/1985, FJ 8). Al seu torn, aquestes poden modular tipus i sancions, que, en el cas que difereixin qualitativament i substancial dels establerts com a esquema bàsic per l'Estat, no han de suposar un trencament de la unitat d'allò fonamental del dit esquema. A més, les previsions autonòmiques, per ser acceptades, no han de poder ser qualificades de no raonables i desproporcionades al fi perseguit per la norma autonòmica (STC 87/1985, FJ 8, i STC 136/1991, de 20 de juny, FJ 1).

Per abordar aquesta qüestió, d'acord amb el Tribunal Constitucional, caldrà fer primer un judici d'equivalència, per comprovar que es tracta de situacions comparables i, després, un judici de justificació de la desigualtat de tractament, parant

atenció a si aquesta disposa d'un fonament raonable i proporcionat en relació amb el fi perseguit (STC 136/1991, FJ 1). Tanmateix, en aquest Dictamen, no ens pertoca avaluar la constitucionalitat d'una regulació autonòmica, per la qual cosa és adient aquest test d'igualtat, sinó que, per contra, el que es tracta d'examinar és una llei estatal en abstracte. A més, cal recordar que, competencialment, aquest judici es fa sobre la base de l'article 149.1.1 CE, destinat a preservar la igualtat dels espanyols pel que fa als drets i deures constitucionals, però no avalua la regulació dels sectors materials en els quals s'insereixen (STC 61/1997, de 20 de març, FJ 7.*b*, i DCGE 17/2014, FJ 6).

Com a resum del que hem dit fins ara, d'acord amb l'article 149.1.13 CE, l'Estat podrà incidir justificadament en el règim sancionador d'un àmbit material concret, quan la naturalesa econòmica del sector exigeixi l'establiment d'unes bases comunes, que no s'han d'excedir de la fixació d'uns principis generals que permetin una normació autonòmica de detall per part de les comunitats autònomes, d'acord amb l'estructura del règim competencial compartit, fonamentat i constret a la planificació econòmica i a l'ordenació del sector.

Respecte de la Llei que estem dictaminant, podem avançar que la regulació de la competència substantiva, la qualitat alimentària individualitzada, com també les obligacions que se'n deriven i que donen lloc al règim sancionador de la LDQA, no estan precisades en aquesta Llei, la qual cosa dificulta enormement la tasca de connectar, de forma inequívoca, el règim sancionador amb els preceptes substantius, així com identificar quins d'aquests són bàsics.

Només hi ha una genèrica afirmació del caràcter bàsic de tota la Llei, referida a la defensa de la qualitat alimentària, de dubtosa tècnica, sense assenyalar, com hem indicat, quines són les bases precises que s'han de respectar com a tals, ni quines són les obligacions bàsiques sobre les quals s'assenta el règim sancionador.

El Tribunal ha entès, en la STC 69/1988, de 19 d'abril, que la seva doctrina consolidada sobre normes bàsiques:

> «se complementa con elementos formales dirigidos a garantizar una definición clara y precisa de los marcos básicos delimitadores de las competencias autonómicas que, siendo fácil-

> mente recognoscibles, evite la incertidumbre jurídica que supone para las CC.AA. asumir, sin dato orientativo alguno, la responsabilidad de investigar e indagar, en la masa ingente de disposiciones legislativas y reglamentarias estatales, una definición que es al Estado a quien corresponde realizar por encargo directo de la Constitución.» (FJ 6)

La regulació de la matèria substantiva sobre determinats aliments i els seus derivats ha estat dictada, o bé abans de l'establiment del règim autonòmic, o bé per normativa autonòmica, o bé, de forma més recent, per normativa comunitària europea i transposada per l'Estat. En aquest sentit, el Consell d'Estat va dir que la matèria «desde la perspectiva del derecho constitucional español y del bloque de la constitucionalidad» és de regulació autonòmica, per la qual cosa s'hauria de reconsiderar l'avantprojecte (DCE 1281/2014, pàg. 44).

El règim competencial del dret administratiu sancionador dels aliments i de la qualitat alimentària serà l'aplicable d'ordinari al de la competència de la Generalitat, d'acord amb el que hem dit abans sobre l'article 116 EAC, amb la incidència general de l'establiment de bases emparades per l'article 149.1.13 CE.

Respecte d'alguns aliments o subsectors específics, excepcionalment, per raó de la seva especial significació i qualitat, el Tribunal ha admès que l'Estat pugui intervenir de forma més intensa, d'acord amb l'article 149.1.13 CE, a partir de la rellevància del mercat del producte alimentari en qüestió, «hacia el exterior por su dimensión y hacia el interior por la generalización territorial de la producción» (STC 74/2014, de 8 de maig, FJ 4).

Així, en alguns casos, com ara el vi de qualitat o l'oli verge, el Tribunal ha justificat normes especialment limitadores de la competència autonòmica emparant-se en el dit precepte (les STC 186/1988, de 17 d'octubre; 34/2013, i 74/2014, respectivament), no només respecte de la matèria substantiva, sinó també, consegüentment, en tant que adjectiva, respecte del règim del dret sancionador.

D'una banda, la STC 186/1988 va reconèixer la competència estatal per a la consecució d'objectius de política sectorial, a fi de fomentar el mercat dels bons vins (FJ 7).

Posteriorment, en la STC 34/2013, s'afirma, per un cantó, que: «en el concreto sector del vino este Tribunal ha reconocido que el Estado puede en virtud de esta competencia perseguir objetivos de política sectorial», que han de servir per avaluar la legitimitat de la legislació estatal (FJ 9). En l'article 12 de la Llei 24/2003, de 10 de juliol, de la vinya i del vi, s'estableixen uns principis, com a part essencial del subsector vitivinícola, que tenen, almenys dos d'ells (citats pel Tribunal), una repercussió econòmica immediata. Per tant, en la mesura que la regulació pot «incidir de un modo determinante en el adecuado funcionamiento del mercado», constitueixen objectius de política sectorial, que l'Estat pot fixar en virtut de l'article 149.1.13 CE.

I, per l'altre, en el supòsit que el Tribunal enjudiciava, es diu que la Generalitat reconeix que determinades prescripcions de la Llei 24/2003 són bàsiques (FJ 19), per la qual cosa, en formar part aquestes de la matèria substantiva, ha de carregar consegüentment amb la normativa sancionadora connexa. Amb tot, l'argumentació genèrica d'aquesta darrera Sentència, sobre un subsector alimentari, ha estat críticament contestada amb la formulació d'un vot particular sustentat per cinc magistrats, a causa de l'aplicació extensiva en el sector vitivinícola de l'article 149.1.13 CE.

Per al Tribunal Constitucional, el foment en el mercat estatal i internacional de vins de qualitat i l'augment de la competitivitat de la producció vitivinícola són objectius que pot fixar el legislador estatal en exercici de la competència per a l'ordenació general de l'economia. Tot i això, cal comprovar si els preceptes qüestionats contenen mesures directament connectades amb l'assoliment efectiu dels objectius d'ordenació general del sector i no van més enllà d'allò requerit pels principis de protecció de la qualitat i de la competència (STC 82/2013, d'11 d'abril, FJ 4).

D'altra banda, sobre les llistes de tastadors d'oli d'oliva verge, conflicte de competència resolt per la STC 74/2014, el Tribunal restringeix l'exercici de la competència a l'àmbit duaner i aranzelari, exclusiu de l'Estat (FJ 5), mentre que, excepcionalment, pel que fa als assajos d'aptitud, els considera una qüestió tècnica que, segons el Tribunal, consent una mesura singular,

pel fet que és avalada per l'article 149.1.13 CE, la qual es projecta sobre un subsector de l'àmbit alimentari (FJ 3 i 6).

Tercer. Aplicació del cànon de constitucionalitat i d'estatutarietat als preceptes sol·licitats

1. La sol·licitud, com hem sintetitzat en el fonament jurídic primer d'aquest Dictamen, demana el nostre parer respecte dels tres règims sancionadors continguts en la LDQA (així com del seu fonament competencial, fixat en la disposició final cinquena): el règim d'infraccions i sancions general, aplicable en matèria de defensa de la qualitat alimentària (art. 12 a 24 LDQA); el règim sancionador aplicable en el subàmbit de la classificació de canals de boví i porcí (disposició addicional primera LDQA), i el manteniment del règim sancionador previst al RD 1945/1983, només respecte a la presa de mostres i anàlisis (disposició transitòria única LDQA).

D'acord amb el que hem exposat en el fonament jurídic anterior, la regulació de les infraccions i de les sancions depèn competencialment de la matèria a la qual es vinculen, en la mesura que «las normas que tipifican infracciones y establecen sanciones no son sino parte de las normas que enuncian los deberes y obligaciones cuyo incumplimiento se tipifica» (STC 156/1995, FJ 7). Per tant, la regulació sancionadora serà o no constitucional i estatutària, en gran part, segons s'hi consideri l'ordenació principal de la matèria substantiva. En coherència amb això anterior, el qüestionament del títol sancionador de la Llei 28/2015 hauria de portar aparellat ineludiblement el de la regulació de la matèria substantiva a la qual el règim sancionador es connecta, almenys respecte del que es conté de forma explícita a la mateixa Llei. Per tant, hauria estat convenient, per part de la petició, una exposició de la posició del sol·licitant en relació amb la constitucionalitat i l'estatutarietat de la matèria substantiva, a la qual es refereix el règim sancionador qüestionat.

Així mateix, partint de l'acceptació de la incidència de l'article 149.1.13 CE, que es desprèn de l'argumentació principal de la sol·licitud, hauria estat útil que es precisés si aquest

títol competencial es pot fer extensiu a tot el sector alimentari, com es desprèn del tractament global que apunta l'Estatut i la LDQA, o només s'ha de circumscriure a aquells subsectors, aliments o derivats que tenen un impacte econòmic significatiu per al conjunt de l'Estat, per tal de valorar el possible tractament diferenciat per subsectors en atenció a la diferent magnitud de la seva incidència econòmica, cosa que requereix al·legar i argumentar de forma precisa (STC 34/2013, FJ 9, i, en el mateix sentit, STC 135/2013, FJ 4.*g*).

A això anterior se suma la dificultat que resulta del fet que la LDQA no precisa en la norma, ni les referencia, quines són les bases, qüestió criticada pel Tribunal en la ja citada STC 69/1988, FJ 6. Aquesta absència de concreció complica enormement, per no dir que fa quasi impossible, escatir si aquestes bases per determinar s'apliquen correctament en el règim sancionador establert, atès que aquest només serà constitucional si ho són les bases que el sostenen. Un problema ulterior consisteix en el fet que el legislador estatal, en comptes d'indicar els preceptes de la LDQA inqüestionablement bàsics, l'assenyala tota com a tal. I, per això, la disposició final cinquena disposa que la Llei *in totum* es dicta a l'empara de la competència de l'Estat sobre bases i coordinació general de la planificació econòmica de l'article 149.1.13 CE.

A l'últim, hem de recordar que el Tribunal Constitucional, en una diversitat de resolucions, adverteix els recurrents que les seves al·legacions d'inconstitucionalitat han de contenir una argumentació concreta respecte de per què els preceptes impugnats no responen a la noció de bases de la planificació general de l'activitat econòmica o bé, en el supòsit que hi siguin d'aplicació, de per què la regulació estatal s'extralimita, depassant el significat jurisprudencial de les bases, concretat en «los principios normativos generales que informan u ordenan una determinada materia, constituyendo, en definitiva, el marco o denominador común de necesaria vigencia en el territorio nacional. Lo básico es, de esta forma, lo esencial, lo nuclear, o lo imprescindible de una materia» (per totes, STC 211/2014, FJ 4, basada, entre d'altres, en la STC 1/1982, de 28 de gener, FJ 1).

Per tant, la impugnació que es faci, si escau, davant el Tribunal Constitucional, no hauria de ser genèrica, i afectar tot el règim sancionador, sinó específica per a cada precepte que es qüestioni. La raó que dóna el Tribunal per justificar aquesta exigència és que qui impugna ha de provar la inconstitucionalitat, ja que la interposició d'un recurs contra una norma topa amb la presumpció de constitucionalitat de les lleis (STC 34/2013, FJ 9, amb citació de la 49/2008, de 9 d'abril, FJ 4). Això és així especialment quan s'accepta el títol competencial que permet a l'Estat establir les bases. De manera que caldrà argumentar, de forma tan detallada com sigui possible, els retrets específics de constitucionalitat i d'estatutarietat de les disposicions qüestionades del règim sancionador.

Amb aquests condicionants, donarem resposta al Govern de la Generalitat i aplicarem el cànon de constitucionalitat i d'estatutarietat, que hem exposat en el fonament anterior, als preceptes respecte dels quals se'ns demana Dictamen.

2. L'article 12 LDQA, capçalera del títol III de la Llei, dedicat al règim sancionador de la defensa de la qualitat alimentària, porta la rúbrica «Principis generals».

El seu apartat primer reconeix que la legislació alimentària és dictada per una pluralitat d'autoritats competents, entre les quals hi són les comunitats autònomes amb competència sobre la qualitat alimentària. A més, continua dient que les infraccions poden ser qualificades com a lleus, greus o molt greus, seguint la classificació bàsica que es dedueix, sense dificultats, de l'article 132 LRJPAC. En aquest sentit, la Llei enuncia els principis normatius rectors de l'exercici i contingut de la potestat sancionadora, dins de l'establiment de les normes bàsiques del procediment administratiu en el sector alimentari. No obstant això, el mateix apartat, *in fine*, fixa que la consideració d'infracció administrativa ho serà «d'acord amb la tipificació d'infraccions realitzada en aquest títol», per la qual cosa aquesta remissió seguirà la conclusió de constitucionalitat i d'estatutarietat a què arribem en analitzar la tipologia d'infraccions dels articles 13 a 15.

L'apartat segon prescriu que les sancions aplicables a les infraccions són les fixades en aquest títol de la Llei, en funció

de la qualificació preestablerta. La remissió, en aquest cas, es refereix a la mera classificació en lleus, greus i molt greus. Aquest reenviament serà legítim en la mesura que l'article 20.1 LDQA, objecte de remissió, es declari conforme a la Constitució i a l'Estatut.

Finalment, l'apartat tercer de l'article 12 LDQA recorda a les autoritats en matèria alimentària que han de traslladar les actuacions a les autoritats sanitàries competents quan hi hagi risc per a la salut, la qual cosa és admetre que, quan els productes alimentaris poden ser perjudicials per a les persones que els ingereixen, el títol competencial prevalent és el de la sanitat (art. 149.1.16 CE), respectant la distribució bases-desenvolupament.

Per tant, en la mesura que l'article 12 LDQA, que es dicta d'acord amb l'article 149.1.13 CE, trasllada a l'àmbit alimentari unes regles generals del règim sancionador, no ofereix cap tatxa d'inconstitucionalitat ni és contrari a l'Estatut, a reserva del que direm en els apartats 3 i 8 d'aquest fonament jurídic.

3. Els articles 13, 14 i 15 LDQA es dediquen, com el preàmbul indica, a la tipificació de les infraccions «comeses pels operadors en relació amb la legislació alimentària», classificant-les com a lleus, greus i molt greus, respectivament.

Com hem indicat, en la Llei manca la recopilació exhaustiva d'obligacions que, en el cas de ser desateses, donarien lloc a les infraccions respectives. Això anterior se substitueix per la simple menció a «[l]'incompliment del que disposa la legislació alimentària aplicable que recull la normativa de qualitat alimentària de compliment obligat dictada per les administracions competents en cada sector i la normativa horitzontal aplicable, així com els preceptes que recull aquesta Llei» (art. 12 LDQA). En absència de més determinació, amb la conseqüent inseguretat jurídica que pot comportar, eventualment, per a l'operador jurídic i el destinatari de la norma, podem mencionar l'article 8 LDQA, que conté les obligacions dels interessats, les quals es podrien constituir com un dels fonaments immediats d'algunes de les infraccions previstes en els articles qüestionats. Aquestes cal que responsabilitzin conductes que no permetin portar a bon fi una política econòmi-

ca comuna o vagin en contra de la unitat de mercat, ja que altrament no tindrien suport competencial per ser dictades.

Sobre això anterior, podem avançar que, amb caràcter general, la normativa qüestionada s'adreça a aquests objectius d'índole econòmica, cosa que el mateix preàmbul de la Llei justifica en la prevenció dels fraus alimentaris i la millora de la qualitat dels béns posats al mercat (apt. I, par. cinquè). I que, en allò que ens ocupa, es concreta en la correcció, per part de la legislació sancionadora, dels efectes nocius per al mercat, derivats del frau alimentari.

Endemés, cal que els preceptes que examinem constitueixin «un catálogo mínimo de conductas —ampliable por el legislador autonómico—» (STC 156/1995, FJ 8), que respongui a la naturalesa oberta de les bases, dictades a l'empara de l'article 149.1.13 CE. En aquest sentit, la tipologia d'infraccions que s'hi estableixi ha de respondre a una «protección mínima que debe ser común a todo el territorio nacional» (STC 156/1995, FJ 8).

A diferència del que acabem de dir, una simple lectura dels articles 13 a 15 LDQA ens mostra la minuciositat de la regulació estatal, que es manifesta en dos vessants. D'una banda, per la previsió d'una tipificació exhaustiva de conductes infractores en relació amb els operadors de l'àmbit alimentari i, de l'altra, per la determinació, en molts casos, dins de cada infracció concreta, d'un tipus de caràcter tancat que no admet un desenvolupament legislatiu ulterior per la comunitat autònoma. Així doncs, els preceptes qüestionats no es limiten a enunciar unes «clasificaciones genéricas "necesitadas por sí mismas de un desarrollo legislativo a cargo de las Comunidades Autónomas"» (STC 156/1995, FJ 8), ni un catàleg mínim de conductes, sinó que duen a terme una tipificació de comportaments i activitats que no deixa marge al legislador autonòmic per preveure nous tipus infractors o la concreció dels que s'hi estableixen. D'aquesta manera no permeten l'existència d'un espai per a la legislació autonòmica (STC 130/2013, FJ 13).

En conseqüència, aquesta regulació tan detallada, en no limitar-se a establir amb caràcter general els tipus d'il·lícits administratius en matèria de defensa de la qualitat alimentà-

ria, excedeix els límits d'una norma de caràcter bàsic, que, com hem repetit, ha de consistir en una ordenació de mínims i una fixació de les línies bàsiques sobre la matèria, i va més enllà del que és necessari i respectuós amb les competències exclusives de la Generalitat assumides per l'article 116.1 EAC.

Prova d'això anterior, i a títol il·lustratiu de l'exhaustivitat de la normació estatal, trobem que gran part de les infraccions previstes com a greus (art. 14, amb 25 apartats) ja estan establertes, en termes semblants i amb la mateixa extensió, a la legislació catalana aplicable (Llei 14/2003). Per tant, la Llei 28/2015 prescriu les infraccions com a bàsiques, impedint, *de facto*, en el nostre cas, que la Generalitat pugui efectuar el corresponent desenvolupament ulterior, atesa l'amplitud de conductes i la regulació nombrosa dels tipus infractors. A tall d'exemple, l'article 14.1 LDQA coincideix amb l'article 53.3.*a* de la Llei 14/2003, tot i que el primer és més detallat. Altres, com ara l'article 14.13 LDQA, tenen una formulació idèntica a l'article 53.3.*b* de la Llei 14/2003. També hi ha preceptes on la LDQA manté el sentit, però modifica el termini i amplia les condicions, comparant-lo amb la legislació catalana, com ara l'article 14.4 LDQA, en relació amb l'article 53.3.*l* de la Llei 14/2003. En la majoria de preceptes es constata una forta coincidència entre les dues normes, tot i que amb matisos, canvis o ampliacions. N'hi ha uns quants que són estrictament nous a la Llei 28/2015, com són els apartats 5, 7, 18, 19, 22 i 23 de l'article 14 LDQA, i que gairebé esgoten les infraccions possibles.

Una cosa semblant succeeix amb les infraccions lleus (art. 13), i amb les molt greus (art. 15). Es constata, per tant, que l'articulat de la Llei 28/2015, relatiu a les diferents infraccions, les regula amb molt detall i exhaustivitat, i no deixa marge a la legislació autonòmica.

En conseqüència, els articles 13, 14 i 15 LDQA s'excedeixen de les bases que pot dictar l'Estat a l'empara de l'article 149.1.13 CE i vulneren l'article 116.1 EAC. A la mateixa conclusió hem d'arribar en relació amb l'incís «d'acord amb la tipificació d'infraccions realitzada en aquest títol» que efectua l'article 12.1 LDQA.

4. Pel que fa a l'article 16 LDQA sobre la concurrència de les infraccions, la previsió és àmplia, en el sentit que aprofundeix en l'article 133 LRJPAC, que estableix el principi general del dret sancionador de *non bis in idem*, derivat de l'article 25.1 CE (STC 2/1981, de 30 de març, FJ 4).

Així doncs, en el primer apartat fixa el mode de resolució de la concurrència de dues infraccions o més, quan totes pertanyin a l'àmbit de la defensa de la qualitat alimentària. L'apartat segon es refereix a la concurrència de tipus en matèria de qualitat alimentària amb les infraccions tipificades en l'àmbit de defensa dels consumidors, prohibint que se sancioni pels dos motius, quan hi ha identitat de subjecte, fet i fonament. I l'apartat tercer prioritza la via penal quan es detecta la possible existència d'una infracció penal.

Malgrat la concreció que presenta l'article que examinem, les previsions que s'hi efectuen tenen com a finalitat última la garantia del principi de *non bis in idem* fixat com a principi del dret sancionador en l'article 133 LRJPAC, en l'àmbit d'aplicació de la Llei 28/2015, és a dir, al sector alimentari, per la qual cosa entenem que l'article 16 LDQA no és contrari a la Constitució ni a l'Estatut.

5. Per la seva banda, l'article 17 LDQA, sobre la responsabilitat de les infraccions, fa un tractament molt més extens i prolix que el de l'article 130 LRJPAC. En set apartats, l'article 17 LDQA regula els distints subjectes responsables de les infraccions, amb un enfocament divers al de l'article 54 de la Llei 14/2003, per la qual cosa es podria plantejar una certa complementarietat entre les tres normes esmentades.

La regulació d'aquesta qüestió que fa la Llei 28/2015, això és, la determinació de les responsabilitats personals i societàries dels que intervenen en el sector alimentari, d'acord amb la concreta activitat que hi desenvolupen, considerem que pot dur-se a terme, en tant que aplica a diferents subjectes, operadors del sector alimentari, el principi general de la responsabilitat de l'article 130 de la Llei 30/1992, que preveu la sanció de les persones físiques i jurídiques que resultin responsables dels fets constitutius d'infracció administrativa, la responsabilitat solidària o la indemnització per danys i perjudicis.

Consegüentment, l'article 17 LDQA està emparat per l'article 149.1.13 CE i respecta les competències atribuïdes a la Generalitat per l'article 116.1 EAC, llevat de l'incís «tipificades com a infracció en la present Llei» de l'apartat 1, que conté una remissió als articles 13 a 15, que hem considerat inconstitucionals i antiestatutaris, perquè s'excedien de les bases corresponents.

6. L'article 18 LDQA tracta de les mesures complementàries. El precepte estableix que l'autoritat competent que hagi intervingut els objectes relacionats amb les infraccions n'acorda el destí. I afegeix que les despeses originades seran a càrrec de l'infractor. Aquestes prescripcions es relacionen amb la possibilitat establerta en l'article 136 LRJPAC d'establir mesures provisionals en el marc del procediment sancionador per assegurar l'eficàcia de l'actuació administrativa.

Aquest article estableix unes regles comunes del dret sancionador aplicades al sector alimentari, per tant cobertes per l'article 149.1.13 CE, atès que l'article 116.1 EAC permet la incidència d'aquest títol horitzontal.

Consegüentment, l'article 18 LDQA no és contrari a la Constitució ni a l'Estatut.

7. L'article 19 LDQA, sobre les multes coercitives, fixa els imports i les periodicitats relacionades amb l'incompliment de l'infractor de l'obligació personalíssima derivada de la LDQA.

L'article 99 LRJPAC diu que, quan ho estableixin les lleis, les administracions competents poden imposar multes coercitives per l'execució de determinats actes del subjecte obligat. Per tant, la Generalitat, que disposa de la competència legislativa en el sector alimentari, pot desplegar directament la potestat que li permet la LRJPAC, sense que, en aquest cas, sigui necessària la interposició de la LDQA, més enllà de l'establiment d'unes bases, en virtut de l'article 149.1.13 CE (STC 128/1999, d'1 de juliol, FJ 7).

En aquest sentit, la regulació detallada de l'article 19 LDQA, que estableix quantitats, percentatges i terminis concrets, no consent el seu establiment com a base i suposa, de forma evident, un buidament de la competència de la Gene-

ralitat pel que fa al règim sancionador en l'àmbit alimentari, que li correspon desplegar legislativament a la Generalitat, d'acord amb l'article 116 EAC (per totes, STC 85/2015, FJ 2).

Tanmateix, en aquest article 19 LDQA hi ha també unes previsions de caràcter general, que no són objectables per les raons abans dites. Concretament, el primer paràgraf de l'article 19.1, en la mesura que es limita a introduir la figura de les multes coercitives, com a mitjà d'execució forçosa, per assegurar el compliment de l'obligació, d'acord amb la possibilitat prevista en els articles 96 i 99.1 LRJPAC. Així mateix, a la complementarietat de les sancions que preveu l'article 19.3 LDQA tampoc no se li pot fer un retret d'inconstitucionalitat, ja que constitueix l'aplicació d'un principi característic de l'execució administrativa a l'àmbit sancionador agroalimentari, concretant allò previst a l'article 99.2 LRJPAC.

En conseqüència, l'article 19.1, segon paràgraf, i .2 LDQA vulnera les competències de la Generalitat en matèria alimentària, fonamentades en l'article 116.1 EAC, mentre que l'article 19.1, primer paràgraf, i .3 LDQA no és contrari a la Constitució ni a l'Estatut.

8. Els articles 20, 21, 22 i 23 LDQA es refereixen a les sancions, a la seva gradació i publicitat i a les sancions accessòries, respectivament.

L'article 20 LDQA, en el seu apartat primer, estableix la quantia de les sancions que ha d'imposar l'autoritat competent, dins d'uns marges qualitatius o quantitatius, per a cada tipus d'infracció. L'objectiu de política econòmica de protegir el mercat i sancionar els infractors ja hem vist que permet que l'Estat dicti bases en virtut de l'article 149.1.13 CE. A més, el fet que s'estableixin mesures mínimes i màximes possibilita que aquestes tinguin el caràcter i l'estructura d'una base. Per això, el que fa l'Estat és actualitzar les sancions econòmiques dins un ventall ampli, que consent que les comunitats autònomes desenvolupin la seva competència, sense que hi hagi disfuncions o desproporcions exagerades entre les sancions que fixin (per totes, STC 136/1991, FJ 1). En aquest sentit, preveu, en l'àmbit alimentari, «una escala de sanciones con unos límites máximos y mínimos» (STC 156/1995, FJ 8). Aquest judici

positiu de constitucionalitat i estatutarietat s'ha d'estendre a la remissió que efectua l'article 12.2 LDQA a aquest precepte.

En canvi, l'apartat segon de l'article 20 determina les sancions accessòries que es poden afegir a les ja consignades, segons l'article 20.1 LDQA. El precepte dóna a triar, entre quatre tipus, a l'autoritat que resol, les dites sancions. Aquestes són, doncs, potestatives per a l'òrgan executor, però obligatòries per al legislador autonòmic, que no pot establir una configuració pròpia en l'àmbit de les seves competències decidint quines són d'aplicació o, si és el cas, triar-ne o afegir-ne d'altres, ja que el precepte ho cenyeix explícitament a «alguna de les mesures següents». A més, aquesta previsió supera amb escreix la regulació dels apartats 3 i 5 de l'article 55 de la Llei 14/2003, dedicat a les sancions accessòries.

Per tant, en la mesura que el precepte es dirigeix directament a l'Administració autonòmica, impedint la possibilitat estatutària d'establir polítiques legislatives pròpies (art. 111 EAC), en concret en l'àmbit sancionador alimentari, excedeix de l'esquema sancionador bàsic que pot establir el legislador estatal.

L'article 21 LDQA preveu els criteris que es tindran en compte per part de les autoritats competents a l'hora d'imposar i graduar les sancions. Es tracta de principis per a la determinació concreta de les sancions, estretament vinculats al nucli del règim sancionador, que, d'altra banda, no impedeixen que el legislador autonòmic n'afegeixi d'altres. A més a més, el fonament de la seva previsió prové dels principis del dret sancionador administratiu, concretament del principi de proporcionalitat (art. 131 LRJPAC), que es manifesta, en aquest cas, en l'àmbit de la qualitat alimentària.

L'article 22 LDQA sobre la publicitat de les sancions permet a l'autoritat competent, per raons d'exemplaritat o en casos de reincidència, publicar les imposades, i estableix una sèrie de condicions, dades i terminis. Aquesta previsió potestativa és un altre exemple il·lustratiu de regulació detallada (DCGE 10/2010, FJ 2.2) que, a més a més, envaeix la competència legislativa de la Generalitat, la qual ha de poder determinar la conveniència d'una disposició d'aquest tipus en la defensa de la qualitat alimentària. És clar que la competència en matèria de règim sancionador *ex* article 149.1.13 CE no pot

habilitar el legislador estatal per regular un aspecte accessori i complementari de l'esquema sancionador i menys encara si no es limita a la seva previsió sinó que en concreta les condicions, dades i terminis. Per aquest motiu, l'article 22 LDQA no es pot considerar una norma bàsica i cal rebutjar-ne la seva constitucionalitat i estatutarietat.

Finalment, l'article 23 LDQA, en establir sancions accessòries, tampoc compta, en la seva totalitat, amb l'estructura que ha de tenir una base, per les raons que exposarem seguidament. La redacció de l'apartat 1 converteix en executiva una competència legislativa de la Generalitat en la mesura que no li és permès decidir si, a banda de les sancions determinades a la LDQA, es penalitza l'infractor amb la supressió, cancel·lació o suspensió total o parcial dels ajuts oficials que percebi, sol·liciti o tingui previst de fer-ho en un termini determinat. Per consegüent, li és d'aplicació el que hem dit en analitzar l'article 20.2 LDQA, i la conclusió d'inconstitucionalitat i antiestatutarietat a la qual hem arribat. No obstant això, al segon paràgraf d'aquest apartat 1 de l'article 23, en la mesura que preveu únicament la creació d'una base de dades i l'intercanvi d'informació entre administracions, fruit de la seva col·laboració, no se li pot objectar inconstitucionalitat o antiestatutarietat.

La mateixa tatxa d'inconstitucionalitat i antiestatutarietat, en canvi, es pot assenyalar respecte de l'apartat 2 d'aquest article en tant que estableix, de forma imperativa tant pel legislador com per l'autoritat destinatària, la sanció d'inhabilitació, sobre la qual, a més, estableix un termini fix d'imposició.

A l'últim, els apartats 3r i 4t, relatius a l'execució de les sancions fermes i a la compatibilitat amb la normativa europea, no envaeixen les competències de la Generalitat en la mesura que recullen principis generals aplicables al dret sancionador, recollits, entre d'altres, a l'article 138.3 LRJPAC.

En conclusió, per les raons exposades, els articles 20.1, 21 i el segon paràgraf de l'article 23.1, així com els apartats 3 i 4 d'aquest mateix article, són constitucionals i, per contra, els articles 20.2, 22, el primer paràgraf de l'article 23.1 i l'apartat 2 d'aquest mateix article 23 vulneren les competències assumides per la Generalitat en l'article 116.1 EAC.

9. L'article 24 LDQA es dedica a la prescripció i la caducitat de les infraccions i sancions, establint, en el seu apartat primer, el termini precís de prescripció de cada tipus d'infracció i sanció. Després fa una remissió a l'article 132 LRJPAC per al còmput dels terminis, amb alguns canvis processals força detallats, que no permeten de forma clara un desenvolupament posterior (STC 130/2013, FJ 13). En l'apartat 3, es fixa el termini màxim per resoldre el procediment sancionador i notificar la resolució, i permet a la normativa autonòmica que en fixi un de superior. En l'apartat 4, s'estableixen els efectes de la manca de resolució. Finalment, en l'apartat 5, es regula detalladament el procediment de la caducitat de l'acció per perseguir les infraccions.

La regulació de la prescripció i de la caducitat no es considera que hagi de ser bàsica per la LRJPAC, ja que l'article 132 d'aquesta norma remet a les lleis sectorials que estableixin les infraccions i les sancions, siguin estatals o autonòmiques, pel que fa als terminis de prescripció de les distintes infraccions i sancions, aspecte concret que no ha estat unificat. En el nostre cas, en el sector alimentari, la remissió de la LRJPAC s'ha d'entendre referida, d'una banda, a la Llei 28/2015, suportada per la reserva estatal de fixar les bases de conformitat amb l'article 149.1.13 CE, així com, de l'altra, a la legislació autonòmica de desenvolupament.

Per tant, la LRJPAC només preveu un sistema general subsidiari de terminis per a la prescripció, dels quals se separa la LDQA, en doblar, pel cap baix, les previsions de la dita norma.

La limitació de la potestat legislativa autonòmica pot operar quan les infraccions i sancions es puguin qualificar de no raonables i desproporcionades. Tanmateix, aquest criteri no afecta els terminis de les prescripcions que no constitueixen el nucli dur, garantit constitucionalment, del procediment administratiu sancionador, d'acord amb l'article 132 LRJPAC.

La Llei que dictaminem no pot fixar aquests aspectes vàlidament, si no té títol competencial suficient. L'article 24 LDQA troba empara en l'article 149.1.13 CE, únicament per establir una normació de principis. En canvi, l'article 24 descendeix al detall i prescriu uns terminis tancats que no s'adeqüen al que hauria de ser una norma bàsica.

A l'últim, la formulació oberta de l'article 24.3 LDQA, a banda de la remissió a la normativa autonòmica per ampliar el temps màxim de resolució, impedeixen fer cap objecció d'inconstitucionalitat i d'antiestatutarietat del precitat precepte.

Per tant, l'article 24 LDQA, a excepció del seu tercer apartat, vulnera les competències de la Generalitat d'acord amb l'article 116.1 EAC.

10. La disposició addicional primera LDQA conté el règim sancionador aplicable en matèria de classificació de canals de boví i porcí.

L'apartat primer d'aquesta disposició esmenta la norma europea que estableix l'organització comuna de mercats dels productes agraris, que comprèn la carn de boví i de porcí. Es refereix concretament a l'article 10 del Reglament (UE) núm. 1308/2013 del Parlament Europeu i del Consell, de 17 de desembre de 2013, relatiu a les canals d'aquest bestiar, com si d'aquest precepte es derivés l'exigència d'establir un règim sancionador complet. El reglament precitat no es defineix sobre la qüestió referida; tanmateix, en el seu annex IV, lletres A i B, prescriu les regles de classificació, de presentació i d'identificació de les canals de boví de vuit mesos o més i de les de porcí, respectivament, i ho fa de manera intensa. Pel que fa a aquesta activitat, l'esmentat Reglament deroga el Reglament (CE) 1234/2007, de 22 d'octubre, transposat pel Decret català 85/2010, de 29 de juny, sobre el pesatge, la classificació i el marcatge de les canals porcines, el qual remetia, pel que fa al règim sancionador, a la Llei catalana 14/2003.

La sol·licitud no fa una argumentació específica respecte d'aquesta disposició addicional primera, tot i que es pot reconduir *ratione materiae* a l'efectuada en relació amb el règim sancionador previst al títol III de la LDQA.

Com a premissa, cal recordar que el dret europeu és neutre des de la perspectiva competencial i, que per tant, no justifica per si mateix la intervenció estatal (DCGE 10/2010, FJ 2.2). Aquesta, en tot cas, ha de trobar empara en l'article 149.1.13 CE, sempre que es compleixin els requisits que hem exposat. En relació amb aquest apartat 1, en tant que presenta la normativa europea de referència, no ofereix objeccions

de caràcter constitucional i estatutari, a excepció de la referència que efectua al fet que el règim sancionador serà «el que estableix aquesta disposició», per la qual cosa, un cop analitzada aquesta disposició addicional, estarem en condicions de pronunciar-nos sobre l'incís esmentat.

Els apartats segon, tercer i quart de la disposició addicional primera descriuen les infraccions lleus, greus i molt greus i ho fan en uns termes exhaustius, tenint en compte els elements que intervenen en la inspecció i el control sobre el terreny de les operacions de pesatge, classificació i marcatge de les canals.

L'apartat cinquè regula les sancions que es poden imposar. Pel que fa a les sancions s'estableix un màxim i un mínim per a cada categoria infractora, criteri adequat amb el caràcter de bases de la Llei estatal, com hem argumentat abans en referir-nos a l'article 20.1 LDQA.

En canvi, com també hem justificat respecte de l'article 20.2 LDQA, l'apartat sisè preveu les mesures que poden acordar els òrgans executors competents com a sancions accessòries, sense deixar marge al desenvolupament legislatiu de la Generalitat, ja que es tracta de triar, en un format tancat, entre «alguna de les mesures següents», dues en aquest cas.

En conseqüència, els apartats 2, 3, 4 i 6 de la disposició addicional primera de la LDQA s'excedeixen de les bases que pot dictar l'Estat a l'empara de l'article 149.1.13 CE i vulneren les competències de la Generalitat assumides per l'article 116.1 EAC. En aquest sentit, la referència que l'apartat 1 fa a la disposició és també contrària a l'Estatut, llevat de la seva projecció sobre l'apartat 5, que està emparat per l'esmentada previsió constitucional i no és contrari a l'Estatut.

11. La disposició transitòria única LDQA estableix un període transitori relatiu a dues normes reglamentàries.

En el seu apartat primer, manté vigents els articles 15 i 16 del RD 1945/1983, de 22 de juny, pel qual es regulen les infraccions i les sancions en matèria de defensa del consumidor i de la producció agroalimentària. Aquests articles preveuen aspectes relatius a la inspecció i la tramitació respecte a la presa de mostres i anàlisis. La regulació d'aquestes qüestions

és de caràcter procedimental i prolixa, i contrasta amb la regulació precisa regulada, com a infraccions greus, en l'article 53.3.*z.a'.segona* i 53.3.*z.e'* de la Llei 14/2003. La infracció greu prevista a l'article 14.20.*b* LDQA, relacionada amb l'article 8.1.*d* LDQA, hem entès que vulnera l'Estatut perquè envaeix les competències de la Generalitat i, per tant, també ho haurà de fer el detallat procediment que cal que se segueixi, per al qual l'Estat no disposa de títol suficient.

En l'apartat segon, es manté el procediment general regulat al RD 1398/1993, considerat subsidiari i sense caràcter bàsic, el qual ha estat desplaçat pel Decret català 278/1993, sobre el procediment sancionador d'aplicació als àmbits de competència de la Generalitat. Com en el cas anterior, es pretén donar vigència a una norma que no té aplicació a Catalunya, perquè no és bàsica en virtut de l'article 149.1.13 CE, ni tampoc de l'article 149.1.18 CE.

La sol·licitud reclama la competència de la Generalitat derivada de l'article 159 EAC, la qual ha estat exercida des de 1993 i ratificada per la Llei 14/2003, en l'àmbit alimentari.

Cap de les dues normes reglamentàries citades per la disposició transitòria única tenen individualment considerades relació directa i significativa amb l'economia, per la qual cosa no poden estar emparades per l'article 149.1.13 CE (STC 77/2004, de 20 d'abril, FJ 4). A més, com hem assenyalat abans, el procediment del règim sancionador tampoc no té caràcter bàsic a la LRJPAC. Com hem dit, la competència derivada de l'article 149.1.13 CE, que té incidència en el sector alimentari (art. 116.1 EAC), ha de ser interpretada de forma estricta quan concorre amb una matèria més específica, com ara l'establiment d'un procediment administratiu (art. 159 EAC) sancionador.

Pel que fa al respecte de les garanties constitucionals, d'acord amb l'article 25 CE (i l'article 127 LRJPAC), tant l'Estat com les comunitats autònomes han de regular normalment el règim sancionador per llei (STC 77/1983, FJ 3), tot i que en determinats casos s'ha reconegut que hi pugui haver una certa col·laboració reglamentària (STC 104/2009, FJ 2 i 3), la qual no hauria d'estendre's als elements essencials de la tipificació de les infraccions i sancions (STC 341/1993, de 18 de novem-

bre, FJ 10). No obstant això, excepcionalment, pel que fa precisament al RD 1945/1983, el Tribunal va acceptar un reglament quan era fruit d'una refosa de normes preconstitucionals, respecte de les quals no s'exigia, en el moment de ser aprovades, el rang de llei (STC 29/1989, de 6 de febrer, FJ 3). Tampoc s'exigeix la reserva de llei per als temes exclusivament procedimentals, no considerats essencials, de la regulació sancionadora, que són els discutits en relació amb la disposició transitòria única de la Llei 28/2015.

En conseqüència, els dos apartats de la precitada disposició transitòria única LDQA vulneren les competències de la Generalitat en virtut dels articles 116.1 i 159 EAC.

12. La disposició final cinquena LDQA enuncia exclusivament quin és el títol competencial de l'Estat per dictar tota la Llei 28/2015. La sol·licitud no fa una crítica directa de la disposició esmentada, però el seu rebuig es dedueix de la mateixa petició, on qüestiona l'aplicació concreta de l'article 149.1.13 CE als articles que hem examinat.

D'acord amb la doctrina jurisprudencial i consultiva, la disposició manté la seva virtualitat per a aquells preceptes que no vulneren les competències autonòmiques, d'acord amb el raonament de caràcter «sistemàtic» emprat pel Tribunal Constitucional, de manera que la disposició final cinquena segueix la mateixa sort que els preceptes concrets sol·licitats i que no han estat considerats bàsics, tot i que es manté per a la resta (entre d'altres, STC 130/2013, FJ 14, i DCGE 16/2010, 13 de juliol, FJ 4.6).

Per tant, l'article 149.1.13 CE no empara la intromissió en la competència de la Generalitat en aquells preceptes declarats inconstitucionals i antiestatutaris en els apartats precedents.

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

CONCLUSIONS

Primera. Els articles 12.1, en l'incís «d'acord amb la tipificació d'infraccions realitzada en aquest títol»; 13; 14; 15; 17.1, en l'incís «tipificades com a infracció en la present Llei»; 19.1, segon paràgraf, i .2; 20.2; 22; 23.1, primer paràgraf, i .2; 24.1, .2, .4, .5, i la disposició addicional primera, apartats 1, en l'incís «el que estableix aquesta disposició», 2, 3, 4 i 6 vulneren les competències de la Generalitat de l'article 116.1 EAC i no troben empara en l'article 149.1.13 CE.

Adoptada per unanimitat.

Segona. La disposició transitòria única vulnera les competències de la Generalitat dels articles 116.1 i 159 EAC i no troba empara en l'article 149.1.13 CE.

Adoptada per unanimitat.

Tercera. La disposició final cinquena, pel que fa l'habilitació competencial dels preceptes que figuren en les conclusions anteriors, vulnera les competències de la Generalitat dels articles 116.1 i 159 EAC.

Adoptada per unanimitat.

Quarta. La resta de preceptes sol·licitats 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.

Dictamen 17/2015, de 22 d'octubre,
sobre la Llei 30/2015, de 9 de setembre, per la qual es regula el sistema de formació professional per a l'ocupació en l'àmbit laboral

El Consell de Garanties Estatutàries, amb l'assistència del president Joan Egea Fernàndez, 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

DICTAMEN

Sol·licitat pel Govern de la Generalitat, sobre la Llei 30/2015, de 9 de setembre, per la qual es regula el sistema de formació professional per a l'ocupació en l'àmbit laboral (BOE núm. 217, de 10 de setembre de 2015).

ANTECEDENTS

1. El dia 29 de setembre de 2015 va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries un escrit de la consellera de Governació i Relacions Institucionals, del mateix dia (Reg. núm. 4951), 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 comu-

Ponent: Àlex Bas Vilafranca

nicava al Consell l'Acord del Govern de la Generalitat, de 29 de setembre de 2015, de sol·licitud d'emissió de dictamen sobre l'adequació a la Constitució espanyola i a l'Estatut d'autonomia de Catalunya dels articles 15.2 i 24.2.*a* i .*b* de la Llei 30/2015, de 9 de setembre, per la qual es regula el sistema de formació professional per a l'ocupació en l'àmbit laboral.

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 1 d'octubre 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 va designar ponent el conseller secretari senyor Àlex Bas Vilafranca.

3. En la mateixa sessió, en aplicació de 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 9 d'octubre 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. 4980), que adjuntava, com a documentació complementària, una nota elaborada per l'Àrea Jurídica d'Ocupació i Relacions Laborals del Departament d'Empresa i Ocupació, de 15 de setembre 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 22 d'octubre de 2015.

FONAMENTS JURÍDICS

Primer. L'objecte del Dictamen

Com es desprèn dels antecedents, el Govern demana el nostre parer consultiu (art. 16.2.*a* i 31.1 LCGE) prèviament i preceptiva a la interposició de recurs d'inconstitucionalitat sobre l'adequació a la Constitució i a l'Estatut de la Llei 30/2015, de 9 de setembre, per la qual es regula el sistema de formació professional per a l'ocupació en l'àmbit laboral (en endavant, Llei 30/2015). Més concretament, respecte dels articles 15.2 i 24.2, lletres *a* i *b*, de l'esmentada Llei.

Per tal de delimitar amb precisió l'objecte del present Dictamen, farem en primer lloc una breu síntesi del context normatiu en què s'insereix la Llei 30/2015, així com també de la doctrina constitucional i consultiva que la precedeix i que afecta principalment i essencial els preceptes discutits. Seguidament, indicarem de forma soma quin és el contingut de les normes objecte de la petició, els dubtes que susciten al sol·licitant i els motius en què els fonamenta. A l'últim, assenyalarem l'estructura que adoptarà aquesta opinió consultiva per donar complida resposta a totes les qüestions plantejades.

1. D'entrada, hem de ressaltar que la Llei 30/2015 és continuadora del Reial decret llei 4/2015, de 22 de març, per a la reforma urgent del sistema de formació professional per a l'ocupació en l'àmbit laboral, i la seva ulterior conversió i tramitació com a projecte de llei. Així, ambdues normes, de contingut pràcticament idèntic, cerquen la mateixa finalitat que, com diuen els seus preàmbuls, pretén una reforma integral del sistema de formació professional per a l'ocupació en l'àmbit laboral, entre altres raons per tal de fer front a les noves necessitats formatives dels treballadors i del sistema productiu.

En general, sobre el context normatiu, estatal i autonòmic, en el qual s'insereix la Llei 30/2015, i l'evolució de la implementació a l'Estat de la formació professional per a l'ocupació, com també respecte de l'abast de la regulació del nou sistema, ens remetem al fonament jurídic primer del DCGE 8/2015,

de 4 de juny, on vàrem exposar detalladament aquests aspectes amb ocasió de l'examen del mencionat i precedent Reial decret llei 4/2015.

Pel que ara interessa, però, cal fer referència al contingut específic dels preceptes sol·licitats i als seus antecedents més immediats, amb el benentès que els preceptes del Reial decret llei 4/2015 (art. 16 i art. 26.2, lletres *a* i *b*), ara substituïts, com hem avançat, van ésser analitzats en l'abans esmentat DCGE 8/2015. I recordar que, segons disposa la disposició final primera de la Llei 30/2015, han estat dictats pel legislador estatal a l'empara dels títols competencials previstos a l'article 149.1.7 i .13 CE.

En primer lloc, l'article 15, que s'insereix en el capítol III de la Llei, relatiu a la «Programació i execució de la formació», estableix els requisits i les condicions per a l'acreditació i el registre de les entitats de formació, tant públiques com privades, per tal que puguin impartir qualsevol de les especialitats incloses en el Catàleg d'especialitats formatives (art. 20.3). Aquests requisits consisteixen, essencialment, en la inscripció en un registre creat per l'administració competent i en una acreditació, en cas que la formació estigui dirigida a l'obtenció de certificats de professionalitat. Quant a l'apartat 2, sol·licitat, i sens perjudici que en el següent fonament jurídic l'examinarem amb més detall, estableix un seguit de regles que determinen quin és l'òrgan competent, estatal o autonòmic, per efectuar les esmentades acreditació i/o inscripció, per raó del territori on se situen les instal·lacions i els recursos formatius de les entitats de formació interessades.

Dit això, hem de remarcar que la normativa específica que precedeix el tema de què tractem és en el Reial decret 395/2007, de 23 de març, que va regular el nou subsistema de formació professional per a l'ocupació en el marc del Sistema Nacional de Qualificacions i Formació Professional creat per la Llei orgànica 5/2002, de 19 de juny, i que va integrar la formació professional dirigida a persones aturades amb la formació contínua dels treballadors i ocupats. A més, pel que ara interessa, seguint l'impuls donat a les accions formatives relacionades amb les noves tecnologies i la internacionalització de les empreses per la Llei 3/2012, de 6 de juliol, de

mesures urgents per a la reforma del mercat laboral, podem fer esment, entre d'altres, de la Resolució de 26 de maig de 2014, del Servei Públic d'Ocupació Estatal, per la qual es regula l'acreditació i la inscripció de centres i entitats de formació que imparteixen, en la modalitat de teleformació, formació professional per a l'ocupació en l'àmbit de gestió del Servei Públic d'Ocupació Estatal (en endavant, SEPE).

En general, la centralització i subsegüent atribució de competències executives al SEPE han estat objecte de diversos pronunciaments crítics per part de la doctrina constitucional (per totes, STC 194/2011, de 13 de desembre, FJ 5 i 6) i també, més concretament, pel que fa a l'autorització d'activitats o programes de formació impartits per empreses amb centres de treball situats més enllà d'un territori autonòmic (STC 27/2014, de 13 de febrer, FJ 4 i 5). Així mateix, aquest Consell ha qüestionat aquesta atribució de funcions a l'esmentat òrgan de l'Administració estatal en els DCGE 5/2012, de 3 d'abril (FJ 3 i 4), i 17/2012, de 20 de desembre.

I, més específicament, en l'àmbit de la teleformació, a banda de l'anteriorment mencionat DCGE 8/2015, cal tenir present el DCGE 5/2013, de 20 de juny, que analitza i considera inconstitucional l'assignació al SEPE de la facultat d'acreditació dels centres que imparteixin per via telemàtica la formació conduent a l'obtenció d'un certificat de professionalitat, prevista a l'article 12.bis.4 del Reial decret 34/2008, de 18 de gener, pel qual es regulen els certificats de professionalitat, en la redacció donada per l'article primer del Reial decret 189/2013, de 15 de març. Precisament, aquest mateix article ha estat després objecte de la STC 61/2015, de 18 de març, la qual ha arribat a igual conclusió que el nostre pronunciament consultiu.

En segon lloc, l'article 24, que forma part del capítol VI de la Llei, anomenat «Governança del sistema», es dedica a la regulació de les funcions de les administracions públiques competents i a la seva coordinació. Després de l'enunciat d'uns principis generals, com ara els de coordinació, col·laboració i cooperació entre les entitats implicades, l'apartat 2 del mateix article reconeix al SEPE, en l'àmbit de l'Estat, el desenvolupament de les funcions de programació, gestió i

control de la formació professional per a l'ocupació en determinats supòsits que es caracteritzen per afectar els territoris de més d'una comunitat autònoma. Entre d'altres, quan es tracta d'activitats d'avaluació, seguiment i control de les iniciatives de formació finançades mitjançant quotes de la Seguretat Social i dutes a terme per empreses amb centres de treball en més d'una comunitat autònoma (lletra *a*), i de programes o accions formatives interautonòmics en els quals s'hagi de garantir una acció coordinada i homogènia (lletra *b*).

Com en el cas anterior, altres previsions estatals que han anat atribuint al SEPE funcions executives semblants a les tot just descrites han estat igualment discutides per la jurisdicció constitucional i per aquest mateix Consell en diferents ocasions. D'aquesta manera, a més del DCGE 8/2015, que ja hem dit que s'ha pronunciat recentment sobre el correlatiu precepte del Reial decret llei 4/2015, hom pot citar, en relació amb el que en concret disposa l'actual article 24.2.*a* de la Llei 30/2015, una línia jurisprudencial en matèria d'accions formatives que difereix de la doctrina general del mateix Tribunal Constitucional i de la nostra opinió consultiva. Aquest és el cas de les STC 88/2014, de 9 de juny (FJ 12), i 198/2014, de 15 de desembre (FJ 5), que, arran de la impugnació, entre d'altres preceptes, de la disposició addicional primera del Reial decret 395/2007, pel qual es regula el subsistema de formació professional per a l'ocupació, examinen, entre d'altres, la centralització en el SEPE d'actuacions executives de planificació i gestió respecte d'iniciatives de formació professional dutes a terme per empreses d'implantació estatal que són beneficiàries directes del règim de finançament públic mitjançant bonificacions en les quotes empresarials. I, així mateix, de la STC 95/2013, de 23 d'abril, referida a l'Ordre TAS/500/2004, de 13 de febrer, per la qual es regula el finançament de les accions de formació contínua en les empreses, en aplicació del citat Reial decret (FJ 7).

Pel que fa a l'article 24.2.*b* de la Llei 30/2015 i l'atribució de funcions de control al SEPE amb la justificació genèrica i apriorística de garantir una acció coordinada i homogènia quan es tracti de programes o accions formatives d'abast su-

praautonòmic, cal referir-se a la STC 22/2014, de 13 de febrer (FJ 4 i 7), que estudia el precepte de la Llei 56/2003, de 16 de desembre, d'ocupació, connectat amb la norma examinada (art. 13.*e*, apts. 1 i 2), i al grup de resolucions dictades amb ocasió de l'examen de l'article 6.4 del Reial decret 395/2007, algunes ja esmentades anteriorment (STC 88/2014, FJ 6; 112/2014, de 7 de juliol, FJ 7, i 198/2014, FJ 5). Per la nostra part, cal tenir presents els DCGE 3/2013, de 26 de febrer, i 26/2014, de 18 de desembre (FJ 4), on hem analitzat també aquest tema, si bé arribant a una conclusió diferent de la de l'alt tribunal, com més endavant explicitarem.

A l'últim, des d'una altra perspectiva més general, podem citar les STC 244/2012, de 18 de desembre; 16/2013, de 31 de gener, i 35/2013, de 14 de febrer, relatives al Reial decret 1046/2003, d'1 d'agost, ara derogat, pel qual es regulava el subsistema de formació professional contínua i, més recentment, la STC 178/2015, de 7 de setembre, sobre la Resolució de 22 de setembre de 2009, del Servei Públic d'Ocupació Estatal, per la qual es convoca la concessió de subvencions per a la realització de programes específics de formació i inserció laboral a favor dels joves desocupats en situació o amb risc d'exclusió social, en la mesura que totes conclouen la inconstitucionalitat de normes de diferent naturalesa i rang, pel fet que en els supòsits que regulen centralitzen injustificadament la gestió dels fons estatals en l'àmbit de la formació professional.

2. La sol·licitud de dictamen, com hem anunciat, qüestiona expressament l'article 15.2, paràgrafs segon i tercer, i l'article 24.2, lletres *a* i *b*, de la Llei 30/2015. Com veurem, aquests preceptes, que ja s'han descrit, susciten dubtes d'inconstitucionalitat i d'antiestaturietat al Govern en tant que considera que vulneren les competències de la Generalitat previstes a l'article 170.1.*b* EAC, en relació amb el que disposa l'article 115.2 EAC. A tall de resum, i per no reiterar-nos amb l'examen que durem a terme amb més detall en el fonament jurídic segon, podem dir que els arguments crítics se centren en la lesió de les competències executives de la Generalitat en matèria de treball i relacions laborals i, en particular, en l'as-

pecte de les polítiques actives d'ocupació, que inclouen la formació dels demandants d'ocupació i dels treballadors en actiu, la gestió de les subvencions corresponents i la participació en els plans o les activitats de formació que superin l'àmbit territorial de Catalunya.

3. Després de les consideracions efectuades, i per tal de resoldre la problemàtica competencial suscitada, en el següent i darrer fonament jurídic examinarem les previsions normatives objecte de la petició del Govern, per tal de determinar si s'adeqüen al bloc de la constitucionalitat, d'acord amb el paràmetre competencial que els és aplicable.

Segon. L'examen de constitucionalitat i d'estatutarietat dels preceptes de la Llei sol·licitats

Una vegada hem descrit l'objecte del Dictamen, a continuació, com hem avançat, ens pertoca examinar, en aquest únic fonament jurídic, els dos articles de la Llei en aquells aspectes que ens han estat sol·licitats.

1. En primer lloc, examinarem l'article 15, apartat 2, de la Llei 30/2015, exposant amb caràcter previ el paràmetre de constitucionalitat que li és aplicable, amb el benentès que la doctrina constitucional que indicarem també resultarà decisiva a l'hora de pronunciar-nos sobre l'article 24, apartat 2, lletres *a* i *b*.

A) Hem d'iniciar la nostra exposició, com és habitual, enquadrant, ni que sigui breument, la norma que és objecte de la nostra anàlisi. Així, d'acord amb el seu objecte i la seva finalitat, es desprèn de manera inequívoca que ens trobem en la matèria de la formació professional per a l'ocupació en l'àmbit laboral, la qual ens remet al títol competencial sobre la «legislació laboral», previst a l'article 149.1.7 CE, i al de «treball i relacions laborals», recollit per l'article 170.1.*b* EAC.

Respecte de l'abast de la competència laboral, ens hem de referir a un dels nostres darrers dictàmens, el DCGE 26/2014

(FJ 4) i, a efectes de la qüestió que ara ens ocupa, ens és suficient de recordar que el Tribunal Constitucional ha ubicat en el si de l'esmentada «legislació laboral» la regulació de la formació professional adreçada als treballadors ocupats, l'anomenada formació professional contínua (STC 95/2002, de 25 d'abril, i 190/2002, de 17 d'octubre). Decisió, aquesta, que encaixa amb la lògica originària de la doctrina (STC 35/1982, de 14 de juny, FJ 2), que circumscrivia el precitat títol estatal als elements que integren la relació laboral, és a dir, aquella que s'estableix entre els treballadors per compte d'altri i els empresaris. Cal dir, però, que, al llarg del temps, també ha acabat estenent-lo a les accions de formació adreçades a orientar i facilitar l'entrada en el mercat de treball de les persones en situació d'atur i d'aquelles que busquin una oportunitat de fer-ho, fins a configurar un subsector força ampli conegut també com la formació professional no reglada (en el mateix sentit, DCGE 5/2012, FJ 3; 17/2012, FJ 2; 3/2013, FJ 3; 5/2013, de 20 de juny, FJ 2, i 8/2015, FJ 2).

Dit això, i tal com hem indicat reiteradament en diversos dels nostres dictàmens, recollint la jurisprudència constitucional, les competències estatals en l'àmbit laboral comprenen la integritat de la potestat normativa, i corresponen amb caràcter general a les comunitats autònomes les funcions executives, llevat d'alguns supòsits en els quals el Tribunal Constitucional n'ha acceptat, excepcionalment, la centralització administrativa, sempre que es donin determinats requisits justificatius.

D'acord amb aquest repartiment, l'Estat té atribuïda l'ordenació general de la matèria laboral «sin que ningún espacio de regulación externa le quede a las Comunidades Autónomas», les quals «únicamente pueden disponer de una competencia de mera ejecución de la normación estatal, que incluye la emanación de reglamentos internos de organización de los servicios necesarios y de regulación de la propia competencia funcional de ejecución y, en general, el desarrollo del conjunto de actuaciones preciso para la puesta en práctica de la normativa reguladora del conjunto del sistema de relaciones laborales, así como la potestad sancionadora en la materia» (per totes, STC 88/2014, FJ 3). Recordem, en aquest sentit, que

l'article 112 EAC declara que correspon a la Generalitat, a més de la funció executiva que inclou la potestat d'organització de la seva pròpia administració i, en general, totes les funcions i activitats que l'ordenament atribueix a l'Administració pública, una potestat reglamentària d'ordenació funcional de la competència executiva autonòmica.

Partint del reconeixement d'aquesta plena capacitat reguladora de l'Estat, que persegueix la finalitat d'homogeneïtzar i de dotar de coherència territorial el sector, al mateix temps també s'ha de tenir present, com a contrapunt, el necessari i escrupolós respecte a les facultats de la Generalitat per a l'aplicació i la gestió d'aquesta normativa, en la mesura que és solament en aquest àmbit on li resta un cert marge per actuar amb criteri propi en els termes previstos per l'article 170 EAC (per totes, STC 95/2013, FJ 9, i 194/2011, FJ 6).

Així ho ha entès el Tribunal Constitucional, quan la seva jurisprudència ha remarcat que l'assumpció de funcions executives per part de l'Estat en l'àmbit laboral ha de tenir un caràcter excepcional. Amb relació a aquesta possibilitat, la doctrina és clarament i persistentment restrictiva, de manera que la limita a determinades situacions taxades en les quals es doni una exigència inevitable de centralització per a l'assoliment de la finalitat mateixa de la norma o de la política pública. Per tant, només quan existeixi un risc d'estat de necessitat o d'impossibilitat tècnica de garantir determinats principis constitucionals essencials en la prestació del servei o la realització de l'acció, com seria el d'igualtat en determinats casos, l'Estat pot reservar-se'n les funcions executives. I l'anterior, sempre que resti acreditat o justificat convenientment en la regulació o es desprengui de forma natural i, en tot cas, cenyint-se a les facultats que no puguin ser salvades per mecanismes alternatius de cooperació o coordinació que siguin respectuosos amb l'ordre de competències ordinari que, com hem dit, atribueix amb caràcter general l'àmbit executiu en la matèria als poders territorials autonòmics (per totes, STC 27/2014, FJ 5).

Ultra això, quan ens situem en les condicions i els efectes de l'exercici de les competències autonòmiques, incloses les executives, també s'ha de tenir en compte el principi de territorialitat (STC 244/2012, FJ 8). L'esmentat principi, com és

sabut, comporta que la seva projecció normalment té per objecte situacions o relacions radicades en l'espai de la comunitat autònoma, si bé en determinats supòsits es produeix un efecte supraterritorial que és susceptible de transcendir-la, sense que, per aquest motiu, els poders competents n'hagin de perdre la seva titularitat (en el cas de Catalunya *ex* art. 115 EAC). Altrament, la supressió de la possibilitat d'actuar, quan els actes puguin originar conseqüències més enllà dels seus límits territorials, equivaldria a negar-los una part significativa de les seves capacitats, constituint, alhora, un ús il·legítim de l'esmentat principi com a criteri delimitador de competències fora dels casos previstos al bloc de la constitucionalitat (STC 194/2011, FJ 5, i 27/2014, FJ 4). En aquest sentit, no oblidem que l'Estatut mateix reconeix a la Generalitat, en els casos en què l'objecte sobre el que pretén actuar tingui un abast superior al de la comunitat autònoma, l'exercici de les seves competències respecte de la part situada en el seu territori, sens perjudici dels instruments de col·laboració amb els altres ens territorials o, subsidiàriament, de la coordinació per part de l'Estat de les entitats afectades (art. 115.2 EAC).

B) Un cop hem exposat el cànon relatiu al repartiment constitucional, l'hem d'aplicar a l'article 15.2 de la Llei. Per obtenir la conclusió corresponent, tot seguit descriurem el contingut del precepte, al·ludirem als dubtes de la sol·licitud i, finalment, determinarem si s'adequa al bloc de la constitucionalitat o si, per contra, vulnera les competències de la Generalitat establertes a l'Estatut.

Sobre el seu contingut, primerament hem de fer referència, tal com ja ho fèiem amb motiu de l'examen del Reial decret llei 4/2015 (DCGE 8/2015), al conjunt de l'article que porta per títol: «Acreditació i registre de les entitats de formació», el qual està inserit en el capítol III de la Llei, que té per objecte la programació i l'execució de la formació professional.

L'apartat 1 de l'article 15 estableix que les entitats de formació, públiques i privades, per poder impartir les tipologies previstes en el Catàleg d'especialitats formatives, desenvolupat i actualitzat permanentment pel SEPE (art. 20.3), han d'estar inscrites al registre de l'administració competent, condició

aquesta que no té caràcter constitutiu. Així mateix, prescriu que la inscripció no s'exigeix a les empreses que imparteixin formació per als seus treballadors. I també, com a novetat respecte del text del Reial decret llei 4/2015, indica que tampoc no és necessària quan la formació sigui impartida per la mateixa empresa a través de plataformes de teleformació residents a l'exterior i sempre que es tracti d'empreses multinacionals.

Per la seva banda, el segon paràgraf del primer apartat del mateix precepte disposa que, per poder impartir formació professional per a l'ocupació dirigida a obtenir certificats de professionalitat, les entitats de formació han d'estar acreditades per l'administració competent, i que aquest requisit comporta la inscripció al registre indicat a l'inici. Sobre el particular, resulta adient assenyalar que, segons l'article 26.7 de la Llei 56/2003, d'ocupació, modificada en aquest aspecte per la Llei objecte de dictamen, el certificat de professionalitat és l'instrument d'acreditació, en l'àmbit laboral, de les qualificacions professionals del Catàleg nacional de qualificacions professionals, adquirides mitjançant processos formatius o pel reconeixement de l'experiència laboral o vies no formals de formació.

Ja situats en l'apartat 2 de l'article 15, el qual centra la nostra atenció, afirma que la competència per efectuar l'acreditació i la inscripció de l'entitat de formació correspon a l'òrgan competent de la comunitat autònoma on hi hagi les seves instal·lacions i els seus recursos formatius. I afegeix:

> «Quan l'acreditació i inscripció estigui referida a les entitats de formació per a la modalitat de teleformació, la competència correspon a l'òrgan competent de la comunitat autònoma en què estiguin ubicats els centres en els quals tinguin lloc les sessions de formació presencial i/o proves d'avaluació final presencials i al Servei Públic d'Ocupació Estatal quan aquests centres presencials estiguin ubicats en més d'una comunitat autònoma.
> Igualment, correspon al Servei Públic d'Ocupació Estatal l'acreditació i inscripció dels centres mòbils quan la seva actuació formativa es dugui a terme en més d'una comunitat autònoma. Així mateix, poden sol·licitar la seva acreditació i inscripció en l'organisme esmentat les entitats de formació que disposin d'instal·lacions i recursos formatius permanents en més d'una comunitat autònoma.»

El qüestionament del Govern se sustenta en el fet que l'article 15.2, paràgrafs segon i tercer, contravé la reiterada jurisprudència del Tribunal Constitucional en la matèria i, específicament, la STC 61/2015. Segons la sol·licitud, malgrat que l'esmentat apartat ha estat parcialment i formalment modificat respecte de la redacció del Reial decret llei 4/2015 (art. 16.2) i del Reial decret 34/2008 (art. 12.bis.4), en realitat el seu contingut segueix mantenint els mateixos vicis d'inconstitucionalitat que van dur el Tribunal Constitucional a declarar-lo invàlid en la precitada resolució. El peticionari argumenta que la norma vigent continua vulnerant les competències de l'Administració catalana (art. 170.1.*b* EAC) en la mesura que atribueix al SEPE les potestats executives de la formació professional en la modalitat de teleformació quan les entitats comptin amb centres presencials en més d'una comunitat autònoma. D'aquesta manera, al seu parer, s'empra il·legítimament el principi de la supraterritorialitat de les accions formatives via telemàtica per tal de desapoderar les comunitats autònomes de determinades funcions executives, sense que es doni la justificació que la doctrina constitucional consolidada exigeix. Així, el Govern insisteix que l'homogeneïtat del sistema està garantida per la nombrosa i precisa normativa dictada per l'Estat en la matèria i, implícitament, defensa que l'exercici de les facultats executives afectades pot ser dut a terme de manera fraccionada.

Exposat en aquests termes el contingut de la regulació susceptible de ser impugnada i la posició del Govern sobre aquesta, el nostre parer és el que raonem a continuació.

Tal com vàrem dir amb motiu de l'anàlisi de les normes que precedeixen, en uns termes molt similars a l'actual redactat, concretament en els dictàmens 5/2013 i 8/2015 (art. 12. bis.4 RD 34/2008, en la modificació efectuada pel RD 189/2013, i art. 16.2 RDL 4/2015, respectivament): «l'instrument o el suport que utilitzin els centres per dur a terme aquesta activitat de formació professional [...] no pot alterar la titularitat de les competències», i remarcàvem «la irrellevància o innocuïtat en termes d'exercici competencial dels mitjans telemàtics, per raó del seu caràcter merament instrumental». A més, en aquest àmbit, «la densitat normativa de la regulació estatal de la mo-

dalitat de teleformació ja garanteix suficientment l'homogeneïtat i la unitat d'acció en aquesta matèria, de manera que no resulta justificada la centralització en un organisme estatal de la funció d'acreditació dels centres que l'ofereixen» (DCGE 5/2013, FJ 3, i, en el mateix sentit, DCGE 8/2015, FJ 3).

Per sustentar aquesta posició, en el darrer pronunciament subratllàvem la doctrina de la recent i ja anteriorment referenciada STC 61/2015, que insistia que:

> «"el hecho de que a las citadas plataformas virtuales objeto de autorización puedan acceder eventualmente usuarios de otras Comunidades Autónomas no ha de ser óbice para alcanzar la anterior conclusión; lo determinante [...] es el lugar en donde esté ubicada la empresa que ofrece la formación en esa concreta modalidad, esto es, el ámbito territorial donde radiquen sus instalaciones y todos los recursos necesarios para llevarla a cabo. La plataforma virtual constituye uno de los instrumentos necesarios en este caso para impartir la formación, pero no puede convertirse tal recurso telemático (debido a su eventual alcance) en el elemento determinante de la atribución competencial controvertida" (FJ 4.*a*).» (DCGE 8/2015, FJ 3)

A partir del que s'acaba d'exposar, hem de situar el focus de la nostra anàlisi en la formulació de l'actual apartat 2 de l'article 15 de la Llei 30/2015 que, com hem avançat, estableix en primer lloc, i com a regla general, que les comunitats autònomes són competents per realitzar l'acreditació i/o inscripció de les entitats que tinguin les instal·lacions i els recursos en el seu àmbit territorial d'influència. I, seguidament, en relació amb la modalitat de la teleformació, indica que la dita competència també correspon al poder autonòmic sempre que tots els centres presencials en els quals es realitzen les sessions de formació presencial o d'avaluació final se situïn en el seu territori. Per contra, en el cas que l'entitat compti amb centres en més d'una comunitat, l'article prescriu que les facultats executives corresponen al SEPE.

D'acord amb aquesta configuració, si bé l'actual article 15.2 de la Llei corregeix parcialment el motiu d'inconstitucionalitat consistent a atribuir a l'Estat la modalitat de formació impartida per mitjans telemàtics pel mer fet de generar un

potencial efecte de desbordament territorial d'una comunitat, la modificació introduïda és insuficient perquè es manté la sostracció de les competències executives a la Generalitat en cas que l'entitat disposi de centres en el territori d'una altra comunitat autònoma. Circumstància, a més a més, aquesta darrera que, en la mesura que la normativa estatal exigeix, en tot cas, una prova final amb la presència física de l'alumne (art. 14.7 RD 34/2008), pot afectar a la pràctica un nombre significatiu de casos d'activitats formatives impartides per via telemàtica.

En conseqüència, ens trobem davant el mateix supòsit material que va ser enjudiciat per la STC 61/2015, amb la simple diferència que el legislador estatal, en l'article 15.2 de la Llei 30/2015, ha incorporat la dita novetat de l'element físic (l'existència de centres presencials en més d'una comunitat), cosa que, en termes reals, segueix comportant, automàticament i de manera injustificada, el desapoderament de les comunitats autònomes en les seves competències executives en favor de l'Estat.

Tal com hem indicat anteriorment en la identificació del paràmetre de constitucionalitat aplicable, l'únic criteri que empararia la centralització de les competències executives rauria en la necessitat de garantir l'homogeneïtat i la coherència del sistema, en la mesura que un fraccionament de les facultats executives es manifestés impossible d'assolir, ni tan sols mitjançant els mecanismes de col·laboració o coordinació que preveu el sistema constitucional, com ara el mutu intercanvi d'informació, l'emissió d'informes previs o la creació d'òrgans de composició mixta.

I, certament, en la regulació que ara ens ocupa, resulta evident que no es donen els elements indispensables per avalar el trasllat de les competències de la Generalitat cap a l'Estat. I això és així, en primer lloc, perquè l'homogeneïtat i la coherència de la modalitat de formació professional ocupacional mitjançant plataformes telemàtiques, inclosos els requisits que han de complir les entitats que la imparteixen, estan plenament garantits per la normativa d'origen estatal que la regula de manera completa i detallada (vegeu FJ 1). Sobre aquest darrer aspecte, tal com també afirma el Tribunal Cons-

titucional, tant en l'àmbit legislatiu com reglamentari, aquest espai ha estat plenament cobert per l'acció reguladora dels poders centrals en l'exercici del títol previst a l'article 149.1.7 CE. En efecte, la STC 61/2015 recorda que precisament el fet que la competència normativa de l'Estat en aquesta matèria sigui completa ja garanteix un alt grau d'unitat d'acció, de manera que s'ha d'apreciar molt restrictivament l'excepcionalitat que justificaria la centralització de les funcions executives (FJ 4 i, també, STC 111/2012, de 24 de maig, FJ 11, i 195/1996, de 28 de novembre, FJ 11).

En segon terme, quan una entitat de formació amb seu a Catalunya presti una formació remota que, per raons òbvies, comporta un efecte supraterritorial, consistent que els alumnes poden seguir el procés de formació des d'altres comunitats i, per tant, realitzen, si escau, algunes tutories i l'avaluació final de forma presencial en instal·lacions ubicades fora del territori català, això no genera cap motiu que empari l'atribució a l'Estat de les funcions executives en qüestió. En altres paraules, no hi ha cap argument que justifiqui que l'esmentada circumstància constitueixi un supòsit de fraccionament impossible. Així, les instal·lacions i els recursos a què s'ha fet referència tenen una ubicació territorial concreta, en molts supòsits de relació simplement temporal (durant el temps necessari per dur a terme les activitats presencials) o, en tot cas, de dependència de la seu principal de l'entitat.

Consegüentment, l'article 15.2 de la Llei 30/2015, quan es limita a fixar un punt de connexió genèric: «centres presencials […] ubicats en més d'una comunitat», sense precisar una possible regla de jerarquia, basada en la centralitat o el caràcter permanent, com ara el de la seu central o social de l'entitat, o el del volum o nivell d'activitat d'uns respecte dels altres, provoca il·legítimament la privació competencial de les comunitats autònomes. Així, la simple utilització d'una pluralitat d'instal·lacions o recursos físics situats en més d'una comunitat autònoma —fet que, d'altra banda, és inherent i inevitable, ni que sigui en una mínima expressió, en aquest tipus de formació per poder avaluar els coneixements dels participants— és configurada, per la norma, com un supòsit de supraterritorialitat no fraccionable.

D'aquesta manera, l'actual redactat de l'article 15.2 de la Llei suposa, en paraules del Tribunal Constitucional mateix, «utilizar el principio de supraterritorialidad como principio delimitador de competencias fuera de los casos expresamente previstos por el bloque de la constitucionalidad (STC 194/2011, de 13 de diciembre, FJ 5)» (STC 61/2015, FJ 3).

Certament, aquest és el vici de la disposició dictaminada, ja que creiem que no hi havia cap motiu que impedís una solució respectuosa amb el model constitucional i estatutari de repartiment de competències, mitjançant, per exemple, la fixació d'un punt de connexió més precís, quantitativament o qualitativa, així com l'establiment dels consegüents mecanismes de col·laboració i cooperació interadministrativa que facilitessin l'aplicació de la normativa estatal en la matèria, sense la necessitat ineludible que la responsabilitat correspongui al SEPE. Circumstància, aquesta, que, per cert, es pot afegir, esdevé especialment lesiva si tenim en compte que es produeix en una matèria, com és la laboral, en la qual, com hem vist, el marc de repartiment competencial previst al bloc de la constitucionalitat únicament atorga a l'Administració catalana un marge molt reduït per a l'actuació en el vessant merament executiu.

Respecte de la segona norma prevista a l'article 15.2 de la Llei 30/2015, relativa a l'acreditació i la inscripció dels centres mòbils, quan la seva actuació formativa es desenvolupi en més d'una comunitat autònoma, hem de pronunciar-nos en el mateix sentit i amb la mateixa fonamentació que acabem d'exposar quant a la teleformació. Amb l'afegit que, en aquest cas, ni tan sols es tracta de recursos permanents sinó d'unitats mòbils que es traslladen *ad hoc* i temporalment per facilitar les proves presencials, amb la qual cosa el possible efecte supraterritorial, en aquests casos, és merament instrumental i menor respecte del punt de connexió consistent en les instal·lacions principals de l'entitat que presta l'activitat formativa.

Finalment, sobre el darrer incís de l'apartat segon: «[a]ixí mateix, poden sol·licitar la seva acreditació i inscripció en l'organisme esmentat [SEPE] les entitats de formació que disposin d'instal·lacions i recursos formatius permanents en més d'una comunitat autònoma», hem de reiterar la seva inconstitucionalitat, basada en el mateix raonament que hem exposat

al llarg d'aquest fonament jurídic, per vulneració de les competències executives de la Generalitat. Un cop més, aquesta clàusula potestativa constitueix un supòsit de desapoderament de les facultats executives que corresponen amb caràcter general a les comunitats autònomes en aquesta matèria i d'acord amb els límits del títol estatal *ex* article 149.1.7 CE.

En conseqüència, l'article 15.2, paràgrafs segon i tercer, de la Llei 30/2015 és contrari a l'article 170.1 EAC, en relació amb l'article 115.2 EAC, i no troba empara en l'article 149.1.7 CE.

2. A continuació, examinarem l'article 24.2, lletres *a* i *b*, de la Llei. En primer lloc, i abans de res, hem de recordar que aquesta regulació és exactament coincident, en la seva literalitat, amb el redactat que contenia l'article 26.2, lletres *a* i *b*, del Reial decret llei 4/2015, de 22 de març, per a la reforma urgent del sistema de formació professional per a l'ocupació en l'àmbit laboral. L'única diferència, menor i alhora irrellevant a efectes del seu examen de constitucionalitat, és la supressió de l'incís «totalment o parcialment», referit a l'exercici de les funcions executives que pot assumir el SEPE, que no figura en l'actual versió de l'article 24.2, primer paràgraf, de la Llei 30/2015, la qual adopta la següent formulació:

> «En l'àmbit estatal, el Servei Públic d'Ocupació Estatal ha d'exercir les funcions de programació, gestió i control de la formació professional per a l'ocupació en els supòsits següents:
> a) Les activitats d'avaluació, seguiment i control de les iniciatives de formació finançades mitjançant bonificacions en les quotes de la Seguretat Social que s'apliquen a les empreses que tinguin els centres de treball en més d'una comunitat autònoma.
> b) Programes o accions formatives que transcendeixin l'àmbit territorial d'una comunitat autònoma i requereixin la intervenció del Servei Públic d'Ocupació Estatal per garantir una acció coordinada i homogènia. S'han de determinar reglamentàriament els supòsits en què concorren aquests requisits.
> […]»

Dit això, ara ens pertoca tornar a analitzar els dos epígrafs que integren l'apartat segon de l'article 24, és a dir, les lletres *a* i *b*, i ho farem de manera separada en la mesura que regu-

len dos supòsits d'atribucions de les competències executives al SEPE de naturalesa sensiblement distinta.

A) Quant a la lletra *a*, com a qüestió inicial, ja hem assenyalat que en el DCGE 8/2015 ens vam manifestar sobre el precitat article 26.2 de l'esmentat Reial decret llei, i vam concloure que vulnerava les competències de la Generalitat *ex* article 170.1 EAC, atès que constituïa una atribució invàlida de determinades competències executives al SEPE, sense la corresponent empara dels requisits que exigeix la doctrina constitucional.

Els arguments sobre els quals vam sustentar el nostre pronunciament requeien principalment en la jurisprudència constitucional, segons la qual la formació professional per a l'ocupació en l'àmbit laboral ha de ser enquadrada competencialment en la matèria pròpia del bloc de la constitucionalitat integrat pels articles 149.1.7 CE i 170.1 EAC. Per tant, en la mateixa línia del que hem exposat amb motiu de l'examen de l'article 15.2 de la Llei, la titularitat irrenunciable i indisponible de les competències executives, en la mesura que les normatives són íntegrament de l'Estat, correspon, amb caràcter general, a les comunitats autònomes.

La circumstància que els fons per a la programació i la gestió de les accions formatives provingui de la caixa única de la Seguretat Social, tal com recordàvem en el precitat Dictamen, en què reproduíem la STC 244/2012, no determina la seva atribució als òrgans estatals:

> «"la formación profesional no forma parte del Sistema de Seguridad Social, ni las cuotas abonadas en tal concepto son recursos de la Seguridad Social integrados en su caja única, […] el hecho de que los créditos destinados a formación tengan su origen en cotizaciones que se recaudan por la tesorería general de la Seguridad Social no implica que formen parte de la caja única de la Seguridad Social, ni, en consecuencia, que resulte de aplicación al presente supuesto la competencia prevista en el art. 149.1.17 CE" (FJ 4).» (DCGE 8/2015, FJ 3)

Tal com s'ha exposat, si tenim en compte que la lletra *a* de l'article 24.2 atribueix al SEPE la titularitat de les funcions

executives d'avaluació, seguiment i control de les iniciatives de formació que són finançades mitjançant la bonificació en les quotes de la Seguretat Social i dutes a terme per les empreses que tinguin els seus centres de treball en més d'una comunitat autònoma, hem d'arribar a la mateixa conclusió d'inconstitucionalitat.

Respecte de la fonamentació d'aquesta consideració, en primer lloc cal subratllar que les esmentades facultats d'avaluació, seguiment i control són activitats essencialment executives que transcendeixen els mers mecanismes de supervisió que l'Estat pot establir per dur a terme una anàlisi global del sistema i per vetllar pel compliment de la normativa dictada en un sector en el qual té plena capacitat (STC 244/2012, FJ 4).

Dit això, el nostre parer discrepa de l'opinió majoritària del Tribunal Constitucional recollida en la STC 88/2014, que considera que el fraccionament de les accions executives de control de l'activitat formativa empresarial no és possible quan és a compte de les bonificacions de la Seguretat Social, atès que donaria lloc a un tractament heterogeni en funció de la ubicació territorial dels diferents centres de treball, que resulta incompatible amb la legislació vigent en la matèria (FJ 12). De fet, el sentit d'aquesta decisió (reiterada únicament quan es tracta de la mateixa norma o el mateix supòsit de finançament, en les STC 198/2014, FJ 5, i 95/2013, FJ 7) és contradictori amb la doctrina general sobre l'excepcionalitat de la centralització de les funcions executives en l'àmbit de la formació professional ocupacional, que hem exposat a bastament, i que, alhora, és també el criteri que recull el vot particular formulat a la precitada Sentència.

Així, i prosseguint amb la nostra argumentació, hem de remarcar que el seu vici d'inconstitucionalitat respon a un doble motiu. D'una banda, perquè, com acabem d'assenyalar, la procedència dels fons no empara la sostracció de les competències a l'administració titular, segons el model de distribució de competències en la matèria laboral que, com és sabut, és diferent del de la Seguretat Social.

I, de l'altra, perquè en aquesta norma l'efecte supraterritorial es torna a configurar com un punt de connexió il·legítim per a la centralització de les competències, atès que no es

justifica ni se'n dedueix, de manera immediata i racional, la necessitat imprescindible que això hagi de ser així per a l'assoliment de l'homogeneïtat i la coherència del sistema. D'acord amb l'anterior, resulta prou clar que l'estructura d'una empresa o la projecció territorial de la seva activitat econòmica i laboral no és un element suficient per alterar el sistema de distribució de competències, i més si tenim en compte l'esquema de repartiment entre l'Estat i les comunitats autònomes que caracteritza el sector material implicat.

En altres paraules, la unitat del model es pot garantir suficientment mitjançant la corresponent normativa estatal, la qual podria preveure un punt de connexió, com ara la seu social o la localització de l'activitat principal de l'empresa, que permeti un fraccionament de les activitats de seguiment i el control eficaç i alhora respectuós de les competències executives que poden exercir les comunitats autònomes en aquest àmbit competencial (legislació laboral i treball). Sens perjudici, al mateix temps, dels mecanismes de coordinació i d'obtenció d'informació que la regulació també pot preveure i que poden facilitar el seguiment global d'aquest tipus d'activitats formatives.

Així mateix, i a títol il·lustratiu d'alternatives que resulten respectuoses amb el marc constitucional, és adient assenyalar que la disposició addicional sisena de la Llei 56/2003, d'ocupació, vigent abans del Reial decret llei 4/2015 i ara derogada, articulava en aquest àmbit un mecanisme de col·laboració que no privava les comunitats autònomes de les seves competències executives. Efectivament, possibilitava que els serveis públics d'ocupació autonòmics, mitjançant el corresponent conveni amb l'Administració estatal, exercissin les facultats d'avaluació, seguiment i control de les iniciatives de formació finançades amb les quotes de la Seguretat Social que s'aplicaven a les empreses que tinguessin els seus centres de treball en més d'una comunitat autònoma.

B) Sobre la lletra *b* de l'apartat 2 de l'article 24 de la Llei 30/2015, ens hem de remetre principalment al Dictamen que vam emetre amb motiu de l'examen del nou redactat de lletra *b* de l'article 13 de la Llei 56/2003, d'ocupació, que va ser modificat per l'apartat set de l'article 114 de la Llei 18/2014,

de 15 d'octubre, d'aprovació de mesures urgents per al creixement, la competitivitat i l'eficiència (DCGE 26/2014, FJ 4.3.*B*). Respecte d'aquesta norma, vam deixar dit que es tractava d'una regulació que ja havia estat objecte d'impugnació per part de la Generalitat davant del Tribunal Constitucional, atès que, substancialment, ja es preveia a l'originària Llei 56/2003 (antic art. 13.*e*), i en relació amb la qual es va dictar la STC 22/2014, que resol l'esmentat recurs d'inconstitucionalitat, a la qual ens referirem més endavant.

De la mateixa manera, afegíem que la precitada normativa també era idèntica, en la seva íntegra literalitat, a la disposició addicional vuitanta-unena de la Llei 17/2012, de 27 de desembre, de pressupostos generals de l'Estat per a l'any 2013, sobre la qual també ens vam pronunciar, a petició del Govern de la Generalitat, mitjançant el DCGE 3/2013. Aquesta norma (i l'article 13, lletra *e*, i, actualment, lletra *h*, de la Llei 56/2003) atribueix al SEPE l'execució dels serveis i els programes finançats anualment a càrrec de la reserva de crèdit establerta en el seu pressupost, en els casos següents: quan la seva gestió afecti un àmbit geogràfic superior al d'una comunitat autònoma i requereixi una coordinació unificada; quan estiguin dirigits a la millora de l'ocupació mitjançant la col·laboració del SEPE amb altres òrgans estatals, per a la realització d'accions formatives; quan tinguin com a finalitat la integració laboral de treballadors immigrants i l'ordenació dels fluxos migratoris i es duguin a terme en els països d'origen, i, finalment, quan es tracti de programes excepcionals i de durada determinada, l'execució dels quals afecti tot el territori nacional i que, per a ésser efectius i oferir idèntiques possibilitats de gaudi i d'obtenció, requereixin una gestió centralitzada.

En l'indicat DCGE 3/2013, vam concloure la vulneració de les competències de la Generalitat (art. 170.1 EAC) en els exposats quatre supòsits que contenia la disposició addicional, en la mesura que establien amb caràcter general el desapoderament de l'Administració autonòmica de les funcions executives en la gestió de les accions de formació, sense acreditar l'excepcionalitat que, necessàriament i casuísticament, s'ha de donar per justificar la seva centralització. Així mateix, amb ocasió de l'anàlisi concreta dels diferents epígrafs, vam cons-

tatar que la justificació o explicació de la centralització de la gestió de les ajudes era merament formal o nominalista, i que el legislador estatal es limitava a incorporar «en la literalitat del text simplement l'equivalent a l'enunciat del requisit que la doctrina constitucional exigeix per tal que l'exercici de la funció executiva es desplaci de la Generalitat a l'Estat» (FJ 3).

Cal dir que, d'ençà del moment en el qual vam aprovar el mencionat Dictamen, i prèviament a l'emissió del Dictamen 26/2014, el Tribunal Constitucional ha tingut l'ocasió d'emetre diverses resolucions sobre la qüestió ara examinada, és a dir, amb relació als fons que la Llei de pressupostos generals de l'Estat destina a finançar subvencions gestionades pel SEPE. En aquest sentit, hem de fer referència a la ja indicada STC 22/2014, que, entre d'altres, s'ha pronunciat respecte del precedent article 13.*e* de la Llei 56/2003, d'ocupació (FJ 7), i que conclou que la seva impugnació té caràcter preventiu i que aquesta prescripció exigeix precisament els tres requisits que, segons la doctrina constitucional, justifiquen la gestió centralitzada dels programes i serveis pel SEPE.

En la mateixa línia, també resulta oportú esmentar les STC 88/2014 i 112/2014, que analitzen el Reial decret 395/2007, pel qual es regula el subsistema de formació professional per a l'ocupació, i, específicament, l'article 6.4, que fa referència als esmentats fons gestionats pel SEPE. En aquestes dues decisions, el Tribunal, seguint la doctrina general exposada a la STC 22/2014, ha reiterat el caràcter excepcional del desplaçament competencial dels poders autonòmics per la mera incidència del fenomen de la supraterritorialitat, per bé que, en l'examen concret del citat precepte reglamentari, ha sostingut que era ajustat a la Constitució:

> «habida cuenta de que el mismo efectúa una mera declaración enunciativa de las circunstancias o criterios que habrán de aplicarse a los planes o acciones formativas, para que su financiación pueda realizarse mediante subvenciones gestionadas por el Servicio Público de Empleo Estatal, criterios que se plasmarán en las disposiciones que reglamenten en el futuro dichas acciones formativas. Serán pues estas disposiciones, en las que se concreten las distintas acciones formativas, las que permitirán apreciar si concurren o no las circunstancias justi-

> ficativas de la excepcionalidad determinante de la atribución al Estado de facultades de gestión.» (STC 88/2014, FJ 6)

I també, recentment, s'ha pronunciat en el mateix sentit la STC 178/2015, de 7 de setembre (FJ 6).

En síntesi, la interpretació de la majoria del Tribunal Constitucional —tot i la discrepància dels vots particulars que més endavant exposarem i que són coincidents amb la nostra doctrina— ha traslladat a les disposicions que en el futur reglamentin les accions formatives les possibles tatxes d'inconstitucionalitat.

Dit això, i malgrat el sentit dels precitats pronunciaments constitucionals que acabem d'assenyalar, el nostre pronunciament del DCGE 26/2014 es va apartar d'aquesta doctrina i va reiterar la conclusió d'inconstitucionalitat, amb motiu de la Llei 18/2014 i, concretament, de l'apartat set de l'article 114, pel que fa a la redacció que dóna a l'article 13.*b* de la Llei 56/2003.

I ho vam fer basant-nos en els següents arguments:

> «[p]erquè la formulació de l'esmentada regulació, amb independència del posterior desenvolupament reglamentari, per si mateixa, comporta una atribució genèrica i general de funcions executives al SEPE, que resulta incompatible amb el caràcter taxat i, per tant, excepcional, puntual i casuístic que exigeix la doctrina general.
> Efectivament, en la configuració de l'article 114.set de la Llei 18/2014, el principi del desbordament territorial com a mecanisme atributiu de competències en favor de l'Estat es normalitza i s'integra en l'ordenament jurídic, mitjançant la legislació de capçalera sectorial, és a dir la Llei estatal d'ocupació, amb la conseqüent sostracció de les competències a les comunitats autònomes, en un àmbit material en el qual, com és sabut, els corresponen, indubtablement, les funcions de gestió i tramitació dels fons destinats a les polítiques d'ocupació.
> Així, el nou redactat de l'article 13.*b* de la Llei 56/2003, atribueix la capacitat executiva a l'esmentat organisme estatal, sense preveure explícitament els criteris que la jurisprudència exigeix com a requisits necessaris i imprescindibles per a la centralització estatal. El seu redactat negligeix la formulació de la regla prevalent, que únicament admet la centralització quan hagi estat impossible el fraccionament territorial mitjançant la fixació de punts de connexió o el recurs als mecanismes de col·laboració que facin compatible l'assoliment de la

finalitat de les accions formatives amb el degut respecte de les capacitats autonòmiques.
En sentit oposat, el precepte objecte de Dictamen identifica la supraterritorialitat i la necessitat de coordinació amb la gestió unificada i preveu amb naturalitat, i amb una simple clàusula de salvaguarda nominalista, que la capacitat executiva correspongui amb caràcter general al SEPE. I l'anterior, segons el nostre parer, és incompatible amb el respecte efectiu, en seu de la Llei 18/2014, de la doctrina de distribució competencial vigent en l'àmbit de les polítiques actives de foment de l'ocupació.
Val a dir, com a afegitó, que aquest mateix criteri és el que també han adoptat els tres vots particulars que acompanyen les precitades STC 22/2014, 88/2014 i 112/2014. En concret, en el primer, referint-se a l'article 13.*e* de la Llei 56/2003, es raona que la seva impugnació no es pot qualificar de preventiva, ja que es tracta d'una construcció legal que inequívocament reserva de forma general a l'Estat la competència executiva per a la gestió dels fons, en un àmbit on s'ha "reiterado hasta la saciedad el carácter excepcional y, por tanto, no generalizable, de la gestión estatal centralizada". I, de manera coincident, en el segon s'argumenta que l'article 6.4 RD 395/2007 vulnera realment i efectiva les competències executives autonòmiques per a la gestió dels programes a què es refereix, ja que construeix artificialment i de forma absolutament vetada per la jurisprudència constitucional mateixa un supòsit d'impossibilitat de fraccionament d'aquesta gestió, sobre la base d'utilitzar el criteri de la supraterritorialitat, "aderezándolo con otros datos". Seguint el fil del raonament exposat, recorda que el "radio de acción de los solicitantes no puede resultar relevante, pues el ejercicio de las competencias de desarrollo de las ayudas y de gestión de las mismas por parte de la Comunidad Autónoma cabría siempre en la medida en que el programa se ejecute en su propio territorio" (STC 38/2012, de 26 de març, FJ 5) o que "la necesidad de coordinación estatal no se solventa reservando al Estado la competencia ejecutiva, sino a través de la competencia de coordinación general que ostenta".» (FJ 4)

Doncs bé, d'acord amb aquests antecedents i la doctrina reproduïda més amunt, que no cal tornar a reiterar, ens hem de pronunciar en el mateix sentit sobre l'article 24.2, lletres *a* i *b*, de la Llei 30/2015, perquè considerem que també vulnera les competències de la Generalitat previstes a l'article 170.1 EAC i no troba empara en l'article 149.1.7 CE.

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

CONCLUSIONS

Primera. Els paràgrafs segon i tercer de l'apartat 2 de l'article 15 de la Llei 30/2015, de 9 de setembre, per la qual es regula el sistema de formació professional per a l'ocupació en l'àmbit laboral, vulneren les competències de la Generalitat previstes a l'article 170.1 EAC i no troben empara en l'article 149.1.7 CE.

Adoptada per unanimitat.

Segona. Les lletres *a* i *b* de l'apartat 2 de l'article 24 de la Llei 30/2015 vulneren les competències de la Generalitat previstes a l'article 170.1 EAC i no troben empara en l'article 149.1.7 CE.

Adoptada per unanimitat.

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

Dictamen 18/2015, de 26 de novembre, sobre la Llei 36/2015, de 28 de setembre, de seguretat nacional

El Consell de Garanties Estatutàries, amb l'assistència del president Joan Egea Fernàndez, 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

DICTAMEN

Sol·licitat pel Govern de la Generalitat, sobre la Llei 36/2015, de 28 de setembre, de seguretat nacional (BOE núm. 233, de 29 de setembre de 2015).

ANTECEDENTS

1. El dia 28 d'octubre de 2015 va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries un escrit de la consellera de Governació i Relacions Institucionals, de 27 d'octubre (Reg. núm. 5003), 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 27 d'octubre de 2015, de sol·licitud d'emissió de dictamen sobre l'encaix constitucional de la Llei 36/2015, de 28 de setembre, de segu-

Ponent: Pere Jover Presa

retat nacional, en general, i específicament si els articles 4.3, 6, 15.*b* i .*c*, 20.3, 24 i la disposició addicional tercera respecten la Constitució i l'ordre de distribució competencial establert a la Constitució i a l'Estatut d'autonomia de Catalunya.

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 29 d'octubre 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 va designar ponent el vicepresident senyor Pere Jover Presa.

3. En la mateixa sessió, en aplicació de 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. 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 26 de novembre de 2015.

FONAMENTS JURÍDICS

Primer. L'objecte del Dictamen

D'acord amb el que s'ha indicat en els antecedents, se sol·licita d'aquest Consell que emeti dictamen sobre «l'encaix constitucional de la Llei 36/2015, de 28 de setembre, de seguretat nacional» (en endavant, Llei 36/2015 o la Llei) «en general, i específicament si els articles 4.3, 6, 15.*b* i .*c*, 20.3, 24 i disposició addicional tercera respecten la Constitució i l'ordre de distribució competencial establert a la Constitució i a l'Estatut d'autonomia».

Amb la finalitat de delimitar l'objecte del Dictamen, començarem contextualitzant la Llei 36/2015 i després exposa-

rem sintèticament el seu contingut. Seguidament ens referirem als dubtes que susciten al peticionari i a les raons que els fonamenten, fent succinta menció dels preceptes expressament sol·licitats i, finalment, assenyalarem l'estructura que adoptarà el present Dictamen per donar compliment a les qüestions sotmeses al nostre parer consultiu.

1. Com la mateixa Llei reconeix en el preàmbul, el camp de la seguretat nacional, que és el seu objecte, constitueix un espai d'actuació pública nou (apt. I par. sisè), que deriva del fet que els actors i les circumstàncies que posen en perill els nivells de seguretat estan subjectes a mutació constant «i és responsabilitat dels poders públics dotar-se de la normativa, els procediments i els recursos que li permetin respondre amb eficàcia a aquests desafiaments a la seguretat» (apt. I par. cinquè).

Per tal de situar normativament la Llei objecte de dictamen, hem de partir de l'Estratègia aprovada en el Consell de Ministres de 31 de maig de 2013, «Estratègia de Seguretat Nacional. Un projecte compartit», que revisava l'Estratègia de 2011 i que, per primera vegada, efectuava una definició de seguretat nacional entesa com «l'acció de l'Estat dirigida a protegir la llibertat, els drets i el benestar dels ciutadans, a garantir la defensa d'Espanya i els seus principis i valors constitucionals, així com a contribuir juntament amb els nostres socis i aliats a la seguretat internacional en el compliment dels compromisos assumits». Aquesta concepció serà recollida, en termes idèntics en la Llei 36/2015 (art. 3).

L'Estratègia esmentada identifica una sèrie de riscos i amenaces (els conflictes armats, el terrorisme, les ciberamenaces, el crim organitzat, la inestabilitat econòmica i financera, la vulnerabilitat energètica, la proliferació d'armes de destrucció massiva, els fluxos migratoris irregulars, l'espionatge, les emergències i catàstrofes naturals, així com també la vulnerabilitat de l'espai marítim i de les infraestructures crítiques i els serveis essencials) i defineix dotze àmbits prioritaris d'actuació, amb els objectius a assolir i les línies d'acció estratègiques. Així mateix, crea l'estructura del Sistema de Seguretat Nacional, que veurem posteriorment ratificat en la norma

dictaminada, sobre la base del Consell de Seguretat Nacional i els comitès especialitzats.

Així doncs, en aquest vessant pròpiament organitzatiu, arran de la previsió continguda en l'Estratègia, la regulació del Consell de Seguretat Nacional com a Comissió Delegada del Govern es va dur a terme mitjançant el Reial decret 385/2013, de 31 de maig, de modificació del RD 1886/2011, de 30 de desembre, pel qual s'estableixen les comissions delegades del Govern. Aquest òrgan va celebrar la reunió constitutiva l'11 de juliol de 2013 i, prenent en consideració els riscos previstos en l'Estratègia, ha aprovat sectorialment les estratègies de seguretat marítima nacional i de ciberseguretat nacional (ambdues de 5 de desembre de 2013), com també de seguretat energètica nacional (20 de juliol de 2015).

En l'àmbit de la Unió Europea, aquest espai estratègic té com a base el reconeixement de la política exterior i de seguretat comuna que efectua el Tractat de la Unió Europea i de la Política comuna de seguretat i defensa que complementa l'anterior, introduïda pel Tractat de Lisboa. I es concreta en una sèrie de documents que han dirigit l'acció comunitària, entre els quals, breument, es pot esmentar «l'Estratègia europea de Seguretat. Una Europa segura en un món millor», adoptada pel Consell Europeu el 12 de desembre de 2003 i revisada el 2008, en la qual s'identifiquen els reptes mundials i les principals amenaces contra la seguretat de la Unió i es clarifiquen els objectius estratègics de la UE per fer-los front mitjançant el mecanisme del multilateralisme eficaç. Posteriorment, en el marc del Programa d'Estocolm (document del Consell 17024/09) i el Pla d'acció per a la seva aplicació [COM (2010) 171 final], el Consell Europeu, en la sessió de 25 i 26 de març de 2010, va aprovar l'«Estratègia de seguretat interior de la Unió Europea. Cap a un model europeu de seguretat» (document del Consell 5842/2/2010), amb la finalitat de presentar i desenvolupar els instruments que han de garantir la seguretat i la llibertat dels europeus així com per reforçar la cooperació en matèria policial, judicial, de control de fronteres i protecció civil. Aquesta Estratègia és en tràmit de revisió en forma de l'Estratègia de seguretat interior renovada.

A aquest efecte, la Comissió, el 28 d'abril de 2015, va elaborar l'Agenda de Seguretat per al període 2015-2020, comunicació presentada al Parlament Europeu, al Consell, al Comitè Econòmic i Social europeu i al Comitè de les Regions [COM (2015) 185 final]. L'Agenda té tres prioritats: la prevenció del terrorisme i la lluita contra la radicalització, la lluita contra la delinqüència organitzada i la lluita contra la ciberdelinqüència.

Si deixem de banda les directrius estratègiques i ens centrem en el context normatiu en el qual s'incardina la Llei objecte de dictamen, podem esmentar múltiple normativa estatal referida a diferents aspectes de la seguretat. Sense ànim d'exhaustivitat, i pel que ara interessa, ens referim a una sèrie de lleis de rang orgànic com la Llei orgànica 2/1986, de 13 de març, de forces i cossos de seguretat (en endavant, LOFCS), dictada en compliment de la remissió que hi fa la Constitució, i que forma part del bloc de la constitucionalitat; la recent Llei orgànica 4/2015, de 30 de març, de protecció de la seguretat ciutadana (en endavant, LOPSC), que fou objecte del Dictamen d'aquest Consell 7/2015, de 4 de juny, o la Llei orgànica 5/2005, de 17 de novembre, de la defensa nacional.

A aquestes disposicions, per la referència mateixa que hi fa la Llei 36/2015, per diferenciar-se'n, cal afegir la Llei orgànica 4/1981, d'1 de juny, dels estats d'alarma, excepció i setge. I finalment, i directament relacionades amb la seguretat pública, es troben les normes en l'àmbit de la protecció civil, com ara la Llei 17/2015, de 9 de juliol, del Sistema Nacional de Protecció Civil, objecte del Dictamen del Consell 13/2015, de 22 de setembre, o la Llei 8/2011, de 28 d'abril, per la qual s'estableixen mesures per a la protecció de les infraestructures crítiques.

Pel que fa a la normativa catalana, l'ordenació de les competències de la Generalitat en matèria de seguretat pública es conté a la Llei 4/2003, de 7 d'abril, d'ordenació del sistema de seguretat pública de Catalunya, i la creació i desenvolupament institucional i funcional d'una policia pròpia, en la Llei 10/1994, d'11 de juliol, de la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra. Així mateix, en l'àmbit concret de la protecció civil, trobem la Llei 4/1997, de 20 de maig, de protecció civil de Catalunya, i el Decret 291/1999, de 9 de novembre, pel

qual s'aprova el Reglament d'organització i funcionament de la Comissió de Protecció Civil de Catalunya.

2. La Llei 36/2015, d'acord amb el seu preàmbul, es dicta amb el propòsit de respondre a la demanda de «millorar la coordinació de les diferents administracions públiques, amb la recerca de marcs de prevenció i resposta que ajudin a resoldre els problemes que planteja una actuació compartimentada i amb l'organització de diversos nivells, i de manera integral, de l'acció coordinada dels agents i instruments al servei de la seguretat nacional» sense que afecti «la regulació dels instruments i agents que ja són objecte de normes sectorials específiques» (apt. I, par. 11 i 12).

A aquest efecte, la Llei es divideix en vint-i-nou articles, estructurats en cinc títols, quatre disposicions addicionals, una de transitòria i quatre de finals. Com fixa l'article 1, la norma regula els principis bàsics (títol preliminar), els òrgans superiors, les autoritats i els components fonamentals de la seguretat nacional (títol I); articula el Sistema de Seguretat Nacional (direcció, organització i coordinació, en el títol II); preveu els mecanismes de gestió de crisis (títol III), i fixa la contribució de recursos a la seguretat nacional (títol IV).

Com hem apuntat, la Llei parteix de la definició de seguretat nacional que va introduir l'Estratègia de 2013 i s'aplica a les diferents administracions públiques i a les persones físiques o jurídiques, en els termes que s'hi exposen. La Llei n'exclou expressament els estats d'alarma, excepció i setge que es regeixen per la seva normativa específica (art. 3).

La política de seguretat nacional es fonamenta en l'estratègia de seguretat nacional (art. 4.3) i té com a base la cooperació de les comunitats autònomes (art. 6) i la col·laboració de les entitats privades (art. 7) i de la ciutadania (art. 8). La Llei defineix com a components fonamentals per a la seguretat nacional la defensa nacional, la seguretat pública i l'acció exterior (art. 9) i defineix una sèrie d'àmbits d'interès especial de la seguretat nacional (art. 10, ciberseguretat, seguretat econòmica i financera, seguretat marítima, de l'espai aeri i ultraterrestre, energètica, sanitària i de preservació del medi ambient). En aquests àmbits s'estableix l'obligació de les ad-

ministracions públiques que hi tenen competències d'establir mecanismes de coordinació i intercanvi d'informació i d'assegurament dels serveis essencials i dels serveis i recursos de primera necessitat o de caràcter estratègic.

A l'àmbit estatal, els òrgans competents en matèria de seguretat nacional (art. 12), amb l'abast que la mateixa Llei determina, són les Corts Generals (art. 13), el Govern (art. 14), el president del Govern (art. 15), els ministres (art. 16), el Consell de Seguretat Nacional (art. 17) i els delegats del Govern a les comunitats autònomes. Pel que fa a les comunitats autònomes, són òrgans competents els que corresponguin segons el que disposa cada estatut d'autonomia, en relació amb les competències que en cada cas estiguin relacionades amb la seguretat nacional (art. 12.2).

Com també hem mencionat, la Llei juridifica el Sistema de Seguretat Nacional previst en l'Estratègia de 2013, n'estableix les funcions (art. 19) i l'estructura (art. 20) i fixa un paper rellevant per al Consell de Seguretat Nacional, del qual especifica les funcions i la composició (art. 21).

Dins d'aquest sistema, la norma regula la gestió de crisis (art. 22), que s'ha de dur a terme en la situació d'interès per a la seguretat nacional definida com «aquella que, per la gravetat dels seus efectes i la dimensió, urgència i transversalitat de les mesures per a la seva resolució, requereix de la coordinació reforçada de les autoritats competents» (art. 23.2) encara que «s'ha d'afrontar amb els poders i mitjans ordinaris de les administracions públiques i en cap cas pot implicar la suspensió dels drets fonamentals i llibertats públiques dels ciutadans» (art. 23.3).

Aquesta situació és declarada pel president del Govern mitjançant un reial decret i comporta l'obligació de les autoritats competents d'aportar els mitjans humans i materials necessaris que estiguin sota la seva dependència (art. 24). En la gestió de la crisi té un paper rellevant el Consell de Seguretat Nacional (art. 25), que és assistit per un comitè especialitzat (art. 26).

L'articulació de l'aportació dels mitjans humans i materials es concreta en els articles 27 a 29 de la Llei, i té com a base l'elaboració per part del Govern de l'Estat d'un catàleg per als

sectors estratègics que s'ha d'integrar amb els catàlegs de recursos elaborats per les comunitats autònomes sobre la base de les seves competències i de la informació facilitada pel Govern (art. 28). El Govern, mitjançant un reial decret, aprova la declaració de recursos que es poden utilitzar en la situació d'interès per a la seguretat nacional i ha d'incloure la relació de mitjans humans i materials, tant públics com privats, que siguin procedents (art. 29).

Els instruments de gestió de crisi i de contribució de recursos del Sistema de Seguretat Nacional serveixen de suport en els estats d'alarma i d'excepció, de conformitat amb la seva regulació específica, a decisió del Govern (disp. add. primera).

D'acord amb la disposició final primera, la Llei es dicta a l'empara de l'article 149.1.4 i .29 CE, que atribueixen a l'Estat la competència exclusiva en matèria de defensa i forces armades i en matèria de seguretat pública, i entra en vigor l'endemà de la publicació en el *Butlletí Oficial de l'Estat* (disp. final quarta).

3. La sol·licitud de dictamen remesa pel Govern qüestiona l'adequació a la Constitució i a l'Estatut d'autonomia de diverses disposicions contingudes en la Llei que dictaminem, tant pel que fa a la possible vulneració de les competències de la Generalitat, com a qüestions més generals.

A) A l'apartat 1 de l'escrit de sol·licitud («Encaix constitucional del nou objecte relatiu a la seguretat nacional, indeterminació d'aquest nou concepte i incardinació en la distribució de competències»), s'al·lega la vulneració dels articles 9.3 (principi de seguretat jurídica) i 116 CE (regulació dels estats d'alarma, excepció i setge). Així, s'afirma que la Llei «conté un gran nombre d'inconcrecions, conceptes genèrics i oberts, així com formulacions poc precises, que no permeten acotar adequadament els conceptes i les situacions que es regulen». Consegüentment, es plantegen interrogants sobre «la indeterminació del nou àmbit anomenat seguretat nacional», així com sobre la seva «incardinació en la distribució de competències constitucionalment i estatutàriament prevista».

Pel que fa a l'article 116 CE, la petició considera que la Llei objecte de dictamen se situa entre la Llei 4/1981, d'1 de juny, dels estats d'alarma, excepció i setge, i la regulació en l'àmbit de la seguretat ciutadana i la protecció civil, entre d'altres. Concretament, la declaració de la situació d'interès per a la seguretat nacional acordada pel president del Govern de l'Estat, «crea una situació intermèdia entre la normalitat i els estats excepcionals, sobre la base d'una absoluta indeterminació dels supòsits de fet i sobre un concepte inconcret com el de seguretat nacional». És per això que «podria comportar greus riscos d'incertesa jurídica i d'encaix constitucional amb la possible vulneració dels articles 9.3 i 116 de la Constitució».

La sol·licitud no cita els preceptes concrets de la Llei a què podria imputar-se la vulneració constitucional exposada. Entenem, doncs, que es refereix als que resulten expressament citats en la petició final, en la mesura que pugui afectar-los l'argumentació aportada. Molt particularment, a l'article 24, que és el que regula l'esmentada declaració d'interès per a la seguretat nacional.

B) Els apartats 2 i 3 de la petició denuncien la possible vulneració de les competències de la Generalitat, especialment en matèria de seguretat pública (art. 164 EAC) i protecció civil (art. 132 EAC), considerats com a àmbits «més destacats». És per això que les qüestions que es tracten amb més insistència, en el primer d'aquests apartats, són les relatives a la declaració de la situació d'interès per a la seguretat nacional, que preveu la concentració de les funcions de gestió de la crisi en autoritats d'àmbit estatal. Aquestes funcions poden afectar les potestats ordinàries de les autoritats autonòmiques i locals en l'àmbit de les seves competències, especialment quan se'ls imposa l'obligació «d'aportar els recursos que es trobin sota la seva dependència».

Així mateix, es declara la possible afectació a les competències de la Generalitat en matèria de sanitat (162 EAC), medi ambient (144 EAC), energia (133 EAC), telecomunicacions (140 EAC), economia (152 EAC) i salvament marítim (132 EAC). No obstant això, aquesta citació genèrica i inconcreta per la seva

amplitud no va acompanyada de més argumentació que la referència a l'article 10 de la Llei que, en canvi, no es troba entre els sol·licitats.

Els preceptes expressament sol·licitats són examinats de forma específica en l'apartat 3. Com ja hem avançat, són els següents:

– L'article 4.3, relatiu a l'Estratègia de seguretat nacional, en relació amb els articles 15.*b* (atribució al president del Govern de la proposta d'Estratègia) i 20.3 (organismes especialitzats).

– L'article 6, referit als mecanismes de cooperació amb les comunitats autònomes.

– L'article 15.*c*, que atribueix en exclusivitat al president del Govern de l'Estat la declaració de la situació d'interès per a la seguretat nacional. Aquest en relació amb l'article 24 (declaració de la situació d'interès per a la seguretat nacional).

– L'article 20, que determina l'estructura del Sistema de Seguretat Nacional.

– L'article 24, el contingut del qual acabem de referir.

– La disposició addicional tercera, relativa a l'homologació dels instruments de gestió de crisis.

4. D'acord amb les consideracions que acabem de fer, examinarem els dubtes plantejats pel Govern en dos apartats diferents d'aquest Dictamen. Exposarem, en primer lloc (fonament jurídic segon), el marc constitucional i estatutari de competències que resulta aplicable a les disposicions de la Llei sobre les quals es plantegen aquests dubtes, que és el relatiu a la seguretat pública, tal com deriva dels articles 149.1.29 CE i 164 EAC (seguretat pública). Inclourem també l'examen de l'article 132 EAC (emergències i protecció civil), atesa la seva directa incardinació en la matèria pròpia de la seguretat pública.

En segon lloc (fonament jurídic tercer), resoldrem els dubtes de constitucionalitat i estatutarietat plantejats per a cada una de les disposicions expressament sol·licitades, en vista del marc anteriorment exposat. Així mateix, examinarem, si escau, l'adequació dels preceptes qüestionats a les previsions contingudes als articles 9.3 i 116 CE.

Segon. El marc constitucional i estatutari de competències aplicable a la Llei 36/2015, de seguretat nacional

1. D'acord amb el preàmbul i amb les disposicions generals contingudes en el títol preliminar (substancialment, articles 1 i 3), l'àmbit material regulat per la Llei 36/2015 és la seguretat nacional, qualificada com «un espai d'actuació pública nou, enfocat a l'harmonització d'objectius, recursos i polítiques ja existents en matèria de seguretat» (apt. I, par. sisè). La Constitució no hi conté la menor referència, en particular en els articles 148 i 149, que són els que determinen els àmbits materials d'actuació de l'Estat i de les comunitats autònomes en l'exercici de les seves competències respectives; tampoc no apareix en la legislació orgànica que desenvolupa matèries relatives a la seguretat exterior i interior de l'Estat, com podrien ser, per exemple, la Llei orgànica de defensa nacional, la LOFCS o la LOPSC, a les quals ens hem referit anteriorment, encara que, com a expressió, hagi estat utilitzada puntualment en algunes normes estatals.

Aquesta mancança, en si mateixa, no tindria per què ser problemàtica, ja que el legislador no està obligat a utilitzar les expressions i els conceptes continguts a la Constitució i, a més, disposa d'un ampli marge de configuració per exercir la seva funció, sobretot quan, com es llegeix en el preàmbul, «els actors i les circumstàncies que posen en perill els nivells de seguretat estan subjectes a una mutació constant». El problema rau en la indeterminació d'aquest nou àmbit material i en l'amplitud i el caràcter expansiu que se li atorga i, conseqüentment, en la dificultat que presenta la seva integració en algun dels títols competencials previstos per la mateixa Constitució. Coincidim en aquest aspecte amb l'afirmació continguda en l'escrit de sol·licitud de dictamen, quan denuncia «la indeterminació del nou àmbit anomenat seguretat nacional», que s'agreuja per la definició imprecisa i genèrica que en conté l'article 3 («protegir la llibertat, els drets i el benestar dels ciutadans»), amb una amplitud tal que podria incloure qualssevol de les polítiques públiques realitzades per l'Estat.

Idèntica falta de precisió i claredat observem en altres aspectes de la Llei, com tindrem ocasió de comentar posterior-

ment quan realitzem l'examen dels preceptes expressament qüestionats. Només volem recordar, en aquest moment, que el Consell d'Estat ja va posar de manifest aquest problema en el seu Dictamen 405/2015, de 13 de maig: «la norma en proyecto presenta en algunos puntos un carácter excesivamente abierto e indeterminado y tiende a emplear formulaciones poco precisas que no permiten deslindar adecuadamente los conceptos que en ella se definen ni las situaciones que regula» (apt. III, par. quart).

No obstant això, els problemes exposats no han de ser obstacle per integrar aquest espai d'actuació pública nou, tal com el defineix el preàmbul, en algun dels títols expressament previstos a l'article 149 CE, com a pas previ per a la determinació del règim competencial que resulti aplicable a les disposicions qüestionades. En aquest aspecte, la mateixa Llei, malgrat la indeterminació que havíem observat en algun dels aspectes del seu articulat, estableix, a la disposició final primera («Títols competencials»), que «es dicta a l'empara del que disposa l'article 149.1.4 i 29 de la Constitució, que atribueixen a l'Estat la competència exclusiva en matèria de defensa i forces armades i en matèria de seguretat pública».

Per la seva part, l'escrit de sol·licitud remès pel Govern, partint sens dubte de l'exclusivitat estatal de la primera d'aquestes invocacions, cita únicament l'article 149.1.29 CE i considera que les competències de la Generalitat més directament afectades («els més destacats») són les reconegudes pels articles 164 EAC, sobre seguretat pública, i 132 EAC, sobre emergències i protecció civil.

Un examen del document d'Estratègia de seguretat nacional actualment vigent, aprovat, com hem dit, per acord del Consell de Ministres de 30 de maig de 2013, al qual es remet expressament el preàmbul de la Llei, confirma en gran manera aquesta invocació. L'Estratègia de seguretat nacional és, d'acord amb el que estableix l'article 4.3 de la mateixa Llei, «el marc polític estratègic de referència de la política de seguretat nacional», i conté els riscos i les amenaces previsibles i les línies d'acció en cada àmbit d'actuació. Doncs bé, quan els capítols tercer i quart identifiquen aquests riscos i determinen les línies d'acció corresponents, observem que la gran majoria

poden integrar-se als títols competencials a què es refereix l'esmentada disposició final primera.

Aquest és el cas, substancialment, dels apartats relatius a la lluita contra el terrorisme, la ciberseguretat, la lluita contra el crim organitzat, la protecció davant d'emergències o catàstrofes i la protecció de les infraestructures crítiques, que fàcilment podem encabir dins del concepte de seguretat pública, tal com ha estat definit per la jurisprudència constitucional; també els fluxos migratoris irregulars presenten un vessant de seguretat pública, sobretot quan l'Estat ha d'afrontar entrades massives d'immigrants irregulars com les que s'estan produint recentment en alguns països europeus.

En canvi, els apartats relatius a conflictes armats, proliferació d'armes de destrucció massiva, espionatge i vulnerabilitat de l'espai marítim s'encabeixen clarament en el títol relatiu a defensa i forces armades.

Consegüentment, en la mesura que l'escrit de sol·licitud no qüestiona la competència exclusiva de l'Estat sobre aquest últim títol, exposarem a continuació el marc constitucional i estatutari de distribució de competències relatiu a la seguretat pública, a fi de resoldre els dubtes plantejats pel Govern als diferents preceptes qüestionats.

2. El règim competencial en matèria de seguretat pública deriva substancialment del que preveu l'article 149.1.29 CE, i, pel que fa a les funcions de vigilància de les seves pròpies instal·lacions i de coordinació de les policies locals per les comunitats autònomes, de l'article 148.1.22 CE. A més, per mandat dels esmentats preceptes constitucionals, la llei orgànica a què es refereixen forma part del bloc de la constitucionalitat, juntament amb els respectius estatuts d'autonomia, en el supòsit que hagin assumit la competència de creació de cossos de policia autonòmica (STC 154/2005, de 9 de juny, FJ 4, en referir-se a les competències de la Generalitat de Catalunya en matèria de seguretat pública). La nostra doctrina consultiva sobre aquest títol competencial va quedar exposada, entre d'altres, al DCGE 3/2015, de 26 de febrer, sobre el Projecte de llei de mesures fiscals, financeres i administratives (FJ 3.2.*C*), que recuperem en l'exposició que segueix.

A) La seguretat pública va ser definida ja des d'un primer moment per la STC 33/1982, de 8 de juny (FJ 3) com a «actividad dirigida a la protección de personas y bienes (seguridad en sentido estricto) y al mantenimiento de la tranquilidad u orden ciudadano», considerant que inclou «un conjunto plural y diversificado de actuaciones, distintas por su naturaleza y contenido, aunque orientadas a una misma finalidad tuitiva del bien jurídico así definido» (per totes, STC 154/2005, FJ 5).

D'acord amb la doctrina constitucional consolidada, aquestes actuacions poden agrupar-se en dues categories diferenciades.

D'una banda, l'activitat policial, que resulta preferent i predominant per a la realització de les esmentades tasques de protecció: «[d]entro de este conjunto de actuaciones hay que situar, incluso de modo predominante, las específicas de las organizaciones instrumentales destinadas a este fin y, en especial, las que corresponden a los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, a que se refiere el art. 104 CE» (STC 154/2005, FJ 5).

I, de l'altra, les funcions de naturalesa no policial, ja que, si bé l'activitat de protecció de persones i béns amb la finalitat de garantir la tranquil·litat i l'ordre ciutadà es duu a terme «preferentemente, mediante la actividad policial propiamente dicha y las funciones no policiales inherentes o complementarias a aquellas, […] dicho ámbito puede ir más allá de la regulación de las intervenciones de la "policía de seguridad", es decir, de las funciones propias de las fuerzas y cuerpos de seguridad» (STC 86/2014, de 29 de maig, FJ 4).

B) Aquesta distinció entre activitats policials i activitats no estrictament policials és rellevant per a l'establiment del règim competencial aplicable a la seguretat pública, ja que l'article 149.1.29 CE no utilitza el criteri funcional habitual en altres matèries (bases-desenvolupament, o legislació-execució), sinó que conté una regla d'atribució exclusiva a l'Estat i, al mateix temps, una clàusula d'excepció a favor de les comunitats autònomes en determinades circumstàncies («sens perjudici que les comunitats autònomes puguin crear policies en la forma que els respectius estatuts estableixin dins el marc del que disposi una llei orgànica»).

En conseqüència, l'esmentat règim competencial presenta un caràcter fortament asimètric. Mentre que en les comunitats autònomes que no disposin estatutàriament de capacitat per a la creació de policia autonòmica, o que no l'hagin exercit, la competència correspon en exclusiva a l'Estat (amb les excepcions que estableix l'article 148.1.22 CE), en el cas contrari (País Basc, Catalunya i, en menor mesura, Navarra), ens trobem davant d'una competència compartida.

Ara bé, com llegim en el fonament quart de la STC 86/2014, abans citada, aquesta capacitat de «creació» de policia autonòmica no ha de ser entesa exclusivament com una referència orgànica, sinó també funcional. A més, la determinació del que s'ha d'entendre per activitats policials ha de tenir en compte l'eficàcia en la seva actuació i l'exclusió de compartiments estancs, de manera que inclou «las funciones no policiales inherentes o complementarias a aquellas».

En resum, la competència autonòmica inclou «todas aquellas facultades que, bien por su especificidad o bien por inherencia o complementariedad, sean propias de las funciones o servicios policiales que hayan asumido con arreglo a lo dispuesto en los respectivos Estatutos y en la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad».

En canvi, la competència de l'Estat requereix una doble connexió, positiva i negativa, de manera que no n'hi ha prou amb la seva relació directa amb l'activitat de protecció de persones i béns, sinó també amb «la inexistencia de vinculación específica con la competencia derivada de la "creación" de la policía autonómica, cuyo ámbito competencial no comporta sólo una referencia orgánica, sino también funcional».

La distinció entre ambdós àmbits competencials no és fàcil, i fins i tot la jurisprudència que comentem de vegades és confusa, i sovint restrictiva per a les competències autonòmiques, com demostra la lectura de les STC 175/1999, de 30 de setembre, FJ 3 a 7; 148/2000, d'1 de juny, FJ 10; 235/2001, de 13 de desembre, FJ 5 i 6, i la ja citada 154/2005, FJ 5 a 8.

És per això que la utilització de tècniques de cooperació i coordinació, implícites de forma general en tots els àmbits d'actuació propis de l'Estat autonòmic, és especialment necessària en la matèria que examinem. Així ho va entendre el legislador

amb l'aprovació de la LOFCS, que té un títol dedicat a aquesta qüestió (títol IV, «De la col·laboració i coordinació entre l'Estat i les comunitats autònomes», el capítol I del qual es refereix específicament a la col·laboració entre les forces i cossos de seguretat de l'Estat i els cossos de policia de les comunitats autònomes. Particularment rellevant és el capítol III («Dels òrgans de coordinació»), articles 48 a 50, que van regular el Consell de Política de Seguretat com a suprema instància de coordinació en l'àmbit de la seguretat pública, encarregat d'aprovar els plans de coordinació en matèria de seguretat i infraestructures policials, entre d'altres. Així mateix, l'article 50 va regular les juntes de seguretat de les comunitats autònomes, ja previstes anteriorment als estatuts d'autonomia del País Basc i Catalunya.

C) En el cas específic de Catalunya, hem de tenir en compte els canvis introduïts al bloc de la constitucionalitat arran de la promulgació de l'Estatut d'autonomia de 2006, en especial als seus articles 164 EAC (seguretat pública) i 132 EAC (emergències i protecció civil).

Els aspectes més substancials d'aquests canvis, pel que fa a la seguretat pública (art. 164 EAC), són els següents:

En primer lloc, el reconeixement de la competència de «planificació i regulació del sistema de seguretat pública de Catalunya» (art. 164.1.*a* EAC), que permet a la Generalitat la implementació d'una política global en la matèria, menys limitada per la distinció entre funcions policials i no policials, tal com havia estat interpretada per algunes de les sentències anteriorment citades. A més, la referència a la regulació permet l'assumpció de potestats normatives que no estaven previstes a l'Estatut de 1979. Com dèiem al nostre DCGE 3/2015, anteriorment citat:

> «la Generalitat disposa d'un àmbit normatiu autonòmic que transcendeix l'àmbit organitzatiu estricte, pel que fa a la possibilitat d'establir un sistema de seguretat propi i a l'habilitació per a l'exercici de determinades funcions que possibilitin la prestació d'aquests serveis.» (FJ 3.2.*C*)

En segon lloc, la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra queda clarament configurada com una policia integral,

que exerceix al territori de Catalunya totes les funcions pròpies d'un cos de policia, entre les quals se citen expressament la seguretat ciutadana i el control de l'ordre públic, la policia judicial i la investigació criminal, incloent-hi les diverses formes de crim organitzat i terrorisme.

Finalment, l'Estatut ha previst un nou tractament de les tasques de coordinació i cooperació entre l'Estat i la Generalitat, definint un nou model que comporta canvis substancials en la naturalesa, la composició i les funcions de la Junta de Seguretat de Catalunya, configurada com l'element central d'aquest sistema de coordinació.

En efecte, al contrari del que succeïa anteriorment, quan aquest òrgan era previst substancialment com un instrument d'intervenció de l'Estat en l'exercici de les competències de la Generalitat (art. 13.7 de l'Estatut de 1979), la Junta de Seguretat, presidida pel president de la Generalitat, coordina les polítiques de seguretat i l'activitat dels cossos policials de l'Estat i de Catalunya. També és a través d'aquesta Junta que s'ha d'assegurar l'intercanvi d'informació en l'àmbit internacional i s'han de configurar les relacions de col·laboració i auxili amb les policies d'altres països, tan necessàries per fer front a formes delictives especialment perilloses, i de caràcter transfronterer, com el terrorisme, la ciberdelinqüència i el crim organitzat.

Certament, l'Estatut inclou tres referències a la legislació estatal que podrien ser interpretades com a límits a l'exercici de totes aquestes funcions, encara que hem de dir que no afecten el sistema de coordinació que acabem d'exposar (llevat de la participació en grups de treball amb policies d'altres països), ni tampoc les funcions de la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra en matèria de seguretat ciutadana, ordre públic i policia administrativa.

D'aquestes referències, la més important és la continguda a l'apartat 164.1 EAC («d'acord amb el que disposa la legislació estatal»). Malgrat la seva amplitud, hem d'entendre que aquesta remissió només pot referir-se a la llei orgànica prevista a l'article 104 CE i, si escau, a la Llei orgànica 6/1997, de 15 de desembre, de transferència de les competències executives en matèria de trànsit i circulació de vehicles de motor a la Comunitat Autònoma de Catalunya, aprovada a l'empara de

l'article 150.2 CE. Si no fos així, l'Estatut estaria produint una limitació de les competències de la Generalitat difícil d'acceptar amb una interpretació sistemàtica, més encara si tenim en compte que ja l'Estatut de 1979 remetia expressament a aquesta primera llei orgànica, i no a cap altra. Aquesta va ser també la posició del Consell Consultiu al seu Dictamen núm. 286, de 29 de gener de 2008, en relació amb la Llei orgànica 16/2007, de 13 de desembre, complementària de la Llei per al desenvolupament sostenible del medi rural:

> «Als efectes de la nostra argumentació, cal fer notar que el mateix Estatut d'autonomia estableix que aquesta competència cal que sigui exercida "d'acord amb el que disposa la legislació estatal", motiu pel qual no ens estendrem en la seva consideració. En aquest sentit, hem d'entendre que aquesta remissió que es fa a la legislació estatal s'ha de considerar que fa referència exclusivament a la llei orgànica prevista a l'article 104.2 CE, i no a qualsevol altra normativa.» (FJ 2.2)

3. La protecció civil és una matèria no específicament inclosa a l'article 149.1 CE, encara que la jurisprudència constitucional la va integrar des del primer moment a l'àmbit propi de l'article 149.1.29 CE, d'acord amb la definició de la seguretat pública com a activitat dirigida a la protecció de persones i béns.

Per la seva banda, l'Estatut li dedica un precepte específic (art. 132 EAC, «Emergències i protecció civil»), i també aquí trobem innovacions importants respecte de l'Estatut de 1979, encara que moltes ja havien estat acceptades per la jurisprudència constitucional. Hem tractat aquesta matèria recentment al nostre DCGE 13/2015, de 22 de setembre, relatiu a la Llei 17/2015, de 9 de juliol, sobre el Sistema Nacional de Protecció Civil, al qual ens remetem amb caràcter general.

Pel que fa a la doctrina constitucional, ja a la Sentència dictada arran de la resolució del recurs d'inconstitucionalitat presentat contra la llavors vigent Llei 2/1985, de 21 de gener, sobre protecció civil, l'alt tribunal va declarar que les funcions atribuïdes a l'Estat eren aplicables únicament a les «situaciones absolutamente excepcionales de emergencia y grave riesgo para la seguridad pública», enteses com a situacions en què «efectivamente concurre el interés nacional en cuanto a supues-

to habilitador de la competencia estatal» (STC 133/1990, de 19 de juliol, FJ 4).

En aquest àmbit concret, l'«interès nacional», segons consta en jurisprudència consolidada, només té lloc en algun dels tres supòsits següents: quan resulti aplicable la Llei orgànica 4/1981, d'1 de juny, que regula els estats d'alarma, excepció i setge; quan el caràcter supraterritorial de l'emergència exigeixi una coordinació d'elements humans i materials que sobrepassin els que disposa la comunitat autònoma, i, finalment, quan la catàstrofe, per la seva envergadura i importància, requereixi una direcció de caràcter «nacional» (per totes, STC 133/1990, esmentada, FJ 4.*d*, que recull la doctrina fixada en la STC 123/1984, de 18 de desembre, FJ 4).

En tot cas, la intervenció estatal, justificada únicament en els casos d'excepcional gravetat abans indicats, no pot excloure totalment la participació de la comunitat autònoma afectada, que conserva les seves competències en la mesura que no impedeixin l'exercici d'aitals funcions estatals (per tots, DCGE 6/2015, de 14 de maig, FJ 2, i STC 155/2013, de 10 de setembre, FJ 4). És en aquests casos que hem de destacar la importància de la funció de coordinació, com dèiem al Dictamen 13/2015 anteriorment esmentat, integrant «les actuacions de les diverses administracions públiques a l'hora de gestionar aquestes emergències excepcionals, així com també per integrar-hi els plans de protecció civil corresponents als diferents sectors i nivells territorials» (FJ 2).

Tercer. L'examen de la constitucionalitat i estatutarietat dels preceptes sol·licitats

Una vegada ha quedat determinat el cànon constitucional i estatutari aplicable a la Llei 36/2015, estem en condicions de pronunciar-nos sobre els dubtes plantejats en la sol·licitud per als preceptes expressament qüestionats.

1. Iniciarem la nostra tasca dictaminadora amb l'anàlisi de l'article 4.3 de la Llei, relatiu a l'Estratègia de seguretat nacional, en relació amb els articles 15.*b* i 20.3.

Segons l'article 4.3, l'Estratègia de seguretat nacional és el marc polític estratègic de referència de la política de seguretat nacional. Conté l'anàlisi de l'entorn estratègic, concreta els riscos i les amenaces que afecten la seguretat d'Espanya, defineix les línies d'acció estratègiques en cada àmbit d'actuació i promou l'optimització dels recursos existents. S'elabora a iniciativa del president del Govern, el qual la sotmet a l'aprovació del Consell de Ministres, i s'ha de revisar cada cinc anys o quan ho aconsellin les circumstàncies canviants de l'entorn estratègic.

Per la seva part, l'article 15.*b* atribueix al president del Govern de l'Estat la proposta d'Estratègia de seguretat nacional, ja prevista a l'article 4.3. Quant a l'article 20.3, que regula els òrgans de suport del Consell de Seguretat Nacional, anomenats comitès especialitzats, i les seves funcions, no sembla tenir relació amb l'objecte dels altres dos preceptes qüestionats, i la sol·licitud no conté cap referència a la raó per la qual es qüestiona. No obstant això, el tractarem posteriorment, quan analitzem la petició sobre l'article 20.

El Govern qüestiona aquesta regulació ja que, «atesa la definició i importància de l'Estratègia de seguretat nacional, es podria considerar si no resten vulnerades les competències d'aquelles comunitats autònomes que, d'acord amb l'article 149.1.29 CE i els seus respectius estatuts d'autonomia, tenen cos de policia propi i exerceixen funcions en l'àmbit de la seguretat, en no preveure's la seva participació en l'elaboració de l'Estratègia».

Per tal de donar resposta a aquesta crítica és important considerar no només la definició de l'Estratègia de seguretat nacional continguda al precepte qüestionat (en particular, la referència a «les línies d'acció estratègiques en cada àmbit d'actuació») sinó també el contingut i l'abast de les actuacions concretes que s'hi preveuen, ja que solament així podrem concloure la seva afectació a les competències de la Generalitat, tal com han estat exposades al fonament precedent.

Doncs bé, l'examen del document d'Estratègia de seguretat nacional actualment vigent, de 13 de maig de 2013, al qual expressament es remet el preàmbul de la Llei que dictaminem, aporta dades suficients sobre aquest punt. Així, el capí-

tol quart, denominat «Línies d'acció estratègiques», inclou, com a àmbits prioritaris d'actuació, entre d'altres, la lluita contra el terrorisme, la lluita contra el crim organitzat, la ciberseguretat, la protecció de les infraestructures crítiques i la protecció davant emergències i catàstrofes, tasques totes pròpies de la protecció de persones i béns i, la majoria d'aquestes, de l'activitat policial.

Certament, l'Estat té competència compartida sobre la seguretat pública, la qual cosa pot justificar la determinació dels eixos bàsics de la política de la seguretat nacional a través de l'aprovació d'un instrument com el que regula aquest precepte, que conté previsions sobre riscos i amenaces a la seguretat pública i en planifica les possibles respostes. De fet, la sol·licitud no qüestiona l'existència de l'Estratègia de seguretat nacional, ni tampoc la seva aprovació pel Consell de Ministres. El que critica, com vèiem abans, és l'absoluta manca de participació de les comunitats autònomes en la seva elaboració.

Aquesta crítica ha de ser acceptada. L'Estratègia de seguretat nacional conté una sèrie de línies d'acció que, malgrat el seu caràcter general i preventiu («estratègiques»), en els àmbits prioritaris d'actuació als quals es refereixen i que hem esmentat anteriorment, poden condicionar tant l'exercici de les funcions policials de la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra a l'empara de l'article 164 EAC, com les competències de la Generalitat en matèria de protecció civil de l'article 132 EAC.

A més, el que tractem en aquest supòsit és l'absoluta manca de participació en l'elaboració d'un document estratègic sobre seguretat pública, perquè no es preveu «cap tipus de participació, consulta, audiència o informe per part de les comunitats autònomes, ni tan sols d'aquelles que, com Catalunya, tenen competències en matèria de protecció de persones i béns d'acord amb el seu Estatut d'autonomia». Entenem que aquesta falta de participació no pot considerar-se adequada a la naturalesa de l'Estat autonòmic, basat en el principi de col·laboració, que és connatural a l'estructura mateixa de l'Estat de les autonomies (per totes, STC 161/2014, de 7 d'octubre, FJ 4), així com també en el principi de coordinació i lleialtat institucional mútua, més encara en una matèria com són les polítiques de seguretat pública.

L'esmentada participació es podria vehicular a través de la Conferència Sectorial per a Afers de la Seguretat Nacional prevista a l'article 6 de la mateixa Llei, que inclou entre les seves funcions l'elaboració dels instruments de planificació que es prevegi utilitzar (art. 6.2.*b*, *in fine*). O també, de manera més adequada, a través del Consell de Política de Seguretat, creat per la LOFCS com a suprema instància de coordinació entre les polítiques de seguretat pública de l'Estat i de les comunitats autònomes (art. 48).

De fet, l'exigència d'emissió d'un informe previ de les conferències sectorials per a l'aprovació d'estratègies o, fins i tot, l'adopció d'aquestes en el seu si no és un mecanisme aliè al nostre ordenament jurídic. Recordem, a títol d'exemple, la recent Llei 33/2015, de 21 de setembre, per la qual es modifica la Llei 42/2007, de 13 de desembre, del patrimoni natural i de la biodiversitat (apts. deu, divuit i quaranta-quatre del seu article únic), que està sotmesa també al parer consultiu d'aquest Consell.

En canvi, no veiem cap tatxa d'inconstitucionalitat o antiestatutarietat a l'article 15.*b*, que atribueix al president del Govern la proposta d'Estratègia de seguretat nacional, entenent com a tal tant la iniciativa per la seva elaboració o revisió com la proposta d'aprovació del text resultant pel Consell de Ministres. Ambdós actes són decisions preses pel president en exercici de les seves funcions de direcció i coordinació del Govern, reconegudes per la Constitució i regulades a la Llei 50/1997, de 27 de novembre, del Govern (art. 2.1, en especial lletres *b* i *g*), que no exigeixen constitucionalment la participació de les comunitats autònomes.

En tot cas, el fet que la Llei no prevegi expressament aquesta participació no impedeix que no es pugui produir en el marc genèric de les relacions de cooperació i col·laboració entre institucions (per exemple, una proposta de revisió feta per una comunitat autònoma amb competències sobre seguretat pública i emergències i protecció civil), que, com que és un element integrant de l'Estat autonòmic, no necessita referència expressa.

Per tant, d'acord amb el que hem exposat, l'article 4.3 de la Llei vulnera les competències de la Generalitat reconegudes als

articles 132 i 164 EAC i no té empara en l'article 149.1.29 CE. Per contra, l'article 15.*b* no és contrari a la Constitució ni a l'Estatut d'autonomia.

2. L'article 6 de la Llei regula la cooperació amb les comunitats autònomes.

Aquest precepte crea la Conferència Sectorial per a Afers de la Seguretat Nacional com a òrgan suprem de cooperació entre l'Estat i les comunitats autònomes en les matèries pròpies d'aquesta Llei. En particular, correspon a la Conferència el tractament i la resolució d'acord amb el principi de cooperació de les qüestions d'interès comú relacionades amb la seguretat nacional.

Encara que no hi ha cap referència a la seva composició, s'ha d'entendre que resulta aplicable el que preveu l'article 5.5 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, que regula de forma general la composició de les conferències sectorials, fins que no entri en vigor la nova Llei 40/2015, d'1 d'octubre, del règim jurídic del sector públic, que la preveu en l'article 147.1.

El Govern qüestiona aquest article 6 des d'una doble perspectiva:

D'una banda, perquè «aquesta previsió podria comportar un desplaçament d'allò previst per algunes comunitats autònomes, com el cas de la Generalitat de Catalunya, que disposen de cos de policia propi, i que té competència en matèria de protecció de persones i béns. És a dir, si la coordinació de la Llei de seguretat nacional es sobreposa i amb quina intensitat a l'articulació de mecanismes de cooperació bilateral de les comunitats autònomes, que en disposen d'acord amb el corresponent Estatut d'autonomia».

I, de l'altra, esmenta determinades previsions contingudes a altres preceptes de la Llei: article 21.3 i .6 (no-participació de les comunitats autònomes al Consell de Seguretat Nacional), i article 27.2, .3 i .4 (sistema de participació de les comunitats autònomes en la determinació dels recursos materials i humans posats a disposició de les autoritats competents en el cas de declaració de situació d'interès per a la seguretat na-

cional). En aquest cas, segons la sol·licitud, «es crea un àmbit de cooperació-coordinació diferent del previst a l'article 6 sobre la Conferència Sectorial».

Pel que fa a la primera qüestió, hem de dir que l'article 6 té per objecte regular un sistema clàssic de cooperació multilateral expressament previst a l'ordenament, com és la Conferència Sectorial, aplicat a l'àmbit material de la seguretat nacional que regula la Llei objecte de dictamen. Ara bé, això no obsta perquè la participació pugui articular-se també a través d'altres òrgans o sistemes de cooperació bilateral, que, en tot cas, no n'estan exclosos i que serien pertinents quan l'afer a tractar quedés circumscrit a l'àmbit d'una comunitat autònoma. Seria el cas de les comissions bilaterals que, amb caràcter general, han estat expressament recollides i regulades com a òrgan de cooperació en l'article 153 de la nova Llei 40/2015, suara esmentada. I que, en el cas de Catalunya, troba referència expressa en l'article 183 EAC en la Comissió Bilateral Estat-Generalitat, que constitueix el marc permanent de relació entre el Govern de la Generalitat i el Govern de l'Estat.

Qüestió diferent és el problema que planteja l'àmbit d'actuació d'aquesta Conferència per a Afers de la Seguretat Nacional i la seva relació amb el Consell de Política de Seguretat, que va ser regulat a l'article 48 de la LOFCS i manté la seva vigència. Com dèiem al fonament jurídic precedent, és aquest l'òrgan expressament previst per la coordinació en matèria de seguretat pública, i no té sentit que la Llei que examinem reguli aspectes de l'anomenada seguretat nacional al marge de sistemes ja establerts amb els quals pot col·lidir i que, a més, deriven del bloc de la constitucionalitat. Aquest és un exemple més dels problemes que havíem observat quan denunciàvem la manca de precisió i claredat de la Llei, començant per la indeterminació de la matèria que constitueix el seu objecte. No obstant això, no és aquest un problema de constitucionalitat o d'estatutarietat i, a més, la sol·licitud no el qüestiona, en aquest cas.

Quant a la segona part de l'argumentació, el cert és que les crítiques que conté sobre la manca de participació de les comunitats autònomes en determinats aspectes no són impu-

tables a l'article 6, sinó a altres preceptes (art. 21.3 i .6, i 27.2, .3 i .4) que, en canvi, no han estat sol·licitats.

En tot cas, res impedeix que totes aquestes qüestions puguin ser tractades al si de la Conferència Sectorial que, d'acord amb el precepte que analitzem, té per objecte «el tractament i la resolució d'acord amb el principi de cooperació de les qüestions d'interès comú relacionades amb la seguretat nacional», i en particular dels «[p]roblemes plantejats en l'execució de la política de seguretat nacional i el marc de les competències estatutàries autonòmiques respectives» (art. 6.2.*c*).

Conseqüentment, l'article 6 de la Llei no és contrari a la Constitució ni a l'Estatut d'autonomia.

3. L'article 15.*c* de la Llei atribueix al president del Govern la facultat de declarar la situació d'interès per a la seguretat nacional.

El Govern posa en qüestió si, «atesa la incidència que pot esdevenir sobre l'àmbit de la comunitat autònoma, competencial i/o territorial, no s'hauria omès la necessària participació autonòmica en la presa d'aquesta decisió, atesa la distribució competencial en aquesta matèria, i si en alguns supòsits segons les característiques de les dimensions o mesures, aquesta Declaració podria ser efectuada a petició del president autonòmic».

Dels dos dubtes plantejats pel Govern al seu escrit de sol·licitud, considerem que és el segon el que resulta rellevant, relatiu al fet que no es prevegi la possibilitat que la declaració de la situació d'interès per a la seguretat nacional pugui ser efectuada a petició del «president autonòmic». Entenem que la sol·licitud es refereix al president de la comunitat autònoma que pugui resultar afectada en l'àmbit geogràfic de la declaració.

Anteriorment havíem considerat, en tractar l'article 15.*b* (proposta d'Estratègia de seguretat nacional, i la seva revisió), que la intervenció dels òrgans de les comunitats autònomes en aquesta decisió, mitjançant una proposta produïda a l'empara del marc genèric de relacions de cooperació i col·laboració entre institucions, no necessitava referència legal expressa per ser un element integrant de l'Estat autonòmic.

En canvi, el supòsit que analitzem en aquest cas és diferent. Si la proposta d'elaboració o revisió de l'Estratègia de seguretat nacional podia considerar-se com un acte propi de les funcions de direcció del Govern que correspon al seu president, i que, a més, no impedeix la participació posterior de les comunitats autònomes en el decurs de l'elaboració, la declaració de la situació d'interès per a la seguretat nacional, mitjançant un reial decret, constitueix un acte amb vocació d'aplicació immediata i generador d'una sèrie de conseqüències jurídiques de gran abast i rellevància, com demostren els articles 23 i 24. Tenint en compte l'afectació que aquesta declaració produeix sobre les competències de les comunitats autònomes en matèria de seguretat pública o, si escau, d'emergències i protecció civil, entenem que els principis de col·laboració i coordinació justifiquen la previsió normativa de la seva intervenció prèvia a aquesta decisió, mitjançant la fórmula citada en la sol·licitud o qualsevol altra que compleixi unes condicions suficients de participació.

Per tant, l'article 15.*c* de la Llei, en la mesura que no preveu cap tipus de participació de les comunitats autònomes en la declaració de situació d'interès per a la seguretat nacional, vulnera les competències de la Generalitat reconegudes als articles 132 i 164 EAC i no té empara a l'article 149.1.29 CE.

4. L'article 20 de la Llei porta per rúbrica «Estructura del Sistema de Seguretat Nacional».

Aquest precepte regula els diferents òrgans que integren l'anomenat Sistema de Seguretat Nacional, en particular els òrgans de suport del Consell de Seguretat Nacional, amb la denominació de comitès especialitzats (apt. 3). Per la seva part, l'apartat 4 conté una remissió reglamentària per a la regulació dels òrgans de coordinació i suport del Departament de Seguretat Nacional, així com dels mecanismes d'enllaç i coordinació permanents amb els organismes de totes les administracions de l'Estat que siguin necessaris perquè el Sistema de Seguretat Nacional pugui exercir les seves funcions i complir els seus objectius.

Encara que l'encapçalament i la petició final de l'escrit de sol·licitud citen expressament l'apartat 3 anteriorment esmen-

tat, la motivació sembla referir-se a l'apartat 4. El que es qüestiona no és tant l'esmentada remissió reglamentària, sinó el fet que no s'incloguin en l'estructura del Sistema de Seguretat Nacional les autoritats autonòmiques corresponents que, d'acord amb els seus respectius estatuts d'autonomia, disposen de competències en aquest àmbit.

La redacció d'aquest apartat 4 és imprecisa, fins al punt que no és fàcil saber si l'expressió «organismes de totes les administracions de l'Estat» s'està referint a l'Administració de l'Estat o també a l'Administració de les comunitats autònomes. En tot cas, i limitant el nostre examen a les qüestions plantejades per la sol·licitud, hem de dir que tant el Consell de Seguretat Nacional com l'anomenat Departament de Seguretat Nacional, que realitza funcions de Secretaria Tècnica d'aquest, així com els seus òrgans de suport («comitès especialitzats»), són òrgans de l'Administració general de l'Estat. El propi Consell de Seguretat Nacional té caràcter de Comissió Delegada de Govern per als assumptes de seguretat nacional, com indicàvem al fonament jurídic primer.

Des d'aquesta perspectiva, la presència d'autoritats autonòmiques en òrgans administratius dependents directament del Govern central no sembla una opció adequada per garantir la participació de les comunitats autònomes en l'adopció de decisions que afecten les seves competències. Més aviat hem d'entendre que ha de ser la Conferència Sectorial regulada a l'article 6 l'instrument adient per a aquesta participació, juntament amb la intervenció en la declaració de situació d'interès per a la seguretat nacional, i també en l'elaboració i revisió de l'Estratègia de seguretat nacional, entre d'altres.

Per tot això, l'article 20.3 de la Llei no és contrari a la Constitució ni a l'Estatut d'autonomia.

5. L'article 24 de la Llei regula la declaració de la situació d'interès per a la seguretat nacional.

A) Segons preveu aquest precepte, la situació d'interès per a la seguretat nacional la declara el president del Govern de l'Estat, mitjançant un reial decret. Aquest reial decret ha d'especificar la definició de la crisi, l'àmbit geogràfic del territori

afectat, la durada, el nomenament, si s'escau, d'una autoritat funcional i la determinació de les seves competències per dirigir i coordinar les actuacions que siguin procedents, i la determinació dels recursos humans i materials necessaris per afrontar aquesta situació (apt. 1).

També s'estableix l'obligació genèrica dirigida a totes «les autoritats competents» d'aportar els mitjans humans i materials necessaris que estiguin sota la seva dependència, per a l'aplicació efectiva dels mecanismes d'actuació (apt. 2).

B) El Govern denuncia la vulneració de les competències de la Generalitat en dos aspectes concrets.

D'una banda, al·lega que la Llei no preveu cap tràmit de comunicació, informació o consulta sobre la declaració de la situació d'interès per a la seguretat nacional al màxim responsable autonòmic (el president) de la o les comunitats autònomes afectades.

I, de l'altra, considera que en aquest precepte «no queda prou clar si amb la declaració s'assumirien competències l'exercici de les quals correspon a les comunitats autònomes, a més de la corresponent obligació d'aportar els recursos necessaris, sense previsió de compensació econòmica ni de cap altre tipus en la present Llei».

La primera d'aquestes qüestions ja ha estat tractada a l'apartat 3 d'aquest mateix fonament jurídic, relatiu a l'article 15.*c* (atribució al president del Govern de l'Estat de la facultat per declarar la situació d'interès per a la seguretat nacional), al qual ens remetem.

La segona, en canvi, planteja el problema més transcendent de tots els que haurem de tractar en aquest Dictamen des de la perspectiva de la hipotètica vulneració de les competències de la Generalitat. És per això que, a fi de donar resposta adequada a la sol·licitud, exposarem en primer lloc l'abast de la regulació que conté la Llei sobre aquesta qüestió en tots els aspectes que són rellevants per resoldre els dubtes plantejats, per la qual cosa haurem d'analitzar no solament l'article 24, sinó també els altres que hi estan connectats directament (art. 23, 25, 26, 28 i 29). Aquesta exposició ens serà d'utilitat, a més, per tractar altres dubtes plantejats pel Go-

vern sobre qüestions de naturalesa no competencial, relatives a la presumpta vulneració dels articles 9.3 i 116 CE, que tocarem en un apartat posterior.

– El pressupòsit fàctic que faculta per a la declaració de la situació d'interès per a la seguretat nacional està definit a l'article 23.2, quan els riscos i les amenaces concrets per a la seguretat nacional provoquen una crisi que «per la gravetat dels seus efectes i la dimensió, urgència i transversalitat de les mesures per a la seva resolució, requereix de la coordinació reforçada de les autoritats competents en l'exercici de les seves atribucions ordinàries, sota la direcció del Govern, en el marc del Sistema de Seguretat Nacional» (art. 23.2, en relació amb l'art. 22, sobre gestió de crisis).

– La decisió correspon en exclusiva al president del Govern de l'Estat, mitjançant un reial decret, sense intervenció del Consell de Ministres. Tampoc no es preveu la participació de la Conferència Sectorial per a Afers de la Seguretat Nacional, ni de les autoritats de les comunitats autònomes afectades, ni tan sols del Consell de Seguretat Nacional (art. 24.1.*e*).

– Una vegada publicada la declaració, totes les autoritats competents (s'hi han d'entendre incloses les autoritats de les comunitats autònomes i de les corporacions locals) tenen l'obligació d'aportar els mitjans humans i materials necessaris que estiguin sota la seva dependència, per a l'aplicació efectiva dels mecanismes d'actuació (art. 24.2). Hem d'entendre que aquesta obligació només afecta els mitjans que han estat determinats en el reial decret de declaració.

– A aquest efecte, el títol IV fixa la contribució de recursos a la seguretat nacional amb una regulació confusa i de vegades contradictòria, fins al punt que no sempre permet precisar l'abast dels conceptes utilitzats i dels instruments que s'hi preveuen.

No obstant això, podem concloure que s'imposen a les comunitats autònomes unes obligacions que afecten directament l'exercici de les seves competències en matèria de seguretat pública i protecció civil. Així, han d'identificar els recursos materials i humans que posen a disposició i s'integren al catàleg general d'àmbit estatal previst a l'article 28; aquests recursos, a més, podran ser incorporats en la declaració de

mitjans humans i materials utilitzables en l'esmentada situació de declaració d'interès general prevista a la Llei i, consegüentment, el personal, les instal·lacions i els mitjans corresponents seran adscrits al Sistema de Seguretat Nacional (art. 29.2). Finalment, durant el temps que es mantingui l'esmentada situació, aquests recursos estaran disponibles per a l'efectiva aplicació dels mecanismes d'actuació que siguin necessaris, en un marc de «coordinació reforçada» sota la direcció del Govern i, si s'escau, de l'autoritat funcional que hagi estat designada (art. 23.2 i 24.1.*d* i .*e*).

C) En vista del que acabem d'exposar, podem concloure que el dubte que planteja la sol·licitud («no queda prou clar si amb la Declaració s'assumirien competències l'exercici de les quals corresponen a les comunitats autònomes») ha de tenir una resposta positiva, almenys pel que fa a la Generalitat de Catalunya. Entenem que aquesta assumpció de competències per part de l'Estat vulnera els articles 164 i 132 EAC per les raons següents:

D'entrada, i com a qüestió prèvia, hem de dir que encara que la disposició final primera invoca l'article 149.1.29 CE com a fonament competencial, sembla clar que la Llei que dictaminem utilitza un concepte de seguretat pública expansiu i no adequat al que deriva de la Constitució mateixa, tal com ha estat definida per la jurisprudència constitucional. Bastarà que ens remetem a l'examen que hem fet d'aquesta jurisprudència al fonament jurídic segon i la comparem amb alguns passatges del preàmbul i de la part dispositiva per argumentar aquesta afirmació.

Així, llegim al preàmbul que «la realitat demostra que els desafiaments per a la seguretat nacional que afecten la societat revesteixen a vegades una complexitat elevada, que desborda les fronteres de categories tradicionals, com la defensa, la seguretat pública, l'acció exterior i la intel·ligència, així com d'altres més recentment incorporades a la preocupació per la seguretat, com el medi ambient, l'energia, els transports, el ciberespai i l'estabilitat econòmica». Per la seva part, l'article 10 estableix que són àmbits d'especial interès per a la seguretat nacional, «[a]ls efectes d'aquesta Llei [...], entre d'al-

tres, la ciberseguretat, la seguretat econòmica i financera, la seguretat marítima, la seguretat de l'espai aeri i ultraterrestre, la seguretat energètica, la seguretat sanitària i la preservació del medi ambient».

És a dir, la seguretat pública (que, per cert, quasi no està citada al text de la Llei) és entesa només com una part d'aquest camp més ampli de la seguretat nacional, que comprèn moltes altres matèries. Res impedeix, doncs, que les previsions dels articles relatius a la declaració de situació d'interès per a la seguretat nacional, que examinem en aquest apartat, puguin ser utilitzades per fer front a «riscos o amenaces» variats i diversos que no s'identifiquen necessàriament amb el concepte constitucional de seguretat pública tal com l'hem exposat anteriorment.

Això és així perquè el que traspua d'aquesta concepció de la seguretat nacional, almenys aparentment, és el desig de superar els àmbits materials establerts als articles 148 i 149 CE per determinar les competències respectives de l'Estat i les comunitats autònomes. El preàmbul mateix sembla reconèixer aquest fet, quan afirma que es regula «el camp de la seguretat nacional com un espai d'actuació pública nou, enfocat a l'harmonització d'objectius, recursos i polítiques ja existents en matèria de seguretat», i afegeix, a més, que és un «concepte que, fins a la data, no havia estat objecte d'una regulació normativa integral».

Naturalment, l'Estat pot fer front als riscos i les amenaces abans indicats amb tots els mitjans que siguin necessaris, més encara si tenim en compte que al món actual són realitats que posen en perill la convivència lliure en una societat democràtica. Però ho ha de fer d'acord amb el marc constitucional i estatutari de competències abans esmentat i respectar l'abast funcional de què disposa en cada matèria, en lloc de «crear» conceptes nous que puguin actuar com a dreceres a la distribució competencial establerta per la mateixa Constitució. Així, per citar només alguns dels àmbits a què expressament es refereix el preàmbul, una greu crisi econòmica s'ha d'afrontar d'acord amb el que disposa l'article 149.1.13 CE, igual que una situació de perill greu per al medi ambient no justifica l'exclusió del que preveu l'article 149.1.23 CE.

No obstant això, l'escrit de sol·licitud només al·lega i argumenta de forma substancial la vulneració dels articles 132 i 164 EAC. Conseqüentment, limitarem la nostra anàlisi als temes relacionats amb el concepte constitucional de seguretat pública, que resumim a continuació.

A aquest efecte n'hi haurà prou de recordar els aspectes substancials del marc constitucional i estatutari de competències resultant del bloc de la constitucionalitat, tal com hem exposat al fonament jurídic segon, per concloure que l'article 24 examinat va més enllà de les seves previsions.

Efectivament, el que resulta d'aquest marc, que integra l'Estatut d'autonomia i la LOFCS per mandat de la mateixa Constitució, és una competència compartida en què la Generalitat planifica i regula el sistema de seguretat pública de Catalunya; té el comandament suprem de la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra, que actua com a policia integral a tot el territori de Catalunya. I, el que és més important, l'actuació d'aquesta policia i de les forces i els cossos de seguretat de l'Estat, en l'exercici de les seves funcions, ha d'ajustar-se als principis de col·laboració i coordinació, portats a terme a través dels instruments expressament previstos en el mateix bloc de la constitucionalitat: el Consell de Política de Seguretat (art. 48 LOFCS) i la Junta de Seguretat de Catalunya (art. 164.4 EAC i article 49 LOFCS).

A més, ni l'Estatut d'autonomia ni la LOFCS han previst cap situació en què aquest «comandament suprem» de la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra pugui ser limitat per fórmules d'«adscripció» a ens o sistemes estatals com els que estableix l'article 24.1.*e* que examinem, en relació amb els articles 23.2 i 29.2 (aquest últim, respecte a l'adscripció de recursos al Sistema de Seguretat Nacional). És cert que l'article 46 LOFCS, que s'aplica a Catalunya per mandat de la disposició final segona de la mateixa Llei orgànica, preveu de forma excepcional que, en el cas que unitats o membres de les forces i els cossos de seguretat de l'Estat i de la policia de la comunitat autònoma concorrin simultàniament en la prestació d'un determinat servei o en la realització d'una actuació concreta «són els comandaments dels primers els que assumeixen la direcció de l'operació». Però aquesta previsió en res

contradiu el que dèiem abans, ja que es refereix a una actuació concreta i momentània, limitada a una operació determinada i, per tant, sense cap continuïtat.

Aquestes consideracions són plenament aplicables a les competències de la Generalitat sobre protecció civil i emergències que, com ja havíem vist anteriorment, formen part de la matèria de seguretat pública regulada per l'article 149.1.29 CE, encara que les referències fetes a la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra han de ser ampliades als serveis de protecció civil, que inclouen els serveis de prevenció i extinció d'incendis, així com els de salvament marítim, si escau. Ens remetem, a aquest efecte, a la determinació del marc constitucional i estatutari que hem exposat en el fonament jurídic segon, apartat 3, no sense recordar que l'article 132 EAC inclou entre les competències de la Generalitat la regulació, planificació i execució de les mesures corresponents, i la direcció i coordinació dels serveis de protecció civil.

Fàcilment podem comprovar que les mesures previstes a l'article 24, analitzat en el context dels diversos preceptes que regulen la declaració de la situació d'interès per a la seguretat nacional, contradiuen el marc constitucional i estatutari que acabem de resumir en les línies precedents. Aquesta regulació obliga la Generalitat a posar a disposició del Sistema de Seguretat Nacional els recursos humans i materials (personal, instal·lacions i mitjans) previstos al reial decret de declaració que, en el cas de riscos o amenaces relacionats amb la protecció de la seguretat pública, poden incloure unitats, mitjans i instal·lacions de la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra i de les policies locals, així com els serveis de protecció civil, si és procedent. Aquests mitjans, tal com vèiem anteriorment, han d'estar disponibles per a l'efectiva aplicació dels «mecanismes d'actuació» que siguin necessaris, en un marc de «coordinació reforçada» sota la direcció del Govern i, si s'escau, de l'autoritat funcional que hagi estat designada (art. 23.2 i 24.1.*d* i .*e*).

Certament, les mesures i actuacions exposades, i d'altres que fossin adequades, podrien ser decidides i executades per l'Estat, d'acord amb la seva competència compartida sobre seguretat pública, si fossin necessàries per fer front a greus

riscos i amenaces contra la seguretat pública. Però, com dèiem anteriorment, s'han de prendre respectant les previsions contingudes a la Constitució sobre distribució de competències en la matèria, i molt especialment les que regulen els instruments de coordinació i cooperació, que són imprescindibles en un àmbit com el que examinem.

Res d'això trobem al precepte qüestionat. No hi ha la menor referència a instruments de participació, ni tan sols en les formes de consulta, audiència o informe, sobre la declaració de situació d'interès per a la seguretat nacional decidida pel president del Govern, com havíem comentat en tractar l'article 15.*c*. L'article 25 estableix «mecanismes d'enllaç i coordinació necessaris perquè el Sistema de Seguretat Nacional s'activi preventivament i faci el seguiment dels supòsits susceptibles de derivar en una situació d'interès per a la seguretat nacional». Però aquests mecanismes són determinats lliurement pel Consell de Seguretat Nacional, i difícilment es poden considerar com un mitjà de col·laboració i coordinació amb les comunitats autònomes, que ni tan sols són esmentades.

Tampoc s'han previst fórmules de participació i col·laboració sobre les mesures a prendre durant el transcurs de l'esmentada situació, que només contenen una referència, genèrica i indeterminada, a la «coordinació reforçada [...] sota la direcció del Govern». L'article 26, que regula precisament el funcionament i l'actuació dels «òrgans de coordinació [...] en matèria de gestió de crisis», no conté la menor referència a les comunitats autònomes, ja que només regula la creació d'un «comitè especialitzat» de caràcter únic per al conjunt del Sistema de Seguretat Nacional, amb el suport del Departament de Seguretat Nacional.

És cert que algunes de les disposicions contingudes al títol IV, que regula la contribució de recursos al sistema de seguretat nacional, inclouen previsions sobre la col·laboració i la coordinació amb les comunitats autònomes. Així, segons l'article 27.2 «[l]'organització de la contribució de recursos a la seguretat nacional recau en el Consell de Seguretat Nacional, en coordinació amb les comunitats autònomes», mentre que l'apartat 4 d'aquest mateix article determina que «[l]es comunitats autònomes i les entitats locals han de col·laborar en

l'elaboració dels plans de recursos humans i materials necessaris per a les situacions de crisi que preveu aquesta Llei». Finalment, l'article 29.2, *in fine*, preveu que «[l]'adscripció d'aquests recursos s'ha de fer tal com s'estableixi reglamentàriament, en coordinació amb les comunitats autònomes».

No obstant això, aquestes previsions només afecten l'organització del sistema de recursos utilitzables en cas de declaració de situació d'interès per a la seguretat nacional (recursos en gran mesura provinents de les mateixes comunitats autònomes), i no a la seva aplicació efectiva durant el transcurs de la dita situació.

Per concloure, el retret més important que podem fer a les fórmules de col·laboració anteriorment exposades és que ignoren totalment els òrgans de col·laboració i coordinació expressament previstos al bloc de la constitucionalitat, com són el Consell de Política de Seguretat i, pel que fa a Catalunya, la Junta de Seguretat, als quals ens havíem referit anteriorment, i, per tant, desplacen la seva intervenció.

En conclusió, l'article 24 de la Llei vulnera l'article 149.1.29 CE, com també les competències de la Generalitat reconegudes als articles 132 i 164 EAC, sens perjudici de l'anàlisi que efectuarem posteriorment respecte a la possible vulneració de l'article 116 CE.

6. Abordarem, a continuació l'anàlisi de la disposició addicional tercera, que porta per rúbrica «Homologació dels instruments de gestió de crisi».

Aquesta disposició addicional conté el mandat per als òrgans competents de les diferents administracions públiques perquè, en el termini de sis mesos des de l'entrada en vigor de la Llei, revisin les seves normes i els seus procediments d'actuació per adequar-ne i coordinar-ne el funcionament en el Sistema de Seguretat Nacional.

A parer de l'escrit de sol·licitud del Govern, l'obligació d'adequació afecta recursos que encara s'han de determinar, com ara els de la disposició final tercera, que estableix el termini d'un any per tal que es presenti un projecte de llei que reguli la disposició de la contribució de recursos a la seguretat nacional, de manera que es planteja «si aquesta discor-

dança de terminis i obligacions, més enllà de dificultar l'encaix dels corresponents recursos en el corresponent marc normatiu, no podria constituir una imposició als agents del sistema d'unes obligacions sobre previsions de recursos no regulats».

De la dicció de la disposició, com també de la diferenciació que efectua la Llei entre recursos i instruments de gestió (disp. add. primera, segona i trans. única), es dedueix que l'objecte que s'hi regula (la revisió de normes i procediments d'actuació) és diferent del contingut en la disposició final tercera (contribució de recursos a la seguretat nacional), malgrat estar-hi relacionat, de manera que no s'observa una contradicció entre ambdues disposicions ni es desprèn, en conseqüència, que la disposició addicional sol·licitada imposi unes obligacions sobre previsions de recursos no regulats.

En efecte, l'objectiu de la disposició és fonamentalment organitzatiu, per tal de facilitar la coordinació dels diferents òrgans dins del Sistema de Seguretat Nacional, especialment per respondre a la situació de crisi, d'acord amb els articles 18 i 22 de la Llei. De fet, la mateixa norma conté una previsió expressa en aquest sentit pel que fa als comitès especialitzats del Consell de Seguretat Nacional (disp. trans. única).

En conseqüència, en la mesura que la disposició addicional tercera qüestionada fixa únicament una obligació de revisió amb l'objectiu d'assolir una coordinació adequada en el si del Sistema Nacional de Seguretat, deixant, en tot cas, a les diferents administracions l'avaluació de la necessitat, la manera com efectuar-la i l'abast que ha de tenir, considerem que no és contrària a la Constitució ni a l'Estatut d'autonomia.

7. El Govern al·lega la possible vulneració dels articles 9.3 CE i 116 CE, encara que no cita els preceptes concrets de la Llei als quals podria imputar-se aquesta vulneració. Tal com hem indicat al fonament jurídic primer, entenem que aquest dubte s'ha de referir únicament als articles o apartats expressament inclosos a l'encapçalament de la sol·licitud i a la petició final, en la mesura que pugui afectar-los l'argumentació aportada. En conseqüència, en aquest apartat analitzarem la vulneració al·legada de l'article 116 CE, que podria ser imputada als articles 15.*c* (el president del Govern declara la situa-

ció d'interès per a la seguretat nacional) i 24 (declaració de la situació d'interès per a la seguretat nacional).

A) Segons llegim a la sol·licitud, «amb independència dels efectes jurídics connectats a la declaració de situació d'interès per a la seguretat nacional, la qüestió és si en vista de l'article 116 CE hi ha constitucionalment la possibilitat de crear situacions extraordinàries diferents de les específicament previstes en la Constitució i regulades en la Llei orgànica 4/1981, d'1 de juny, com la regulada a la Llei de seguretat nacional».

Per això, es diu, aquesta Llei «podria considerar-se que no està clarament delimitada en relació als estats d'alarma i excepció regulats en la Llei orgànica 4/1981, d'1 de juny, i això podria comportar greus riscos d'incertesa jurídica i d'encaix constitucional amb la possible vulneració dels articles 9.3 i 116 de la Constitució».

B) Per respondre al dubte plantejat pel Govern, partirem de dues consideracions prèvies. En primer lloc, ens trobem davant una figura constitucional, la de l'estat d'alarma, que fins l'any 2010 no havia estat declarada, per la qual cosa la jurisprudència constitucional sobre ella és pràcticament inexistent. Només sembla rellevant a aquest efecte, i tan sols de forma parcial, la ITC 7/2012, de 13 de gener, que va inadmetre el recurs d'empara interposat contra l'acord del Ple del Congrés dels Diputats autoritzant la pròrroga de l'estat d'alarma declarat pel Reial decret 1673/2010, de 4 de desembre.

I, en segon lloc, l'estat d'alarma previst a la Constitució i regulat per la LO 4/1981, d'1 de juny, d'estats d'alarma, excepció i setge (en endavant LOEAES) ha estat considerat per bona part de la doctrina científica com una institució de naturalesa ambigua i imprecisa, i fins i tot inútil si tenim en compte que tant les situacions que justifiquen la seva declaració com les mesures i actuacions que poden aplicar-se ja troben el seu encaix en les potestats ordinàries de les administracions públiques.

Això és així perquè l'estat d'alarma presenta una naturalesa mixta, que integra parcialment elements propis de dues institucions habituals en el dret públic comparat que convé distingir: d'una banda, la suspensió de drets fonamentals i

de les seves garanties, que té per objecte la protecció de l'estat democràtic de dret mitjançant mesures exorbitants que poden arribar a la utilització d'instruments policials i militars, i de l'altra, la que ha estat anomenada defensa o protecció civil davant de catàstrofes o calamitats públiques, de vegades imprevistes, que no comporta la suspensió de drets constitucionals sinó la imposició als ciutadans d'unes càrregues i prestacions personals que, en situacions ordinàries, no serien obligatòries.

Per tant, només disposem d'un mètode de treball per donar resposta als dubtes plantejats per la sol·licitud, que no és altre que examinar la regulació de la declaració de la situació d'interès per a la seguretat nacional continguda als articles 15.*c* i 24 de la Llei que dictaminem i comparar-la amb la regulació de l'estat d'alarma inclosa als capítols I i II LOEAES.

Aquesta regulació és d'utilitat a l'efecte del nostre Dictamen en la mesura que és rellevant per construir el concepte constitucional d'estat d'alarma. A més, hem de recordar que, al contrari del que llegim a la sol·licitud, el legislador sí que pot establir una figura intermèdia entre la normalitat i els estats excepcionals; el que realment vulneraria la Constitució seria la regulació d'una institució materialment idèntica, o molt similar, a l'estat d'alarma, tant pel que fa a aspectes formals (declaració, pròrroga, cessament) com als supòsits fàctics que faculten la seva declaració i, sobretot, al seu contingut, sense tenir en compte les garanties exigides per la Constitució, entre les quals hi ha la regulació per llei orgànica.

C) Començant pels aspectes formals o procedimentals, observem que tant la declaració mitjançant reial decret com la determinació de l'àmbit territorial i la immediata informació al Congrés dels Diputats són clarament coincidents en ambdues figures. En canvi, trobem diferències en el titular de la competència (president del Govern o Consell de Ministres) i en la determinació de la durada de l'estat d'alarma i la seva pròrroga autoritzada pel Congrés dels Diputats, que no existeixen en la situació d'interès per a la seguretat nacional. Aquestes dues exigències són a la Constitució, de forma que integren el concepte constitucional d'estat d'alarma.

Quant al pressupòsit fàctic que faculta les respectives declaracions, sorprèn la indeterminació i l'extrema amplitud de les condicions que permeten la declaració de la situació d'interès per a la seguretat nacional, tal com és definida a l'article 23.2, que es pot integrar sense problemes en els tres tipus previstos a l'article 4 LOEAES: catàstrofes, calamitats o desgràcies públiques; crisis sanitàries, o situacions de desproveïment de productes de primera necessitat.

És en el contingut i abast de les mesures i actuacions que s'han d'executar en ambdues figures on trobem les majors diferències. De fet, només aquesta qüestió és útil a l'efecte de la nostra tasca, ja que són les dites mesures les que configuren la naturalesa constitucional de l'estat d'alarma, i el diferencien de situacions afins, tal com ha estat definida per la jurisprudència constitucional.

Així, segons la ITC 7/2012, abans citada:

> «todos los estados que cabe denominar de emergencia ex art. 116 CE y también por tanto, el de menor intensidad de entre ellos, esto es, el de alarma, suponen, como es evidente y así resulta de su regulación en la Ley Orgánica 4/1981, de 4 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio, excepciones o modificaciones pro tempore en la aplicabilidad de determinadas normas del ordenamiento vigente, incluidas, en lo que ahora importa, determinadas disposiciones legales, que sin ser derogadas o modificadas sí pueden ver alterada su aplicabilidad ordinaria (arts. 9 a 12; 16 a 30; 32 a 36 de la Ley Orgánica 4/1981, de 4 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio), pues el fundamento de la declaración de cualquiera de estos estados es siempre la imposibilidad en que se encuentran las autoridades competentes para mantener mediante "los poderes ordinarios" la normalidad ante la emergencia de determinadas circunstancias extraordinarias.» (FJ 4)

Per tant, són dues característiques les que configuren aquest concepte constitucional: d'una banda, el caràcter extraordinari de la situació de l'emergència, que no pot ser tractada mitjançant els poders ordinaris de què disposen les autoritats competents, i, de l'altra, la necessitat d'acceptar aquestes «modificacions o excepcions» *pro tempore* de l'aplicabilitat de determinades normes de l'ordenament vigent.

Doncs bé, encara que els articles 23 i 24 que dictaminem són extremadament parcs a l'hora de concretar les mesures aplicables durant la situació d'interès per a la seguretat nacional, el que sí que fan és declarar-ne el caràcter ordinari, i no extraordinari, segons l'apartat 3 de l'article 23 («La situació d'interès per a la seguretat nacional s'ha d'afrontar amb els poders i mitjans ordinaris de les diferents administracions públiques i en cap cas no pot implicar la suspensió dels drets fonamentals i les llibertats públiques dels ciutadans»).

Quant a les mesures concretes que comporten les esmentades modificacions o excepcions, n'hi haurà prou que ens remetem als articles 9 a 12 LOEAES, que consten com a exemples a la resolució del Tribunal Constitucional abans citada. Dos d'aquests són especialment rellevants:

Segons l'article 9, una vegada declarat l'estat d'alarma, «todas las Autoridades civiles de la Administración Pública del territorio afectado por la declaración, los integrantes de los Cuerpos de Policía de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales, y los demás funcionarios y trabajadores al servicio de las mismas, quedarán bajo las órdenes directas de la Autoridad competente en cuanto sea necesario para la protección de personas, bienes y lugares, pudiendo imponerles servicios extraordinarios por su duración o por su naturaleza».

És aquesta una mesura realment excepcional, que en cap cas podria ser presa fora de la situació igualment excepcional que justifica la declaració de l'estat d'alarma. L'apartat 2 de l'article 24 que examinem, tal com l'hem interpretat tenint en compte l'apartat 1.*e* del mateix article, només comporta la posada a disposició de la situació d'interès per a la seguretat nacional dels mitjans humans i materials expressament determinats al reial decret de declaració, que no poden ser qualssevol sinó que han d'estar previstos prèviament, d'acord amb el sistema de contribució de recursos regulat al títol IV de la Llei.

Per la seva part, l'article 12.2 LOEAES regula la possible intervenció d'empreses o serveis i, el que és mes important, la mobilització del seu personal, amb la finalitat d'assegurar el seu funcionament. Recordem que aquesta mobilització comporta la militarització i la submissió d'aquestes persones

a la disciplina militar. Naturalment, la Llei que dictaminem no preveu cap mesura d'aquest tipus, ni similar.

Per tot el que acabem d'exposar, la declaració de situació d'interès per a la seguretat nacional té un règim jurídic diferent de la declaració d'estat d'alarma prevista a l'article 116 CE.

Consegüentment, els articles 15.*c* i 24 de la Llei no vulneren l'article 116 CE.

8. Finalment, ens pronunciarem sobre l'al·legada vulneració del principi de seguretat jurídica (art. 9.3 CE). El Govern considera que la Llei dictaminada presenta «greus riscos d'incertesa jurídica», ja que «es refereix a un àmbit de regulació que conté un gran nombre d'inconcrecions, conceptes genèrics i oberts, a més de formulacions poc precises, que no permeten acotar adequadament els conceptes i situacions que es regulen».

Recordem que eren dos els preceptes que ens havien generat dubtes sobre aquesta qüestió, els articles 6 i 20 de la Llei, quan examinàvem la seva adequació a l'ordre constitucional i estatutari de competències. Per tant, limitarem la nostra anàlisi als esmentats articles, no sense recordar que l'al·legació relativa a l'article 20 es referia exclusivament al seu apartat 4.

A) L'abast i el contingut dels principis incorporats a l'article 9.3 CE van ser determinats per una de les primeres decisions del Tribunal Constitucional, la STC 27/1981, de 20 de juliol:

> «Los principios constitucionales invocados por los recurrentes: irretroactividad, seguridad, interdicción de la arbitrariedad, como los otros que integran el art. 9.3 de la Constitución —legalidad, jerarquía normativa, responsabilidad— no son compartimentos estancos, sino que, al contrario, cada uno de ellos cobra valor en función de los demás y en tanto sirva a promover los valores superiores del ordenamiento jurídico que propugna el Estado social y democrático de Derecho.»

I, afegia:

> «En especial, lo que acabamos de afirmar puede predicarse de la seguridad jurídica, que es suma de certeza y legalidad, jerarquía y publicidad normativa, irretroactividad de lo no favorable, interdicción de la arbitrariedad, pero que, si se

> agotara en la adición de estos principios, no hubiera precisado de ser formulada expresamente. La seguridad jurídica es la suma de estos principios, equilibrada de tal suerte que permita promover, en el orden jurídico, la justicia y la igualdad, en libertad.» (FJ 10)

Des d'aquesta perspectiva la seguretat jurídica presenta dues vessants, subjectiva i objectiva. La primera és la relativa a la certesa de la norma, entesa com a claredat i no confusió normativa, de tal manera que es produiria vulneració de l'esmentat principi si «en el Ordenamiento jurídico en el que se insertan, y teniendo en cuenta las reglas de interpretación admisibles en Derecho, el contenido o las omisiones de un texto normativo produjeran confusión o dudas que generaran en sus destinatarios una incertidumbre razonablemente insuperable acerca de la conducta exigible para su cumplimiento» (ITC 72/2008, de 20 de febrer, FJ 3).

Quant a la vessant subjectiva, la predictibilitat de la norma i dels seus efectes, significa que els subjectes afectats han de poder ajustar la seva conducta als mandats de la llei i, sobretot, preveure les eventuals conseqüències d'aquesta conducta. Per tant, es vulnera el principi de seguretat jurídica si la norma produeix una perplexitat insalvable sobre la previsibilitat del dret que és aplicable.

La jurisprudència posterior ha matisat aquesta doctrina mitjançant determinats criteris que la complementen. Així, sempre s'ha tingut en compte la regla general de deferència cap al legislador, que obliga el Tribunal Constitucional a efectuar el control de constitucionalitat de les lleis sense imposar restriccions indegudes al poder legislatiu, respectant les seves opcions polítiques. A més, la seguretat jurídica no té cap relació amb criteris d'oportunitat, ni tampoc amb l'encert o desencert de les opcions decidides pel legislador.

B) D'acord amb la doctrina que acabem d'exposar, no podem confirmar els dubtes expressats pel Govern, almenys pel que fa a les disposicions explícitament qüestionades a la sol·licitud.

A l'article 6 havíem criticat els problemes que es podrien produir per la presència de dos òrgans amb funcions de conferència sectorial sobre la mateixa matèria (la Conferència

Sectorial sobre Afers de la Seguretat Nacional i el Consell de Política de Seguretat, creat per l'article 48 LOFCS).

Però el cert és que el Tribunal Constitucional ha recordat que no és la seva tasca resoldre els dubtes que puguin produir-se sobre la interpretació i aplicació de les normes jurídiques quan, en si mateixes, no plantegen vicis de constitucionalitat. En tot cas, els conflictes que es podrien derivar d'aquesta confluència s'haurien de resoldre per la via del desenvolupament reglamentari o utilitzant els mecanismes de col·laboració que es consideressin pertinents.

Quant a l'article 20.4, és cert que, en analitzar-lo, hem subratllat la redacció confusa i imprecisa d'aquest precepte, fins al punt que no era fàcil saber si s'estava referint a l'Administració de l'Estat o també a l'Administració de les comunitats autònomes. No obstant això, segons la doctrina constitucional exposada, «no existe una quiebra constitucionalmente relevante de la seguridad jurídica, cuando la Ley utiliza conceptos indeterminados» (STC 14/1998, de 22 de gener, FJ 8), i les omissions o deficiències tècniques tampoc no vulneren el principi de seguretat jurídica.

En tot cas, i malgrat la redacció confusa abans denunciada, hem de recordar que, al seu moment, no hem trobat complicacions insalvables per resoldre el dubte que presenta l'esmentat article 20.4, a partir d'una interpretació sistemàtica del seu contingut.

Consegüentment, els articles 6 i 20 de la Llei no vulneren l'article 9.3 CE.

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

CONCLUSIONS

Primera. L'article 4.3 de la Llei 36/2015, de 28 de setembre, de seguretat nacional vulnera les competències de la Generalitat dels articles 132 i 164 EAC i no troba empara en l'article 149.1.29 CE.

Adoptada per unanimitat.

Segona. Els articles 15.*c* i 24 de la Llei 36/2015 vulneren les competències de la Generalitat dels articles 132 i 164 EAC i no troben empara en l'article 149.1.29 CE.

Adoptada per majoria de vuit vots a favor i un en contra.

Tercera. La resta de preceptes sol·licitats no són contraris a la Constitució ni a l'Estatut d'autonomia.

Adoptada per unanimitat.

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

Dictamen 19/2015, de 26 de novembre, sobre la Llei orgànica 15/2015, de 16 d'octubre, de reforma de la Llei orgànica 2/1979, de 3 d'octubre, del Tribunal Constitucional, per a l'execució de les resolucions del Tribunal Constitucional com a garantia de l'estat de dret

El Consell de Garanties Estatutàries, amb l'assistència del president Joan Egea Fernàndez, 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

DICTAMEN

Sol·licitat pel Govern de la Generalitat, sobre la Llei orgànica 15/2015, de 16 d'octubre, de reforma de la Llei orgànica 2/1979, de 3 d'octubre, del Tribunal Constitucional, per a l'execució de les resolucions del Tribunal Constitucional com a garantia de l'estat de dret (BOE núm. 249, de 17 d'octubre de 2015).

ANTECEDENTS

1. El dia 28 d'octubre de 2015 va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries un escrit de la consellera de Governació i Relacions Institucionals, de 27 d'octubre (Reg.

Ponent: Joan Ridao Martín

núm. 5004), 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 27 d'octubre de 2015, de sol·licitud d'emissió de dictamen sobre l'adequació a la Constitució Espanyola i a l'Estatut d'autonomia de Catalunya dels apartats u i tres de l'article únic de la Llei orgànica 15/2015, de 16 d'octubre, de reforma de la Llei orgànica 2/1979, de 3 d'octubre, del Tribunal Constitucional, per a l'execució de les resolucions del Tribunal Constitucional com a garantia de l'estat de dret.

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 29 d'octubre 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 va designar ponent el conseller senyor Joan Ridao Martín.

3. En la mateixa sessió, en aplicació de 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. 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 26 de novembre de 2015.

FONAMENTS JURÍDICS

Primer. L'objecte del Dictamen

Tal com s'ha indicat en els antecedents, el Govern ha sol·licitat dictamen al Consell sobre la Llei orgànica 15/2015, de 16 d'octubre, de reforma de la Llei orgànica 2/1979, de 3

d'octubre, del Tribunal Constitucional, per a l'execució de les resolucions del Tribunal Constitucional com a garantia de l'estat de dret (en endavant, LO 15/2015 o Llei orgànica de reforma de la LOTC), amb caràcter preceptiu i prèviament a la interposició, si escau, de recurs d'inconstitucionalitat davant el Tribunal Constitucional (en endavant, TC).

A fi de delimitar l'objecte del Dictamen, en aquest fonament jurídic exposarem primerament el contingut i la finalitat de la LO 15/2015, per a la qual cosa partirem del context normatiu en el qual s'insereix. A continuació, assenyalarem quins són els dubtes que suscita al peticionari aquesta reforma de la Llei orgànica del Tribunal Constitucional, juntament amb els arguments en què es fonamenten i, finalment, descriurem l'estructura que adoptarà aquest pronunciament per tal de donar complida resposta a totes les qüestions anteriors.

1. La LO 15/2015 té un article únic, amb quatre apartats que modifiquen els articles 80, 87, 92 i 95 LOTC, i una disposició final única, que disposa l'entrada en vigor de la Llei el mateix dia de la seva publicació en el *Butlletí Oficial de l'Estat*. L'objecte de la reforma de la LOTC, com indica el seu títol, és establir una nova regulació de l'execució de les resolucions del Tribunal Constitucional.

En el preàmbul s'afirma que un dels principals components de l'exercici de qualsevol funció jurisdiccional és la garantia de l'efectivitat de les resolucions, la qual cosa constitueix un element essencial de l'existència d'un estat de dret. A aquests efectes, i en relació amb l'execució de les resolucions del Tribunal Constitucional, justifica la conveniència d'una nova regulació dels instruments per fer efectius els seus pronunciaments perquè «la necessitat d'adaptar-se a les noves situacions que pretenen evitar o defugir aquesta efectivitat obliga a desenvolupar els instruments necessaris perquè la garantia d'efectivitat sigui real».

Com s'ha dit, l'article únic de la LO 15/2015 modifica quatre preceptes del títol VII de la LOTC, que porta la denominació «De les disposicions comunes sobre procediment». L'apartat u de l'esmentat article únic afegeix un segon paràgraf a l'article 80 LOTC, que estableix el caràcter supletori de

la Llei 29/1998, de 13 de juliol, de la jurisdicció contenciosa administrativa (en endavant, LJCA), en matèria d'execució de resolucions.

L'apartat dos modifica l'article 87 i afegeix un segon paràgraf a l'apartat primer d'aquest article, que habilita l'alt tribunal per «acordar la notificació personal de les seves resolucions a qualsevol autoritat o empleat públic que es consideri necessari». Respecte de l'apartat segon del mateix precepte, afegeix un nou paràgraf que atribueix a les seves sentències i resolucions «la consideració de títols executius».

L'apartat tres de l'article únic de la LO 15/2015 conté una modificació de l'article 92 LOTC que suposa una ampliació remarcable del seu contingut normatiu, atès que passa de tenir un únic apartat a tenir-ne cinc, un d'ells subdividit en quatre lletres.

En concret, l'article 92, apartat 1, LOTC manté la redacció donada per la LO 2/1979, que va ser modificada, en introduir-hi un segon paràgraf, per la Llei orgànica 6/2007, de 24 de maig, i afegeix ara un primer incís a l'apartat que disposa que el Tribunal Constitucional «ha de vetllar pel compliment efectiu de les seves resolucions», com també la referència a «les mesures d'execució necessàries», entre les actuacions que pot adoptar per fer efectives les seves resolucions. Així mateix, en el segon paràgraf del mateix apartat primer, la reforma preserva la declaració de nul·litat de les resolucions que contravinguin les dictades en la jurisdicció constitucional. I, a continuació, en l'apartat 2, preveu que el Tribunal pugui demanar l'auxili de qualsevol administració o poder públic per tal de garantir l'efectivitat de les seves resolucions i que l'hauran de prestar de forma preferent i urgent, mentre que en l'apartat 3 atribueix legitimació a les parts per promoure l'incident d'execució.

De la seva banda, el nou apartat 4 de l'article 92 LOTC conté un conjunt de mesures que pot acordar el Tribunal Constitucional en cas d'incompliment total o parcial de les seves resolucions. Es disposa que l'adopció d'aquestes mesures anirà precedida d'un breu procediment iniciat d'ofici o a instància de part, en el qual es requerirà a institucions, autoritats, empleats públics o particulars responsables del compliment, l'emissió d'un informe sobre l'assumpte en el termini

que es fixi en cada cas. Rebut l'informe, el Tribunal, en cas d'apreciar incompliment de la seva resolució, total o parcial, podrà adoptar qualssevol de les següents mesures: imposar multa coercitiva de 3.000 a 30.000 euros, reiterant la multa fins al compliment íntegre de la resolució (lletra *a*); acordar la suspensió en les seves funcions de les autoritats o els empleats públics de l'Administració responsable de l'incompliment, durant el temps necessari per assegurar l'observança del pronunciament del Tribunal (lletra *b*); dur a terme l'execució substitutòria de les resolucions, per a la qual cosa el Tribunal podrà requerir al Govern de l'Estat que adopti les mesures necessàries (lletra *c*), i, finalment, si escau, deduir testimoni de particulars per exigir la responsabilitat penal que pugui correspondre (lletra *d*).

A l'últim, l'apartat 5 de l'article 92 LOTC disposa que, per a l'execució de les resolucions de suspensió de disposicions, actes o actuacions, quan hi concorrin «circumstàncies d'especial transcendència constitucional», el Tribunal podrà adoptar les mesures necessàries sense donar audiència a les parts, que seran convocades en un termini de tres dies, de forma que, després d'aquest tràmit, pugui decidir alçar, mantenir o modificar les mesures inicialment acordades.

La darrera modificació introduïda per la LO 15/2015 la conté l'apartat quatre de l'article únic, que dóna nova redacció a l'article 95.4 LOTC, i que disposa que els límits de les sancions previstes a l'article 95.3 i de les multes previstes al nou article 92.4.*a* puguin ser revisats per llei ordinària.

Una vegada descrit el contingut de la norma objecte de dictamen, cal que la situem en el context de les diferents reformes de la LOTC, atès que aquesta, en els seus trenta-sis anys de vigència, ha experimentat fins a deu reformes de diferent abast i significació. Entre d'altres cal ressenyar, als efectes del nostre Dictamen, les que han modificat les atribucions del Tribunal Constitucional. La primera modificació de la LOTC fou l'efectuada per la Llei orgànica 8/1984, de 26 de desembre, per la qual se'n va derogar l'article 45, que preveia un recurs d'empara directe davant de les resolucions fermes que declaressin l'obligació de prestar el servei militar i fossin considerades lesives del dret a l'objecció de consciència. Pos-

teriorment, la Llei orgànica 4/1985, de 7 de juny, suprimí el recurs previ d'inconstitucionalitat sobre els projectes d'estatuts d'autonomia i les lleis orgàniques, previst a l'article 79, supressió que va ser declarada no contrària a la Constitució per la STC 66/1985, de 23 de maig. Recentment, la Llei orgànica 12/2015, de 22 de setembre, ha donat una nova redacció a l'article 79, mitjançant la qual s'introdueix de nou el recurs previ d'inconstitucionalitat, per bé que el seu objecte es limita als projectes d'estatuts d'autonomia i a les seves propostes de reforma. Les competències del Tribunal també van ser ampliades per la Llei orgànica 7/1999, de 21 d'abril, que introduí un nou procés constitucional, el conflicte en defensa de l'autonomia local, regulat a l'article 75 bis i següents.

Esment especial mereix la Llei orgànica 6/2007, que suposà una reforma important de la LOTC en diferents aspectes. D'una banda, es va reforçar l'anomenada dimensió objectiva del recurs d'empara, en configurar l'admissió a partir del concepte d'especial transcendència constitucional. Així mateix, es regulà la participació de les parts en el procés *a quo* en la tramitació de la qüestió d'inconstitucionalitat, com també l'anomenada qüestió interna d'inconstitucionalitat. En l'aspecte orgànic, es van preveure els mecanismes de participació de les assemblees legislatives autonòmiques en el procés de designació de magistrats del Tribunal Constitucional per part del Senat, aspecte aquest que fou declarat no contrari a la Constitució per la STC 49/2008, de 9 d'abril. Finalment, la reforma del 2007 significà un enfortiment del caràcter únic i exclusiu de la jurisdicció constitucional, modificant-ne l'article 4, així com l'article 92 LOTC, precepte en el qual, cal subratllar-lo als efectes que aquí interessen, es va introduir la possibilitat que el Tribunal pogués declarar, en incident d'execució, la nul·litat de qualsevol resolució contrària a les dictades per ell mateix, després de l'audiència del Ministeri Fiscal i de l'òrgan que les va dictar.

2. Un cop exposat el contingut de la LO 15/2015 i el context normatiu en el qual s'insereix, cal assenyalar, breument, els dubtes que suscita al Govern en relació amb determinats aspectes de la reforma de la LOTC.

La sol·licitud del Govern planteja un retret general a la Llei en considerar que comporta un canvi qualitatiu molt important en la naturalesa de la institució i que pot alterar l'equilibri i el joc de contrapesos amb la resta de poders de l'Estat establert per la Constitució de 1978. Aquest plantejament general serveix per fonamentar el qüestionament sobre diversos aspectes de la reforma de la LOTC.

Abans, però, de concretar els problemes de constitucionalitat des d'un punt de vista substantiu, la sol·licitud considera que el procediment parlamentari de lectura única i urgència pel qual s'ha tramitat la iniciativa legislativa suposa una limitació de la capacitat d'esmena i una reducció de la participació i del debat respecte de la reforma «d'una institució capital», la qual cosa pot suposar una vulneració del dret fonamental de participació política reconegut a l'article 23 CE.

Quant a la regulació material efectuada per la LO 15/2015, el Govern suscita un primer dubte respecte de l'apartat u de l'article únic, que introdueix un segon paràgraf a l'article 80 LOTC, sostenint que el reenviament a la LJCA en matèria d'execució de resolucions es fa sense excepcions, la qual cosa denota un canvi en la configuració de la institució i la voluntat de donar-li «un caràcter judicialista». A partir d'aquesta remissió estima que es poden acabar conferint al Tribunal Constitucional unes potestats de fer complir les seves resolucions més intrusives que les que disposa el poder judicial perquè es poden projectar no únicament sobre les administracions sinó també sobre òrgans constitucionals, com les Corts o el Govern de l'Estat, o estatutaris, com el Parlament de Catalunya o el Govern de la Generalitat. És per això que considera que el precepte esmentat podria vulnerar la reserva jurisdiccional de l'article 117.3 CE, així com l'article 153.*c* CE.

El segon dubte es planteja respecte de la nova redacció de l'article 92.1 LOTC. A parer del sol·licitant, la incorporació de la referència a la funció de vetllar pel compliment de les seves resolucions, així com la possibilitat que aquest pugui acordar les mesures d'execució necessàries, sembla atribuir al Tribunal una funció diferent de la de resoldre els proces-

sos jurisdiccionals, consistent a seguir atentament i prendre coneixement del grau d'efectivitat de les seves resolucions. Això, entén, suposaria un canvi en la naturalesa i en la posició del Tribunal Constitucional, com també en la seva funció d'àrbitre en les controvèrsies competencials, que excediria l'habilitació al legislador orgànic continguda en l'article 165 CE.

La petició també suscita dubtes de constitucionalitat respecte de l'article 92.4.*a* LOTC, en la redacció donada per l'apartat quatre de l'article únic LO 15/2015, que preveu la imposició de multes coercitives de tres mil a trenta mil euros, sobre la base d'una doble consideració. Per una part, estima que les quanties són desproporcionades i que no es preveu cap criteri per determinar-les en cada cas, deixant la seva fixació a la discrecionalitat del Tribunal. Per l'altra, considera que no es preveu la possibilitat de plantejar recurs per part de les persones o òrgans a qui s'hagi imposat les multes, més enllà del genèric recurs de súplica previst per l'article 93.2 LOTC i resolt pel mateix Tribunal. Segons la sol·licitud, s'estaria vulnerant d'aquesta manera «la garantia de disposar de la possible revisió de la resolució sancionadora davant d'un Tribunal superior al que ha imposat la sanció, prevista a l'article 14.5 del Pacte Internacional de Drets Civils i Polítics [...] [i] a l'article 2 del Protocol núm. 7 del Conveni per a la protecció dels Drets Humans i de les Llibertats Fonamentals».

Igualment, el Govern qüestiona la constitucionalitat de la previsió de l'article 92.4.*b* LOTC, en la redacció donada per l'apartat tres de l'article únic de la LO 15/2015, consistent a acordar la suspensió en les seves funcions de les autoritats o els empleats públics de l'Administració responsables de l'incompliment de les resolucions del Tribunal Constitucional, durant el temps necessari per assegurar l'observança dels pronunciaments del Tribunal. En aquest cas, la possible inconstitucionalitat vindria donada perquè ens trobaríem davant l'atribució de «potestats de naturalesa cautelar o sancionadora, de dubtosa idoneïtat, més pròpies de jutges i tribunals de l'ordre penal», i que no reuneixen les garanties mínimes d'un règim sancionador. A més, perquè la suspensió d'autori-

tats i empleats públics constituiria una de les mesures que estableix l'article 155 CE, de manera que la previsió de l'article 92.4.*b* LOTC conculcaria aquest precepte en adoptar-se per part d'un òrgan i un procediment diferent del que preveu la Constitució.

L'article 92.4.*c* LOTC, en preveure la possibilitat que el Tribunal Constitucional acordi l'execució substitutòria i requereixi la col·laboració del Govern de l'Estat per assegurar el compliment de la seva resolució, podria vulnerar, a parer del Govern, l'article 155 CE, així com l'autonomia reconeguda constitucionalment a les comunitats autònomes per l'article 137 CE, i els articles 153.*c* i 117.3 CE.

Finalment, el Govern qüestiona l'article 92.5 LOTC, en la redacció donada per l'apartat tres de l'article únic de la LO 15/2015, perquè, en habilitar el Tribunal Constitucional per adoptar mesures per assegurar l'efectivitat de la suspensió de les disposicions i els actes, amb el caràcter de cautelarísimes i *inaudita parte*, s'estaria excedint l'article 161.2 CE, que regula l'efecte suspensiu dels processos constitucionals, i incorreria per aquest motiu en les mateixes vulneracions de preceptes constitucionals que les esmentades respecte de l'article 92.4 LOTC.

3. Una vegada delimitat l'objecte del Dictamen, doncs, indicarem l'estructura que adoptarà. Així, en el fonament jurídic següent ens pronunciarem, en primer lloc, sobre l'adequació constitucional del procediment legislatiu seguit per a l'aprovació de la LO 15/2015. Tot seguit, examinarem les distintes qüestions substantives que planteja la sol·licitud, que es refereixen a l'aplicació supletòria de la LJCA en matèria d'execució de resolucions; l'atribució expressa al Tribunal Constitucional de vetllar pel compliment de les seves resolucions; la imposició de multes coercitives; la suspensió en les funcions d'autoritats i empleats públics; l'execució substitutòria, i les previsions sobre la garantia de l'efectivitat de la suspensió de disposicions i actes impugnats. Paral·lelament, enunciarem en relació amb cada precepte el paràmetre constitucional a tenir en compte i procedirem a la seva aplicació en cada cas.

Segon. El marc constitucional de l'execució de les resolucions del Tribunal Constitucional i la seva aplicació als preceptes sol·licitats

D'acord amb el que ha estat anunciat, i per tal de donar adequada resposta als dubtes d'inconstitucionalitat suscitats pel Govern, en el present fonament jurídic analitzarem el paràmetre constitucional aplicable als preceptes reformats per la LO 15/2015, a partir d'unes consideracions generals sobre el vessant executiu de la jurisdicció constitucional i, al mateix temps, examinarem els preceptes sol·licitats per tal de determinar si s'hi adeqüen. Prèviament, però, tractarem una qüestió de rellevància formal, també plantejada pel sol·licitant, com és l'adequació constitucional del procediment parlamentari de lectura única emprat per a l'aprovació de la Llei orgànica de reforma de la LOTC.

1. Primer de tot, el Govern considera vulnerat el dret fonamental de l'article 23 CE, pel fet que el procediment de lectura única pel qual s'ha tramitat la Proposició de llei orgànica de reforma de la LOTC limita la capacitat d'esmena i redueix de forma dràstica la participació i el debat dels parlamentaris respecte d'una regulació que «comporta un canvi qualitatiu molt important en la naturalesa mateixa de la institució i de les seves funcions constitucionals, la qual pot alterar l'equilibri i el joc de contrapesos amb la resta de poders de l'Estat establerts per la Constitució de 1978».

Per situar aquest dubte en el seu context, cal que exposem, abans de res i de forma succinta, els tràmits principals que ha seguit el procediment d'elaboració i d'aprovació de la norma que ara ens ocupa. Així, la corresponent Proposició de llei orgànica, el text de la qual es va presentar al Congrés dels Diputats el 4 de setembre de 2015 (BOCG, Congrés dels Diputats, sèrie B, núm. 237-1, de 4 de setembre de 2015), va ser presa en consideració pel Ple d'aquesta Cambra el dia 16 del mateix mes en el qual, de forma subsegüent, es va acordar la seva tramitació directa i en lectura única, així com també pel procediment d'urgència (art. 93 i 126.5 del Reglament del Congrés dels Diputats, RCD, en endavant). Seguida-

ment, es va tramitar en el Senat, en el si de la Comissió Constitucional, amb terminis novament i expressament reduïts, i va ser aprovada pel Ple d'aquesta Cambra el dia 15 d'octubre (BOCG, Senat, núm. 607, de 2 d'octubre de 2015).

Al llarg d'aquest procediment, que ha tingut una durada d'un mes i escaig, formalment, s'han presentat esmenes, tant en el Congrés com en el Senat. Així, en el primer es van presentar esmenes de totalitat, de modificació, de millora i de supressió de l'articulat (BOCG, Congrés del Diputats, sèrie B, núm. 237-3, de 29 de setembre de 2015) i en el segon, propostes de veto, esmenes a l'articulat i vots particulars (BOCG, Senat, núm. 611, 612 i 613, de 13, 14 i 15 d'octubre de 2015). Ara bé, cap d'aquestes va reeixir, de manera que la Proposició de llei orgànica es va aprovar en els mateixos termes que el text inicial presentat al Congrés (BOCG, Senat, núm. 613, de 15 d'octubre de 2015). A l'últim, cal afegir que la norma, presentada com a iniciativa legislativa d'origen parlamentari, no va ser objecte de dictamen previ per part del Consell d'Estat ni del Consell General del Poder Judicial.

Dit això, cal recordar que la tècnica de lectura única constitueix un tipus de procediment parlamentari de caràcter facultatiu, tendent a agilitar l'aprovació de les lleis, que es caracteritza per l'omissió de diferents tràmits de la fase central de l'*iter legis* comú. En concret, si bé pot presentar alguna variació segons els diferents reglaments parlamentaris, es caracteritza perquè en lloc de les lectures successives a què se sotmet el text durant la seva tramitació, el susdit procediment es veu habitualment reduït a dos únics moments: el debat de totalitat davant el Ple de la Cambra i la votació també única per part d'aquest mateix òrgan. En l'àmbit de les Corts Generals, en el qual se situa la Llei orgànica objecte del nostre Dictamen, l'article 150.2 RCD declara que «[a]doptado tal acuerdo [*de tramitació directa i en lectura única*] se procederá a un debate sujeto a las normas establecidas para los de totalidad, sometiéndose seguidamente el conjunto del texto a una sola votación» (en el mateix sentit, art. 129.2 i .3 RS).

Pel que ara interessa, l'article 150 RCD regula la tramitació de projectes o proposicions de llei en lectura única en la secció sisena del capítol III, dedicat a les especialitats en el pro-

cediment legislatiu, igual com fa l'article 129 del Reglament del Senat (RS, en endavant) que s'incorpora a la secció primera del capítol II, relatiu als procediments legislatius especials. En concret, l'apartat 1 de l'esmentat article 150 RCD disposa que aquest procediment es pot acordar «[c]uando la naturaleza del proyecto o proposición de ley tomada en consideración lo aconsejen o su simplicidad de formulación lo permita». En un sentit idèntic es pronuncia l'article 129.1 RS.

Així doncs, els requisits exigits són dos: que la naturalesa del text ho aconselli o que ho permeti la simplicitat de la seva formulació. La jurisprudència constitucional mateixa ha deixat dit que «la figura de los proyectos o proposiciones de ley en lectura única, típica del Derecho parlamentario [...] tiene precisamente su razón de ser en iniciativas legislativas cuya naturaleza o simplicidad de formulación permiten una tramitación abreviada de las mismas» (STC 274/2000, de 15 de novembre, FJ 10, i 238/2012, de 13 de desembre, FJ 4).

En l'àmbit dels usos parlamentaris que, com reconeix la doctrina, constitueixen un instrument d'interpretació important dins de l'organització i el funcionament de les cambres, si bé clarament subordinat al reglament parlamentari i a la llei (STC 90/2005, de 18 d'abril, entre moltes d'altres), la manca de precisió dels esmentats requisits ha comportat que, en ocasions, aquest tipus especial de procediment hagi estat utilitzat en casos en què, amb independència de la naturalesa o la simplicitat del contingut de la regulació, s'havia assolit un alt grau de consens entorn d'un projecte o una proposició de llei que permetia preveure que els textos inicials no serien modificats durant el curs de la tramitació.

Ara bé, no per aquesta pràctica es pot entendre que el caràcter consensuat de la norma s'identifiqui amb el primer supòsit previst als articles 150.1 RCD i 129.1 RS, ja que l'exigència que «la naturaleza del proyecto o proposición de ley tomada en consideración lo aconsejen», hauria d'excloure a priori del procediment de lectura única les regulacions que, pel seu contingut, tenen rellevància constitucional, com ara pel fet que afecten principis i valors constitucionals, aspectes essencials dels drets fonamentals, òrgans de naturalesa constitucional, relacions entre els poders públics o normes capça-

lera de caràcter sectorial. Quant al segon supòsit, que la «simplicidad de su formulación» ho permeti, aquest s'hauria d'entendre referit no només a textos molt breus o a iniciatives legislatives sobre els quals se'n debat en conjunt l'aprovació o el rebuig, sinó també als que no presentin una complexitat tècnica que aconselli un debat més profund i amb un grau més alt de participació parlamentària.

És sabut que l'esmentat procediment ha estat molt criticat per la doctrina, en la mesura que pot comportar una restricció severa en l'exercici del dret de participació de les minories en la funció legislativa, atès que aquestes tenen disminuïdes les seves facultats de censura i de modificació del text legislatiu proposat. En aquest mateix sentit, el Tribunal Constitucional ha constatat que es tracta d'«un procedimiento en el cual resultan notablemente limitadas las posibilidades de participación de las minorías en el proceso de elaboración de la norma» (STC 103/2008, d'11 de setembre, FJ 5).

Arribats a aquest punt, cal recordar que el Tribunal Constitucional ha declarat reiteradament que la configuració del dret fonamental de l'article 23.2 CE o *ius in officium* «comprende los Reglamentos parlamentarios a los que compete regular y ordenar los derechos y atribuciones que los parlamentarios ostentan; de tal suerte que una vez conferidos dichos derechos por la norma reglamentaria pasan a formar parte del *status* propio del cargo de parlamentario y sus pretendidas transgresiones pueden ser defendidas ante este Tribunal, al amparo del art. 23.2». I que, a aquests efectes, mereixen protecció constitucional els drets o les facultats que «pertenezcan al núcleo de su función representativa parlamentaria, como son, indudablemente, el ejercicio de la función legislativa [...] siendo vulnerado el art. 23 CE si los propios órganos de las asambleas impiden o coartan su práctica o adoptan decisiones que contraríen la naturaleza de la representación o la igualdad entre representantes» (per totes, STC 27/2000, de 31 de gener, FJ 4). D'aquesta manera, no hi ha dubte que la facultat d'esmena forma part del contingut central de l'exercici de la funció legislativa (STC 119/2011), pel fet que permet exercir amb plenitud el poder legislatiu, mitjançant la introducció de modificacions en els textos en tramitació, principalment amb la fi-

nalitat d'assolir el més ampli consens possible de voluntats i procurar la millora tècnica del text final.

És per aquestes raons que l'aplicació de la modalitat procedimental de lectura única pot repercutir sobre els drets de participació política dels parlamentaris *ex* article 23 CE, en tant que, com hem dit, el procediment d'elaboració de la llei en el si de les dues cambres es redueix al debat a la totalitat, d'acord amb les regles de funcionament i esmena que el caracteritzen (art. 150.2 RCD i 129.2 RS).

Malgrat l'anterior, com ha posat en relleu darrerament el mateix Tribunal, l'adopció del procediment de lectura única es tracta d'una possibilitat prevista en els reglaments de les cambres, que no priva absolutament el parlamentari de seguir exercint els seus drets de l'article 23 CE a través de la participació en la resta d'actes i tràmits anteriors al moment de l'aprovació de la llei; en concret, a través de la formulació de modificacions o alternatives per escrit, de l'exposició oral de la seva posició política i de les possibles discrepàncies davant el Ple, i de decidir el sentit del vot final d'aprovació o rebuig (STC 204/2011, de 15 de desembre, FJ 5, i 238/2012, de 13 de desembre, FJ 4).

Així mateix, amb motiu de la tramitació per lectura única de la Proposició de llei de reforma de l'article 135 CE, ha considerat que «ni siquiera la reforma constitucional estaba vedada al procedimiento de lectura única por la falta de concurrencia de la nota de simplicidad o naturaleza que aconsejan el recurso a este tipo de procedimiento legislativo» (STC 238/2012, de 13 de desembre de 2012, FJ 4), perquè «las normas aplicables (art. 150 RCD y concordantes) no establecen materias vedadas a dicha tramitación, como sí sucede con el Reglamento parlamentario de alguna Asamblea autonómica» (ITC 9/2012, de 13 de gener, FJ 3). En suma, en aquesta doctrina ha declarat que correspon al Ple de la Cambra el judici sobre l'oportunitat d'acudir a aquest tipus de procediment, així com l'exercici de ponderar la concurrència dels requisits exigits pel Reglament del Congrés, de forma que és el mateix òrgan plenari el que ha d'adoptar-lo per majoria simple, a proposta de la Mesa, i escoltada la Junta de Portaveus.

Sigui com sigui, en la seva jurisprudència més recent, el Tribunal Constitucional ha admès que les lesions constitucio-

nals derivades de la utilització d'aquest procediment excepcional «solo podrían traer causa del incumplimiento de los supuestos en los que el Reglamento parlamentario permite acudir a este procedimiento excepcional, esto es, cuando su naturaleza lo aconseje o la simplicidad de su formulación lo permita». Per tant, també reconeix que li correspon efectuar un control de la decisió mateixa d'adoptar-lo, en nom de la seva adequació al paràmetre de constitucionalitat configurat per les condicions establertes pels reglaments parlamentaris (STC 129/2013, de 4 de juny, FJ 10).

Dit això, i situats en el paràmetre del bloc de la constitucionalitat relatiu als drets dels parlamentaris en l'exercici de la funció legislativa, no pot obviar-se, al nostre parer, que la lectura única s'erigeix com un supòsit molt singular i excepcional, que implica una manifestació del predomini de la majoria parlamentària i que restringeix considerablement els drets de participació de les minories. Així, el seu ús ha de venir acotat per allò que disposen els reglaments parlamentaris; pel que ara ens ocupa, els articles 150.1 RCD i 129.1 RS. Conseqüentment, si hom vol dotar d'eficàcia els requisits que preveuen aquests preceptes, considerem, a diferència del que ha expressat la jurisprudència constitucional de què hem fet esment, que la decisió parlamentària per a l'adopció del procediment ha de respectar el contingut mínim dels precitats requisits, com a limitació indisponible i, al mateix temps, ha de poder ser objecte de control en aquest aspecte. En cas de no ser així, no només repercuteix desfavorablement en els drets de participació política dels grups de l'oposició parlamentària, sinó que a més pot alterar el procediment de conformació de la voluntat política de les cambres en la tramitació d'una iniciativa legislativa.

D'acord amb aquests arguments, la lectura única no sembla el procediment més adequat per a la tramitació de normes amb rang de llei que tenen per objecte regular matèries d'especial transcendència. I encara ho és menys per a l'elaboració de la present Proposició de llei orgànica de reforma de la LOTC, en la mesura que es tracta d'una reforma d'un abast significatiu, en la qual es dirimeix, si més no, un eventual canvi en el disseny de la jurisdicció constitucional que, com s'analitzarà més endavant, pot tenir múltiples implicacions

d'ordre juridicoinstitucional. No en va, es modifica la regulació actual sobre un aspecte essencial del funcionament del Tribunal Constitucional com són les seves potestats per executar les resolucions recaigudes en els diversos processos constitucionals i, a més, s'alteren les relacions entre aquest òrgan constitucional i els poders legislatius i executius en l'exercici de les seves funcions representatives i executives, comprenent la possibilitat que els empleats i les autoritats de les administracions corresponents puguin ser, fins i tot, destinataris de mesures coercitives. Per tant, des del punt de vista substantiu, estem davant d'una iniciativa legislativa que, per la seva naturalesa, no és adequada per ser tramitada mitjançant el procediment de lectura única.

Ultra això, de la tramitació de la Proposició de llei orgànica al Congrés i al Senat, que hem detallat anteriorment, es desprèn la manca del més elemental consens parlamentari previ, tal com es deriva del posicionament manifestat pels diferents grups parlamentaris en els debats reproduïts en el diari de sessions de les cambres i del rebuig de totes les esmenes presentades. En aquest sentit, és obvi que la celeritat dels tràmits que va provocar l'adopció d'aquest tipus de procediment al qual, a més, es va afegir la declaració d'urgència en ambdues cambres, dificulta el debat i la conformació madura de la voluntat política que caracteritza la funció representativa.

Després de les consideracions efectuades, hem de concloure que, atesa la naturalesa de la Proposició de llei orgànica de reforma de la LOTC, el procediment de lectura única no era l'adequat per a la seva tramitació parlamentària, raó per la qual s'ha incomplert el requisit exigit pels articles 150.1 RCD i 129.1 RS. La utilització d'aquesta tipologia procedimental per a un supòsit no emparat en els reglaments parlamentaris que, com hem vist, comporta la reducció dels drets de participació de les minories en l'exercici de la funció legislativa, suposa, així mateix, la vulneració del *ius in officium* dels parlamentaris i, consegüentment, de l'article 23 CE.

2. Ara ja des del punt de vista material, ens correspon analitzar el marc constitucional aplicable a l'execució de les resolucions del Tribunal Constitucional. Per fer aquesta ope-

ració, cal que ens detinguem tot seguit a analitzar primerament la singularitat que suposa l'abast del control de constitucionalitat de la LOTC, així com la posició institucional que aquest ocupa en l'estructura de l'Estat.

Abans d'iniciar l'anàlisi de la problemàtica suscitada, hem d'assenyalar la particularitat que suposa que el Tribunal Constitucional controli la constitucionalitat de la seva pròpia Llei orgànica, única norma legal, més enllà de la Constitució, a la qual està vinculat. Sobre això, el propi Tribunal Constitucional ha determinat que la LOTC no està exempta de control de constitucionalitat, sinó sotmesa al principi de supremacia constitucional (art. 9.1 CE). Segons aquesta doctrina, el legislador orgànic previst a l'article 165 CE té límits en l'exercici de la seva llibertat de configuració tant d'acord amb els preceptes que integren el títol IX de la Constitució com amb el model de Tribunal Constitucional «que se deriva de una interpretación conjunta de nuestra Norma Suprema y de los principios constitucionales que se proyectan sobre el mismo» (STC 49/2008, FJ 3).

Amb tot, hem d'indicar que, atesa la singular posició de la LOTC, el Tribunal Constitucional ha reconegut que ha de respectar especialment la seva presumpció de constitucionalitat en tant que no li correspon a ell sinó al legislador orgànic regular el funcionament del Tribunal, l'estatut dels seus membres, o el procediment i les condiciones de l'exercici de les accions. Per això mateix, el control de la LOTC «debe limitarse a los supuestos en que existe un conflicto evidente e insalvable entre la misma y el texto constitucional» (STC 49/2008, FJ 4). I, en conseqüència, ha d'adquirir un caràcter eminentment cautelós, excloent una eventual fiscalització més intensa que col·locaria el Tribunal en una posició de domini respecte de la seva normativa reguladora.

D'altra banda, pel que fa a la naturalesa i les funcions del Tribunal Constitucional, cal tenir present que la Constitució conté una específica garantia jurisdiccional de la seva primacia (art. 9.1), configurant-lo com un òrgan constitucional que garanteix l'efectiva vinculació de tots els poders públics a la norma fonamental.

El títol IX CE regula els trets principals de caràcter organitzatiu i funcional d'aquest òrgan i estableix els requisits i la

designació dels seus membres, així com els aspectes essencials de llur estatus (art. 159 i 160), les competències jurisdiccionals que li atribueix directament la Constitució (art. 161 i 163), la legitimació per interposar els corresponents processos constitucionals (art. 162) i els efectes de les seves sentències (art. 164). El títol es clou amb una reserva específica de llei orgànica a la qual es remet el desenvolupament de la regulació del funcionament del Tribunal Constitucional, l'estatut dels seus membres, els procediments a substanciar davant d'aquell i les condicions per a l'exercici de les accions corresponents (art. 165).

El Tribunal Constitucional, com a òrgan de garantia de l'eficàcia normativa de la Constitució, té naturalesa jurisdiccional: així, l'article 161.1 CE li atribueix «jurisdicció en tot el territori», els seus membres són independents i inamovibles (art. 159.5 CE) i decideix en forma de sentència (art. 164 CE), d'acord amb normes de procediment (art. 165 CE) i a partir de la iniciativa de les parts legitimades (art. 162 CE). Es tracta, doncs, d'un tribunal únic en el seu ordre i no incardinat en el poder judicial. Atenent a la regulació dels títols VI i IX, la Constitució distingeix doncs, dues jurisdiccions diferents: «la del Poder Judicial que de forma exclusiva y excluyente tiene la potestad de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado en todo tipo de procesos (Título VI CE) y es, por tanto, la común u ordinaria; y la del Tribunal Constitucional (Tít. IX CE) cuyo ámbito de actuación o de jurisdicción se limita a las garantías constitucionales a través de los procesos que se expresan en el art. 161 CE» (STC 113/1995, de 6 de juliol, FJ 6).

Segons l'anterior, l'exercici de la jurisdicció constitucional, tal com hem vist que es configura a la Constitució, té caràcter exclusiu i excloent pel que fa al control de constitucionalitat de les lleis (art. 161.1.*a* i 163 CE); subsidiari respecte de la jurisdicció ordinària en la tutela dels drets fonamentals davant dels poders públics (art. 53.2 i 161.1.*b* CE), i concurrent amb la jurisdicció contenciosa administrativa respecte dels conflictes de competències (art. 153.*c* CE i art. 61.2 LOTC). Juntament amb les competències expressament previstes a l'article 161.1 CE, el Tribunal també coneix amb caràcter exclusiu sobre el control de constitucionalitat del tractats internacionals previ a la seva ratificació (art. 95 CE) i sobre els conflictes entre òr-

gans constitucionals i en defensa de l'autonomia local, competències aquestes darreres afegides per la LOTC (art. 73 a 75 i art 75 bis a 75 quinquies, respectivament).

El constituent de 1978 va configurar el Tribunal Constitucional com un òrgan jurisdiccional de control de la constitucionalitat de normes i actes jurídics, sense afegir funcions que desvirtuessin aquesta naturalesa de garant de la Constitució enfront dels processos de producció i d'aplicació de les normes. Així, en el títol IX de la Constitució no es van incorporar funcions com l'exigència de responsabilitats als titulars d'òrgans estatals, presents en el dret comparat (art. 61 Llei fonamental de Bonn, art. 142 Constitució d'Àustria, art. 134 Constitució italiana) o, sense anar més lluny, en el Tribunal de Garanties Constitucionals. Aquest últim tenia atribuït l'enjudiciament de la responsabilitat penal dels titulars dels alts òrgans de l'Estat, com ara el president de la República, de les Corts, del Consell de Ministres, del Tribunal Suprem i del Govern de les regions autònomes, així com dels ministres, els consellers dels governs regionals, els magistrats del Tribunal Suprem i el fiscal general (art. 22, apts. 3 a 8, i art. 76 a 100 de la Llei orgànica del Tribunal de Garanties Constitucionals, de 14 de juny de 1933).

A través de l'exercici de les competències que li atribueix la Constitució, el Tribunal Constitucional actua com a intèrpret suprem del text fonamental, «de manera que su interpretación de los preceptos constitucionales, es decir, la definición de la norma, se impone a todos los poderes públicos» (STC 1/1981, de 26 de gener, FJ 2). Per tal d'assegurar la dita vinculació, tenen especial transcendència els efectes de les sentències del Tribunal i, en aquest sentit, de l'article 164.1 CE es deriven tres mandats fonamentals: publicació en el butlletí oficial de l'Estat, força de cosa jutjada i efectes *erga omnes* de totes les resolucions «que no es limitin a l'estimació subjectiva d'un dret». Aquesta especial eficàcia de les sentències ha estat subratllada pel mateix Tribunal en els següents termes:

> «las Sentencias de este Tribunal, de las que deriva una doctrina —la doctrina constitucional—, como señala el art. 40.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), tienen el valor de cosa juzgada (art. 164.1 CE), de suerte que todos los

> poderes públicos, tal como prescribe el art. 87.1 LOTC, están obligados a dar cumplimiento a lo que el Tribunal Constitucional resuelva cualquiera que sea el procedimiento en que lo haya sido. Los mencionados preceptos determinan, por sí solos, una eficacia de las Sentencias de este Tribunal que no se proyecta únicamente respecto de los hechos pretéritos que fueron el objeto del proceso, sino que se extiende de algún modo hacia el futuro, por lo menos para privar de eficacia a los actos obstativos del derecho constitucional preservado.» (per totes, recollint doctrina anterior, STC 25/2015, de 19 de febrer, FJ 7)

Tant de la Constitució (art. 164 CE) com de la LOTC (art. 87 LOTC) es deriva l'obligació dels òrgans i els subjectes afectats per un pronunciament del Tribunal Constitucional de complir el que estableix la resolució dictada per l'intèrpret suprem de la Constitució. Per tal de garantir l'efectivitat d'aquesta obligació de compliment, i tot i que la Constitució no ho preveu expressament, ha de considerar-se que aquest poder d'execució dels seus pronunciaments resta implícit en l'atribució de «jurisdicció» que efectua l'article 161.1 CE. Així, la jurisdicció constitucional no s'esgota en la funció deliberativa i d'enjudiciament a través de la qual s'exerceix el paper d'intèrpret suprem de la Constitució, sinó que també incorpora un vessant executiu amb l'objecte de fer efectius els pronunciaments que contenen les seves resolucions.

En aquest context, a títol il·lustratiu direm que en l'àmbit del dret comparat no hi ha un únic model respecte del poder d'execució dels tribunals constitucionals. A Alemanya, l'article 35 de la Llei del Tribunal Constitucional Federal preveu que aquest «pot determinar en la seva sentència qui l'ha d'executar. Pot, també, regular en concret la forma i la manera de l'execució». A Àustria, en canvi, l'article 146 de la Constitució atribueix l'execució de les sentències de l'alt tribunal a la jurisdicció ordinària en procediments molt específics, com ara les demandes patrimonials contra el *Bund*, els *Länder* o d'altres ens territorials. Fora d'aquests supòsits, l'execució correspon amb caràcter general al president federal, que pot donar instruccions als òrgans del *Bund* o dels *Länder* per tal fer-la efectiva. A Itàlia, finalment, no es preveu un poder específic d'execució per part del Tribunal Constitucional, de forma que

el compliment de les sentències depèn de la cooperació de la resta d'òrgans i dels poders públics obligats.

En el cas espanyol, la LOTC, en la seva redacció original de 1979, ja contenia determinades previsions normatives en matèria d'execució de les seves resolucions: l'obligació de compliment per part dels poders públics i la possibilitat de sol·licitar l'auxili jurisdiccional (art. 87 LOTC), la imposició de multes coercitives (art. 95.4 LOTC) i, directament inspirat en el model alemany, l'atribució al Tribunal Constitucional del poder d'execució de les seves resolucions, declarant en el seu article 92 que el Tribunal «[p]ot disposar en la sentència, o en la resolució, o en actes posteriors, qui l'ha d'executar, les mesures d'execució necessàries i, si s'escau, resoldre les incidències de l'execució». La reforma de la LOTC, operada amb la LO 6/2007, va reforçar les facultats del Tribunal per garantir l'efectivitat del compliment de les sentències i hi va afegir un segon paràgraf al precitat article per atorgar-li la capacitat d'anul·lar en incident d'execució totes aquelles resolucions que les contravinguessin. Segons la doctrina constitucional, aquest poder d'execució, i en particular la facultat d'anul·lar els actes i les resolucions que incompleixin un pronunciament de la jurisdicció constitucional, té com a finalitat «la defensa de la posición institucional del Tribunal Constitucional protegiendo su ámbito jurisdiccional frente a cualquier intromisión ulterior, pues establecen la posibilidad de anular cualquier acto que pudiera menoscabar dicho ámbito» (ITC 107/2009, de 24 de març, FJ 2).

La virtualitat del vessant executiu de la jurisdicció constitucional és especialment rellevant en l'àmbit del recurs d'empara en el qual el Tribunal pot acordar el «restablecimiento del recurrente en la integridad de su Derecho o libertad con la adopción de las medidas apropiadas, en su caso, para su conservación» (art. 55.1.*c* LOTC), que és un típic pronunciament de condemna a una prestació, susceptible d'ésser executat forçosament per part del Tribunal en cas d'incompliment.

En efecte, els incidents d'execució promoguts davant el Tribunal es produeixen en la generalitat dels casos en l'àmbit del recurs d'empara, com ho demostra la pràctica jurisdiccional (es poden citar, entre d'altres, ITC 90/2008, de 14 d'abril;

270/2008, de 15 de setembre; 1/2009, de 12 de gener; 121/2011, de 26 de setembre, i 186/2011, de 22 de desembre). A més, en aquest tipus de procés constitucional, el titular del dret fonamental lesionat té un dret constitucional a l'execució de la sentència (art. 24.1 CE), que exigeix del Tribunal una activitat especialment diligent per donar-li satisfacció en cas que la lesió no sigui reparada. Tot i així, cal posar de manifest que el Tribunal Europeu de Drets Humans ha considerat insuficients els mecanismes de reparació dels drets fonamentals de què disposa el Tribunal Constitucional en tant que la LOTC no permet que es pugui acordar una indemnització en cas que l'execució de la *restitutio in integrum* sigui impossible (*García Mateos c. Espanya*, Sentència de 19 de febrer de 2013). En aquest sentit, cal que assenyalem que la LO 15/2015, tot i tenir per objecte «desenvolupar els instruments necessaris perquè la garantia d'efectivitat [de les resolucions] sigui real», no conté tampoc una previsió específica per tal de sanar aquesta anomalia.

Més enllà del recurs d'empara, atès l'objecte del present Dictamen i els dubtes que se'ns han plantejat, cal que centrem principalment la nostra anàlisi en els processos de declaració d'inconstitucionalitat i, més particularment, en els conflictes constitucionals. De fet, en aquestes tipologies procedimentals són molt poc freqüents els incidents d'execució. Tant és així que, pel que fa als processos de control de constitucionalitat de les lleis, el Tribunal Constitucional va declarar ben aviat que «[l]as sentencias declaratorias de inconstitucionalidad de las leyes, que determinan el efecto de invalidación de las mismas, no tienen ejecución por la justicia constitucional. Producen efectos generales y vinculan a todos los poderes públicos, como dice el art. 38 de la LOTC, pero no requieren una especial actividad de ejecución por parte del Tribunal» (ITC 309/1987, de 12 de març, FJ 2).

Igualment, en l'àmbit dels conflictes de competència s'ha plantejat de manera escadussera que les sentències que disposin «lo que fuera procedente respecto de las situaciones de hecho o de derecho creadas al amparo» (art. 66 LOTC) de la disposició o resolució viciades d'incompetència poden ser objecte d'execució en la mesura que constitueixen un pronun-

ciament de condemna, tal com va afirmar l'ITC 854/1986, de 23 d'octubre. I, ocasionalment, s'ha plantejat algun incident d'execució sol·licitant l'anul·lació d'actes dictats amb posterioritat a la suspensió automàtica de la disposició impugnada *ex* article 161.2 CE perquè suposaven una contravenció de l'efecte suspensiu (ITC 107/2009, de 24 de març).

En conseqüència, podem afirmar que existeix una obligació constitucional de complir les sentències i resolucions del Tribunal Constitucional i que l'exercici de la seva jurisdicció implica, juntament amb la dimensió interpretativa i aplicativa de la Constitució, un vessant executiu que atorga al Tribunal el poder d'executar les seves resolucions en cas d'incompliment. Aquesta execució, però, té un abast diferent segons el tipus de pronunciament contingut en les sentències i els processos constitucionals en què s'hagin dictat. En qualsevol cas, el fet que l'atribució de la potestat de fer executar allò jutjat no es pugui considerar que vulnera el model de justícia constitucional configurat per la Constitució, no treu que les concretes mesures o tècniques d'execució, singularment considerades, puguin presentar específics problemes de constitucionalitat, ja sigui perquè afecten el disseny constitucional o perquè vulneren determinats preceptes constitucionals, com tindrem ocasió d'exposar en els apartats següents.

3. Entrant en l'anàlisi dels aspectes materials de la reforma de la LOTC, el sol·licitant formula un primer retret respecte de l'apartat u de l'article únic de la LO 15/2015, en la remissió que efectua el nou segon paràgraf de l'article 80 LOTC a la LJCA en «matèria d'execució de resolucions». A parer del Govern, es tracta d'un reenviament *in toto* a aquesta Llei, que «denota un canvi qualitatiu» respecte de la configuració del Tribunal Constitucional i la voluntat del legislador orgànic de donar-li un biaix judicialista contrari al tractament constitucional diferenciat del poder judicial i el Tribunal Constitucional.

Amb relació a aquesta qüestió, cal assenyalar que ni la Constitució, que crea i configura de manera immediata la jurisdicció constitucional, ni la mateixa LOTC, que la desenvolupa en els seus aspectes essencials, regulen de forma exhaustiva tots els aspectes processals de les actuacions davant

el Tribunal Constitucional. En aquest sentit, hem de recordar que des de l'aprovació de la LOTC l'any 1979, l'article 80 ja contenia una remissió a la regulació prevista en la Llei orgànica del poder judicial i en la Llei d'enjudiciament civil, amb vista a aplicar supletòriament aquestes normes generals per a determinades matèries dels procediments davant la jurisdicció constitucional.

A parer de la mateixa doctrina constitucional, les precitades remissions legislatives són admissibles, si bé han d'operar únicament «en defecto de específica previsión o regulación» en la LOTC o «en los acuerdos adoptados por el Tribunal en el ejercicio de sus específicas competencias» (ITC 192/2007, de 21 de març, FJ 2; ITC 423/2003, de 17 de desembre, FJ 5; 424/2003, de 17 de desembre, FJ 4, i 425/2003, de 17 de desembre, FJ 5). Ultra això, l'aplicació de la normativa supletòria ha de ser compatible amb les peculiaritats de l'exercici de la funció jurisdiccional constitucional: per tant, «cuando no se contraríe lo dispuesto en la Ley Orgánica de este Tribunal Constitucional, sus principios inspiradores» (per totes, STC 86/1982, de 23 de desembre, FJ 2; 114/2006, de 5 d'abril, FJ 7, i 230/2006, de 17 de juliol, FJ 2; així com ITC 260/1997, de 14 de juliol, FJ 4, i 423/2003, de 17 de desembre, FJ 5).

A partir d'aquí, estem en condicions d'analitzar la nova versió introduïda per la LO 15/2015, que afegeix l'aplicació amb caràcter supletori de la LJCA, si bé acotada a la «matèria d'execució de resolucions». Primer de tot, posarem de manifest que la nova remissió a aquesta norma processal contenciosa administrativa té un abast limitat (l'execució de sentències prevista al capítol IV del títol IV, i regulada als art. 103 i seg. LJCA), com també hem vist que el tenen les remissions preexistents a la LEC i a la LOPJ contingudes en el primer apartat de l'article 80 LOTC, que incorporen un *numerus clausus* de supòsits (compareixença en judici, recusació i abstenció, publicitat i forma dels actes, comunicacions i actes d'auxili jurisdiccional, dia i hores hàbils, còmput dels terminis, deliberació i votació, caducitat, renúncia i desistiment, llengua oficial i policia de sala).

Per tant, els articles de la LJCA podran aplicar-se en allò no previst a la LOTC, amb els límits abans indicats per la jurispru-

dència constitucional, davant de comportaments elusius del compliment de les sentències. Amb tot, una anàlisi soma de les mesures d'execució previstes a la LJCA evidencia que algunes ja estaven previstes a la LOTC o bé han estat incorporades al seu articulat amb la reforma examinada, per bé que no sempre en els mateixos termes: la declaració de nul·litat dels actes i les disposicions contraris als pronunciaments de les sentències (art. 103.4 i .5 LJCA); la imposició de multes coercitives (art. 112.*a* LJCA); la possibilitat que el tribunal pugui acordar que s'executin les condemnes a realitzar una determinada activitat a través dels propis mitjans del tribunal o bé requerint la col·laboració de les administracions (art. 108.1.*a* LJCA), o l'execució subsidiària a càrrec de l'Administració condemnada (art. 108.1.*b* LJCA). Per contra, d'altres no s'hi preveuen expressament, com ara la possibilitat d'adoptar mesures per restaurar la situació exigida per la decisió judicial, així com determinar la indemnització dels danys ocasionats (art. 108.2 LJCA).

Això no treu que, en tot cas, per determinar l'abast de l'aplicació supletòria de la LJCA, caldrà que el Tribunal distingeixi en funció del tipus de procés constitucional de què es tracti, com s'ha posat de manifest en l'apartat anterior. És en aquest sentit que hem d'insistir que les sentències en matèria de recursos i de qüestions d'inconstitucionalitat són, per definició, merament declaratives (ITC 309/1987, de 12 de març), de manera que els efectes generals que se'n deriven, com ja ha estat dit, es produeixen des de la data de la seva publicació en el *Butlletí Oficial de l'Estat* (art. 38 LOTC). I que, pel que fa a les sentències resolutòries de conflictes positius de competència o de recursos d'empara, la viabilitat de la dita supletorietat dependrà del tipus de pronunciament que continguin.

Val a dir que el recurs d'empara és el mecanisme processal constitucional que més s'aproxima al procediment propi de l'ordre contenciós administratiu i respecte del qual resulta més procedent la remissió a les facultats previstes als articles 103 i següents de la LJCA, interpretats tenint en compte la Constitució i els articles 87, 92 i 95.4 LOTC.

En suma, estimem que la nova remissió de la LOTC a la regulació de les potestats d'execució dels tribunals contenciosos administratius no és inconstitucional, per bé que haurà

de ser temperada amb les exigències de l'execució processal presents en cada procés constitucional. En efecte, com ha afirmat el mateix Tribunal Constitucional, es tracta d'una aplicació supletòria sotmesa als límits derivats d'allò que preveu la LOTC i els principis constitucionals que la inspiren. En altres paraules, tenint en compte que, com s'ha dit, no existeix una clàusula general de jurisdicció constitucional, tampoc en el vessant d'execució de les seves resolucions, sinó que les competències del Tribunal Constitucional són estrictament les enumerades per la Constitució i la LOTC, la remissió a la LJCA no pot suposar una atribució de potestats d'execució distintes de les expressament previstes per la LOTC. En aquest sentit, la supletorietat operarà respecte de les mesures d'execució que preveu actualment l'article 92 LOTC, però no com un mecanisme d'atribució de potestats no expressament previstes per la Llei orgànica reguladora del Tribunal Constitucional, única norma amb rang legal, recordem-ho, a la qual aquest està vinculat.

Per aquests motius, l'apartat u de l'article únic de la LO 15/2015, que introdueix un segon paràgraf a l'article 80 LOTC, no és contrari a la Constitució.

4. La nova redacció donada per l'apartat tres de l'article únic de la LO 15/2015 a l'article 92, apartat 1, paràgraf primer, LOTC, addiciona al text anterior un primer incís que estableix que «[e]l Tribunal ha de vetllar pel compliment efectiu de les seves resolucions». Així mateix, a la norma que fins ara preveia que en la sentència o resolució, o en actes posteriors, es podia disposar qui l'havia d'executar i resoldre les incidències d'execució, la reforma afegeix que també s'hi poden incorporar «les mesures d'execució necessàries».

A parer del Govern, l'atribució de la funció de vetllar pel compliment de les resolucions, entesa en el sentit de vigilar, així com la potestat de disposar de mesures per tal que es compleixin efectivament, altera la naturalesa i la posició de l'alt tribunal respecte de la resta d'institucions i òrgans constitucionals, perquè la Constitució no conté un reconeixement específic d'aquestes potestats, a més que resulta dubtós que l'article 165 CE habiliti el legislador orgànic, a l'empara de la regulació que

ha de fer del seu propi procediment, per a l'adopció de mesures d'intervenció directa en el funcionament de les institucions i els òrgans que són part en els procediments.

Com ja hem exposat en un altre moment, el concepte de jurisdicció constitucional comporta la potestat d'execució, juntament amb la d'enjudiciament i decisió dels processos constitucionals configurats per la Constitució (art. 161.1.*a*, .*b* i .*c* i 163 CE) i les lleis orgàniques (art. 164.1.*d* CE), en tal grau que això ha permès atribuir al Tribunal Constitucional el coneixement de nous processos com el recurs d'empara electoral (art. 49.3 i 114.2 LOREG) o el conflicte en defensa de l'autonomia local (art. 75 bis i següents LOTC). En aquest sentit, no hi ha dubte que la funció de vetllar pel compliment de les resolucions que ara explicita l'article 92.1 LOTC constitueix un element inherent a l'exercici de la jurisdicció constitucional, a més que, en essència, això ja estava implícit en la dicció pretèrita del precepte examinat, quan feia referència al fet que el Tribunal podria disposar en la sentència o en la resolució qui havia d'executar-la i resoldre les incidències d'execució.

És en aquest sentit que el mateix Tribunal Constitucional, amb ocasió d'un incident d'execució respecte de la suspensió de la norma impugnada en un conflicte de competències, ha afirmat que:

> «debe velar porque las Sentencias y decisiones que adopte se ejecuten, por quien resulte obligado a ello, en sus propios términos y de la manera más diligente posible, evitando que se produzcan incumplimientos simulados o inexactos y dilaciones indebidas en la ejecución, sin que deba olvidarse que el propio art. 92 LOTC permite que este Tribunal disponga en la Sentencia o resolución que dicte quién ha de ejecutarla.» (ITC 107/2009, de 24 de març, FJ 4)

El fet que, com ja hem indicat, les possibilitats d'execució dels pronunciaments del Tribunal Constitucional puguin variar segons el tipus de procés no fa que la funció general de vetllar pel compliment de les seves resolucions contradigui la naturalesa del model de justícia constitucional que dissenya el títol IX de la Constitució. D'altra banda, com hem apuntat abans, la referència que el Tribunal Constitucional podrà dis-

posar «les mesures d'execució necessàries» no es pot interpretar com una clàusula en blanc a partir de la qual s'habiliti el Tribunal per fer ús de qualsevol mesura d'execució prevista a la LJCA. Les mesures necessàries s'han d'entendre referides a la llista que preveu la LOTC expressament, en l'exercici de les quals podrà emprar-se supletòriament la LJCA.

Una altra cosa és l'examen de l'adequació constitucional d'aquest mandat de vetllar pel compliment efectiu de les resolucions, que s'estén a tot tipus de procediment, quan l'hàgim de projectar, com així farem més endavant, sobre les mesures concretes que preveuen els apartats 4 i 5 de l'article 92, en la redacció donada per la LO 15/2015. Només així podrà determinar-se, com ja hem anticipat, si es vulnera el model de Tribunal Constitucional configurat pel poder constituent o alguna de les específiques previsions constitucionals contingudes en el títol IX, o qualsevol altre precepte de la Constitució.

Per tot això, l'apartat tres de l'article únic de la LO 15/2015, en la nova redacció donada al primer paràgraf de l'apartat 1 de l'article 92 LOTC, no excedeix l'habilitació constitucional continguda en l'article 165 CE perquè la Llei orgànica reguli el seu propi funcionament i els procediments davant el Tribunal Constitucional.

5. L'article 92, apartat 4, LOTC, en la redacció donada per l'apartat tres de l'article únic de la LO 15/2015, disposa que el Tribunal Constitucional, quan adverteixi que una resolució seva podria estar essent incomplida, ha de requerir (d'ofici o a instància d'alguna de les parts del procés) les institucions, autoritats, empleats públics o particulars a qui correspongui dur a terme el seu compliment per tal que informin respecte d'aquesta qüestió en el termini fixat. Seguidament, un cop rebut l'informe o transcorregut el termini sense que s'hagi emès, si aprecia l'incompliment total o parcial de la dita resolució, pot adoptar qualssevol de les mesures que preveu el mateix precepte. D'entre aquestes, el Govern ha sol·licitat el nostre parer consultiu amb relació a les contingudes en les lletres *a*, *b* i *c* del citat article 92.4 LOTC.

Així, la lletra *a* de l'article 92.4 LOTC preveu la imposició de multes coercitives «de tres mil a trenta mil euros a les

autoritats, empleats públics o particulars que incompleixin les resolucions del Tribunal. La multa es pot reiterar fins al compliment íntegre del que es mana».

Quant a aquest precepte, el sol·licitant planteja dos dubtes d'inconstitucionalitat: d'una banda, considera que les quanties de les multes són desproporcionades i que no s'estableix cap criteri per determinar la que correspon en cada cas, amb la qual cosa resta en l'esfera de la discrecionalitat del Tribunal. De l'altra, entén que no es preveu la possibilitat de plantejar recurs per part de les persones o els òrgans a qui s'hagin imposat les multes, més enllà del genèric recurs de súplica *ex* article 93.2 LOTC. Al seu parer, s'estaria vulnerant «la garantia de disposar de la possible revisió de la resolució sancionadora davant d'un Tribunal superior al que ha imposat la sanció, prevista a l'art. 14.5 del Pacte Internacional de Drets Civils i Polítics […] [i] a l'art. 2 del Protocol núm. 7 del Conveni per a la protecció dels Drets Humans i de les Llibertats Fonamentals».

Per començar, hem de significar que la LOTC, des de la seva redacció original, ja disposava que el Tribunal Constitucional, pel que fa als incidents d'execució de les seves resolucions, pogués imposar multes coercitives (art. 95.4), si bé és cert que aquesta imposició es preveia en relació amb l'incompliment dels requeriments del Tribunal, mentre que ara el nou text legislatiu fa extensiva la tècnica de la multa coercitiva al supòsit d'incompliment de totes les resolucions que dicti amb ocasió d'un procediment davant seu.

A títol merament descriptiu, direm que també estan previstes a la LJCA (art. 48.7 i 112.*a*) i a la LRJPAC (art. 99.1), amb relació a l'execució d'obligacions de fer de caràcter personalíssim, quan no sigui procedent la compulsió directa sobre la persona obligada o aquesta no pugui encarregar a una tercera persona els actes d'execució. Igualment, es troben presents en la legislació processal civil, si es tracta de l'execució de condemnes de fer personalíssim o de no fer (art. 709, 710.1 i 711 LEC), i en l'àmbit del dret de la Unió Europea, en el marc del recurs d'incompliment, que preveu la possibilitat que la Comissió Europea insti del Tribunal de Justícia la imposició de multes coercitives als estats que incompleixin les seves resolucions (art. 260.2 TFUE).

Constatat això, cal que remarquem que les multes coercitives, d'acord amb la doctrina constitucional, no constitueixen una sanció. Així, segons l'alt tribunal, consisteixen en la imposició d'obligacions pecuniàries, de manera reiterada en el temps, a fi d'aconseguir que qualsevol persona, incloent-hi les que estan investides d'autoritat, dugui a terme l'acompliment de mandats judicials o de resolucions administratives. Per això, a diferència del que succeeix amb la via de constrenyiment o amb l'execució subsidiària, no són un mecanisme d'execució directa del mandat de què es tracti sinó un instrument per doblegar la possible resistència de l'obligat al compliment perquè dugui a terme les obligacions derivades de la resolució. Dit d'una altra forma, es tracta d'un mitjà comminatori, una mesura d'intimació del compliment d'un mandat judicial o normatiu o d'una resolució administrativa i, per tant, «no representan el efectivo ejercicio del *ius puniendi* del Estado o no tienen un verdadero sentido sancionador» (STC 239/1988, de 14 de desembre, FJ 2 i 3; en el mateix sentit, STC 164/1995, de 8 de novembre, FJ 4). Per aquest motiu, la multa coercitiva, com a mitjà d'execució forçosa per a les obligacions personalíssimes, és independent de les sancions que puguin imposar-se i compatible amb elles.

Afirmat l'anterior, hem de fer palès que, tot i que una part de la doctrina i la jurisprudència constitucional han afirmat el caràcter no sancionador de les multes coercitives, no es pot desconèixer que aquesta mesura, a banda de tenir una finalitat principalment comminatòria i d'estímul de l'execució que s'ha expressat, resulta d'aplicació quan ha tingut lloc un incompliment previ de l'obligació de complir les resolucions constitucionals. És des d'aquesta darrera perspectiva, i pel fet que els imports previstos i la seva eventual reiteració comporten un impacte onerós, que aquest tipus de mesures d'execució forçosa poden arribar a tenir un efecte proper al sancionador.

Quant a l'increment de la quantia de les multes coercitives (de 3.000 a 30.000 euros, abans de 600 a 3.000 euros) que, a parer del sol·licitant, seria determinant d'un increment desproporcionat, certament, si es compara amb els imports previstos per aquest tipus de multes a l'article 48.7 LJCA (300 a

1.200 euros) o a l'article 112 LJCA (150 a 1.500 euros), l'augment de les quanties no deixa de ser significatiu. Ara bé, com és sabut, per bé que ens trobem davant d'una actuació compulsiva, si la finalitat que es persegueix és legítima, com és el cas, el legislador té un ampli marge de configuració en la fixació de les quanties. I aquest marge únicament podrà considerar-se excedit en els casos en què resulti una evident desproporció entre l'import fixat i el grau de rellevància de l'incompliment de la resolució corresponent, atenent, a més, a les circumstàncies concurrents en cada cas, com ara la gravetat, la contumàcia, la urgència o la peremptorietat de la situació derivada del dit incompliment. En abstracte, per tant, no pot considerar-se que els imports previstos en l'article 92.4.*a* LOTC incorrin en un desequilibri patent, atesa la importància que en si mateixa pot tenir l'obligació de compliment de les resolucions del Tribunal Constitucional (art. 164 CE i art. 87.1 LOTC), de manera que correspondrà al Tribunal apreciar les circumstàncies que fan al cas per determinar la quantia concreta i que aquesta no resulti desproporcionada.

Pel que fa a la segona de les qüestions plantejades, això és, l'absència de previsió d'un recurs contra la imposició d'aquestes multes davant un tribunal superior, cal que fem dues observacions. En primer lloc, l'argument de la sol·licitud parteix del fet que la multa coercitiva té caràcter sancionador, cosa que, com hem vist, no és així, d'acord amb la seva naturalesa i amb la mateixa jurisprudència constitucional. En segon lloc, no per sabut ens estarem de dir que el caràcter únic i exclusiu de la jurisdicció constitucional exclou que les resolucions del Tribunal Constitucional puguin ser jutjades per un altre tribunal de l'Estat (art. 4.2 i 93.2 LOTC).

Per aquests motius exposats, l'apartat tres de l'article únic de la LO 15/2015, en la redacció donada a la lletra *a* de l'apartat 4 de l'article 92 LOTC, no és contrari a la Constitució.

6. La lletra *b* de l'esmentat apartat 4 de l'article 92 LOTC atribueix al Tribunal la facultat d'adoptar una altra mesura, també en el cas que aprecii l'incompliment total o parcial de la seva resolució, consistent en «la suspensió en les seves funcions de les autoritats o empleats públics de l'Administració

responsable de l'incompliment, durant el temps necessari per assegurar l'observança dels pronunciaments del Tribunal».

Els dubtes d'inconstitucionalitat abocats pel sol·licitant en el seu escrit al voltant d'aquesta norma es fonamenten en consideracions de dos tipus. En primer lloc, argumenta que el precepte atribueix al Tribunal Constitucional una potestat de naturalesa cautelar o sancionadora, de dubtosa idoneïtat, més pròpia dels jutges i tribunals de l'ordre penal. En segon lloc, addueix que la susdita suspensió, quant a la seva durada, resta al lliure albir del Tribunal Constitucional, sense preveure les garanties mínimes d'un règim sancionador. Finalment, estima que la finalitat que persegueix la dita mesura ja està prevista a l'article 155 CE, on es fixa un procediment per adoptar-la conforme al qual es requereix la majoria absoluta en el Senat.

A) Pel que fa a la primera de les qüestions, igual que hem fet en relació amb les multes coercitives, mirarem d'escatir inicialment la naturalesa jurídica i els efectes de la mesura de suspensió, en les seves funcions, de les autoritats o els empleats públics de l'Administració responsable de l'incompliment, per dilucidar si es tracta d'una mesura característica de les incidències d'execució de les resolucions judicials, o bé, per contra, d'una veritable sanció, com addueix el peticionari, tenint en compte que no qualsevol mesura onerosa que afecti negativament els béns i els drets dels subjectes de dret constitueix necessàriament una sanció.

Per definició, les mesures d'execució no transformen el contingut de l'acte a executar ni afegeixen cap obligació nova, de manera que tenen per objectiu donar efectivitat al mandat contingut en la resolució a executar en els seus mateixos termes, sense addicionar, contradir o desconèixer allò decidit amb força de cosa jutjada. Així, com ha manifestat el Tribunal Constitucional en els recursos d'empara i, també, amb ocasió dels conflictes constitucionals, el compliment de la decisió pot requerir una interpretació del seu abast, però aquest marge de discrecionalitat té com a límit alguna d'aquestes dues situacions: que s'apreciï que es tracta d'un pronunciament contrari a la decisió executada, o bé d'un intent de menyscabament de l'eficàcia —jurídica o material— d'allò que s'ha

resolt i manat (ITC 90/2008, de 14 d'abril, FJ 2; 1/2009, de 12 de gener, FJ 2, i 177/2012, FJ 2). I tot això, sens perjudici que puguin emprar-se altres vies executives alternatives si hi ha en joc el dret de tercers de bona fe que, d'altra forma, en resultarien perjudicats, sempre que resti eficaçment restituït el dret garantit pel Tribunal (ITC 151/2001, de 13 de juny, FJ 6).

Per la seva banda, el que caracteritza tota sanció, com hem vist en l'apartat anterior, és el seu aspecte principalment retributiu o, en altres paraules, el càstig per l'incompliment d'una obligació o deure legal prèviament establerts. D'acord amb això, i com a resultat del dit incompliment, s'imposa al subjecte o a l'entitat responsable un seguit d'obligacions noves, com ara la privació de drets o béns, les quals no estan en línia directa amb la continuació de l'obligació continguda en la resolució judicial. Per tant, l'element que qualifica, d'acord amb la doctrina constitucional, una mesura restrictiva com a sancionadora és que tingui una «finalidad represiva, retributiva o de castigo», no merament dissuasiva o de reparació de la legalitat (STC 164/1995, de 13 de novembre, FJ 4). El *quid alius* que suposa la sanció respecte d'altres mesures que poden tenir algun matís coercitiu és que «el perjuicio causado responda a un sentido retributivo, que se traduce en la irrogación de un mal añadido al que de suyo implica el cumplimiento forzoso de una obligación ya debida o la imposibilidad de seguir desarrollando una actividad a la que no se tenía derecho» (STC 48/2003, de 12 de març, FJ 9). En diverses ocasions, la doctrina ha qualificat com a sancions les mesures retributives adoptades per l'Administració pública quan limiten drets i es basen en l'apreciació i la valoració de determinades conductes personals com a contràries a l'ordenament jurídic (STC 61/1990, de 29 de març, FJ 6, i 181/1990, de 15 de novembre, FJ 4).

B) Pel que ara interessa i per tal de dilucidar si la mesura prevista constitueix una mesura d'execució, en aquest cas, forçosa, dels pronunciaments del Tribunal Constitucional o la imposició d'una sanció, cal fer les següents consideracions.

En primer lloc, hem de destacar que la suspensió de funcions no està prevista ni expressament ni implícita en el nos-

tre ordenament jurídic processal com a mesura d'execució compulsiva i, encara menys, a la LJCA. Certament, des d'una perspectiva diferent, hom pot trobar referències a la «suspensió de funcions» en l'àmbit administratiu, com a mesura provisional i privativa dels drets de l'article 23 CE en el vessant del sector públic, en el transcurs d'un procediment disciplinari, en el qual el destinatari està sotmès a una relació de subjecció especial amb l'Administració pública (art. 98 EBEP). Es tracta, però, d'una mesura cautelar, que no podrà excedir de sis mesos, la justificació de la qual és intentar evitar que la continuació en el lloc de treball de l'empleat públic impliqui una pertorbació del servei públic o perjudiqui la instrucció de l'expedient en el qual s'està depurant la seva responsabilitat (STS de 20 de març de 2001). Així mateix, es pot adoptar quan el destinatari estigui sotmès a altres mesures decretades pel jutge o tribunal en el curs d'un procediment judicial simultani, que impossibilitin el desenvolupament de les seves funcions, com ara la presó provisional (art. 98.3 EBEP). Semblantment, com a mesura provisional que pot acordar el jutge d'instrucció, està prevista en els processos penals seguits per delictes de terrorisme (art. 384 bis LECrim).

Com a sanció disciplinària i per un període màxim de sis anys, està prevista en l'àmbit de la funció pública (art. 96.1.*c* EBEP) i en els procediments disciplinaris relatius als membres de la carrera judicial, que poden comportar una suspensió provisional per un període màxim de sis mesos quan apareguin indicis racionals de la comissió d'una falta molt greu (art. 424.1 LOPJ) i, com a sanció per infraccions molt greus, una suspensió definitiva per un màxim de tres anys (art. 420.1 LOPJ).

Ultra això, la «suspensió d'ocupació o càrrec públic» es troba regulada com una sanció *stricto sensu* en la jurisdicció penal, només com a pena privativa dels drets de l'article 23 CE, tant en el vessant de la funció pública com en el dels càrrecs representatius, que pot ser de caràcter principal o accessòria (art. 33, 39.*c*, 43 i 56.1.1 CP). En aquest cas, estem davant d'una manifestació del *ius puniendi* de l'Estat per la comissió d'un il·lícit penal que, com a tal, requereix, per a la seva imposició, l'observança del més alt grau de garanties formals i materials (art. 24 i 25 CE).

A l'últim, direm que la LOTC només preveia fins a l'actualitat correccions disciplinàries de caràcter intraprocessal, imposades a les parts en el curs d'un procediment o amb motiu d'aquest. En efecte, l'article 80 LOTC es remet a la LOPJ i a la LEC en la matèria de policia de sala (art. 552 i seg. LOPJ), i l'article 95.3 LOTC preveu la imposició d'una sanció pecuniària (de 600 a 3.000 euros) al recurrent que actuï amb temeritat o abús de dret en la formulació dels recursos d'inconstitucionalitat o d'empara.

En segon lloc, amb relació a la idoneïtat de la mesura dictaminada com a possible mesura d'execució forçosa, hem de partir necessàriament d'un breu examen de les modalitats d'execució de les sentències previstes a la LJCA, a les quals, després de l'actual reforma, remet la mateixa LOTC.

Així, a tall de resum, es pot dir que hi ha tres modalitats d'execució forçosa davant l'incompliment, segons la naturalesa de la condemna. Quan es tracti d'una condemna al pagament d'una quantia líquida, si el jutge aprecia la falta de diligència en el compliment, pot instar l'execució forçosa, escoltat l'òrgan encarregat de fer efectiva l'obligació, i incrementar en dos punts l'interès legal a reportar (art. 106 LJCA). En cas de condemna a realitzar una determinada activitat o a dictar un acte, el jutge, en cas d'incompliment, pot: executar la sentència mitjançant els seus propis mitjans o requerint la col·laboració de les autoritats i els agents de l'Administració condemnada o d'altres administracions; adoptar les mesures necessàries per tal que la decisió adquireixi eficàcia, entre d'altres, l'execució subsidiària amb càrrec a l'Administració condemnada i, si aquesta contravé la decisió, restituir la situació a l'estat exigit per la decisió, tot determinant els danys i perjudicis (art. 108 LJCA). I, a l'últim, si es tracta d'una sentència de condemna declarativa, que anul·la totalment o parcial l'acte impugnat, pot ordenar la seva inscripció en els registres públics i, si escau, la publicació en els diaris oficials o privats (art. 107 LJCA).

Com ja hem dit, la jurisdicció constitucional, per la seva especialitat, no pot efectuar una aplicació mimètica de les previsions anteriors. Així, si bé sembla que en el recurs d'empara això pugui ser més factible, no és el cas dels processos de

constitucionalitat, per la singularitat que hem vist que presenten. Especialment, perquè no tenen una dimensió subjectiva que comporti que en l'execució dirimida estigui subjacent la defensa d'uns interessos i uns drets dels particulars davant les administracions públiques, sinó que responen a una dimensió objectiva que afecta les relacions entre els poders de l'Estat i les comunitats autònomes o d'aquestes entre si.

Amb tot, si fem un esforç interpretatiu (amb el benentès que també haurien de canviar els termes dels pronunciaments de les resolucions adoptades fins ara pel Tribunal Constitucional com a àrbitre entre els poders públics) i ens plantegem si la «suspensió en les seves funcions» dels empleats o autoritats de l'Administració responsable pot ser una mesura idònia per a l'execució forçosa, hem d'avançar que la nostra resposta ha de ser, necessàriament, negativa.

En efecte, pel que interessa a aquest Dictamen i deixant de banda el recurs d'empara, si tenim en compte que en els processos de declaració d'inconstitucionalitat les sentències són majoritàriament declaratives, l'obligació de compliment derivada d'expulsar una norma o resolució de l'ordenament jurídic consistiria a no tornar a reproduir-les o a no dictar altres normes, resolucions o actes en aplicació d'aquelles. Per tant, la conseqüència habitual d'un pronunciament jurisdiccional d'aquest tipus seria propera a una obligació de no fer una determinada activitat. En aquesta situació és evident que la «suspensió en les funcions de l'empleat o l'autoritat de l'Administració responsable» no sembla en absolut una mesura destinada a garantir-ne l'execució, entre altres raons perquè el pronunciament ja s'ha incomplert, com reconeix l'article 92.4.*c* LOTC mateix i, consegüentment, l'actuació contrària al pronunciament del Tribunal Constitucional o que pot menystenir la seva eficàcia ja s'ha produït. En aquest cas, la veritable mesura d'execució, ja prevista fins ara a la LOTC, seria la nul·litat de l'actuació i de qualsevol altra de coetània o subsegüent que contravingués el que disposa el dit pronunciament (abans art. 92.2 i, després de la reforma, art. 92.1, segon par., LOTC). I això és així perquè aquest procediment específic de nul·litat, que té lloc en el si de l'execució mateixa, permet reaccionar davant les activitats que contravinguin la decisió

judicial sense necessitat d'acudir a un procés impugnatori independent, evitant la pluralitat de successius recursos amb relació a un mateix assumpte i les dilacions processals. El mateix argument resulta aplicable tant si es tracta d'una sentència que posi fi al procediment constitucional com d'un altre pronunciament adoptat pel Tribunal en el curs d'aquest.

Una altra possibilitat que, pel que fa als processos d'inconstitucionalitat, podria donar-se juntament amb l'expulsió de la norma o disposició, seria quelcom similar a la condemna a una obligació de fer o de dur a terme una activitat concreta (amb el benentès que la resolució judicial l'hauria d'especificar, així com el termini màxim per dur-la a terme), com ara restaurar una determinada situació o reparar els danys i perjudicis derivats de les situacions creades a l'empara d'aquella. En aquest supòsit, no sembla tampoc adequada com a mesura d'execució forçosa la suspensió en les seves funcions de les autoritats o els empleats públics de l'Administració responsable.

Certament, si pensem en actuacions personalíssimes o en les que comporten un marge de discrecionalitat, no encertem a capir com es pot garantir l'execució amb la remoció del subjecte que l'ha de dur a terme. En aquests casos semblaria més adient el mecanisme compulsiu de les multes coercitives a què ja ens hem referit. Si, per contra, es tracta d'una actuació reglada, la suspensió de l'autoritat o l'empleat públic no resulta tampoc necessària perquè aquesta situació pot trobar solució amb els mecanismes propis de l'execució substitutòria. Aquests mateixos raonaments serien traslladables als requeriments que pogués efectuar el Tribunal al llarg del procés.

D'acord amb el que ja hem exposat, podem afirmar que la imposició de la suspensió és una mesura que no està en línia directa amb el compliment de la resolució judicial, que és allò que es pretén garantir. Es tracta, doncs, d'una mesura no idònia, que desborda la finalitat d'assolir l'execució del pronunciament judicial i que té caràcter sancionador. Efectivament, el que persegueix principalment és el càstig o la retribució davant l'incompliment del deure legal de respectar allò resolt pel Tribunal Constitucional (art. 87.1 LOTC). En aquest punt, cal que recordem que la doctrina constitucional mateixa, per bé que en relació amb les mesures cautelars, ha manifestat

que quan una mesura limitativa de drets és desproporcionada o no raonable es transforma en punitiva (STC 108/1984, de 26 de novembre, FJ 2, i 24/1999, de 8 de març, FJ 2).

Fetes les consideracions anteriors, podem afirmar que el nou article 92.4.*b* LOTC atribueix al Tribunal Constitucional una potestat sancionadora *ad extra*, dirigida davant de subjectes que poden ser fins i tot aliens a les parts del procés. Recordem, a més, que la «suspensió de funcions» en el nostre ordenament jurídic només està prevista com a mesura provisional o definitiva en l'àmbit disciplinari a què estan subjectes els servidors públics i com a pena privativa de drets únicament en la jurisdicció penal.

És en aquest sentit que podem dir que aquesta potestat sancionadora, que comporta la privació de l'exercici de drets fonamentals (art. 23 CE), no es troba emparada en les previsions del títol IX de la Constitució i no s'adequa al model de justícia constitucional que aquesta configura. Això és així perquè el que caracteritza l'exercici de la jurisdicció constitucional *ex* article 161.1 CE, com hem dit, és la realització d'un judici de contrast abstracte o concret entre normes, disposicions o actes jurídics i la Constitució. Per tant, en cap cas el constituent va atribuir al Tribunal Constitucional facultats per enjudiciar la compatibilitat amb la Constitució de conductes personals i determinar-ne les corresponents responsabilitats. A més, la previsió de l'apartat *d* de l'article 161.1 CE, pel qual s'estableix que el Tribunal Constitucional és competent per conèixer «[d]e les altres matèries que li atribueixin la Constitució o les lleis orgàniques», no suposa una clàusula oberta a la incorporació d'una nova funció jurisdiccional diferent de la de jutge de la constitucionalitat de la llei i de la resta de funcions que també preveu l'esmentat precepte constitucional.

En vista de l'anterior, podem arribar a la conclusió que l'atribució al Tribunal Constitucional d'una potestat sancionadora *ad extra* és inconstitucional perquè no troba empara en el ventall de matèries jurisdiccionals que atribueix al Tribunal Constitucional l'article 161.1 CE.

C) Més enllà de les consideracions efectuades, i per tal de donar resposta als retrets formulats per la sol·licitud, hem

d'afegir que la reforma de les potestats d'execució del Tribunal Constitucional vulnera també altres principis constitucionals, en la mesura que no compliria amb les garanties mínimes que han de presidir l'establiment d'un règim sancionador. Sense ànim exhaustiu i remetent-nos als dictàmens 17/2010, de 15 de juliol (FJ 7); 17/2014, de 14 d'agost (FJ 2), i 7/2015, de 4 de juny (FJ 3), on vàrem tractar a bastament el significat dels principis a què estan sotmesos tant els tribunals de l'ordre penal com la mateixa Administració en l'ordre sancionador, fixats sobretot pels articles 24 i 25 CE, farem algunes consideracions específiques quant a la seva projecció en la mesura sancionadora incorporada *ex novo* a l'article 92.4.*b* LOTC.

D'entrada, si ens atenim a la necessitat que els principis de seguretat jurídica i tipicitat exigeixen que la norma predetermini les conductes infractores i les sancions corresponents, de forma que es puguin predir amb suficient grau de certesa les conductes i la responsabilitat annexa, així com l'eventual sanció (per totes, STC 61/1990, FJ 7), hem d'advertir que la norma dictaminada és imprecisa en molts aspectes.

Començant pel seu àmbit d'aplicació, ja hem dit que els processos constitucionals són diversos, com també ho són els subjectes i els òrgans que en són part i, en aquest sentit, la fórmula «les autoritats o empleats públics de l'Administració responsable de l'incompliment» pot estar referida a l'aparell administratiu i als càrrecs electes tant dels òrgans parlamentaris de govern com dels executius. Per la seva part, no podem deixar d'esmentar que l'exposició de motius de la LO 15/2015, com hem indicat, fa referència expressa al fet que la «necessitat d'adaptar-se a les noves situacions que pretenen evitar o defugir aquesta efectivitat [de les resolucions del Tribunal Constitucional] obliga a desenvolupar els instruments necessaris perquè la garantia d'efectivitat sigui real». Es reconeix, per tant, que, en origen, es podria tractar d'una llei *ad casum*, per bé que ara resulti d'aplicació general, que obeeix a unes circumstàncies que van ser posades en relleu pels mateixos proposants durant la defensa de la reforma, l'anàlisi de les quals excedeix la nostra funció jurídica consultiva.

Deixant de banda l'anterior, entenem que les cambres parlamentàries en l'exercici de la seva funció representativa

no entrarien dins de l'àmbit d'aplicació d'una norma d'aquesta naturalesa. En efecte, de forma molt succinta, perquè ja hem considerat la mesura inconstitucional en si mateixa, cal que recordem que els membres dels òrgans parlamentaris, com a càrrecs electes emparats per l'article 23 CE, gaudeixen d'inviolabilitat en l'exercici de les seves funcions, en garantia del mandat representatiu que han obtingut de la ciutadania (art. 67 i 152 CE i art. 57.1 EAC). Així, l'alt tribunal, molt recentment, ha destacat «como uno de los fundamentos del sistema democrático, que el Parlamento es la sede natural del debate político y que el eventual resultado del debate parlamentario es cuestión que no debe condicionar anticipadamente la viabilidad misma del debate (en este sentido, ATC 135/2004, de 20 de abril, FJ 6)» (ITC de 5 de novembre de 2015). I, en la mateixa interlocutòria, ha afegit que no es pot promoure un control de constitucionalitat «sobre una resolución que no se ha adoptado y cuyo contenido último se desconoce», a més que «es a la propia Cámara autonómica a la que corresponde velar porque su actuación se desarrolle en el marco de la Constitución».

Per tant, les iniciatives legislatives no són actes acabats sinó un primer projecte o una primera proposta que pot ser modificat en el curs del debat parlamentari, de forma que no se'ls pot imputar preventivament la inexecució d'un pronunciament de la justícia constitucional. En el seu moment, un cop aprovada la norma o la resolució corresponent, es podrien activar, si és el cas, els mecanismes d'execució ordinaris, com serien l'anul·lació de la disposició o el plantejament del corresponent procés de constitucionalitat.

Quant a la possible aplicació de la norma examinada a altres poders constituïts i tenint en compte que l'alt tribunal no està habilitat per adoptar una sanció d'aquesta naturalesa, no resulta sobrer recordar que els caps dels executius autonòmics, en la seva condició de diputats i càrrecs públics representatius, tenen la més alta representació de la comunitat autònoma, la representació ordinària de l'Estat a la comunitat, dirigeixen l'acció del seu Govern i gaudeixen d'un estatut personal configurat a les normes estatutàries que, entre d'altres aspectes, preveu de forma taxada les seves causes de cessament

(art. 67.7 EAC). D'altra banda, en cas d'aplicar-se a òrgans superiors d'una Administració autonòmica o local, el Tribunal Constitucional estaria duent a terme una funció no prevista expressament per la Constitució, ja que la seva jurisdicció no és diriment de les responsabilitats personals com succeeix en altres jurisdiccions constitucionals o, per citar un antecedent ben proper, com l'exercida pel Tribunal de Garanties de la Segona República (art. 121.*e* i *.f* Constitució de 1931). Si ho fes així, s'estaria lesionant greument el dret fonamental a l'exercici de funcions i càrrecs públics (art. 23 CE), a més d'afectar el dret a l'autonomia consagrat en els articles 2, 137 i 143 CE. A més, no s'ha d'oblidar que la Constitució atribueix a la jurisdicció contenciosa administrativa la funció de control de l'administració autonòmica i les seves normes (art. 153.*c* CE)

Seguint amb les garanties materials que han de presidir les sancions, cal que subratllem, per connexió amb el que s'ha dit, que la norma en qüestió, tal com està redactada, podria facultar per sancionar persones no necessàriament responsables de l'incompliment sinó perquè, simplement, mantenen una relació de servei amb una determinada Administració.

Així, tornant a fer referència al que vam exposar en el nostre Dictamen 7/2015 (FJ 3.2) «no és possible sustentar una responsabilitat per infracció que no sigui atribuïble als subjectes que directament han realitzat la conducta constitutiva». No són admissibles criteris merament objectius o, el que és el mateix, s'exclou «la imposición de sanciones por el mero resultado y sin atender a la conducta diligente» (STC 76/1990, de 26 d'abril, FJ 4). En aquest mateix sentit, dèiem, la jurisprudència constitucional ha conclòs que la culpabilitat impedeix un «indebido traslado de responsabilidad personal (no de responsabilidad civil subsidiaria), a persona ajena al hecho infractor, al modo de una exigencia de responsabilidad objetiva sin intermediación de dolo o culpa, sin practicarse la prueba de descargo propuesta por el recurrente» (STC 219/1988, de 22 de novembre, FJ 3).

Quant a un altre aspecte que mereix la nostra crítica des del punt de vista del principi de seguretat jurídica i de les garanties materials que ha de respectar una norma sancionadora, hem de fer esment del fet que el legislador no acota de

forma suficient la durada de la mesura de suspensió, que es mantindrà «durant el temps precís per assegurar l'observança dels pronunciaments del Tribunal». Aquesta expressió comporta que el destinatari de la mesura sancionadora no pugui saber amb prou certesa quins són els efectes de la seva conducta i que, per tant, es vulneri el principi de tipicitat (art. 25 CE) quant a la determinació de la sanció. A tall il·lustratiu, ens basta recordar que la suspensió de funcions, tant si es preveu com a mesura provisional o definitiva en el curs d'un procediment disciplinari com si es tracta d'una sanció penal, té prevista una acotació temporal amb un termini màxim o està lligada a una altra mesura o pena que també té una limitació temporal concreta.

D) Per cloure el present apartat, examinarem el fet que el sol·licitant estima que la mesura de suspensió de funcions d'autoritats o empleats públics objecte del nostre escrutini «ja està contemplada a l'art. 155 de la Constitució, que preveu només l'adopció d'aquesta mesura en el cas que la comunitat no compleixi les obligacions que la Constitució i altres lleis l'hi imposen, [...], i fixa un procediment per adoptar aquesta mesura, que haurà de ser aprovada per la majoria absoluta en el Senat».

Certament, l'article 155 CE preveu que quan una comunitat autònoma no complís les obligacions que la Constitució o altres lleis li imposin, o actués atemptant greument l'interès general, el Govern de l'Estat després del requeriment al president de la comunitat autònoma i, en el cas de no ser atès, amb l'aprovació per majoria absoluta del Senat, «podrà adoptar les mesures necessàries per obligar-la al compliment forçós de les dites obligacions o per tal de protegir l'interès general esmentat». A més, per dur a terme les actuacions anteriors, l'habilita per «donar instruccions a totes les autoritats de les comunitats autònomes».

En efecte, aquesta institució característica del dret federal (*Bundeszwang*), present en l'article 37 de la Llei fonamental de Bonn, que en el cas espanyol enfonsa les seves arrels en la Constitució de la Segona República, constitueix una inequívoca manifestació de la supremacia de l'Estat en el control

de l'ordre constitucional que pot derivar en una acció coactiva sobre les comunitats autònomes per compel·lir-les a complir la Constitució i les lleis.

Amb tot, es tracta d'un mecanisme de defensa de la Constitució de caràcter excepcional, que no està referit a la possibilitat de suspendre o dissoldre els òrgans autonòmics, com en alguns ordenaments constitucionals federals, i que, per extensió, tampoc no permet la suspensió de les seves autoritats i els empleats públics, sinó que, com a màxim, allò que fa la norma constitucional és mencionar-los en el sentit que podran ser destinataris d'instruccions a l'efecte. A més, tractant-se d'una mesura compulsiva, ha d'ajustar-se als principis de necessitat, proporcionalitat, adequació al cas concret i lesió menor de les competències i els interessos autonòmics.

Per tot el que ha quedat exposat, l'apartat tres de l'article únic de la LO 15/2015, en la redacció donada a la lletra *b* de l'apartat 4 de l'article 92 LOTC, és contrari als articles 25 i 161.1 CE.

7. La lletra *c* de l'apartat 4 de l'article 92 LOTC, en la redacció donada per l'apartat tres de l'article únic de la LO 15/2015, regula l'execució substitutòria de les resolucions recaigudes en els processos constitucionals. En concret, en aquest cas, el Tribunal Constitucional podrà «requerir la col·laboració del Govern de la nació a fi que, en els termes que fixi el Tribunal, adopti les mesures necessàries per assegurar el compliment de les resolucions».

A parer del sol·licitant, aquest precepte, en atribuir al Govern de l'Estat un poder de substitució per tal d'executar les resolucions del Tribunal Constitucional, podria vulnerar l'article 155 CE i conculcar l'autonomia reconeguda constitucionalment a les comunitats autònomes per l'article 137 CE, així com ser contrari als articles 153.*c* i 117.3 CE.

Abans de res, cal dir que la LOTC en la seva redacció original no preveia una mesura d'aquesta naturalesa, però sí l'auxili dels jutjats i tribunals per garantir l'efectivitat de les seves resolucions (art. 87.2). Si tenim en compte la remissió per a l'aplicació supletòria de la LJCA, que hem vist que efectua el nou redactat de l'article 80 LOTC, resulta il·lustratiu

referir-nos, ni que sigui molt breument, a l'article 108 LJCA, que regula l'execució substitutòria de les sentències de condemna a l'Administració consistents a realitzar una determinada activitat o a dictar un acte.

Així, com ja hem assenyalat en el punt anterior, cal recordar que, en relació amb una condemna de fer, el jutge o el tribunal té dues possibilitats, d'acord amb l'esmentat precepte legal. La primera consisteix que l'òrgan jurisdiccional executi la sentència pels seus propis mitjans, o bé que, per fer-ho requereixi la col·laboració de les autoritats i els agents de l'Administració condemnada o, en defecte d'aquesta, d'altres administracions públiques (art. 108.1.*a* LJCA). Val a dir que aquesta substitució de l'òrgan administratiu condemnat per l'òrgan judicial només seria possible en els casos en què es tracti d'una activitat reglada, el contingut de la qual estigui predeterminat per la llei. En canvi, quan la producció de l'acte o la realització de l'activitat comportin un marge de discrecionalitat o sigui personalíssima, l'execució substitutòria per part del tribunal no seria procedent, com reconeix la mateixa LJCA per a algunes situacions. En aquest sentit, disposa que els òrgans jurisdiccionals no podran dictar en la sentència la forma en què s'hauran de redactar els preceptes d'una disposició general que hagin de substituir els anul·lats ni podran determinar el contingut discrecional dels actes anul·lats (art. 71.2 LJCA).

La segona possibilitat és la d'ordenar que dugui a terme l'execució subsidiària un subjecte distint de l'òrgan o l'Administració condemnada, però a càrrec d'aquesta (art. 108.1.*b* LJCA). Aquest tipus d'execució subsidiària, que té el seu equivalent en l'àmbit processal civil per a les obligacions de fer no personalíssimes (art. 706 LEC), es projecta sobre una activitat material que comporta unes despeses, les quals es repercuteixen en el subjecte obligat al compliment de la sentència.

Finalment, quan es tracti d'obligacions de no fer i l'Administració dugui a terme una actuació que contravingui el pronunciament de la sentència, ja hem avançat que la LJCA no preveu l'execució subsidiària (com tampoc altres normes processals: art. 710 LEC) sinó la reposició de la situació a l'estat exigit per aquella, a instància dels interessats, i la indemnització pels danys i els perjudicis que ocasioni l'incompliment

(art. 108.2 LJCA). En aquests supòsits es pot acudir també al procediment impugnatori específic previst a la LJCA, que permet als interessats obtenir la nul·litat de ple dret dels actes i les disposicions, dictats amb la finalitat d'eludir el seu compliment de la sentència (art. 103.4 LJCA).

Ara bé, dit això, cal remarcar que l'article 92.4.*c* LOTC està redactat en uns termes que configuren l'execució substitutòria en l'àmbit de la jurisdicció constitucional de forma diferent a la regulació processal exposada. Així, d'una banda, s'expressa de forma genèrica, ja que no distingeix a quin tipus de resolució s'aplica ni especifica la naturalesa de l'obligació de condemna que es pot executar per aquesta via, com tampoc les mesures que es podrien adoptar. I, de l'altra, com a administració col·laboradora identifica únicament i singular el Govern de l'Estat, sense introduir la possibilitat de col·laboració de cap més administració pública.

Finalment, la seva ambigüitat podria portar a dues possibles interpretacions, amb conseqüències diferents. Segons la primera, quan el precepte faculta expressament el Govern de l'Estat per adoptar les mesures necessàries que assegurin el compliment de les resolucions, en els termes fixats pel Tribunal, li estaria atribuint en realitat la potestat d'execució subsidiària, amb caràcter general i excloent.

En aquest cas, l'atribució de l'esmentada potestat d'execució substitutòria al Govern de l'Estat tindria uns límits constitucionals molt clars derivats del principi de divisió de poders, tant en la seva dimensió horitzontal com en la vertical.

Des del punt de vista de la divisió horitzontal dels poders, l'estatus equiordenat dels òrgans creats per la Constitució, el principi d'autonomia parlamentària (art. 72 CE) i el d'independència judicial (art. 117.1 CE) determinen la impossibilitat que el Govern de l'Estat, actuant a requeriment i sota el mandat del Tribunal Constitucional, pugui adoptar actes o realitzar activitats que corresponguin a l'àmbit de les funcions constitucionalment atribuïdes a altres òrgans i poders de l'Estat. L'exercici de la jurisdicció constitucional, també en la seva dimensió executiva, no pot suplantar, a través de l'actuació del Govern de l'Estat com a comissari de l'execució, els àmbits de decisió que corresponen als altres poders de l'Estat.

Pel que fa a la divisió territorial del poder, també és clar que un tal poder de substitució no resulta conforme amb el sistema de distribució de competències. En aquest sentit, cal assenyalar que, tal com va afirmar ben aviat el Tribunal Constitucional a la STC 76/1983, de 5 d'agost (FJ 12), el model constitucional de repartiment competencial prohibeix que l'Estat pugui substituir una comunitat autònoma en l'exercici de la funció executiva. Aquesta doctrina, com hem recordat en el DCGE 3/2014, de 28 de gener (FJ 4.3), ha estat reiterada en diverses ocasions: entre d'altres, STC 227/1988, de 29 de novembre (FJ 20.*d*: la previsió d'una actuació subsidiària del Govern de l'Estat constitueix un control substantiu que no està previst en l'article 153 CE); STC 54/1990, de 28 de març (FJ 3: la competència sobre l'alta inspecció no inclou l'exercici de funcions executives en substitució de les comunitats autònomes); STC 118/1996, de 27 de juny (FJ 18: l'Administració estatal no pot substituir l'autonòmica en matèries que són competència d'aquesta), i, finalment, STC 36/2005, de 17 de febrer (FJ 2: l'Estat no pot substituir les comunitats autònomes en l'exercici de competències pròpies).

És per això que l'execució substitutòria de les resolucions del Tribunal Constitucional feta únicament a través del Govern de l'Estat no respectaria la posició institucional de les comunitats autònomes i derivaria clarament en un control jeràrquic no previst a la Constitució (art. 153 CE).

Una segona interpretació ens situaria davant d'una modalitat d'execució en la qual el Tribunal Constitucional mateix, en substitució de l'òrgan o l'administració que ha incomplert totalment o parcial la seva resolució, dicta l'acte o realitza l'activitat corresponent. En aquesta execució substitutòria, l'alt tribunal pot comptar amb la col·laboració o l'auxili del Govern de l'Estat per tal que, amb aquesta finalitat, i en els termes fixats pel Tribunal, adopti les mesures necessàries per assegurar el compliment de la dita resolució.

Al nostre parer, si partim de la remissió de la LOTC a la LJCA per a la matèria d'execució de les sentències judicials, podem optar per aquesta segona interpretació, atès que la regulació del nou article 92.4.*c* LOTC ens situa preferentment en el context del tipus d'execució substitutòria pel Tribunal

mateix, previst a l'article 108.1.*a* LJCA, descrit abans. I això deixant de banda les evidents dificultats funcionals d'aplicar el mecanisme d'execució substitutòria a les resolucions recaigudes en processos d'inconstitucionalitat que, com hem dit, contindran principalment obligacions de no fer una determinada actuació.

Per tant, tenint en compte que el Tribunal Constitucional pot disposar de facultats per executar les seves resolucions i que l'execució substitutòria n'és un dels mecanismes possibles, hem d'examinar com està regulada a la norma objecte de Dictamen. Dit això, el primer problema que presenta l'article 92.4.*c* LOTC rau en el fet que esmenta únicament el Govern de l'Estat com a administració a la qual pot requerir el Tribunal Constitucional perquè l'auxiliï, més enllà dels supòsits en què el subjecte obligat al compliment sigui la pròpia Administració general de l'Estat. En efecte, quan sigui aquesta última Administració l'obligada al compliment, el Govern de l'Estat, com a òrgan superior d'aquesta, podria adoptar les decisions o dictar els actes necessaris per fer efectives les resolucions del Tribunal en substitució dels òrgans competents per fer-ho. Però, fora d'aquests casos, no sembla justificat dotar-lo d'aquesta situació de preeminència que, entre altres coses, prejutja que sempre serà la comunitat autònoma la incomplidora de la resolució, malgrat que el Govern estatal és habitualment una de les parts en els processos constitucionals.

A això últim hi hem d'afegir que la norma faculta el Govern de l'Estat per adoptar «les mesures necessàries per assegurar el compliment», facultat aquesta que, tot i emmarcar-se en els «termes que fixi el Tribunal» té vocació clara d'amplitud i discrecionalitat. I entenem que és així perquè, malgrat que es diu que les mesures s'adoptaran d'acord amb el que estableixi el Tribunal, a continuació s'atorga al Govern de l'Estat una potestat d'adopció i d'execució de les mesures de caràcter discrecional que desborda allò que seria propi d'una execució per substitució o subsidiària en tant que hauria de tractar-se de mesures precises i emeses expressament i de manera acotada pel Tribunal Constitucional mateix.

D'altra banda, els efectes derivats de l'aplicació d'aquest precepte són, a la pràctica, equivalents als de la interpretació

que hem fet en primer lloc, en la mesura que la norma no permet la intervenció de les administracions autonòmiques i locals en l'execució subsidiària de les resolucions dels processos constitucionals, atribuint-la, no únicament de manera preferent sinó també en exclusiva, al Govern estatal. L'anterior comporta una exclusió il·legítima que deriva en una posició de superioritat jeràrquica de l'Estat respecte de les comunitats autònomes, que no té ancoratge constitucional i li atorga un control sobre aquestes no previst a l'article 153 CE.

En conclusió, estimem que l'apartat tres de l'article únic de la LO 15/2015, en la redacció donada al segon incís, «[e]n aquest cas, el Tribunal pot requerir la col·laboració del Govern de la nació a fi que, en els termes que fixi el Tribunal, adopti les mesures necessàries per assegurar el compliment de les resolucions», de la lletra *c* de l'apartat 4 de l'article 92 LOTC, és contrari a l'article 153 CE.

8. El darrer dels preceptes sol·licitats és l'article 92.5 LOTC, també modificat per l'apartat tres de l'article únic de la LO 15/2015. Aquesta norma preveu que, si es tracta «de l'execució de les resolucions que acordin la suspensió de les disposicions, actes o actuacions impugnades i hi concorren circumstàncies d'especial transcendència constitucional, el Tribunal, d'ofici o a instància del Govern, ha d'adoptar les mesures necessàries per assegurar el seu degut compliment sense oir les parts. En la mateixa resolució ha de donar audiència a les parts i al Ministeri Fiscal durant un termini comú de tres dies, després del qual el Tribunal ha de dictar resolució i aixecar, confirmar o modificar les mesures adoptades prèviament».

Segons el sol·licitant, es tracta d'una habilitació al Tribunal Constitucional perquè pugui adoptar mesures tendents a assegurar el compliment de les resolucions que acordin la suspensió de les disposicions, els actes o les actuacions impugnades, sense especificar de quin tipus són aitals mesures i, per tant, atribuint-li així una facultat absoluta i discrecional perquè adopti qualsevol tipus d'actuació. Considera, a més, que l'article 92.5 LOTC, atesa la terminologia que empra, «circumstàncies d'especial transcendència constitucional», seria aplicable als processos en què s'invoca l'article 161.2 CE, que preveu la

suspensió amb caràcter automàtic de les disposicions i resolucions adoptades pels òrgans de les comunitats autònomes, en aquest supòsit sense motivació per part de l'òrgan jurisdiccional i sense escoltar prèviament les parts. Per tot això, el peticionari reputa que la norma en qüestió, en habilitar l'adopció en aquests casos de les mesures previstes a l'article 92.4, amb el caràcter de cautelaríssimes i *inaudita parte*, excediria de la cobertura que l'article 161.2 CE pot conferir als efectes suspensius, i vulneraria l'autonomia política (art. 137 CE), el procediment de control per la jurisdicció contenciosa administrativa de l'activitat dels òrgans de les comunitats autònomes (art. 153.*c* CE), la reserva de jurisdicció de l'article 117.3 CE i el dret a l'exercici de les funcions i els càrrecs públics de l'article 23.2 CE.

La redacció de l'article 92.5 LOTC ens ha de dur, primer de tot, a fer una anàlisi detallada de l'àmbit d'aplicació i l'abast del seu contingut, atesa la configuració poc precisa i la indeterminació d'alguns dels seus termes que, al nostre parer, no només dificulten la deguda intel·ligència del precepte, sinó que presenten seriosos problemes d'adequació a l'ordre constitucional.

El precepte que, com s'ha exposat, està ubicat en el títol VII LOTC («De les disposicions comunes sobre procediment»), al·ludeix a la facultat del Tribunal Constitucional per adoptar les mesures que consideri necessàries amb la finalitat d'assegurar l'execució d'una mesura cautelar adoptada prèviament en el si del mateix procediment. Per tant, a diferència dels supòsits examinats en els apartats anteriors, no es tracta de mesures d'execució forçosa davant un incompliment de la resolució judicial, total o parcial, sinó de noves mesures cautelars adoptades al llarg del procés per garantir l'efectivitat de mesures cautelars ja preses, per tal d'assegurar que es compleixi la resolució que ha acordat la suspensió de les disposicions, els actes o les actuacions impugnats.

Si acudim a la regulació processal contenciosa administrativa, tot i que no hi trobem una regulació igual que la que estem examinant, resulta oportú fer esment de la regulació de l'article 135 LJCA, en la seva redacció introduïda per la Llei 37/2011, de 10 d'octubre, de mesures d'agilitació processal. En efecte, aquesta norma presenta alguns trets comuns amb la

que és objecte del nostre examen en preveure que els interessats puguin al·legar la concurrència de circumstàncies d'especial urgència perquè el jutge o tribunal, sense escoltar la part contrària i en el termini de dos dies, aprecïi si concorren aitals circumstàncies i adopti o denegui la mesura cautelar sol·licitada. Seguidament, disposa que, en la mateixa resolució, l'òrgan judicial ha de donar audiència a la part contrària perquè al·legui el que estimi convenient o convocar les parts a una compareixença. Finalment, rebudes les al·legacions o transcorregut el termini o bé celebrada la compareixença, l'òrgan judicial ha de dictar interlocutòria sobre l'aixecament, el manteniment o la modificació de la mesura adoptada, la qual podrà ser objecte de recurs conforme a les regles generals.

Val a dir que estem davant d'un tipus de mesura cautelar de caràcter excepcional i extraordinari, en tant que suposa sacrificar el principi d'audiència i de contradicció, i que la LJCA permet de forma restrictiva i per raons d'urgència quan l'execució de l'acte o l'aplicació de la disposició per part de l'Administració poden fer perdre la finalitat legítima del recurs (art. 130). Certament, en l'àmbit de la jurisdicció contenciosa administrativa, el més habitual és que aitals mesures cautelars consisteixin en la suspensió mateixa dels precitats acte o disposició que, com sabem, gaudeixen d'una presumpció de legalitat les conseqüències jurídiques de la qual han estat avalades per la doctrina constitucional. Així, l'alt tribunal ha considerat que el dret a la tutela judicial efectiva es satisfà facilitant que l'execució d'una actuació o disposició administrativa pugui ser sotmesa a la decisió d'un òrgan judicial i que aquest, amb la informació i contradicció que sigui de menester, resolgui sobre la seva suspensió (STC 22/1984, de 17 de febrer; 66/1984, de 6 de juny; 76/1992, de 14 de maig, i 78/1996, de 20 de març).

En aquest sentit, cal assenyalar que les mesures d'assegurament a què fa referència l'article 92.5 LOTC, recauen sobre una mesura cautelar, com és la suspensió de la disposició, l'acte o l'actuació impugnats, i, per tant, van més enllà i difereixen, quant a la seva naturalesa, de les mesures que s'han exposat, presidides per la idea d'urgència i destinades a impedir que l'execució d'un acte o una disposició de caràcter

administratiu pugui ocasionar al particular un perjudici irreparable o de molt difícil reparació.

Per altra part, una següent qüestió que suscita la norma objecte de dictamen és el fet que no especifica a quin tipus de processos constitucionals els és d'aplicació. Com a primer element d'interpretació hem de partir de l'exigència que es tracti de supòsits en què «concorren circumstàncies d'especial transcendència constitucional», expressió aquesta que no es defineix en la part dispositiva de la norma i respecte de la qual el preàmbul de la LO 15/2015 tampoc no és més precís, en la mesura que la identifica, a títol d'exemple, amb els casos «d'incompliment notori».

Nogensmenys, el concepte «circumstàncies d'especial transcendència constitucional» no constitueix una locució estranya al nostre ordenament, ja que fou introduïda en la mateixa LOTC per la reforma de la LO 6/2007 (art. 50.1.*b*), referida a un dels requisits d'admissió del recurs d'empara, en el sentit que s'exigeix que el demandant en aquest tipus de processos hagi de justificar una decisió del Tribunal sobre el fons de l'assumpte per raó precisament de la seva especial transcendència constitucional. Per determinar quan concorren aquestes circumstàncies, es pot acudir a la doctrina constitucional, que les ha explicitat i ha elaborat una classificació dels supòsits que s'hi correspondrien (ITC 188/2008, de 21 de juliol, i 289/2008, de 22 de setembre, doctrina que ha reiterat en la STC 155/2009, de 25 de juny). En aquest context, l'article 50.1.*b* LOTC, a diferència precisament de l'article 92.5 LOTC, qualifica mínimament l'expressió comentada, afegint que «se apreciará atendiendo a su importancia para la interpretación de la Constitución, para su aplicación o para su general eficacia, y para la determinación del contenido y alcance de los derechos fundamentales». En suma, el Tribunal Constitucional examina *a limine* la concurrència o no de les esmentades circumstàncies i, d'acord amb això, decideix l'admissió o el rebuig de la pretensió sense examinar el fons de la qüestió.

El segon element d'interpretació, que ens ha de permetre delimitar l'àmbit d'aplicació de la norma, per la seva semblança amb el que és objecte del nostre escrutini, és l'incident cautelar de suspensió de les disposicions i les resolucions

adoptades pels òrgans de les comunitats autònomes, que han estat impugnades pel Govern de l'Estat, previst a l'article 161.2 CE i desenvolupat a la LOTC per als procediments de declaració d'inconstitucionalitat (art. 30) i els conflictes constitucionals (art. 64.2 i 77).

En aquests casos, com és sabut, la invocació del precitat precepte constitucional per part del Govern de l'Estat produeix la suspensió de la vigència i l'aplicació de les disposicions o resolucions contra les quals s'ha recorregut, si bé el Tribunal haurà de ratificar-la o aixecar-la en un termini no superior a cinc mesos. Sobre aquest tipus d'incident, existeix una abundant doctrina constitucional que, als efectes de mantenir o d'aixecar la dita suspensió, considera necessari ponderar els interessos implicats, tant públics com privats, i els perjudicis d'impossible o difícil reparació que es derivarien d'una o altra opció. En aquest sentit, l'alt tribunal ha sostingut que el manteniment de la suspensió requereix que el Govern de l'Estat, a qui correspon la iniciativa, hagi d'invocar l'existència dels dits perjudicis però també demostrar o raonar de forma consistent la seva procedència i la impossible reparació d'aquells, ja que es parteix de l'existència d'una presumpció de constitucionalitat a favor de les normes o els actes objecte de conflicte (per totes, ITC 105/2010, de 25 de juliol, FJ 2; 264/2003, de 15 de juliol, FJ 2, i 100/2002, de 5 de juny, FJ 2).

Pel que ara interessa, i a fi de decantar aquest judici de ponderació cap a la ratificació de la suspensió, l'alt tribunal ha partit en alguna ocasió de la constatació que l'acte o la norma impugnats tractaven sobre una qüestió de «gran relieve constitucional», sense aportar tanmateix elements suficients que permetin delimitar aquest concepte, més enllà dels suscitats en el cas concret objecte de judici (ITC 156/2013, d'11 de juliol, FJ 2, i ITC de 3 de novembre de 2015).

Per tant, tot i que l'expressió «circumstàncies d'especial transcendència constitucional» respon a una terminologia comuna amb els requisits d'admissió del recurs d'empara, no és menys cert que l'àmbit d'aplicació de l'article 92.5 LOTC se situa preferentment en els processos constitucionals objecte de l'article 161.2 CE, en els quals el Govern de l'Estat impugna les disposicions i les resolucions adoptades pels òrgans de

les comunitats autònomes. Altrament, la possibilitat que el mateix Govern estatal incomplís l'execució de la suspensió d'una disposició o resolució elaborada per ell mateix portaria a la situació paradoxal que aquest estaria legitimat per instar l'adopció de les mesures cautelars a què es refereix el citat precepte orgànic.

Així les coses, allò que fa la norma objecte de dictamen és qualificar o incrementar encara més el privilegi processal reconegut per la Constitució a favor del Govern de l'Estat ja que, a l'efecte automàtic de la suspensió de la norma o acte autonòmics, ara s'hi afegeix la possibilitat de sol·licitar al Tribunal l'adopció d'altres mesures cautelars que assegurin el seu compliment. Certament, pot argumentar-se que aquesta nova facultat manté una certa correspondència processal amb el mecanisme de suspensió previst a l'article 161.2 CE. Amb tot, estimem que caldria una aplicació excepcional, amb les garanties processals corresponents, i de forma degudament justificada, si es vol evitar que derivi en un mecanisme de control preventiu i inconstitucional i, en conseqüència, contrari a l'article 153 CE.

El que hem dit ens porta a una altra qüestió que suscita l'anàlisi del precepte, com és l'abast de les mesures que pot adoptar el Tribunal, d'ofici o a instància del Govern de l'Estat, per assegurar el compliment de la resolució de suspensió. En aquest sentit, una interpretació sistemàtica de l'apartat 5 de l'article 92 amb la resta del contingut d'aquest mateix article permet concloure que es podria estar referint, com a mínim, a qualsevol de les mesures previstes a l'apartat 4, que el precedeix (multa coercitiva, suspensió de funcions i execució substitutòria per part del Govern de l'Estat). I diem «com a mínim» perquè l'expressió de l'article 92.5 LOTC («les mesures necessàries») és fins a tal grau indeterminada que podria incloure l'adopció d'altres possibles mesures, que no concreta. No obstant això, d'acord amb el que hem avançat en el punt tres d'aquest mateix fonament jurídic, estimem que no es poden considerar atribuïdes al Tribunal Constitucional altres potestats que les expressament previstes a la LOTC, en l'exercici de les quals podrà aplicar-se la LJCA de forma supletòria. A més, d'acord amb el que hem exposat en els punts sis i set d'aquest mateix fonament jurídic, les mesures «necessàries» a

què fa referència la norma dictaminada no poden consistir en cap cas en les que s'enuncien en les lletres *b* i c de l'apartat 4 del mateix article 92, que hem considerat contràries a la Constitució, per les raons allà exposades.

Finalment, d'acord amb la sol·licitud, hem d'analitzar la possibilitat que les tantes vegades repetides mesures s'adoptin *inaudita parte.* Com ja hem vist, aquesta exclusió dels principis d'audiència i de contradicció i, en definitiva, del dret a formular al·legacions, que impedeix a l'executat invocar els seus drets i interessos o replicar les posicions contràries en el marc d'un incident contradictori, ha estat admesa per la normativa processal, si bé, recordem, s'ha considerat, al mateix temps, una pràctica excepcional que permet instar la suspensió dels actes i les disposicions administratives únicament per raó de circumstàncies d'especial urgència (art. 135 LJCA). En aquest context i atesa la remissió de la LOTC a la LJCA, resulta adient assenyalar que la decisió d'adoptar aquesta mesura, però també, en general, altres mesures cautelars ordinàries que assegurin l'efectivitat de la sentència (art. 129 i 130 LJCA) s'envolta de cauteles i requereix un judici previ de ponderació per part de l'òrgan judicial. Segons això, hem de recordar que els criteris que adopta la jurisprudència contenciosa administrativa són, principalment: necessitat de justificació o prova de les circumstàncies que permetin valorar la procedència de la mesura; impossibilitat de prejutjar el fons de l'assumpte, ja que la seva finalitat és que no resultin irreparables les conseqüències derivades de la duració del procés; *periculum in mora* o necessitat que s'adverteixi de manera immediata que pot produir-se una situació que faci ineficaç el procés; ponderació dels interessos concurrents i, finalment, de manera complementària, el *fumus bonis iuris*, o aparença de bon dret de la pretensió del sol·licitant de la mesura.

Per tant, les observacions que hem d'efectuar a la regulació examinada no resulten tant d'aquesta manca d'audiència prèvia, en part pal·liada pel fet que el Tribunal Constitucional donarà audiència en aquest tràmit a les parts i al Ministeri Fiscal pel termini comú de tres dies, després del qual haurà d'aixecar, confirmar o modificar les mesures prèviament adoptades, sinó per la imprecisió dels termes en què

està redactat el supòsit d'adopció de la mesura cautelar i les potestats que se'n deriven per al Tribunal Constitucional i el Govern de l'Estat. En altres paraules, les nostres reserves se sustenten en el fet que s'habilita el Tribunal per adoptar un ventall indeterminat de mesures (algunes de les quals ja hem declarat inconstitucionals) en cas d'apreciar unes circumstàncies justificatives que tampoc no s'especifiquen. A més, l'única cautela que s'inclou, que justificaria la seva adopció (circumstàncies d'especial transcendència constitucional), tampoc, com hem vist, no està definida clarament. No oblidem que no es tracta d'una mesura cautelar ordinària, sinó que la mesura prevista a l'article 92.5 LOTC, a més de no observar un tràmit d'audiència prèvia, consisteix en una mesura cautelar respecte d'una altra mesura cautelar ja adoptada i que, en aquest sentit, participa d'un major caràcter preventiu.

No obstant l'anterior, la tasca interpretativa que hem efectuat en aquest apartat ens ha permès dilucidar l'àmbit principal d'aplicació de la norma i l'abast de les mesures susceptibles de ser adoptades, de manera que el principi de conservació de la llei obliga a exhaurir les interpretacions de conformitat amb la Constitució i a apreciar la invalidesa només dels aspectes incompatibles amb la norma fonamental (per totes, STC 137/2013, de 6 de juny, FJ 6). Altrament, un pronunciament global d'inconstitucionalitat per la nostra part, fonamentat en la deficient tècnica legislativa emprada, podria adquirir un caràcter preventiu, ja que l'article 92.5 LOTC permet una aplicació constitucional de les seves previsions que, hem de presumir, respectarà les cauteles i el judici de ponderació de què hem fet esment. I que, en tot cas, no podrà incloure l'adopció de mesures que tinguin la mateixa naturalesa que les previstes per a l'execució de les resolucions judicials, a les lletres *b* i *c* de l'article 92.4 LOTC, que hem considerat inconstitucionals perquè vulneren els articles 25, 153 i 161.1 CE.

Per tot això, l'apartat tres de l'article únic de la LO 15/2015, en la nova redacció que efectua de l'apartat 5 de l'article 92 LOTC, no excedeix la cobertura de l'article 161.2 CE ni els procediments de control de l'article 153 CE.

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

CONCLUSIONS

Primera. El procediment de lectura única emprat per a l'elaboració de la Llei orgànica 15/2015, de 16 d'octubre, de reforma de la Llei orgànica 2/1979, de 3 d'octubre, del Tribunal Constitucional per a l'execució de les resolucions del Tribunal Constitucional, vulnera l'article 150.1 del Reglament del Congrés dels Diputats i l'article 129.1 del Reglament del Senat, com també vulnera l'article 23 CE.

Adoptada per majoria de vuit vots a favor i un en contra.

Segona. L'apartat tres de l'article únic de la Llei orgànica 15/2015, en la nova redacció donada a la lletra *b* de l'apartat 4 de l'article 92 LOTC, és contrari als articles 25 i 161.1 CE.

Adoptada per majoria de set vots a favor i dos en contra.

Tercera. L'apartat tres de l'article únic de la Llei orgànica 15/2015, en la nova redacció donada al segon incís, «En aquest cas, el Tribunal pot requerir la col·laboració del Govern de la nació a fi que, en els termes que fixi el Tribunal, adopti les mesures necessàries per assegurar el compliment de les resolucions», de la lletra *c* de l'apartat 4 de l'article 92 LOTC, és contrari a l'article 153 CE.

Adoptada per majoria de sis vots a favor i tres en contra.

Quarta. La resta de preceptes sol·licitats 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.

Dictamen 20/2015, de 3 de desembre,
sobre la Llei 33/2015, de 21 de setembre, per la qual es modifica la Llei 42/2007, de 13 de desembre, del patrimoni natural i de la biodiversitat

El Consell de Garanties Estatutàries, amb l'assistència del president Joan Egea Fernàndez, 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

DICTAMEN

Sol·licitat pel Govern de la Generalitat, sobre la Llei 33/2015, de 21 de setembre, per la qual es modifica la Llei 42/2007, de 13 de desembre, del patrimoni natural i de la biodiversitat (BOE núm. 227, de 22 de setembre de 2015).

ANTECEDENTS

1. El dia 4 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 3 de novembre (Reg. núm. 5016), 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

Ponent: Eliseo Aja

Consell l'Acord del Govern de la Generalitat, de 3 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 de l'article únic de la Llei 33/2015, de 21 de setembre, per la qual es modifica la Llei 42/2007, de 13 de desembre, del patrimoni natural i de la biodiversitat, pel que fa a la nova redacció dels articles 4.3, en connexió amb la disposició addicional novena; 15; 25.2; 27.2; 46.4; 48; 55, apartats 2, 3 i 4; 56.2; 60.2, i 78.3, i de la disposició final segona de la Llei 42/2007.

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 5 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 va designar ponent el conseller senyor Eliseo Aja.

3. En la mateixa sessió, en aplicació de 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 17 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 la mateixa data (Reg. núm. 5039), que adjuntava, com a documentació complementària, un «Informe en relació amb l'afectació de les competències de la Generalitat per la Llei 33/2015, de 21 de setembre, de modificació de la Llei 42/2007, de 13 de desembre, del patrimoni natural i de la biodiversitat», de 26 d'octubre de 2015, elaborat per l'Àrea d'Assessorament Jurídic a l'Àmbit de Medi Ambient, del Departament de Territori i Sostenibilitat.

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 3 de desembre de 2015.

FONAMENTS JURÍDICS

Primer. L'objecte del Dictamen

Com s'ha exposat en els antecedents, el Govern de la Generalitat de Catalunya sol·licita d'aquest Consell que emeti dictamen sobre l'adequació a la Constitució i a l'Estatut d'autonomia de l'article únic de la Llei 33/2015, de 21 de setembre, per la qual es modifica la Llei 42/2007, de 13 de desembre, del patrimoni natural i de la biodiversitat, pel que fa a la nova redacció dels articles 4.3, en connexió amb la disposició addicional novena; 15; 25.2; 27.2; 46.4; 48; 55, apartats 2, 3 i 4; 56.2; 60.2, i 78.3, i de la disposició final segona de la Llei 42/2007.

Per tal de delimitar amb precisió l'objecte del present Dictamen, cal que fem una breu menció del contingut de la Llei 33/2015, de 21 de setembre (en endavant, Llei 33/2015 o Llei de reforma), i al context normatiu en el qual s'insereix. A continuació, esmentarem els preceptes sol·licitats i resumirem els arguments que utilitza el Govern per fonamentar els seus dubtes. I finalment, per cloure aquest fonament jurídic, indicarem l'estructura que adoptarà el Dictamen per tal de donar una resposta adequada a les qüestions que planteja la sol·licitud.

1. La Llei 33/2015 consta d'un article únic (dividit en setanta-tres apartats, que reformen la Llei 42/2007), una disposició addicional (que prohibeix incrementar dotacions pressupostàries, retribucions o altres despeses de personal per implantar les mesures que preveu la Llei objecte de dictamen) i quatre disposicions finals, de les quals les dues primeres modifiquen altres lleis, la tercera esmenta les normes comunitàries que s'hi incorporen i la quarta estableix una *vacatio legis* de quinze dies.

L'adaptació de la Llei 42/2007 efectuada per la Llei 33/2015 és quantitativament important, atès que es modifica el contingut d'aproximadament la meitat dels seus preceptes, encara que l'estructura de la Llei es manté gairebé intacta. Pel que fa a aquesta afectació de la Llei 42/2007, hem de destacar un dels defectes de tècnica legislativa de la Llei dictaminada, que és el fet de no esmentar la renumeració que necessàriament

produeix en l'article 80 (que ha de passar a ser el 84), motiu pel qual la versió consolidada de la Llei 42/2007 del lloc web del BOE omet equivocadament aquest precepte, sense que hagi estat derogat per la Llei 33/2015.

Segons el seu preàmbul, la Llei 33/2015 s'aprova per millorar certs aspectes de l'aplicació de la Llei 42/2007, especialment pel que fa a la gestió dels espais protegits. Dels seus objectius podem destacar la necessitat d'adequar-se a les novetats aparegudes en el dret internacional i comunitari, la precisió de les competències estatals pel que fa a la gestió del medi marí (en funció de la jurisprudència del Tribunal Constitucional), la simplificació i agilitació dels instruments per al coneixement i la planificació del patrimoni natural i de la biodiversitat, l'augment de la seguretat jurídica del règim de propietat dels espais protegits (incorporant la informació ambiental al Registre de la propietat) i el reforç de la responsabilitat de les administracions públiques pel que fa a la conservació de les espècies.

2. Per contextualitzar la Llei objecte de dictamen en el seu entorn normatiu, hem de partir del fet que es tracta de la sisena vegada que es reforma la Llei 42/2007 (o la setena, si incloem la modificació de tres dels seus annexos pel Reial decret 1015/2013, de 20 de desembre, tal com autoritza el segon paràgraf de l'apartat 1 de la disposició final vuitena).

L'evolució de la legislació estatal en aquest camp, constituït per la protecció dels espais naturals i de les espècies silvestres, animals i vegetals, està marcada en bona part per la necessitat d'incorporar-hi les novetats aparegudes en el dret internacional i comunitari, des de l'aprovació, tres anys després de l'ingrés en les Comunitats Europees, de la Llei 4/1989, de 27 de març, de conservació dels espais naturals i de la flora i fauna silvestres, que és la Llei que va ser derogada per la Llei 42/2007.

A Catalunya, la regulació sobre la matèria està constituïda principalment per la Llei 12/1985, de 13 de juny, d'espais naturals, anterior a la Llei 4/1989 estatal, i que també ha estat reformada, entre altres motius, per adaptar-la a la normativa comunitària, i el Decret legislatiu 2/2008, de 15 d'abril, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei de protecció

dels animals, pel que fa a la protecció de la fauna salvatge imposada pel seu títol V.

Pel que fa al marc internacional i comunitari que ha obligat, com hem dit, a reformar en diferents ocasions les normes internes sobre la matèria, destacarem el Reglament (UE) núm. 511/2014 del Parlament Europeu i del Consell, de 16 d'abril de 2014, relatiu a les mesures de compliment dels usuaris del Protocol de Nagoya sobre l'accés als recursos genètics i la participació justa i equitativa en els beneficis que es derivin de la seva utilització a la Unió; la Directiva 92/43/CEE del Consell, de 21 de maig de 1992, relativa a la conservació dels hàbitats naturals i de la fauna i flora silvestres, i la Directiva 2009/147/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 30 de novembre de 2009, relativa a la conservació de les aus silvestres, incorporades a l'ordenament espanyol per la Llei 33/2015, tal com esmenta la seva disposició final tercera.

3. De la Llei 33/2015, de la qual hem examinat el seu contingut i el context normatiu, la sol·licitud de dictamen del Govern demana a aquest Consell que es pronunciï sobre els apartats del seu article únic que donen nova redacció als articles 4.3, en connexió amb la disposició addicional novena; 15; 25.2; 27.2; 46.4; 48; 55, apartats 2, 3 i 4; 56.2; 60.2, i 78.3, i a la disposició final segona de la Llei 42/2007, per «no ajustar-se a la jurisprudència constitucional i envair les competències assumides per la Generalitat en matèria de medi ambient i d'espais naturals (art. 144 EAC)».

El Govern manifesta un conjunt de dubtes sobre aquests preceptes de la Llei 42/2007, tal com han quedat redactats per la Llei de reforma, que es poden resumir de la manera següent:

– El nou instrument de planificació creat per l'article 15 (el Marc estratègic de la infraestructura verda i de la connectivitat i restauració ecològiques) suposa l'habilitació a l'Administració de l'Estat per establir per ordre ministerial «la definició i delimitació cartogràfica dels hàbitats que han de ser objecte de protecció per les comunitats autònomes» (excedint-se de la mera delimitació de les diferents categories de protecció dels espais) i per adoptar unes directrius que determinen i condicionen la planificació territorial i sectorial que la Generalitat

pugui dur a terme en els àmbits de la seva competència (ordenació del territori i urbanisme).

– En l'article 25.2 s'exclou la participació de la Comissió Estatal per al Patrimoni Natural i la Biodiversitat (en endavant, Comissió EPNB) del procediment d'inclusió d'hàbitats en el Catàleg espanyol d'hàbitats en perill de desaparició, quan la iniciativa ve del Ministeri d'Agricultura, Alimentació i Medi Ambient (en endavant, MAGRAMA), i en l'article 27.2 se sostreu de la Conferència Sectorial de Medi Ambient l'aprovació de les estratègies de conservació i restauració dels hàbitats marins en perill de desaparició que no tinguin continuïtat ecològica amb un espai natural terrestre objecte de protecció. Aquesta exclusió dels òrgans de cooperació entre l'Estat i les comunitats autònomes «podria ser lesiva de les competències de la Generalitat en matèria de medi ambient».

– La nova redacció de l'article 46.4 (sobre mesures de conservació de la Xarxa Natura 2000) planteja dubtes d'adequació a la doctrina constitucional sobre les bases, atès que la fixació de criteris per a la determinació de l'existència de perjudici a la integritat de l'espai no és materialment bàsica i no s'hauria de fer per ordre ministerial.

– La submissió de les funcions autonòmiques de seguiment de l'estat de conservació de les espècies, més enllà del subministrament d'informació per a l'elaboració de l'Inventari espanyol del patrimoni natural i de la biodiversitat, a les directrius adoptades en el marc de la Conferència Sectorial de Medi Ambient, prevista en l'article 48, «podria constituir una vulneració competencial».

– La inclusió d'espècies en la Llista d'espècies extingides a tot el medi natural espanyol és «una funció executiva que correspon *prima facie* a les comunitats autònomes», però a aquestes, a l'article 55.2, només se'ls reconeix la possibilitat de formular-hi propostes. D'altra banda, l'aprovació dels projectes de reintroducció d'aquestes espècies és «una funció executiva que correspon a les comunitats autònomes», motiu pel qual no sembla justificada la necessitat d'informe favorable de la Comissió EPNB, «especialment quan, a més, es preveu que la decisió se sotmeti també a unes directrius tècniques adoptades per la Conferència Sectorial» (apts. 3 i 4 de l'article 55).

– La inclusió d'ofici, per part del Ministeri, d'un tàxon o una població en la Llista d'espècies silvestres en règim de protecció especial està regulada en l'article 56.2 de manera que «podria comportar una extralimitació en la competència estatal», atès que podria interpretar-se que «estén la competència estatal per a la inclusió d'ofici a supòsits diferents dels que deriven de la normativa UE o d'altres instruments internacionals».

– Ens referirem a continuació, de manera conjunta, seguint l'ordre de l'escrit del Govern, a les al·legacions referides als articles 4.3 i 60.2, i a la disposició addicional segona, preceptes que tracten les obres necessàries per a la conservació i restauració dels espais protegits, per a la conservació d'espècies amenaçades o per a la conservació d'hàbitats en perill de desaparició, especialment les que tinguin per objecte fer front a fenòmens catastròfics o excepcionals, així com les obres i els projectes encaminats a la recuperació d'espècies en risc imminent d'extinció. Segons la sol·licitud de dictamen, aquests supòsits no tenen relació amb grans infraestructures o obres que afectin diverses comunitats autònomes i, per tant, no se'ls pot considerar obres públiques que hagin de ser de competència estatal d'acord amb l'article 149.1.24 CE. A més, en el cas de l'article 60.2 (espècies en risc imminent d'extinció), la declaració de l'interès general de l'obra no la fa la Llei, sinó el ministre del ram, la qual cosa encara fa més dubtosa la seva constitucionalitat.

– El medi ambient «és un àmbit de competència compartida en el qual no sembla possible condicionar a l'existència de cofinançament autonòmic l'accés de les comunitats autònomes a finançament estatal», quan l'article 78.3 regula el Fons per al Patrimoni Natural i la Biodiversitat.

– I, a l'últim, la sol·licitud considera que la possible extralimitació de les competències estatals per part dels preceptes indicats es traslladaria a la disposició final segona, que delimita els títols competencials estatals.

4. Per tal de donar resposta a les qüestions plantejades en la sol·licitud, en el fonament jurídic segon examinarem el marc constitucional i estatutari que resulta aplicable a la dis-

tribució de competències en matèria de protecció del medi ambient. I en el fonament jurídic tercer analitzarem si els preceptes al·ludits s'ajusten al paràmetre anteriorment definit.

Segon. El marc constitucional i estatutari de distribució de competències relatiu a la protecció del medi ambient

La majoria dels preceptes de la Llei 33/2015, d'acord amb la seva disposició final segona, desenvolupen les competències de l'Estat en medi ambient (149.1.23 CE), i solament alguns articles responen a competències diferents, entre d'altres, la d'obres públiques d'interès general (149.1.24 CE). El paràmetre de constitucionalitat per decidir sobre els articles qüestionats s'integra principalment dels diferents elements que componen la competència de protecció del medi ambient (149.1.23 CE). El bloc de constitucionalitat es completa amb les normes sobre la matèria establertes a l'article 144 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, principalment als seus apartats 1 i 2 (medi ambient i espais naturals). També hem de destacar, per a una qüestió específica d'interès en aquest Dictamen, l'article 149.1.*c* EAC, que inclou l'establiment i la regulació de corredors biològics dintre de la competència exclusiva de la Generalitat en matèria d'ordenació del territori i del paisatge.

La determinació del paràmetre de constitucionalitat també tindrà en compte la jurisprudència recaiguda sobre la distribució de competències en l'àmbit de la protecció del medi ambient, en especial la STC 102/1995, de 26 de juny, que va resoldre catorze processos acumulats sobre la Llei 4/1989, i les STC 69/2013, de 14 de març; 87/2013, d'11 d'abril, i 138/2013, de 6 de juny, totes tres sobre la Llei 42/2007. També els dictàmens del Consell Consultiu i del Consell de Garanties han estat nombrosos (per tots, DCGE 6/2014, de 14 de febrer, FJ 2) i faciliten la determinació de la distribució de les competències en aquesta matèria.

Bona part de les sentències, com la STC 102/1995, i dels nostres dictàmens, com el DCGE 2/2011, de 21 de març, destaquen la complexitat de la matèria i la dificultat d'una definició normativa del medi ambient, tenint en compte la varietat

d'àmbits sobre els quals es projecta (sòl, aigua, aire, recursos naturals, paisatge, fauna, etc.). El Tribunal Constitucional posa l'accent en la idea de protegir el medi ambient no com la mera suma o juxtaposició de recursos naturals sinó com un sistema o conjunt, un entramat complex d'elements (STC 102/1995, FJ 2).

Amb aquest enfocament tuïtiu i sistemàtic, la idea nuclear del medi ambient pot arrencar de l'article 45 CE, malgrat no tenir cap relació amb la distribució competencial: es tracta d'un dret-deure per protegir i millorar els components d'un entorn natural que rep agressions contínues ocasionades per les activitats humanes. També destaca, com a principi rector de la política social i econòmica, el mandat als poders públics de vetllar pels recursos naturals amb l'objectiu d'assolir una bona qualitat de vida. El deteriorament de les condicions mediambientals és tan greu i la seva dimensió tan extensa que les mesures de protecció s'han estès al pla internacional i, de manera encara més intensa, a l'àmbit de la Unió Europea.

L'aspecte competencial més rellevant de la Llei que examinem és, doncs, la configuració de la competència de l'article 149.1.23 CE com a bases de l'Estat i desenvolupament legislatiu i execució de les comunitats autònomes, així com una possible protecció addicional que aquestes poden afegir.

La necessitat que les bases estatals compleixin la condició material i formal s'imposà en general, per a totes les competències compartides, des de la STC 69/1988, de 19 d'abril, i en la competència mediambiental es consolida en la STC 102/1995, com mostren les citacions d'aquesta última Sentència que es reprodueixen en els paràgrafs següents.

Així, l'element bàsic «consiste en el común denominador normativo para todos en un sector determinado [y] [...] como propio de la competencia estatal en esta materia, cumple más bien una función de ordenación mediante mínimos que han de respetarse en todo caso» (FJ 9).

La legislació bàsica «[h]abrá de ser, en principio, un conjunto de normas legales, aun cuando también resulten admisibles —con carácter excepcional, sin embargo— las procedentes de la potestad reglamentaria que la Constitución encomienda al Gobierno de la Nación (art. 97 CE) siempre que resulten im-

prescindibles y se justifiquen por su contenido técnico o por su carácter coyuntural o estacional» (FJ 8).

Aquesta jurisprudència sobre el caràcter formal i material de les bases, precisament en matèria de protecció del medi ambient, ha estat exposada més àmpliament en el DCGE 2/2011 (FJ 4.1), al qual ens remetem per a un aprofundiment en la qüestió.

L'execució o gestió en aquest àmbit correspon en principi a les comunitats autònomes, tant per aplicar les normes bàsiques com les lleis autonòmiques de desenvolupament i l'eventual normativa addicional de protecció. Per tant, la declaració que un espai natural mereix determinada protecció (un supòsit freqüent), en ser un acte merament executiu, és competència autonòmica.

En canvi, els registres i catàlegs, que són d'especial interès per a aquest Dictamen perquè apareixen en diferents articles sol·licitats (catàleg a l'article 25.2 i llistes als articles 55.2 i 56), en si mateixos formen part de la funció executiva, però han estat considerats com a part de les bases estatals, d'acord amb la doctrina del Tribunal:

> «la configuración de su contenido (datos inscribibles) y la determinación de su eficacia pueden ser tenidos sin dificultad por básicos como también la ordenación y regulación del servicio en sus líneas maestras. Por otra parte, es posible, desde la perspectiva del orden constitucional de competencias, que la Administración General del Estado establezca un registro único para todo el territorio español que centralice los datos sobre el sector con la doble función complementaria de información propia y publicidad para los demás.» (STC 102/1995, FJ 25)

Com reafirma la STC 138/2013, encara que la inscripció registral sigui una acció «típicamente ejecutiva *prima facie* atribuida a las Comunidades Autónomas, se pone claramente al servicio de los fines inherentes a la regulación básica medioambiental» (FJ 8).

La recent STC 45/2015, de 5 de març, reitera la idea dominant a la jurisprudència constitucional que el contingut de les bases mediambientals equival a l'ordenació a través de mínims que han de ser respectats, cosa que ha de deixar un cert marge de regulació autonòmica:

> «Lo "básico, como propio de la competencia estatal en esta materia, cumple más bien una función de ordenación mediante mínimos que han de respetarse en todo caso"; las bases estatales son compatibles con las "normas adicionales de protección" de las Comunidades Autónomas, tal como establece literalmente el art. 149.1.23 CE. Por lo mismo, "de acuerdo con la tendencia general actual, corresponde al Estado imponer el "encuadramiento de una política global en materia de medio ambiente", teniendo en cuenta el alcance no ya nacional, sino internacional que tiene la regulación de esta materia, así como la exigencia de la "indispensable solidaridad colectiva" a que se refiere el artículo 45.2 CE. De ahí también que la intervención estatal pueda ser "singularmente intensa", que la "piedra de toque" para calificar de básica la norma medioambiental sea más su "finalidad tuitiva" que su carácter genérico o detallado, abstracto o concreto. El deber del legislador básico estatal de dejar un margen a la normativa autonómica será "menor que en otros ámbitos", aunque no pueda llegar "a tal grado de detalle que no permita desarrollo legislativo alguno de las Comunidades Autónomas con competencias en materia de medio ambiente, vaciándolas así de contenido".» (FJ 5)

Tercer. Examen de l'adequació dels preceptes sol·licitats a l'ordre constitucional i estatutari de distribució de competències

Tal com hem avançat, en aquest darrer fonament jurídic examinarem les disposicions de la Llei 33/2015 sobre les quals ens consulta el Govern, en vista del paràmetre exposat en l'anterior fonament jurídic. Per realitzar-ho examinarem la possible vulneració material de la competència de la Generalitat per realitzar el desenvolupament legislatiu i l'execució en l'àmbit del medi ambient, així com per prendre mesures addicionals de protecció (art. 144 EAC). L'article 4.3 i la disposició addicional novena els analitzarem conjuntament amb l'article 60.2, com també fa l'escrit de sol·licitud, per raons sistemàtiques.

1. Primer ens pronunciarem sobre l'apartat deu de l'article únic de la Llei 33/2015, que substitueix l'anterior article 15 de la Llei 42/2007 per un altre de contingut completament diferent, pel qual es regula l'Estratègia estatal d'infraestructura verda i de la connectivitat i restauració ecològiques.

Com ja s'ha apuntat anteriorment, es tracta d'un nou instrument de planificació, impulsat per la Unió Europea en el marc de l'Estratègia Europa 2020 i, més concretament, de l'Estratègia de la Unió Europea sobre la biodiversitat, tal com reflecteix la Comunicació de la Comissió Europea al Parlament Europeu, al Consell, al Comitè Econòmic i Social Europeu i al Comitè de les Regions «Infraestructura verda: millora del capital natural d'Europa», de 6 de maig de 2013, COM [2013] 249. D'acord amb aquest document, la infraestructura verda és:

> «una red de zonas naturales y seminaturales y de otros elementos ambientales, planificada de forma estratégica, diseñada y gestionada para la prestación de una extensa gama de servicios ecosistémicos. Incorpora espacios verdes (o azules en el caso de los ecosistemas acuáticos) y otros elementos físicos de espacios terrestres (incluidas las zonas costeras) y marinos. En los espacios terrestres, la infraestructura verde está presente en los entornos rurales y urbanos.»

D'acord amb la Comunicació esmentada, l'Estratègia verda impulsada per la Comissió Europea ha de tenir efectes positius en diferents sectors, com el canvi climàtic, l'agricultura i la silvicultura, i especialment la conservació de la natura. De fet, com diu la Comunicació, durant aquests anys s'han realitzat nombrosos projectes d'estratègia verda a escala local, regional, estatal i transfronterera, i cal prendre mesures a escala de la Unió Europea.

En la justificació del nou instrument, el preàmbul de la Llei (apt. V) considera que la nova regulació garantirà la connectivitat i a la vegada la restauració ecològica de tot el territori espanyol, ja que incorpora objectius de l'Estratègia de la Unió Europea sobre la biodiversitat fins a l'any 2020 i opera com un marc general de la protecció ecològica, per la funció de comunicació que realitza.

L'apartat 1 d'aquest nou article 15 concreta que l'Estratègia estatal en aquest àmbit ha de ser elaborada pel MAGRAMA amb la col·laboració de les comunitats autònomes a través de la Comissió EPNB, en el termini de tres anys, amb la incorporació de la cartografia adequada, i afegeix que s'ha d'aprovar per mitjà d'una ordre conjunta dels ministeris que hagin

intervingut en la seva elaboració, amb informe previ del Consell EPNB i de la Conferència Sectorial de Medi Ambient.

A continuació, l'apartat 2 especifica com a objectiu de l'Estratègia marcar les directrius per a la identificació i conservació dels elements del territori que componen la infraestructura verda, per aconseguir que la planificació territorial i sectorial de les administracions públiques asseguri la connectivitat ecològica, la funcionalitat dels ecosistemes, la mitigació i adaptació als efectes del canvi climàtic, la desfragmentació d'àrees estratègiques i la restauració d'ecosistemes degradats.

L'apartat 3 enumera àmpliament diversos elements que l'Estratègia ha de tenir en especial consideració (espais protegits, hàbitats i espècies en perill de desaparició, etc.), de manera que inclou alguns instruments específics de protecció que la Llei detalla després i que també seran objecte d'avaluació, perquè s'han inclòs a la sol·licitud.

L'apartat 4 encomana a les comunitats autònomes, en el termini de tres anys a partir de l'aprovació de l'Estratègia estatal, l'elaboració de les seves pròpies estratègies, basades en les directrius de l'estatal i amb la inclusió com a mínim dels objectius que s'hi contenen.

La sol·licitud considera que la norma envaeix la competència de les comunitats autònomes, perquè preveu unes directrius que, «a més d'identificar els espais protegits i els hàbitats en perill, determinen i condicionen la planificació territorial i sectorial que la Generalitat pugui dur a terme en els àmbits de la seva competència». L'escrit no especifica cap apartat però sembla concretar els dubtes d'inconstitucionalitat en l'aprovació de l'Estratègia per mitjà d'una ordre ministerial, en la invasió de la competència de les comunitats autònomes per la definició i delimitació dels espais a protegir i en l'establiment d'unes directrius que condicionen les estratègies de les comunitats autònomes, de manera que podria incidir en altres àmbits de competència sectorial de la Generalitat relatius a l'ordenació del territori i de l'urbanisme. Analitzem aquests punts.

Com a qüestió prèvia al raonament competencial cal recordar que la cartografia no és pròpiament una competència sinó un instrument al servei d'una potestat específica, que en el cas present s'atribueix als ministres del Govern estatal concer-

nits (STC 76/1984, de 29 de juny, FJ 1). També cal afegir que es tracta de transposició de dret comunitari (Directiva 92/43/CEE) que, d'acord amb la teoria institucional ben coneguda, no altera la distribució interna de competències.

Com que en aquesta matèria l'Estat té la legislació bàsica i la Generalitat el desenvolupament i l'execució, així com l'establiment de mesures addicionals de protecció, el precepte examinat haurà de complir tant la condició material com la formal de les bases.

Si examinem la condició material de les bases, la STC 102/1995 va consolidar la doctrina que la planificació s'adapta perfectament a la categoria de les bases, com també ho fan les directrius, per la seva naturalesa intrínseca i la seva funció i, per tant, aquest tipus de planificació resulta constitucionalment correcta.

Les primeres obligacions d'incloure els criteris de connectivitat a la legislació d'espais protegits deriven de l'article 10 de la ja citada Directiva 92/43/CEE (anomenada Directiva d'hàbitats) i de la Llei 42/2007, ja en la seva versió original, en els que ara són els articles 21 i 47. Diverses comunitats autònomes, començant per Catalunya, han incorporat aquesta exigència a la seva normativa i determinen àmbits d'interès per a la connectivitat en la seva planificació, però és raonable que existeixin uns criteris per a tot el territori espanyol per garantir-la.

En principi, sembla que la limitació vindria del mandat de la connectivitat, perquè l'Estratègia estatal podria definir el flux de matèria i organismes, entre diversos ecosistemes, hàbitats o comunitats. Però no solament hi ha corredors com a estructures lineals més o menys estretes que connecten diferents espais, sinó que existeixen diversos tipus de corredors, depenent de les espècies per a les quals van ser organitzats. Aquesta diversitat de formes es recull a la definició que en fa la Llei mateixa a l'article 3 («territori d'extensió i configuració variables») i l'ha subratllat la STC 138/2013, que es refereix als corredors així:

> «el condicionamiento establecido es suficientemente flexible como para permitir que la planificación correspondiente concrete la exacta transcendencia del corredor como mecanismo para lograr la conectividad ecológica del territorio.» (FJ 6)

L'objecció de la sol·licitud per l'efecte que la norma pugui tenir sobre l'exercici d'altres competències de la Generalitat correspon a la coneguda doctrina de la concurrència de diferents títols competencials sobre el mateix territori, que en matèria de medi ambient significa normalment la seva aplicació preferent. Com diu la mateixa Sentència:

> «La circunstancia de que estas previsiones puedan llegar a condicionar las políticas medioambientales autonómicas no implica por sí vulneración competencial alguna, pues en eso consiste, justamente, que corresponda al Estado la legislación básica medioambiental (art. 149.1.23 CE), que es una ordenación común para todo el territorio nacional, sin perjuicio del necesario margen de desarrollo autonómico.» (FJ 3)

Hem de recordar que les bases en aquesta matèria consisteixen en una ordenació de mínims, com s'ha explicat pàgines enrere, i correspon a l'Estat l'enquadrament general sempre que deixi a les comunitats autònomes el desenvolupament legislatiu i l'exercici d'un espai d'actuació, així com la possibilitat de protecció addicional.

El precepte que examinem no es limita a exigir la connectivitat, com el que va ser objecte d'aquesta doctrina constitucional (l'actual article 21 de la Llei 42/2007), sinó que habilita l'Estat a elaborar (amb participació autonòmica) una Estratègia que en marca les directrius a seguir. Ara bé, sobre l'excessiva constricció que puguin produir les directrius estatals en les futures directrius autonòmiques, el Tribunal Constitucional deixa oberta la porta al seu control, com explicita des de la STC 102/1995:

> «Sin embargo, la necesidad de que existan esas Directrices, básica en sí misma, no puede conllevar el carácter básico anticipado de las reglas concretas que se dicten al amparo del precepto, cuya impugnación, en su día, queda abierta.» (FJ 13)

Quant a l'element formal de les bases, des de la STC 69/1988, que en va establir els criteris generals, fins a la STC 45/2015 (FJ 5), específicament en matèria mediambiental, cal referir-se al compliment de dues condicions: l'existència d'una habilitació per llei i el caràcter marcadament tècnic o conjuntural del

reglament, que contindria les directrius de l'Estratègia estatal. El primer d'aquests requisits es compleix, perquè l'habilitació està continguda expressament en l'article 15 examinat, i el caràcter tècnic i conjuntural d'aquestes directrius es dedueix del fet que s'han de plasmar cartogràficament i s'hauran d'anar adaptant quan canviïn les circumstàncies del medi natural que han de tenir en especial consideració (per exemple, quan un espai passi a tenir la condició de protegit, un hàbitat deixi d'estar en perill de desaparició o una espècie es declari en perill d'extinció).

Considerem, per tant, que l'apartat deu de l'article únic de la Llei 33/2015, que dóna nova redacció a l'article 15 de la Llei 42/2007, no vulnera la distribució de competències dissenyada per la Constitució i l'Estatut.

2. Passem ara a examinar l'apartat setze de l'article únic de la Llei 33/2015, pel que fa a la nova redacció que dóna a l'article 25 (antic article 24) de la Llei 42/2007.

L'apartat 1 d'aquest article 25 regula el Catàleg espanyol d'hàbitats en perill de desaparició, que ja hi era en la Llei 42/2007 i va ser avalat per la STC 138/2013 (FJ 8).

La petició de dictamen del Govern se centra en la novetat de l'apartat 2 de l'article 25, concretament en el fet que les propostes procedents del MAGRAMA vagin directament a la seva aprovació pel mateix Ministeri, sense passar per la Comissió EPNB, la qual és un òrgan consultiu i de cooperació, d'acord amb l'article 7.2 de la mateixa Llei 33/2015.

El motiu de la sol·licitud és la diferència de tractament entre les administracions autonòmica i estatal, aspecte que fins ara no ha estat tractat pel Tribunal Constitucional.

En definitiva, la iniciativa de les comunitats autònomes en la inclusió dels esmentats hàbitats ha de passar una valoració de la Comissió EPNB, quan hi hagi informació tècnica o científica que aconselli la dita inclusió, mentre que la iniciativa del MAGRAMA és valorada únicament pel mateix Ministeri. El sentit que té la intervenció de la Comissió EPNB no és altre que la participació autonòmica en la decisió d'un acte executiu.

El fet que hi hagi decisions del MAGRAMA sobre la inclusió d'aquests hàbitats on no es preveu la participació autonò-

mica deixa les comunitats autònomes sense que puguin expressar, en un òrgan de cooperació i consultiu, el seu parer ni el seu interès, la qual cosa no es concilia prou bé amb la configuració d'un Estat autonòmic basat precisament en la col·laboració entre administracions.

Tanmateix, la facultat concreta s'inscriu, tal com ha estat interpretada pel Tribunal Constitucional, dins la competència estatal i, consegüentment, l'article 25.2 de la Llei 42/2007, en la redacció que li ha donat la Llei 33/2015, no vulnera les competències de la Generalitat establertes a l'article 144 EAC, tot i que hi ha tècniques de col·laboració més respectuoses amb les competències autonòmiques.

3. L'apartat divuit de l'article únic de la Llei 33/2015 estableix que l'article 26 de la Llei 42/2007 passa a ser l'article 27 i li dóna una nova redacció, en la qual, del contingut anterior del precepte, es manté l'habilitació a la Conferència Sectorial de Medi Ambient per aprovar, a proposta de la Comissió EPNB i amb l'informe previ del Consell EPNB, estratègies de conservació i restauració dels hàbitats en perill de desaparició —paràgraf primer, que passa a ser l'apartat 1—, i es manté també la determinació que aquestes estratègies constitueixen el marc orientatiu dels plans o instruments de gestió adoptats per a la conservació i restauració i que han d'incloure almenys un diagnòstic de la situació i de les amenaces principals, i les accions que s'han d'emprendre —paràgraf segon, que passa a ser l'apartat 3—. Com a novetats, en canvi, es completa, en primer lloc, el contingut del nou apartat 3, perquè precisa que entre les principals amenaces als hàbitats en perill de desaparició s'inclouen els impactes previstos del canvi climàtic i perquè exigeix que aquestes estratègies o, almenys, una ressenya de la seva aprovació, es publiquin en el BOE, amb remissió a la seu electrònica on se n'hagi publicat el seu contingut complet. I, en segon lloc, s'hi afegeix l'apartat 2, sobre el qual se'ns demana opinió, amb la redacció següent:

> «2. El Ministeri d'Agricultura, Alimentació i Medi Ambient ha d'aprovar les estratègies de conservació i restauració dels hàbitats en perill de desaparició marins, excepte per als hà-

> bitats que se situïn exclusivament en espais amb continuïtat ecològica de l'ecosistema marí respecte de l'espai natural terrestre objecte de protecció, avalada per la millor evidència científica existent.»

Si interpretem aquest segon apartat en connexió amb el primer, podem apreciar que la novetat que s'hi introdueix és que se sostreu de la Conferència Sectorial de Medi Ambient, per atribuir-la al MAGRAMA, l'aprovació d'estratègies de conservació i restauració dels hàbitats marins en perill de desaparició que no tinguin continuïtat ecològica amb un espai natural terrestre objecte de protecció, i es manté l'atribució de la Conferència Sectorial per a l'aprovació de la resta d'estratègies: les que afectin hàbitats terrestres i les que afectin hàbitats marins amb continuïtat ecològica amb un espai natural terrestre objecte de protecció.

La sol·licitud del Govern, com hem exposat en el fonament jurídic primer, considera que aquesta exclusió dels instruments de cooperació entre l'Estat i les comunitats autònomes en les intervencions sobre els espais marins de competència estatal «podria ser lesiva de les competències de la Generalitat en matèria de medi ambient».

Doncs bé, en primer lloc, convé fer la precisió que, interpretat l'article 27.2 conjuntament amb el nou article 6.4 de la Llei (que atribueix a les comunitats autònomes l'exercici de les funcions a les quals es refereix aquesta Llei respecte als hàbitats «situats en el medi marí, quan hi hagi continuïtat ecològica de l'ecosistema marí amb l'espai natural terrestre objecte de protecció, avalada per la millor evidència científica existent»), la competència autonòmica no es limita a hàbitats que siguin «exclusius» d'aquests espais, com es podria deduir del tenor literal de l'article 27.2 (que es refereix als hàbitats «que se situïn exclusivament» en els espais marins amb continuïtat ecològica amb espais terrestres protegits), sinó que comprèn «exclusivament» els hàbitats d'aquests espais.

Així mateix, cal tenir en compte que el «medi marí», en el qual es troben aquests hàbitats, està constituït, segons l'apartat 39 de l'article 3, afegit per la Llei de reforma, pel mar territorial, en el qual, de conformitat amb el que va precisar la STC 38/2002, de 14 de febrer (FJ 6), només de manera excep-

cional poden les comunitats autònomes exercir competències, ja sigui com a conseqüència d'un explícit reconeixement estatutari, o bé, com en el cas de l'existència de continuïtat ecològica entre l'espai terrestre i el marítim, en funció de la naturalesa de la competència. En aquest cas, el reconeixement estatutari el trobem en l'article 144.1.*c* EAC, que atribueix a la Generalitat la competència compartida sobre la regulació «del medi ambient marí i aquàtic si no té per finalitat la preservació dels recursos pesquers marítims», sense distingir per raó de la seva continuïtat ecològica amb cap espai terrestre.

També convé tenir present que les estratègies a què es refereix el precepte que examinem no són normes jurídiques d'obligat compliment sinó, com diu expressament l'apartat 3 del mateix article 27, un «marc orientatiu» dels plans o instruments de gestió adoptats per a la conservació i restauració. En aquest punt hem de recordar que, precisament, l'atribució a la Conferència Sectorial de l'aprovació de les mateixes estratègies, que ja preveia l'anterior article 26 de la Llei 42/2007, va ser declarada constitucional per la STC 138/2013 (FJ 8), en tant que eren «no una regulación estatal de detalle impuesta a las Comunidades Autónomas, sino un "marco orientativo" para la toma de decisiones que adopta el Estado conjuntamente con las Comunidades Autónomas en el marco de una conferencia sectorial».

D'altra banda, interpretant sistemàticament el conjunt de la Llei, de l'article 27.2 no resulta que aquestes estratègies, referides a l'àmbit marí sense continuïtat ecològica amb cap espai terrestre protegit, es puguin aprovar sense cap participació autonòmica, atès que l'apartat 5 que la Llei 33/2015 ha afegit a l'article 6 de la Llei 42/2007 estableix específicament que «[l]'exercici de les funcions esmentades en aquest article [entre les quals trobem, a l'apartat 1, les funcions del MAGRAMA previstes en aquesta Llei respecte als hàbitats situats en el medi marí] l'ha d'exercir l'administració competent d'acord amb els principis de cooperació i col·laboració interadministrativa».

Estem, per tant, davant d'unes orientacions no vinculants que han de ser establertes d'acord amb els principis de cooperació i col·laboració interadministrativa, motiu pel qual no considerem que la redacció actual de l'article 27.2 de la Llei,

que atribueix al MAGRAMA la seva aprovació, vulneri les competències de les comunitats autònomes.

En conseqüència, l'apartat divuit de l'article únic de la Llei 33/2015, pel que fa a la nova redacció que dóna a l'article 27.2 de la Llei 42/2007, no vulnera la Constitució ni l'Estatut d'autonomia, encara que respondria millor als principis de cooperació i de coordinació si establís, com feia abans l'article 26 de la Llei 42/2007, que les estratègies a què fa referència han de ser aprovades per la Conferència Sectorial de Medi Ambient.

4. Se'ns sol·licita també l'opinió sobre l'apartat trenta-dos de l'article únic de la Llei 33/2015, pel que fa a la nova redacció que dóna a l'article 46 (antic article 45) de la Llei 42/2007.

L'article 46 de la Llei 42/2007 té com a objecte les mesures de conservació que han de prendre l'Administració general de l'Estat (en endavant, AGE) i les comunitats autònomes en relació amb la Xarxa Natura 2000, i d'aquest article hem de pronunciar-nos específicament sobre el seu apartat quart, el qual té com a novetat solament l'últim incís.

La Xarxa Natura 2000 és un instrument molt important de la política europea, que pretén fer compatible la protecció d'hàbitats i espais naturals amb l'activitat humana tradicional per evitar el despoblament i el deteriorament. En conjunt suposen 26.000 zones naturals protegides, amb una extensió equivalent al 20 % del territori de la Unió, en el qual coexisteixen activitats humanes sostenibles amb espais i hàbitats vulnerables, i, per això, la Unió Europea n'ha establert un marc normatiu notable. Aquesta Xarxa integra diferents figures de protecció com els llocs d'importància comunitària (LIC), les zones especials de conservació (ZEC) i les zones d'especial protecció per a les aus (ZEPA). Aquestes figures tenen la consideració d'espais protegits amb la denominació de Xarxa Natura 2000, amb les particularitats que l'Estat i les comunitats autònomes puguin introduir d'acord amb les seves respectives competències.

La Llei encomana a l'Estat i a les comunitats autònomes realitzar la seva gestió tenint en compte les exigències ecològiques, econòmiques, socials i culturals, així com les particularitats regionals i locals.

L'article 42.3 diu que el Ministeri, amb la participació de les comunitats autònomes, ha d'elaborar i mantenir unes directrius de conservació de la Xarxa, que han de constituir el marc orientatiu per a la planificació i gestió dels esmentats espais i que s'han d'aprovar mitjançant un acord de la Conferència Sectorial de Medi Ambient.

Per la seva banda, l'article 46 encomana a l'AGE i a les comunitats autònomes la protecció de les ZEC i de les ZEPA mitjançant plans o instruments de gestió adequats, així com a través de mesures apropiades, que n'evitin el deteriorament.

Concretament, l'apartat 4 d'aquest article 46, objecte de la petició, aborda una situació particular consistent en el fet que plans, programes o projectes, que no tenen relació directa amb la gestió del lloc, puguin afectar de forma apreciable les espècies o els hàbitats. Els dits plans, programes i projectes s'han de sotmetre a una avaluació adequada de les seves repercussions en l'espai, que s'ha de fer d'acord amb les normes que siguin aplicables, d'acord amb la legislació bàsica estatal o les normes addicionals autonòmiques. Els òrgans competents per aprovar o autoritzar aquests plans, programes i projectes només poden manifestar-hi la seva conformitat després d'haver-se assegurat que no causen perjudici a la integritat de l'espai.

En especial, el retret d'inconstitucionalitat se centra en la nova i darrera part de l'article 46.4, que prescriu:

> «Els criteris per determinar l'existència de perjudici a la integritat de l'espai s'han de fixar mitjançant una ordre del ministre d'Agricultura, Alimentació i Medi Ambient, escoltada la Conferència Sectorial de Medi Ambient.»

La sol·licitud planteja dubtes que el precepte transcrit respecti la doctrina constitucional sobre el doble vessant —formal i material— exigible a la legislació bàsica. Al seu parer, és qüestionable el criteri formal, perquè els criteris es fixaran per una ordre del ministre i no per llei. I també el criteri material, perquè la delimitació de què cal entendre per «perjudici per a la integritat de l'espai» hauria de correspondre a les comunitats autònomes, a partir de les previsions establertes en la normativa estatal i autonòmica sobre avaluació am-

biental. En qualsevol cas, suposant que aquesta delimitació pogués ser bàsica, el defecte formal es mantindria.

La norma de l'incís final de l'article 46.4 es refereix a «criteris» per a la determinació de l'existència d'un perjudici a la integritat de l'espai i aquest concepte tant pot ser general (susceptible de desenvolupament autonòmic) com més concret, de manera que pugui aplicar-se directament. Hem vist que les bases estatals en medi ambient es caracteritzen per l'establiment d'un mínim de protecció que resulti adient pel conjunt del territori, i la formulació de criteris per determinar si existeix o no un perjudici de l'espai sembla raonable. A més, es preveu la participació de les comunitats autònomes a través de la Conferència Sectorial.

Respecte a la condició formal de les normes bàsiques, com ja hem dit, el reglament és admissible si està habilitat per la llei (en aquest cas és clar que ho està) i si presenta un caràcter tècnic que justifica un tractament detallat o un canvi freqüent. En vista de les diferents espècies animals i vegetals d'interès comunitari incloses als annexos de la mateixa Llei, sembla que els criteris per determinar l'existència d'un perjudici poden requerir una concreció tècnica, tal com preveu la norma.

A més a més, en qualsevol cas podrien afegir-se elements de protecció addicional. És difícil saber-ho a priori, però ja hem vist que una excessiva limitació dels criteris podria ser objecte de recurs, com ja s'ha dit en referència a l'article 15.

En conseqüència, l'apartat trenta-dos de l'article únic de la Llei 33/2015, pel que fa a la nova redacció que dóna a l'article 46.4 de la Llei 42/2007, no vulnera la distribució de competències establerta per la Constitució i l'Estatut de Catalunya.

5. A continuació tractarem l'apartat trenta-quatre de l'article únic de la Llei 33/2015, pel qual l'article 47 de la Llei 42/2007 (intitulat «Vigilància i seguiment») passa a ser el 48 i a tenir una nova redacció.

Dins la regulació dedicada als espais protegits denominats Xarxa Natura 2000, l'article 48.1 encomana a l'AGE i a les comunitats autònomes, en l'àmbit de les seves respectives competències, vigilar l'estat de conservació dels tipus d'hàbitats i les espècies d'interès comunitari, tenint cura especial

dels hàbitats i espècies prioritaris, així com de les espècies d'aus enumerades a l'annex IV. El mateix apartat d'aquest article encarrega a la Conferència Sectorial de Medi Ambient l'aprovació d'unes «directrius per establir la metodologia comuna i les característiques d'aquest seguiment», a proposta de la Comissió EPNB i escoltat el Consell EPNB.

L'article 48.2, relatiu als informes que les comunitats autònomes han de remetre al MAGRAMA sobre els canvis en l'estat de conservació i altres qüestions, no presenta canvis substancials respecte l'anterior 47 de la Llei 42/2007.

La sol·licitud exposa que la vigilància i el seguiment, previstos en l'article 48.2, tenien per finalitat que els canvis que s'haguessin produït en l'estat de conservació dels tipus d'hàbitats i de les espècies esmentades es reflectissin a l'Inventari espanyol del patrimoni natural i de la biodiversitat. Per això, al seu parer, la modificació que fa la Llei 33/2015 consisteix fonamentalment en desvincular la funció de control i seguiment de la configuració de l'Inventari. D'aquesta manera, la dita desvinculació podria constituir una vulneració competencial, en tant que comportaria sotmetre les funcions de seguiment —que corresponen, segons la petició, clarament a les comunitats autònomes— a unes directrius adoptades en el marc de la Conferència Sectorial de Medi Ambient.

Pel que fa a la petició del Govern, no podem compartir l'afirmació que es produeixi una desvinculació de les funcions de seguiment i control de les comunitats autònomes respecte de l'Inventari perquè, si bé aquest ja no apareix a l'apartat 1 del nou article 48, sí que és explícit a l'apartat 2, com a receptor d'una informació semblant a l'anterior, que té també com a destinació idèntica la Comissió Europea. A més, la vinculació o la seva absència tampoc sembla decisiva per decidir si hi ha o no vulneració competencial.

La qüestió clau a determinar és si constitueix una norma bàsica l'establiment d'unes directrius per establir la metodologia comuna i les característiques del seguiment que realitzen les comunitats autònomes, mitjançant la Conferència Sectorial. I especialment cal centrar-nos en aquest darrer aspecte: a qui li correspon legítimament establir aquestes directrius, d'acord amb

el repartiment competencial de competències entre l'Estat i les comunitats autònomes.

La invasió competencial no es pot basar en el fet que abans fossin les comunitats autònomes per si mateixes les que establien lliurement la metodologia i les característiques del seguiment, ja que amb la nova regulació ara ho segueixen fent en coordinació amb l'Estat. Es tracta d'una facultat que té l'Estat en virtut del caràcter bàsic de la competència per aprovar unes directrius per establir la metodologia comuna i les característiques del seguiment, i també perquè l'Estat pugui remetre a la Comissió Europea els informes nacionals exigits per les directives comunitàries. En aquest cas, la funció coordinadora es vehicula a través de la Conferència Sectorial.

La possibilitat que unes directrius formessin part de les bases estatals va ser considerada també per la STC 138/2013, que, després de referir-se a la determinació dels objectius com a contingut mínim del pla d'ordenació dels recursos materials, col·loca al mateix nivell les directrius per a l'ordenació dels recursos materials «por su naturaleza intrínseca y su función» (FJ 5).

Les bases responen a una vocació d'estabilitat i no es poden dictar «sorpresivamente» o quedar a la «libre disposición del Estado» (STC 69/1988, de 19 d'abril, FJ 5, reiterada a la STC 14/2004, de 13 de febrer, FJ 11), acceptant el fet que les bases no són immutables i poden ampliar-se o reduir-se afectant el nivell de decisió autonòmic, si hi ha noves circumstàncies que ho aconsellen. En qualsevol cas, és convenient que, quan l'Estat modifica el seu abast, justifiqui per què ho fa, la qual cosa pot servir com a element de valoració de la seva constitucionalitat.

A més a més, l'aprovació de les directrius per establir la metodologia comuna és atribuïda a la Conferència Sectorial, amb els assessoraments dels òrgans sectorials, i sembla una solució coherent amb l'interès de les comunitats autònomes al mateix temps que s'aprova una regulació comuna per a tot el territori.

L'apartat 2 del nou article 48 prescriu, com abans, que les comunitats autònomes transmetran a l'Estat —perquè aquest ho traslladi a la Unió Europea— la informació sobre els can-

vis en l'estat de conservació i les mesures de conservació, així com l'avaluació dels seus resultats i les propostes de noves mesures a aplicar, als efectes del seu reflex a l'Inventari precitat. Sobre aquest particular, la sol·licitud no en fa qüestió i la regulació es limita a recordar que les relacions amb la Comissió Europea es fan a través de l'Estat.

En conseqüència, l'apartat trenta-quatre de l'article únic de la Llei 33/2015, en la nova redacció que dóna a l'article 48 de la Llei 42/2007, no vulnera les competències de la Generalitat.

6. Seguidament, estudiarem l'apartat trenta-nou de l'article únic de la Llei 33/2015, que afegeix un nou article 55 a la Llei 42/2007, referent a la reintroducció d'espècies silvestres autòctones extingides, mitjançant la creació d'una nova llista.

Les normes sobre la reintroducció d'espècies de fauna i flora silvestres autòctones extingides formen part de la conservació *in situ* de la biodiversitat que regula el capítol I del títol III de la Llei 42/2007. Així, el nou article 55.1 estableix que les administracions públiques han de promoure la seva reintroducció, sempre que hi hagi referències escrites fidedignes de la seva existència històrica i n'existeixin poblacions en altres llocs o en captivitat. Per facilitar l'objectiu, segons el mateix precepte, la Conferència Sectorial aprovarà una Llista d'espècies extingides en tot el medi natural espanyol, que la Comissió EPNB, després de consultar el Consell EPNB, li haurà elevat. Així mateix, aquest precepte estableix que no es poden autoritzar projectes de reintroducció d'espècies no presents en estat silvestre en el territori espanyol que no figurin en la Llista esmentada.

Els apartats 2 a 4 del nou article, qüestionats per la sol·licitud, preveuen que qualsevol administració pública o persona física o jurídica pot sol·licitar la iniciació del procediment d'inclusió d'una espècie en aquesta Llista, davant de la direcció general competent del MAGRAMA (apt. 2).

A continuació, es regula el procediment per a l'adopció dels projectes de reintroducció, l'execució dels quals recau en les administracions públiques o en qualsevol persona, amb l'informe previ favorable de la Comissió EPNB i l'autorització preceptiva de l'AGE o de la comunitat autònoma, en els seus

àmbits respectius, tenint en compte les directrius tècniques aprovades per la Conferència Sectorial (apt. 3). La norma també es refereix a les espècies extingides en una part del territori espanyol, i distingeix segons que siguin susceptibles d'estendre's o no per altres comunitats autònomes. En el primer cas, els projectes de reintroducció també han de rebre l'informe favorable de la Comissió EPNB i l'autorització estatal o autonòmica, mentre que en el segon cas únicament s'han de comunicar a la Comissió EPNB, amb l'autorització preceptiva de l'AGE o de la comunitat autònoma (apt. 4).

Pel que fa a l'apartat 2 del nou article 55, la sol·licitud admet que l'Estat creï i reguli aquesta Llista, però critica l'escassa participació de les comunitats autònomes, que se situen al mateix nivell que altres administracions i que els particulars mateixos, quan aquesta és una funció executiva que, d'acord amb el Govern de la Generalitat, hauria de correspondre a les comunitats autònomes.

Tenint en compte que han d'aportar una argumentació científica justificativa del caràcter autòcton i de la presència històrica de les espècies susceptibles de reintroducció, és adequat que es compti amb la participació d'altres administracions i fins i tot de particulars, però la posició de les comunitats autònomes no pot ser la mateixa que la d'aquests, ateses les seves competències executives en matèria de medi ambient.

El Tribunal Constitucional, en les sentències citades anteriorment (STC 138/2013, FJ 8, i 102/1995, FJ 25), admet la creació estatal de llistes, la qual cosa és reconeguda per la sol·licitud, i que la inclusió de dades en aquestes llistes sigui una actuació estatal. Com hem dit abans, en relació amb el nou article 25.2 de la Llei 42/2007, aquests actes executius, com a tals i en general, correspondrien a les comunitats autònomes, però, d'acord amb la jurisprudència constitucional esmentada, en matèria mediambiental pertoquen a l'Estat.

De fet, com es preveu en el segon paràgraf de l'apartat 1 del nou article 55, les comunitats autònomes no n'estan totalment excloses, ja que participen, a través dels òrgans previstos de col·laboració, en l'elaboració de la llista.

Per tant, tot i poder ser previstos altres mecanismes de participació més respectuosos amb les competències autonò-

miques, pel que fa a l'apartat 2 del nou article 55, la jurisprudència constitucional no en fa cap objecció.

La sol·licitud critica també que, respecte als projectes de reintroducció (apts. 3 i 4 del nou art. 55), en alguns casos, es necessiti un informe favorable de la Comissió EPNB, malgrat ser un òrgan de col·laboració, en el qual participen les comunitats autònomes. L'escrit de petició afegeix que, essent una funció executiva de cada comunitat autònoma, no sembla adient la intervenció d'un òrgan de cooperació, i menys encara quan existeixen unes directrius tècniques adoptades per la Conferència Sectorial, que s'han de respectar.

D'aquesta manera, la controvèrsia es redueix a respondre si la potestat executiva d'autorització dels projectes de reintroducció d'espècies silvestres autòctones extingides l'ha de realitzar la comunitat autònoma sense cap intervenció aliena.

Respecte dels apartats 3 i 4 del nou article 55, s'ha de distingir l'execució del projecte de reintroducció de les espècies (que el pot realitzar directament una persona física o jurídica) de l'autorització estatal o autonòmica, segons estigui distribuïda competencialment. En qualsevol cas, no es malmeten competències autonòmiques perquè, com hem vist, l'informe favorable de la Comissió EPNB només s'exigeix per als projectes de reintroducció l'interès dels quals transcendeixi la comunitat autònoma (quan es tracti d'espècies extingides en tot el medi natural espanyol o d'espècies extingides en un determinat àmbit territorial que siguin susceptibles d'estendre's a altres comunitats autònomes), mentre que no és necessari per als projectes de reintroducció d'interès purament autonòmic (quan es tracti d'espècies extingides en un determinat àmbit territorial que no siguin susceptibles d'estendre's a altres comunitats autònomes).

En conseqüència, l'apartat trenta-nou de l'article únic de la Llei 33/2015, pel que fa a la nova redacció que dóna als apartats 2 a 4 de l'article 55 de la Llei 42/2007, no vulnera les competències de la Generalitat.

7. L'apartat quaranta de l'article únic de la Llei 33/2015 estableix que l'article 53 de la Llei 42/2007 passi a ser el 56 i tingui una nova redacció.

L'apartat 1 de l'article 56 crea la Llista d'espècies silvestres en règim de protecció especial, que ha d'incloure «espècies, subespècies i poblacions que siguin mereixedores d'una atenció i protecció particular en funció del seu valor científic, ecològic, cultural, per la seva singularitat, raresa, o grau d'amenaça», així com les que figuren protegides comunitàriament i internacional. Aquesta Llista té caràcter administratiu i àmbit estatal i depèn del Ministeri. S'ha d'instrumentar reglamentàriament, amb la consulta prèvia a les comunitats autònomes, mandat complert fins ara mitjançant el Reial decret 139/2011, de 4 de febrer, per al desenvolupament de la Llista d'espècies silvestres en règim de protecció especial i del Catàleg espanyol d'espècies amenaçades.

L'apartat 2, que és el qüestionat per la sol·licitud, estableix que la decisió sobre la inclusió, el canvi de categoria o l'exclusió d'un tàxon o una població la farà el MAGRAMA, a proposta de la Comissió EPNB, amb la iniciativa prèvia de les comunitats autònomes o d'ofici, quan hi hagi informació tècnica o científica que ho aconselli. Ultra això, prescriu que la inclusió esmentada serà d'ofici, amb notificació a la Comissió precitada, en el cas de tàxons o poblacions protegides específicament per la Unió Europea o per instruments internacionals, a més dels establerts en l'annex V de la Llei 42/2007, dedicats a les espècies animals i vegetals d'interès comunitari europeu que requereixen una protecció estricta. Com en supòsits ja examinats, es permet que qualsevol ciutadà o organització sol·liciti argumentadament la iniciació del procediment esmentat en aquest precepte.

La sol·licitud critica que aquesta intervenció d'ofici es podria interpretar de forma que s'estengués a supòsits diferents dels que deriven de la normativa de la Unió Europea o d'altres instruments internacionals, interpretació amb la qual coincidim.

Ara bé, com hem dit en tractar els articles 25.2 i 55.2, la jurisprudència constitucional accepta, en matèria ambiental, l'existència d'una llista estatal de protecció de flora i fauna, en la qual l'Estat gestiona les inclusions. No obstant això, no s'ha pronunciat expressament sobre si, en les propostes d'inclusió, exclusió o modificació, cal la participació de les comu-

nitats autònomes a través d'òrgans de cooperació, atès el caràcter executiu de la facultat qüestionada. Al nostre parer, donada l'estructura composta de l'Estat, hauria estat preferible, tot i que la seva absència no és motiu d'inconstitucionalitat, la participació de les comunitats autònomes en els òrgans que han d'avaluar l'entrada, alteració o sortida de tàxons o poblacions de la Llista d'espècies silvestres en règim de protecció especial.

En conseqüència, l'apartat quaranta de l'article únic de la Llei 33/2015, pel que fa la nova redacció que dóna a l'article 56.2 de la Llei 42/2007, no vulnera les competències de la Generalitat establertes a l'article 144 EAC.

8. La sol·licitud de dictamen es refereix de manera conjunta als articles 4.3 i 60.2, el primer dels quals en connexió amb la disposició addicional novena, tots ells de la Llei 42/2007 i referits a obres d'interès general, tal com queden redactats pels apartats tres, quaranta-quatre i seixanta-set de l'article únic de la Llei 33/2015. Concretament, l'article 4.3 es refereix únicament a obres, mentre que el 60.2 inclou «les obres i els projectes» i, a part d'altres matisos diferents, el primer permet la declaració d'interès general sobre les obres necessàries, per llei, i el segon planteja la declaració de la situació crítica d'una espècie, per part del ministre, la qual comporta que «les obres i els projectes encaminats a la recuperació d'aquestes espècies tinguin la consideració d'interès general i la seva tramitació tingui caràcter d'urgència». El segon paràgraf de l'article 60.2 introdueix a més a més en aquest context una facultat de coordinació d'un grup de treball en què intervenen les comunitats autònomes de l'àrea de distribució de l'espècie. De tota manera, l'aspecte més rellevant és que la disposició final segona introdueix l'article 149.1.24 CE per fonamentar la competència estatal.

Efectivament, una novetat de la Llei 33/2015 és la introducció de la competència exclusiva sobre obres públiques d'interès general de l'article 149.1.24 CE en l'àmbit del medi ambient, que la disposició final segona concreta en relació amb l'article 4.3 i el segon incís (entenem que del primer paràgraf) de l'article 60.2 de la Llei 42/2007.

L'article 4 s'intitula «Funció social i pública del patrimoni natural i la biodiversitat» i en diversos apartats fa referència a aquesta funció social pel seu efecte sobre el desenvolupament, la salut i el benestar de les persones (apt. 1). A continuació preveu la possibilitat de declaració d'utilitat pública o interès social de les activitats realitzades amb aquest objectiu, destacant-ne els seus efectes expropiatoris (apt. 2) i promou els acords voluntaris amb propietaris i usuaris (apt. 4). Sembla clar que la finalitat de la norma és millorar la protecció del patrimoni natural i la biodiversitat, destacant els efectes de la funció social que realitza. Aparentment en aquesta línia, l'apartat 3, que és concreció d'un títol competencial diferent, afegeix a la Llei 42/2007 un contingut nou, amb aquesta redacció:

> «Les obres necessàries per a la conservació i restauració dels espais protegits, per a la conservació d'espècies amenaçades, o per a la conservació d'hàbitats en perill de desaparició, especialment les que tinguin per objecte fer front a fenòmens catastròfics o excepcionals, poden ser declarades per part de l'Estat d'interès general, en l'àmbit de les seves competències, amb l'informe previ de les comunitats autònomes afectades. Aquesta declaració s'ha de fer mitjançant una llei estatal.»

Aquestes obres, segons estableix la disposició addicional novena, queden exemptes de l'abonament de taxes per l'expedició de llicències urbanístiques.

Per la seva banda, l'article 60.2, davant el risc imminent d'extinció d'una espècie, preveu que el ministre responsable del MAGRAMA, després de l'informe previ de la Conferència Sectorial, pugui declarar la situació critica d'una espècie que estigui en risc imminent d'extinció. Aquesta declaració té com a efecte que les obres i els projectes dirigits a la seva recuperació tindran la consideració d'interès general i que la seva tramitació serà urgent (aquest és l'incís que es fonamenta en l'article 149.1.24 CE). El Ministeri coordinarà les actuacions de les diferents administracions, cadascuna en les seves competències, al si d'un «grup de treball» on s'integren representants de les comunitats autònomes, grup de treball que, amb aquesta denominació, hem de suposar que no tindrà potestats decisòries.

El preàmbul de la Llei de reforma (apt. VI) justifica la regulació com a millora de la gestió dels espais protegits, consistent que les obres necessàries per la conservació i restauració dels espais i espècies protegits puguin ser declarades «d'interès general de l'Estat», de manera que «s'equipara el tractament de les obres de conservació i restauració dels espais de la Xarxa Natura 2000 i de les espècies considerades en situació crítica a les obres que executa l'Administració General de l'Estat en altres àmbits com el domini públic marítimoterrestre o l'enginyeria hidràulica».

La sol·licitud de dictamen accepta la discrecionalitat de l'Estat per declarar l'interès general d'una infraestructura per llei, però afegeix que la seva aplicació fins ara corresponia a les grans infraestructures o a les supraautonòmiques. La reforma s'allunya d'aquests criteris, i condueix a la realització directa de les obres per part de l'Estat, fins i tot quan no siguin grans infraestructures ni afectin diverses comunitats autònomes, desplaçant aquestes de la competència que els ha de correspondre per la seva funció executiva.

Efectivament, l'article 149.1.24 CE reserva a l'Estat les «[o]bres públiques d'interès general o que la realització de les quals afecti més d'una comunitat autònoma» i la doctrina del Tribunal Constitucional ha considerat que es tracta d'una competència substancial (no merament instrumental d'altres) definida per dos criteris, un d'extensió territorial i un altre d'impacte o qualitatiu. El punt de partida és el reconeixement de l'existència d'obres públiques d'interès autonòmic i també local, al costat de les quals la competència estatal depèn d'una declaració (en principi per llei) que concreti l'existència d'un interès general. La STC 65/1998, de 18 de març, citant parcialment la STC 40/1998, de 19 de febrer, ho recull en relació amb les carreteres:

> «puesto que el constituyente no ha precisado qué deba entenderse por obras públicas de "interés general", sin que pueda darse a la expresión un sentido unívoco, los órganos estatales (y muy singularmente el legislador) disponen de un margen de libertad para determinar en qué supuestos concurren las circunstancias que permiten calificar a una carretera como de interés general e integrarla en la Red de Carreteras del Esta-

> do, correspondiendo a este Tribunal sólo "un control externo, en el sentido de que su intervención se limita a determinar si se han transgredido los márgenes dentro de los cuales los órganos del Estado pueden actuar con libertad" (fundamento jurídico 17, *in fine*).» (FJ 10)

Però el legislador ha de tenir en compte els criteris constitucionals de l'article 149.1.24 CE. El criteri territorial suposa que l'obra pública té incidència en més d'una comunitat autònoma. El criteri qualitatiu fa referència a la incidència sobre el sector material en què s'inscriu l'objecte per dotar de racionalitat al sistema. Així, una obra pública pot ser d'interès general malgrat que el seu efecte sigui intraautonòmic si desplega una importància significativa en el seu àmbit material.

La declaració de l'interès general correspon a l'Estat, generalment per llei, controlable pel Tribunal Constitucional, en la forma («control externo») en què s'apunta en la citació realitzada. Si l'Estat cataloga una certa estructura com d'interès general, assumeix la seva construcció i explotació, és a dir, que es tracta d'una competència exclusiva en sentit estricte.

Realment, la distribució de competències dels articles 148.1 i 149.1 CE s'ha configurat amb diverses categories que es poden qualificar com a «dobles exclusives», perquè acudeixen a la distinció entre «interès autonòmic» i «interès general» (a part d'obres públiques, ports, aeroports, infraestructures de transport…). El mateix Tribunal Constitucional ho ha afirmat així a la STC 65/1998, FJ 8, entre d'altres.

Per tant, l'expressió «interès general» és amfibològica i cobreix dos conceptes diferents: en ocasions, com la citada darrerament, és un concepte per delimitar competències exclusives de l'Estat, però en altres ocasions és un supòsit que permet a l'AGE utilitzar facultats extraordinàries (expropiació, procediment urgent, etc.) per fer més eficaç la seva intervenció protectora de l'interès qualificat com a general. Pot operar sobre continguts molt diversos, sovint afectant sectors privats. I no té cap relació amb la distribució competencial.

En realitat, els articles que analitzem confonen els dos aspectes perquè tracten com una competència estatal per interès general (149.1.24 CE) el que és un supòsit de fet —la necessitat de conservar i restaurar hàbitats i espècies—, espe-

cialment després de fenòmens catastròfics o quant a espècies que es troben en risc imminent d'extinció.

Sense necessitat d'aprofundir més en la competència d'obres públiques, però recordant que és exclusiva de l'Estat, podem observar l'efecte que té la confusió de conceptes i el canvi de títol competencial sobre les normes que examinem: si l'Estat declara d'interès general les obres dirigides a l'objectiu proteccionista, desapareix la competència de desenvolupament legislatiu i, en tot cas, de protecció addicional i d'execució que correspon a la Generalitat en la conservació i restauració dels espais protegits, la conservació de les espècies amenaçades o la conservació d'hàbitats en perill.

L'article 4.3 afegeix que la declaració s'ha de fer per llei i ha de comptar amb un informe previ de les comunitats autònomes afectades. Ambdues condicions pretenen suggerir una voluntat garantista, però resulten garanties de dubtosa eficàcia, perquè la reserva de llei, en no estar establerta per la Constitució sinó per una llei, és formal i pot ser aixecada per una altra llei, i perquè la necessitat d'un informe de les comunitats autònomes afectades no garanteix que les seves posicions siguin assumides per l'Estat. En qualsevol cas, aquestes condicions no resolen l'efecte principal del precepte: canviar una competència compartida per una d'exclusiva, quan apareguin les condicions dels supòsits de protecció especial.

En definitiva, la declaració d'interès general d'aquestes obres conté una vulneració de la doctrina constitucional elemental, perquè no s'exigeix que la declaració recaigui sobre grans infraestructures de la rellevància, transcendència o incidència general que exigeix el Tribunal Constitucional (STC 65/1998, FJ 10 i 11). Per això hem de rebutjar que l'article 149.1.24 CE empari la declaració d'interès general d'aquestes obres, la qual cosa provoca que l'article 4.3 de la Llei, que ho preveu, resulta inconstitucional, i que la competència estatal en relació amb aquestes obres no és exclusiva sinó que continua estant limitada als seus aspectes bàsics, com correspon en la matèria de medi ambient.

A la mateixa conclusió hem d'arribar respecte de la disposició addicional novena, per connexió, i respecte del segon incís del primer paràgraf de l'article 60.2, en el qual hem de fer la

precisió que l'atribució al ministre de la declaració de risc imminent d'extinció de l'espècie, que comporta l'interès general de les obres i els projectes encaminats a la seva recuperació, no suposa cap vulneració addicional de la Constitució, atès que l'article 149.1.24 CE no estableix cap reserva de llei per a la declaració de l'interès general de les obres. El Tribunal Constitucional, a la STC 40/1998 (FJ 19), va negar l'existència de reserva de llei a l'article 149.1.20 CE per a la determinació dels ports d'interès general, i entenem que el mateix raonament és traslladable a aquest altre precepte constitucional.

En conseqüència, els apartats tres, quaranta-quatre i seixanta-set de l'article únic de la Llei 33/2015, pel que fa a la nova redacció que donen als articles 4.3 i 60.2 (segon incís del primer paràgraf) i a la disposició addicional novena de la Llei 42/2007, no troben empara en la competència estatal sobre obres d'interès general de l'article 149.1.24 CE i vulneren la competència de la Generalitat sobre medi ambient de l'article 144 EAC.

9. L'apartat cinquanta-vuit de la Llei 33/2015 també és objecte del nostre Dictamen, pel que fa a la nova redacció que dóna a l'article 78.3 (antic article 74.3) de la Llei 42/2007.

L'esmentat article 78, al primer apartat, crea un Fons per al Patrimoni Natural i la Biodiversitat per impulsar mesures relacionades amb els objectius d'aquesta llei en el finançament de les quals participi l'AGE. Inclou a més a més alguns objectius destacats en la millora del medi ambient, com la gestió forestal sostenible o la prevenció estratègica d'incendis forestals. L'apartat 2 conté una llarga i diversa enumeració de possibles objectius del Fons, i l'apartat 3 (l'únic que es demana) diu que l'AGE i les comunitats autònomes, cadascú en el seu àmbit de competències, poden executar accions finançades per aquest Fons i, en el cas de les comunitats autònomes, s'ha de celebrar un conveni per establir les mesures a cofinançar, sense precisar un percentatge en què hagi de consistir aquest eventual cofinançament, ni altres condicions. L'apartat següent estableix que un reglament, aprovat amb consulta prèvia de les comunitats autònomes, ha de regular el funcionament del Fons, garantint, al seu torn, la participació de les comunitats autònomes.

Els dubtes del Govern en relació amb aquesta regulació giren al voltant de l'exigència de cofinançament que podria resultar per a les comunitats autònomes en l'àmbit d'una competència compartida com és el medi ambient.

Per valorar la constitucionalitat i estatutarietat d'aquestes transferències o subvencions condicionades a les comunitats autònomes en matèries compartides com la protecció del medi ambient, hem d'acudir a la jurisprudència constitucional i la doctrina d'aquest Consell sobre la potestat de despesa, construïda principalment entorn de supòsits de subvencions estatals a particulars, situació que no és l'única prevista en la norma, que preveu més aviat les transferències a les comunitats autònomes, les quals decidiran el destí dels recursos.

Aquesta doctrina ha estat exposada en diverses sentències (per totes, la ja clàssica STC 13/1992, de 6 de febrer) i dictàmens d'aquest Consell (àmpliament, en el DCGE 16/2010, de 13 de juliol, FJ 2), de manera que, als nostres efectes, ens podem limitar a recordar que la potestat de despesa de l'Estat no constitueix un títol competencial autònom, sinó que s'haurà d'adequar a la distribució de competències determinada pel bloc de la constitucionalitat, de manera que «[e]n aquellas materias en que el Estado ostente algún título competencial y en la medida de su competencia podrá ejercitarla mediante acciones de fomento o subvenciones, fijando normativamente las condiciones de su empleo por las Comunidades Autónomas» (STC 13/1992, FJ 7).

En bona part, la doctrina constitucional va ser incorporada a l'Estatut de Catalunya vigent que, a l'article 114.3, estableix el següent:

> «Correspon a la Generalitat, en les matèries de competència compartida, precisar normativament els objectius als quals es destinen les subvencions estatals i comunitàries europees territorialitzables, i també completar la regulació de les condicions d'atorgament i tota la gestió, incloent-hi la tramitació i la concessió.»

Ara bé, el que posa en qüestió el Govern en la seva sol·licitud de dictamen és que aquest finançament estatal es pugui condicionar a l'aportació de fons de la Generalitat, element

que sembla deduir de la referència al cofinançament continguda en aquest article.

Sobre aquest punt, hem de manifestar que la celebració de convenis entre l'Estat i les comunitats autònomes en els quals es fixin aportacions financeres de cada part és una via vàlida d'exercici cooperatiu de les competències i que ha estat utilitzada freqüentment (vegeu, per exemple, l'*Informe sobre los convenios de colaboración Estado-Comunidades Autónomas suscritos durante 2014*, al lloc web http://administracionelectronica.gob.es, especialment les pàgines 15 a 20), però que ha d'estar caracteritzada per la voluntarietat, perquè no resulti vulnerada l'autonomia financera de les comunitats autònomes.

D'altra banda, el cofinançament és poc decisiu si no es fixa un percentatge o alguna condició per determinar-lo, perquè la proporció que pot correspondre canvia totalment si és el 50, el 25 o l'1 per cent del total de la despesa. De fet, la funció del conveni és molt àmplia i opera fins i tot en absència de cofinançament, com reflecteix el primer paràgraf de l'article 86.1 de la Llei 47/2003, de 26 de novembre, general pressupostària:

> «Els crèdits de la Llei de pressupostos generals de l'Estat destinats al finançament de sectors, serveis, activitats o matèries respecte dels quals les comunitats autònomes tinguin assumides competències d'execució i no hagin estat objecte de transferència directa en virtut de la Llei esmentada, s'han de distribuir territorialment a favor d'aquestes comunitats autònomes, mitjançant normes o convenis de col·laboració que han d'incorporar criteris objectius de distribució i, si s'escau, fixar les condicions de gestió dels fons, d'acord amb el que estableix l'apartat 2 d'aquest article.»

En la nostra opinió, de la redacció de l'article 78.3 no resulta la imposició d'un conveni de cofinançament (previst a la segona part del precepte) perquè les comunitats autònomes, tal com preveu la primera part, executin les accions finançades amb càrrec al Fons. Per tant, la nostra interpretació és que són possibles les dues opcions: d'una banda, que les comunitats autònomes rebin diners del Fons per gastar-los, sense cap aportació financera pròpia, en l'exercici de les competències, de la manera que reguli el reglament de funcionament

del Fons i, de l'altra, que comunitats autònomes i Estat signin convenis mitjançant els quals es pacti lliurement que l'execució d'algunes mesures compti amb finançament mixt. Per tant, la nostra conclusió és que amb aquest precepte no es vulnera l'autonomia financera de les comunitats autònomes.

En conseqüència, l'apartat cinquanta-vuit de l'article únic de la Llei 33/2015, que dóna nova redacció a l'article 78.3 de la Llei 42/2007, no vulnera la Constitució ni l'Estatut d'autonomia.

10. Finalment, ens correspon examinar l'apartat setantados de l'article únic de la Llei 33/2015, pel que fa a la nova redacció que dóna a la disposició final segona de la Llei 42/2007, relativa als títols competencials.

Amb relació a aquest aspecte, ens remetem al que hem afirmat repetidament des del DCGE 17/2012, de 20 de desembre (FJ 3.6), acollint la jurisprudència constitucional:

> «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).»

En conseqüència, el parer d'inconstitucionalitat i d'antiestatutarietat que hem emès sobre el contingut de determinats preceptes de la Llei 42/2007 esmentats al llarg d'aquest Dictamen, tal com han quedat redactats per la Llei 33/2015, s'estén també, pel que fa a aquests preceptes, a la disposició final segona.

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

CONCLUSIONS

Primera. L'apartat tres de l'article únic de la Llei 33/2015, de 21 de setembre, per la qual es modifica la Llei 42/2007, de

13 de desembre, del patrimoni natural i de la biodiversitat, pel que fa a la nova redacció que dóna a l'article 4.3, com també, per connexió, l'apartat seixanta-set de l'esmentat article únic, que hi afegeix la disposició addicional novena, vulneren les competències de la Generalitat previstes a l'article 144 EAC i no troben empara en l'article 149.1.24 CE.

A aquesta mateixa conclusió s'arriba respecte de l'apartat quaranta-quatre de l'article únic de la Llei 33/2015, pel que fa a l'incís «Aquesta declaració té com a conseqüència que les obres i els projectes encaminats a la recuperació d'aquestes espècies tinguin la consideració d'interès general i la seva tramitació tingui caràcter d'urgència», que incorpora en el primer paràgraf de l'article 60.2 de la Llei 42/2007.

Adoptada per unanimitat.

Segona. L'apartat setanta-dos de l'article únic de la Llei 33/2015, que dóna nova redacció a la disposició final segona de la Llei 42/2007, és contrari a la Constitució i a l'Estatut en la mesura que declara bàsics l'article 4.3 i l'incís de l'article 60.2 esmentats en la conclusió primera.

Adoptada per unanimitat.

Tercera. Els altres preceptes sol·licitats de la Llei 33/2015 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.

Dictamen 21/2015, de 3 de desembre,
sobre la Llei 43/2015, de 9 d'octubre, del tercer sector d'acció social

El Consell de Garanties Estatutàries, amb l'assistència del president Joan Egea Fernàndez, 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

DICTAMEN

Sol·licitat pel Govern de la Generalitat, sobre la Llei 43/2015, de 9 d'octubre, del tercer sector d'acció social (BOE núm. 243, de 10 d'octubre de 2015).

ANTECEDENTS

1. El dia 4 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 3 de novembre (Reg. núm. 5017), 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 3 de novembre de 2015, de sol·licitud d'emissió de dictamen sobre l'adequació a la Constitució espanyola i a l'Estatut d'autonomia de

Ponent: Marc Carrillo

Catalunya dels articles 6 i 7, i les disposicions addicional sisena i transitòria única de la Llei 43/2015, de 9 d'octubre, del tercer sector d'acció social.

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 5 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 va designar ponent el conseller senyor Marc Carrillo.

3. En la mateixa sessió, en aplicació de 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 16 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 la mateixa data (Reg. núm. 5038), que adjuntava, com a documentació complementària, una nota sobre la Llei 43/2015, de 9 d'octubre, del tercer sector d'acció social, elaborada per l'Assessoria Jurídica del Departament de Benestar Social i Família, de 20 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 3 de desembre de 2015.

FONAMENTS JURÍDICS

Primer. L'objecte del Dictamen

D'acord amb el que s'ha indicat en els antecedents, se sol·licita d'aquest Consell que emeti Dictamen sobre els arti-

cles 6 i 7 i les disposicions addicional sisena i transitòria única de la Llei 43/2015, de 9 d'octubre, del tercer sector d'acció social (en endavant, la Llei 43/2015 o la Llei), sobre la seva adequació a la Constitució i a l'Estatut.

Amb la finalitat de delimitar l'objecte del Dictamen, exposarem de forma breu el contingut de la Llei 43/2015 i el seu context normatiu. Tot seguit, ens referirem als dubtes que fonamenten la petició formulada pel Govern, fent una succinta menció dels preceptes expressament sol·licitats i, finalment, assenyalarem l'estructura que adoptarà el Dictamen, a fi de donar compliment a les qüestions sotmeses al nostre parer consultiu.

1. La Llei objecte de dictamen estableix un marc regulador per a les associacions i entitats que formen part del denominat tercer sector d'acció social (en endavant TSAS). Aquesta Llei parteix del reconeixement de les tasques realitzades pel tercer sector, com a coadjuvant de la gestió pública en les accions contra l'exclusió social, per crear-li un marc jurídic específic d'àmbit estatal, en aquesta matèria.

D'acord amb el preàmbul, el paper del TSAS esdevé crucial per la seva tasca integradora, cohesionadora i de participació en la lluita contra la marginació i l'exclusió de determinats grups socials. Aquestes associacions i entitats disposen d'una posició privilegiada en el coneixement dels problemes socials existents i dels mètodes per afrontar-los, que justifiquen crear-los-hi un marc jurídic propi de caràcter estatal.

Així, la Llei té per objectiu reforçar la capacitat del TSAS com a interlocutor enfront de l'Administració general de l'Estat (en endavant, l'AGE) per al seguiment, l'aplicació i el disseny de les polítiques públiques d'àmbit social. En aquest sentit, pretén enfortir la participació real i efectiva d'aquestes entitats assegurant mecanismes i àrees permanents de diàleg i de col·laboració. Per dur a terme aquest objectiu d'interlocució, segons que estableix el preàmbul, i partint del bon funcionament de la ja existent Plataforma del Tercer Sector d'Acció Social, es crea la Comissió per al Diàleg Civil, depenent del Ministeri de Sanitat, Serveis Socials i Igualtat, així com es preveu la regulació per via reglamentària del Consell Estatal d'Organitzacions no Governamentals d'Acció Social.

En la seva part dispositiva, la Llei conté nou articles, ordenats en cinc capítols, set disposicions addicionals, una disposició transitòria única i quatre disposicions finals. El primer capítol inclou els tres primers articles. L'article 1 estableix com a objecte reforçar la capacitat de les entitats del TSAS com a interlocutores davant l'AGE. Els articles 2 i 3 inclouen la definició de les entitats del TSAS i l'àmbit d'aplicació, que inclou totes les entitats del TSAS d'àmbit estatal, sempre que actuïn en més d'una comunitat autònoma o a les ciutats autònomes de Ceuta i Melilla.

El segon i el tercer capítols, mitjançant els articles 4 i 5 respectivament, determinen els principis rectors de les entitats del TSAS i la seva incorporació en els òrgans de participació institucional de l'AGE. En el capítol IV, relatiu a l'acció de foment, l'article 6 enuncia les mesures de foment de les entitats del TSAS i l'article 7 prescriu un mandat al Govern per crear un programa d'impuls de les entitats del TSAS.

L'articulat de la Llei finalitza amb el capítol cinquè dedicat als òrgans de participació, on se'n creen dos: el Consell Estatal d'Organitzacions no Governamentals d'Acció Social (art. 8) i la Comissió per al Diàleg Civil amb la Plataforma del Tercer Sector (art. 9).

En relació amb les disposicions addicionals, la primera és la relativa a la garantia de les competències de les comunitats autònomes en matèria d'assistència social, i la segona es refereix a la creació d'un inventari d'entitats del TSAS i a la generació d'informació estadística. Les disposicions tercera, quarta i cinquena s'ocupen respectivament de l'avaluació dels efectes i les conseqüències de la Llei, del no-increment de la despesa pública i de la promoció d'actuacions finalistes en col·laboració amb el TSAS. Per la seva banda, la disposició addicional sisena es refereix al tractament que ha de rebre el pagament de les obligacions pendents de les comunitats autònomes i entitats locals amb el TSAS, mentre que la disposició addicional setena s'ocupa de les ajudes i subvencions públiques a les entitats del TSAS. La Llei també inclou una disposició transitòria única, que estableix subvencions de concessió directa a determinades entitats del TSAS.

A l'últim, la Llei inclou quatre disposicions finals, referides respectivament a la legislació aplicable a les entitats del TSAS, el títol competencial en què s'empara l'Estat per dictar la norma objecte de Dictamen, el seu desenvolupament reglamentari i l'entrada en vigor.

2. Pel que fa al seu context normatiu, la matèria d'assistència social està recollida en l'article 148.1.20 CE, que estableix que és una competència que poden assumir les comunitats autònomes. Catalunya, mitjançant l'article 166.1.*a* EAC, referit a la matèria de serveis socials, consigna que correspon a la Generalitat la competència exclusiva en matèria de serveis socials.

Aquesta competència inclou, en tot cas, la regulació i l'ordenació de l'activitat de serveis socials, les prestacions tècniques i les prestacions econòmiques amb finalitats assistencials o complementàries d'altres sistemes de previsió pública. Ens trobem, doncs, davant una competència exclusiva de la Generalitat que no obsta, però, a l'actuació de l'Estat *ex* article 149.1 CE. En l'àmbit normatiu estatal, i fins a l'entrada en vigor de la Llei objecte de dictamen, cal destacar la Llei 39/2006, de 14 de desembre, de promoció de l'autonomia personal i atenció a les persones en situació de dependència, que establia la definició del que s'entenia per entitat del tercer sector d'acció social. Concretament, en el seu article segon, apartat vuitè, ja definia el tercer sector com a aquelles «organitzacions de caràcter privat sorgides de la iniciativa ciutadana o social, sota diferents modalitats que responen a criteris de solidaritat, amb fins d'interès general i absència d'ànim de lucre, que impulsen el reconeixement i l'exercici dels drets socials».

En qualsevol cas, el tercer sector es reconeix sovint com el quart pilar del sistema de benestar, i per això és receptor habitual de subvencions i ajudes per part de les administracions públiques. Aquest darrer aspecte està determinat per la Llei 38/2003, de 17 de novembre, general de subvencions, que estableix les bases mitjançant les quals les administracions públiques poden fer transferències de recursos monetaris al TSAS. La Llei estatal preveu la seva aplicació a les comunitats autònomes i altres entitats de dret públic (l'art. 3.3) i defineix les subvencions en el seu article primer com a disposicions

dineràries realitzades en favor de persones públiques o privades que compleixin una sèrie de requisits, com ara: que l'activitat es realitzi sense contraprestació directa dels beneficiaris, que l'entrega monetària estigui subjecta al compliment d'un projecte o una activitat i que aquest tingui per objecte el foment d'una activitat d'utilitat pública o interès social. Així doncs, les convocatòries subvencionals de l'Estat s'han de circumscriure a les previsions i al procediment que estableix aquesta Llei.

En compliment d'aquesta Llei, i com està sent pràctica subvencional habitual, l'Estat va dictar l'any 2013 el Reial decret 535/2013, de 12 de juliol, pel qual s'estableixen les bases reguladores per a la concessió de subvencions a entitats del tercer sector d'àmbit estatal, col·laboradores amb la Secretaria d'Estat de Serveis Socials i Igualtat. En aquest text s'aprovaven les bases reguladores del règim d'ajudes econòmiques de suport al TSAS, d'àmbit estatal, per al manteniment de seus i infraestructures de les TSAS reconegudes com a col·laboradores de l'AGE.

El Govern català va interposar recurs davant del Tribunal Suprem a aquesta norma estatal el 9 de desembre de 2013, al·legant que no respectava el repartiment de competències en matèria de serveis socials i l'activitat de foment. Finalment, el 21 de maig de 2015, el Tribunal Suprem dictà la Sentència 2421/2015, que estimava les pretensions del Govern i declarava nul el Reial decret 535/2013.

Cal subratllar que, uns dies abans de l'emissió de la Sentència del Tribunal Suprem suara al·ludida, l'Estat, mitjançant la Resolució de 9 de març de 2015, de la Secretaria d'Estat de Serveis Socials i Igualtat, per la qual es convoquen subvencions a entitats del tercer sector d'àmbit estatal col·laboradores amb la Secretaria d'Estat de Serveis Socials i Igualtat, va obrir una convocatòria de subvencions per al manteniment de seus i infraestructures del TSAS col·laboradores amb l'AGE. De fet, algunes de les entitats del TSAS que figuren en la disposició transitòria única de la Llei objecte de dictamen han rebut, de forma efectiva, subvencions mitjançant aquesta resolució, emparada en el Reial decret 535/2013. Posteriorment, el 23 de juliol, i un cop coneguda la dita Sentència del Tribunal Suprem, la Secretaria d'Estat de Serveis Socials i Igualtat aprovà

la Resolució de 15 de juliol de 2015, de la Secretaria d'Estat de Serveis Socials i Igualtat, per la qual, en execució de la Sentència, s'anul·la la Resolució de 9 de març de 2015.

Val a dir que el caràcter litigiós en matèria de serveis socials i gestió subvencional no és un fet ocasional. Un dels darrers exemples és la recent Sentència del Tribunal Constitucional 70/2013, de 14 de març, que estima el conflicte de competències presentat per la Generalitat en relació amb l'Ordre SSI/1199/2012, de 4 de juny, per la qual s'estableixen les bases reguladores i es convoca la concessió de subvencions per a la realització de programes de cooperació i voluntariat socials amb càrrec a l'assignació tributària de l'impost sobre la renda de les persones físiques.

Pel que fa a la normativa catalana, cal fer esment de la Llei 12/2007, d'11 d'octubre, de serveis socials, que s'emmarca en el desplegament del ja citat article 166 EAC. Aquesta normativa, tot i centrar-se fonamentalment en configurar el dret a l'accés als serveis socials com un dret subjectiu de caràcter universal, també es refereix, en el títol VI, a la iniciativa privada en els serveis socials. Concretament, l'article 68.1 estableix que «[l]es persones físiques i jurídiques privades tenen el dret de crear centres i establiments de serveis socials i de gestionar programes i prestacions d'aquesta naturalesa».

El Govern sol·licita el nostre parer consultiu sobre dos articles de la Llei, la disposició addicional sisena i la disposició transitòria única. Concretament, es tracta de l'article 6, que detalla un ampli ventall de mesures de foment de les entitats del TSAS d'àmbit estatal de l'Administració general de l'Estat; l'article 7, relatiu al programa d'impuls de les entitats del TSAS, en què s'anuncia que el Govern de l'Estat ha d'aprovar en el termini de 12 mesos, des de l'entrada en vigor de la Llei, l'esmentat programa que, entre altres aspectes, ha de reflectir tot un seguit de mesures concretes que s'hi especifiquen; la disposició addicional sisena, que fa referència al pagament de les obligacions pendents de les comunitats autònomes i entitats locals amb les entitats del tercer sector d'acció social, com a resultat de la signatura de convenis de col·laboració en matèria de serveis socials, establint que tindran el tractament anàleg al d'altres proveïdors, i, finalment, la disposició transi-

tòria única, que estableix un seguit de subvencions de concessió directa en l'exercici de 2015, mentre s'estableix el procediment general, a una sèrie d'entitats del TSAS d'àmbit estatal reconegudes com a col·laboradores amb l'AGE.

Els motius en què es fonamenten els dubtes de la sol·licitud del Govern es refereixen a qüestions d'ordre competencial, discriminació normativa i ús inadequat de l'instrument normatiu de la llei singular.

Amb relació a l'article 6 de la Llei, el Govern centra la seva discrepància en aspectes d'ordre competencial. Concretament, la sol·licitud considera que resulta molt dubtós que, d'aquest precepte, se'n pugui fer una interpretació respectuosa amb les competències de la Generalitat en matèria de serveis socials (art. 166 EAC), així com amb les competències assumides respecte de l'activitat de foment (art. 114 EAC). Així mateix, respecte de l'article 7, es plantegen dubtes respecte de la capacitat de portar a terme les funcions executives de gestió, tramitació, concessió i pagament dels ajuts establerts per les mesures contingudes en aquest precepte; la sol·licitud considera que no fa cap esment de la participació de les comunitats autònomes en la gestió de les mesures de foment, ni en els convenis i concerts, excloent de tota participació la Generalitat i les altres comunitats autònomes, que han assumit la competència exclusiva en aquesta matèria.

Pel que fa a la disposició addicional sisena, la sol·licitud del Govern planteja els seus dubtes a partir d'una interpretació sistemàtica amb l'article 3 de la mateixa Llei, que implicaria que només les entitats del TSAS d'àmbit estatal podrien gaudir del tractament que s'hi preveu. D'aquesta manera, interpreta que les úniques entitats del TSAS que es podran acollir al benefici d'aquestes mesures de liquiditat, previstes per les obligacions de pagament pendents, seran les entitats d'àmbit estatal i que actuïn en més d'una comunitat autònoma, de manera que en restarien excloses, per exemple, les que actuen només a Catalunya. Així, en resultaria un tractament discriminatori injustificat, contrari a la prohibició d'arbitrarietat (art. 9.3 CE) i a la igualtat (art. 14 CE).

Finalment, en relació amb la disposició transitòria única, la sol·licitud reconeix que la Llei general de subvencions per-

met la concessió directa de subvencions mitjançant llei, però també que aquesta no es pot fer amb inobservança de les respectives competències. En aquest sentit, fa avinent que la subvenció directa que estableix la Llei objecte de dictamen es produeix cinc mesos després de la STS 2421/2015, que reconeix la competència de la Generalitat en matèria de gestió de les subvencions i rebutja la reserva en favor de l'AGE de les funcions d'execució administrativa adreçades a gestionar-les i concedir-les, sense emparar-les en les competències *ex* article 149.1.1 i .18 CE, tal com efectuava el Reial decret 535/2013. La sol·licitud del Govern considera que es comet per llei la mateixa vulneració competencial que la STS va apreciar respecte del RD 535/2013. Així mateix, considera que, en aquest punt, la Llei objecte de dictamen es pot considerar una llei autoaplicativa i singular, que comporta un exercici anormal de la potestat legislativa. En conseqüència, segons la sol·licitud, es vulneren les competències en matèria de serveis socials de la Generalitat i, així mateix, la disposició també és contrària al principi d'igualtat i a la interdicció d'arbitrarietat (art. 9.3 CE) i vulnera el dret a la tutela efectiva (art. 24 CE).

A fi de donar adequada resposta a totes aquestes qüestions, i d'acord amb les consideracions exposades, estructurarem el Dictamen en un fonament segon, on analitzarem el marc constitucional i estatutari en matèria de serveis socials, i un fonament tercer, on farem l'examen de constitucionalitat i estatutarietat dels preceptes sol·licitats.

Segon. El marc constitucional i estatutari relatiu als serveis socials

Un cop establert l'objecte del Dictamen, passem seguidament a examinar el marc competencial en què se situa la Llei 43/2015, així com també la jurisprudència constitucional i la doctrina consultiva que caldrà tenir en compte i que ens haurà de servir per aplicar-la als preceptes que han estat objecte de la sol·licitud.

Sobre aquest particular, tal com hem avançat en el fonament jurídic anterior, dels quatre preceptes que integren els dubtes

formulats pel Govern, els referits als articles 6 i 7 són de caràcter més general i estan vinculats a la controvèrsia competencial sobre la matèria de serveis socials. Els dos restants es refereixen a qüestions diferents relatives a aspectes específics sobre el compliment del principi d'igualtat (disposició addicional sisena) i als límits a l'exercici de la potestat legislativa, mitjançant la via de la llei singular, a més, també, a temes competencials sobre serveis socials (disposició transitòria única). En aquest fonament, centrarem l'atenció a delimitar el que el bloc de la constitucionalitat estableix sobre serveis socials, mentre que el marc constitucional de les qüestions més específiques els tractarem amb el detall que correspongui en el fonament jurídic següent, amb motiu de l'examen de les disposicions addicional sisena i transitòria única, respectivament.

1. Una primera consideració que hem de fer és que, de l'anàlisi del contingut material que hem exposat de la Llei 43/2015, no hi ha dificultat a afirmar que s'identifica amb el que la Constitució estableix com a assistència social (art. 148.1.20 CE) i l'Estatut prescriu com a serveis socials (art. 166 EAC). Més enllà de la terminologia emprada, de fet, es tracta de dues denominacions que simultàniament permeten definir una mateixa activitat sobre la qual es projecta l'actuació de les diverses administracions públiques, en el marc de llurs competències.

Abans de tot, però, convé determinar el contingut d'aquesta activitat. Així, sobre l'abast de la matèria assistència social, cal ressenyar que la jurisprudència constitucional, així com també la nostra doctrina consultiva, han establert que, segons les pautes establertes per alguns instruments internacionals, com ara la Carta social europea, l'assistència social en sentit abstracte comprèn una tècnica de protecció situada a banda del sistema de la Seguretat Social. És a dir, que presenta unes característiques pròpies que la separen d'altres àmbits que li són afins o propers.

En aquest sentit, l'assistència social constitueix un mecanisme públic o privat de protecció de situacions de necessitat específiques, adreçat a grups de la població als quals no arriba el sistema de Seguretat Social i que opera amb tècniques

diferents o complementàries de les que són pròpies d'aquesta última. Entre els seus caràcters típics es troben, d'una part, el seu sosteniment al marge de tota obligació contributiva o d'una col·laboració econòmica prèvia per part dels destinataris o beneficiaris i, de l'altra, la seva dispensació correspon generalment a ens públics o a organismes dependents d'ens públics, qualsevol que siguin aquests (STC 70/2013, FJ 3; en el mateix sentit, les STC 36/2012, de 15 de març, FJ 4, i 21/2103, de 31 de gener, FJ 4, i DCGE 13/2012, de 13 de setembre, FJ 2), entre els quals els de naturalesa privada cobren cada cop més un protagonisme major.

2. Un cop descrit l'objecte de l'activitat relativa a l'assistència social o als serveis socials, delimitarem, tot seguit, el marc competencial en què s'insereix aquesta matèria.

La jurisprudència constitucional, en un cas relatiu a la gestió de subvencions, que precisament afectava la Generalitat de Catalunya, ha interpretat que: «[l]a Constitución se refiere a la asistencia social [...] como una materia sobre la que las Comunidades Autónomas pueden asumir la competencia. Así lo ha hecho Cataluña en el artículo 166 de su Estatuto de Autonomía» (STC 70/2013, FJ 3, reiterant el criteri sostingut en la STC 21/2013).

En efecte, l'article 166.1 EAC estableix que la Generalitat disposa de la competència exclusiva sobre serveis socials, que es concreta en les submatèries següents:

> «a) [l]a regulació i ordenació de l'activitat de serveis socials, les prestacions tècniques i les prestacions econòmiques amb finalitat assistencial.
> b) [l]a regulació i l'ordenació de les entitats, els serveis i els establiments públics i privats que presten serveis socials a Catalunya.
> c) [l]a regulació i l'aprovació dels plans i dels programes específics dirigits a persones i col·lectius en situació de pobresa o de necessitat social.
> d) [l]a intervenció i el control dels sistemes de protecció social complementària privats».

Ara bé, tot i el caràcter de competència exclusiva que l'article 166 EAC atribueix a la Generalitat en matèria de serveis

socials, i també el que prescriu l'article 110 EAC sobre l'abast funcional d'aquesta exclusivitat, la interpretació de la jurisprudència constitucional referida a aquest àmbit precisa que la circumstància esmentada «no impide el ejercicio de las competencias del Estado *ex* art. 149.1 CE, sea cuando éstas concurran con las autonómicas sobre el mismo espacio físico o sea sobre el mismo objeto jurídico» (STC 31/2010, de 28 de juny, FJ 104).

Per la seva banda, en el nostre DCGE 13/2012 (FJ 2.2), emès en relació amb l'Ordre SSI/1199/2012, per la qual s'estableixen les bases reguladores de la concessió de subvencions sotmeses al règim general de subvencions de la Secretaria d'Estat de Serveis Socials i Igualtat, vàrem interpretar que «el caràcter exclusiu d'aquesta competència estatutària [...] deriva del doble fet de no aparèixer esmentada, ni de forma col·lateral, en la llista de l'article 149.1 CE, i de la seva consideració com a competència expressament reservada a l'assumpció estatutària per l'article 148.1.20 CE». En conseqüència, la Generalitat «hi exerceix tant la potestat legislativa plena com la potestat reglamentària i la funció executiva, incloent-hi l'activitat de foment i les actuacions de naturalesa organitzativa, inspectora i sancionadora que porti aparellades».

3. Prosseguint amb la tasca de delimitació del marc competencial en què se situa la Llei 43/2015, cal fer també esment del títol competencial que ha invocat l'Estat per aprovar-la. Perquè, en efecte, la disposició final segona estableix que la pràctica integritat d'aquesta Llei es dicta a l'empara de l'article 149.1.1 CE, que atribueix a l'Estat la competència exclusiva sobre la regulació de les condicions bàsiques que garanteixin la igualtat de tots els espanyols en l'exercici dels drets i en el compliment dels deures constitucionals. Solament resta exclosa d'aquesta habilitació competencial la disposició addicional segona, que es dicta a l'empara del que disposa l'article 149.1.31 CE, que atribueix a l'Estat la competència en matèria d'estadística per a fins estatals, qüestió aquesta que, en tot cas, queda al marge d'allò que és d'interès per a l'objecte específic d'aquest Dictamen.

Quant a l'abast d'aquest títol competencial de caràcter horitzontal, s'hi ha pronunciat a bastament la nostra doctrina

consultiva. I ho ha fet en una línia interpretativa similar a l'adoptada per la jurisprudència constitucional sobre el sentit que cal donar a l'expressió «condicions bàsiques», en la STC 61/1997, de 20 de març (FJ 6 i 7), relativa a la regulació del dret de propietat per a la legislació urbanística, i en la STC 173/1998, de 23 de juliol (FJ 9), referida al dret d'associació. D'acord amb aquesta doctrina, el Consell ha considerat que «la regulació estatal dels drets constitucionals, en la mesura que limiti les competències reconegudes a les comunitats autònomes o que hi incideixi, es troba subjecta a dues condicions substancials: d'una banda, només pot afectar "al contenido primario del derecho", entès com a "posiciones jurídicas fundamentales (facultades elementales, límites esenciales, deberes fundamentales, prestaciones básicas, ciertas premisas o presupuestos previos)" (STC 61/1997, FJ 8)»; i de l'altra, la imprescindible o necessària per garantir aquesta igualtat que no pot consistir en igualtat formal absoluta (DCGE 13/2012, FJ 2.3).

A tall d'una major concreció de l'exposada doctrina, el Consell va precisar, en primer lloc, que «la regulació a la qual es refereix l'article 149.1.1 CE no pot recaure sobre qualsevol tipus de matèria, sinó únicament sobre "drets constitucionals"»; i, en segon lloc, quan el mateix precepte constitucional utilitza la paraula «regulació» ho fa «per definir la competència atribuïda a l'Estat» (ibídem, FJ 2.3, *A* i *B*).

Doncs bé, sobre la procedència de l'habilitació competencial *ex* article 149.1.1 CE, i en funció de la jurisprudència i la doctrina consultiva descrites, cal fer avinent que, de l'examen del contingut de la Llei 43/2015, que es limita a regular les entitats del TSAS com a interlocutores de l'AGE, es desprèn que, en cap cas, es pot considerar que tingui per objecte regular un dret constitucional. Raó per la qual, i sens perjudici d'un major aprofundiment en el fonament jurídic següent, en què examinarem els preceptes sol·licitats, estem ja en condicions de descartar que l'Estat pugui emparar-se en el precitat títol competencial de caràcter horitzontal. En conseqüència, ja podem avançar que no tindrà incidència sobre l'examen d'adequació al marc constitucional que haurem de realitzar amb relació a aquests preceptes.

4. A l'últim, i atès que la Llei 43/2015 regula l'acció de foment de les entitats del TSAS (en especial, als articles 6 i 7) d'àmbit estatal, sempre que actuïn en més d'una comunitat autònoma o en les ciutats autònomes del nord d'Àfrica (art. 3), ens resta exposar la doctrina jurisprudencial i consultiva sobre la projecció de l'activitat de foment, en tant que instrument de la potestat de despesa de l'Estat, en l'àmbit de les competències de la Generalitat en matèria de serveis socials.

D'acord amb la jurisprudència constitucional, la nostra doctrina consultiva ha interpretat, sobretot a partir de la reiterada STC 13/1992, de 6 de febrer, que la potestat subvencional de l'Estat no constitueix un títol competencial independent, ni tampoc comporta un poder lliure desvinculat del sistema de distribució de competències que es deriva de la Constitució i dels estatuts d'autonomia. Per tant, «les diverses instàncies territorials exerciran sobre les subvencions les competències que tingui atribuïdes», de forma que és necessari «incardinar las ayudas o subvenciones que puedan establecerse en las distintas áreas o segmentos de la acción pública en la que proceda encuadrar las subvenciones de que se trate según la distribución competencial existente en la materia (STC 129/2010, de 29 de noviembre, FJ 3, con cita de la STC 65/2010, de 18 de octubre, FJ 5)», entre d'altres (per tots, DCGE 6/2015, de 14 de maig, FJ 2.3).

Els serveis socials constitueixen una matèria sobre la qual, com ja hem vist, la Generalitat disposa de competència exclusiva (art. 166 i 110 EAC). La dita STC 13/1992 va interpretar que, segons l'abast i la intensitat de les competències autonòmiques en relació amb les diverses matèries que determinen el repartiment competencial entre l'Estat i les comunitats autònomes, poden donar-se quatre supòsits subvencionals. El primer de tots és aquell en què l'Estat no invoca cap títol competencial, mentre que la comunitat autònoma té la competència exclusiva sobre una determinada matèria. En aquest cas s'inclouen els serveis socials i, respecte d'aquest, «[e]l Estado puede, desde luego, decidir asignar parte de sus fondos presupuestarios a esas materias o sectores. Pero, de una parte, la determinación del destino de las partidas presupuestarias correspondientes no puede hacerse sino de manera gené-

rica o global, por sectores o subsectores enteros de actividad. Por otra parte, esos fondos han de integrarse como un recurso que nutre la Hacienda autonómica, consignándose en los Presupuestos Generales del Estado como Transferencias Corrientes o de Capital a las Comunidades Autónomas, de manera que la asignación de los fondos quede territorializada, a ser posible, en los mismos Presupuestos Generales del Estado» (FJ 8). Aquest és, en conseqüència, el marc competencial en què s'ha de moure el poder de despesa de l'Estat que ha fixat de temps ençà la jurisprudència constitucional i que té el seu reflex normatiu a l'article 114.2 EAC.

D'acord, doncs, amb la delimitació constitucional i estatutària que acabem d'exposar en matèria de serveis socials, estem en condicions de dur a terme l'examen específic d'adequació dels preceptes sol·licitats al bloc de la constitucionalitat.

Tercer. L'examen de constitucionalitat i estatutarietat dels preceptes sol·licitats

De conformitat amb l'estructura del Dictamen anunciada en el fonament primer, seguidament aplicarem el marc constitucional i estatutari que acabem d'exposar als preceptes que han estat sotmesos al nostre parer consultiu.

1. Abans de res, i en el marc de la nostra funció consultiva, escau fer una primera consideració sobre l'habilitació competencial, establerta en la primera part del paràgraf que conté la disposició final segona de la Llei 43/2015, que invoca l'article 149.1.1 CE, relatiu a la competència exclusiva de l'Estat sobre la regulació de les condicions bàsiques que garanteixin la igualtat de tots els espanyols en l'exercici dels drets i en el compliment dels deures constitucionals.

Tanmateix, sobre aquest particular, cal subratllar que entre els motius que fonamenten la sol·licitud formulada pel Govern, la invocació prevista per la Llei del precitat títol competencial de l'article 149.1.1 CE no ha estat qüestionada.

No obstant aquesta circumstància, cal determinar si la Llei objecte del nostre Dictamen regula les dites condicions bàsiques

sobre drets i deures. Quant a aquesta qüestió, ens hem de remetre sumàriament a la reiterada doctrina del Tribunal Constitucional i a la nostra doctrina consultiva sobre l'adequada aplicació del títol competencial de caràcter horitzontal de l'article 149.1.1 CE, de què s'ha fet esment en el fonament jurídic anterior.

En síntesi, cal assenyalar que la «regulació» a què es refereix aquest precepte competencial no pot recaure sobre qualsevol matèria, sinó únicament sobre «drets constitucionals» (DCGE 13/2012, FJ 2.2). I, en segon lloc, l'expressió «condicions bàsiques» està subjecta a dues condicions substancials: que només pot afectar «al contenido primario del derecho» (STC 61/1997, FJ 8) i que han de ser «imprescindibles o necesarias para garantizar esa igualdad que no puede consistir en una igualdad formal absoluta» (DCGE 13/2012, FJ 2.2).

Al fonament jurídic primer hem fet una descripció general del contingut de la Llei 43/2015, amb especial esment dels preceptes que han estat objecte de la sol·licitud. Doncs bé, de l'examen tant dels motius que s'exposen en el preàmbul com també del que prescriu la part dispositiva, no hi ha dificultat a descartar que la Llei 43/2015 pretengui realitzar una regulació de les condicions bàsiques *ex* article 149.1.1 CE. Ans al contrari, segons determina el dit preàmbul, la Llei ha estat concebuda a fi de «[p]roporcionar un marc jurídic al tercer sector d'acció social», la qual cosa deriva dels «principis, valors i manaments de la Constitució». I en la part dispositiva, essencialment, s'estableix el seu àmbit d'aplicació, limitat a les entitats del TSAS d'àmbit estatal, sempre que actuïn en més d'una comunitat autònoma, els seus principis rectors, la seva participació institucional en l'AGE a través d'uns òrgans que es creen, a més d'enumerar tot un seguit de mesures de foment, i un programa d'impuls d'aquestes entitats. Per tant, res que pugui assimilar-se, i menys identificar-se, amb la regulació del contingut primari d'un dret ni tampoc amb les condicions bàsiques per garantir la igualtat de drets i deures.

En conseqüència, interpretem que la Llei 43/2015 no troba empara en l'article 149.1.1 CE i, per tant, l'Estat no disposa d'habilitació competencial per aprovar-la.

Per tant, des de bon principi, hem de tenir en compte aquesta primera conclusió sobre la improcedència de l'article

149.1.1 CE com a títol habilitant de la Llei 43/2015, que ens condueix, per aquesta raó, a la inconstitucionalitat global d'aquesta disposició estatal.

No obstant això, atès que la nostra funció consultiva s'ha de circumscriure fonamentalment als termes en què la sol·licitud ens ha estat formulada, tot seguit donarem resposta als dubtes de constitucionalitat i d'estatutarietat que ens adreça el Govern, i examinarem els quatre preceptes específicament qüestionats.

2. Comencem, en primer lloc, amb l'article 6 de la Llei, relatiu a les mesures de foment de les entitats del TSAS de l'àmbit estatal. En el seu primer apartat estableix una llista de tretze mesures de foment del TSAS, precisant que es refereix a aquelles que siguin «d'àmbit estatal de l'Administració General de l'Estat». Aquestes mesures consisteixen, entre d'altres, a donar suport i promoure els principis del TSAS que la Llei concreta en l'article 4; adequar els sistemes de finançament públic en el marc de la legislació d'estabilitat pressupostària; fomentar la diversificació de les fonts de finançament; impulsar els instruments normatius que en cada cas resultin més adequats, garantir la participació del TSAS en les diferents polítiques socials; reconèixer les entitats del TSAS; promoure la formació i la readaptació professional de les persones que desenvolupin la seva activitat en aquest sector; realitzar mesures concretes, destinades a dinamitzar la participació de les dones en el TSAS; enfortir i promoure pràctiques i criteris de bon govern i transparència en aquestes organitzacions, a més de potenciar i facilitar les iniciatives de cooperació entre les empreses i les entitats del TSAS.

En el segon apartat estableix que el Govern, a través dels ministeris amb competències sobre la matèria, ha de promoure aquestes activitats de foment i, en el tercer apartat, que l'AGE i les comunitats autònomes, així com les entitats locals, poden col·laborar en la promoció dels principis del TSAS, especialment a través de convenis de col·laboració.

En el seu escrit de sol·licitud de dictamen, el Govern considera que, «tota vegada que l'article 1 de la Llei determina que el seu objecte és definir les mesures de foment que els

poders públics —sense exclusió, és a dir tots ells— poden adoptar en benefici de les entitats del Tercer Sector d'Acció social, resulta molt dubtós que [...] se'n pugui fer una interpretació respectuosa amb les competències de la Generalitat quan resulta que, en preveure les mesures de foment del Tercer Sector d'Acció Social d'àmbit estatal, aquest precepte es refereix a les mesures de l'Administració General de l'Estat, que promourà el Govern de l'Estat a través dels Ministeris que tinguin competència sobre la matèria». Tot seguit precisa que, no obstant les vies de col·laboració previstes entre les diverses administracions públiques, «no sembla que aquesta previsió sigui equivalent al reconeixement de, almenys, les funcions executives de gestió, tramitació, concessió i pagament dels ajuts que s'instrumentin mitjançant aquestes accions de foment de l'Estat». A l'últim, el Govern argumenta que, si bé és cert que la interpretació sistemàtica de la Llei «permetria potser entendre que la Disposició addicional primera reconeix que les Comunitats autònomes poden exercir en aquesta matèria les seves competències de foment amb els seus recursos propis, [...] difícilment permet entendre corregit el sentit propi de l'enunciat d'aquest article 6, que sembla excloure tota intervenció autonòmica en l'aplicació de les mesures de foment».

Una primera consideració a fer sobre els dubtes de constitucionalitat formulats pel Govern en el seu escrit de sol·licitud és que posa èmfasi en el fet que, si bé la interpretació sistemàtica del contingut d'aquest precepte podria resultar adequada al marc competencial, resulta molt dubtós que al capdavall ho pugui arribar a ser. La raó principal és que impedeix l'exercici de les funcions executives de la Generalitat sobre els ajuts que s'instrumentin mitjançant les accions de foment de l'Estat i, també, perquè sembla excloure tota intervenció autonòmica en l'activitat de foment.

La segona observació que hem de fer sobre això és que en la descripció del seguit dels tretze tipus de mesures de foment del TSAS que estableix l'apartat primer de l'article 6, es refereix específicament a aquelles que són «d'àmbit estatal de l'Administració General de l'Estat». En efecte, aquesta concreta delimitació de l'àmbit d'aplicació del precitat precepte ja està prèviament prescrita a l'article 3 de la Llei quan estableix que

el seu àmbit d'aplicació són: «totes les entitats del Tercer Sector d'Acció Social d'àmbit estatal, sempre que actuïn en més d'una comunitat autònoma o en les Ciutats Autònomes de Ceuta i Melilla».

Així mateix, l'article 1 de la Llei, quan descriu el seu objecte, a més de regular les entitats del TSAS i enfortir la seva capacitat com a interlocutores «davant l'Administració General de l'Estat», afegeix en tercer lloc: «definir les mesures de foment que els poders públics podran adoptar en el seu benefici». El Govern reconeix en la seva sol·licitud que la referència als «poders públics» ho és «sense exclusió, és a dir a tots ells». Per part nostra, considerem que la interpretació sistemàtica de la Llei permet incloure tots els poders públics de les comunitats autònomes i de les entitats locals, a més de les dites ciutats autònomes en general i de la Generalitat de Catalunya en particular.

A banda d'aquest argument general, és clar que el text de l'article 6 sobre els tipus de mesures de foment s'estaria referint a les entitats del TSAS que siguin de l'àmbit estatal de l'AGE sense que, per tant, resultessin afectades les que les comunitats autònomes puguin establir en el seu àmbit d'autogovern. En aquest sentit, la delimitació de l'àmbit d'aplicació no hauria d'excloure les que la Generalitat pugui establir en l'exercici de les seves competències de caràcter exclusiu sobre serveis socials *ex* article 166.1 EAC. En primer lloc, aquesta circumstància, derivada directament del bloc de la constitucionalitat, comporta que, pel que fa a les mesures de foment, les prescripcions de la Llei 43/2015 no la vincularien; és a dir, que la Generalitat sempre podrà preveure en la seva regulació específica les que estimi més oportunes, siguin similars o diferents de les que la Llei estatal estableix a l'article 6. Aquesta ha de ser la conseqüència de les competències exclusives previstes a l'article 166.1 EAC, i a les quals ens hem referit al fonament anterior i que, ara, a tall de síntesi, recordem que consisteixen en: «a) [l]a regulació i l'ordenació de l'activitat de serveis socials […]; c) [l]a regulació i l'aprovació dels plans i els programes específics dirigits a persones i col·lectius en situació de pobresa o de necessitat social». Aquest és el marc de referència normatiu per al legislador català. I, de fet, una con-

creció de l'exercici de la precitada competència ja és, i de forma molt detallada, a la Llei del Parlament 12/2007, d'11 d'octubre, de serveis socials.

En segon lloc, l'àmbit d'aplicació de la Llei 43/2015 tampoc no hauria de suposar el desconeixement de les competències de les funcions executives de la Generalitat en matèria de serveis socials. Així, d'acord amb el que prescriuen el bloc de la constitucionalitat i específicament l'article 110 EAC sobre l'abast funcional de les seves competències exclusives, l'article 114 EAC sobre l'activitat de foment i el precitat article 166.1 EAC, així com la jurisprudència constitucional relativa a la incidència del poder de despesa de l'Estat sobre el sistema constitucional de distribució de competències (el *leading case* que constitueix la STC 13/1992, FJ 8, entre d'altres; la 65/2010, FJ 5, i el mateix DCGE 6/2015, FJ 2.3), la conclusió hauria de ser una altra.

Perquè, en efecte, tal com hem assenyalat en el fonament jurídic anterior, atès que els serveis socials són un àmbit en què, d'acord amb la Constitució, a l'Estat no li és atribuït cap títol competencial (art. 148.1.20 CE), mentre que, per contra, la Generalitat disposa de la competència exclusiva (art. 166.1 EAC), la conseqüència no pot ser cap altra que la que, d'un temps ençà, ha determinat la referida jurisprudència constitucional: que la determinació del destí de les partides pressupostàries, en aquest cas, destinades a serveis socials, s'ha de fer de manera genèrica o global, per sectors o subsectors sencers de l'activitat. I, segons això, el Tribunal va precisar que:

> «esos fondos han de integrarse como un recurso que nutre la Hacienda autonómica, consignándose en los Presupuestos Generales del Estado como Transferencias Corrientes o de Capital a las Comunidades Autónomas, de manera que la asignación de los fondos quede territorializada, a ser posible, en los mismos Presupuestos Generales del Estado.» (STC 13/1992, FJ 8)

D'acord amb aquesta regla interpretativa fixada per la jurisprudència, l'article 114.2 EAC estableix que correspon a la Generalitat, en les matèries de competència exclusiva: «l'especificació dels objectius als quals es destinin les subvencions estatals i comunitàries europees territorialitzables, i també la

regulació de les condicions d'atorgament i la gestió, incloent-hi la tramitació i la concessió». En conseqüència, el fet que l'Estat, eventualment, i a través de l'adopció de qualsevol de les mesures de foment de les entitats del TSAS a què puguin acollir-se com a beneficiàries, dugui a terme una activitat de subvenció, no impediria que la Generalitat exercís les seves competències executives en els termes i en l'àmbit territorial que estableix l'article 115.1 EAC.

A l'últim, cal assenyalar que l'apartat 3 de l'article 6 de la Llei incorpora també una via de col·laboració entre les diverses administracions públiques en matèria de serveis socials. Concretament, estableix que «l'Administració General de l'Estat i les comunitats autònomes i entitats locals poden col·laborar en la promoció dels principis del tercer sector d'acció social». Amb aquesta finalitat, preveu que es puguin celebrar convenis de col·laboració, la qual cosa no obstaculitzaria l'exercici de les competències de la Generalitat, *ex* article 115.2 EAC.

Ara bé, tot i la interpretació de les competències de la Generalitat en matèria de serveis socials *ex* article 166.1 EAC que acabem d'exposar, en el sentit que l'article 6 de la Llei 43/2015 no vulneraria les competències de la Generalitat en aquesta matèria, no podem defugir la constatació del vici d'origen que presenten aquest precepte i la resta de la Llei.

En efecte, com hem argumentat a l'inici del present fonament jurídic, la Llei no regula les condicions bàsiques que garanteixin l'exercici de drets i el compliment de deures. Així, el vici de constitucionalitat que presenta la Llei no és cap altre que la manca d'habilitació competencial del legislador estatal per invocar l'article 149.1.1 CE per regular les mesures de foment de les entitats del TSAS.

En conseqüència, l'article 6 de la Llei 43/2015 no troba empara en l'article 149.1.1 CE i, per tant, vulnera les competències previstes a l'article 166.1 EAC.

3. El segon precepte sobre el qual el Govern expressa dubtes relatius a la seva adequació al sistema constitucional de distribució de competències és l'article 7, que és el referit al Programa d'impuls de les entitats del TSAS. S'hi prescriu que, en el termini d'un any, des de l'entrada en vigor de la

Llei 43/2015, el Govern de l'Estat ha d'aprovar un programa amb aquesta finalitat de les entitats del TSAS que, entre d'altres, s'ha de reflectir en una sèrie de mesures que consisteixen en: la promoció, la difusió i la formació del TSAS; el suport a la cultura del voluntariat; la cooperació amb els serveis públics, el finançament públic de les entitats del TSAS; l'accés al finançament, a través d'entitats de crèdit oficial; la potenciació dels mecanismes de col·laboració entre l'AGE i les entitats del TSAS i, finalment, la seva participació institucional.

El Govern de la Generalitat considera que «en la mesura que l'article 7 de la Llei no fa cap esment a la participació de les Comunitats Autònomes en la gestió de les mesures de foment, ni en els convenis i concerts, aquest precepte sembla conferir a l'Administració General de l'Estat una habilitació per actuar en l'àmbit de l'assistència social al marge i sense cap participació de la Generalitat ni de les altres Comunitats Autònomes que han assumit la competència en aquesta matèria».

Seguint els arguments que acabem d'aportar respecte de l'article 6, i que per economia expositiva no tornarem a reproduir, el fet que l'article 7 tampoc no faci cap esment a la participació de les comunitats autònomes per dur a terme les funcions de gestió de les mesures de foment no comporta la seva negació. Ara bé, hem de reiterar aquí el mencionat vici d'origen competencial que presenta el conjunt de la Llei 43/2015 per la manca d'un títol estatal habilitant, que comporta que el legislador estatal no pugui dur a terme la regulació del Programa d'impuls de les entitats del TSAS prevista a l'article 7 de la Llei 43/2015.

En conseqüència, l'article 7 de la Llei 43/2015 no troba empara en l'article 149.1.1 CE i, per tant, vulnera les competències previstes a l'article 166.1 EAC.

4. A continuació, i tenint en compte, un cop més, les consideracions fetes sobre la manca d'habilitació competencial de la Llei 43/2015, passarem a examinar la disposició addicional sisena, relativa al pagament de les obligacions pendents de les comunitats autònomes i entitats locals. El seu contingut és el següent:

> «Les obligacions pendents de pagament de les comunitats autònomes i les entitats locals amb les entitats del tercer sector d'acció social, com a resultat de convenis de col·laboració subscrits en matèria de serveis socials, tenen el tractament anàleg al d'altres proveïdors, en els termes que legalment es prevegin.»

En el seu escrit de sol·licitud, el Govern planteja que aquest precepte, si s'interpreta de forma sistemàtica en el context de la Llei amb el que disposa l'article 3, «resulta que les úniques entitats del Tercer Sector d'Acció Social que es podran acollir al benefici d'aquestes mesures de liquiditat previstes per les obligacions de pagament pendents, seran només les entitats d'àmbit estatal i que actuïn en més d'una Comunitat Autònoma, de manera que en restarien excloses, per exemple, les que actuen només a Catalunya».

D'aquesta forma —continua argumentant— resultaria un tractament discriminatori injustificat, contrari a la prohibició d'arbitrarietat (art. 9.3 CE) i a la igualtat (art. 14 CE). Per justificar-ho, la petició considera que l'esmentat precepte donaria lloc a una «mesura sense cap proporcionalitat ni justificació raonable basada en les característiques de les entitats ni en la naturalesa de l'activitat de serveis socials efectivament prestada, i que ha determinat que siguin creditores de la Generalitat o dels ens locals a Catalunya, mentre que deixaria aquestes entitats que només actuen a Catalunya en una posició desfavorida». Segons el Govern, aquesta regulació «els causaria un retard en el cobrament dels seus crèdits i, per tant, un desavantatge en l'accés als recursos pressupostats per la Generalitat, en no poder accedir al Fons de liquiditat autonòmic».

La primera consideració que ens correspon fer sobre la disposició addicional sisena relativa al pagament de les obligacions pendents de les comunitats autònomes i les entitats locals és que a la part dispositiva de la Llei 43/2015 no s'estableix cap previsió similar sobre aquesta qüestió referida a les obligacions de l'Estat. Com hem reiterat al llarg del Dictamen, l'objecte de la Llei és un altre: la regulació de les entitats del TSAS i el reforçament de la seva capacitat com a interlocutores davant l'AGE en l'àmbit estatal (art. 1 i 3).

Per la seva banda, la dita disposició addicional sisena estableix una regulació específica per a la resta d'administracions públiques territorials, les comunitats autònomes i les entitats locals. Com a tal disposició addicional, el seu nucli principal està constituït per un precepte que regula un règim jurídic especial a manera d'addició a la part dispositiva de la Llei, però sense que aquesta darrera estableixi una nova regulació per a l'AGE.

El Govern parteix d'una interpretació sistemàtica de l'article 3, relatiu a l'àmbit d'aplicació de la Llei, per arribar a la conclusió que d'aquesta es deriva una situació arbitrària discriminatòria per a les entitats que únicament operen a Catalunya. Tanmateix, podríem considerar que el contingut de la Llei admetria una altra interpretació favorable a la presumpció de constitucionalitat de la disposició addicional sisena. Cal recordar que, sempre que sigui possible, el criteri d'interpretació conforme ha de presidir el judici de constitucionalitat sobre la llei, abans d'arribar a la solució extrema de la seva expulsió de l'ordenament jurídic (STC 19/1982, de 5 de maig, 105/1988, de 8 de juny, i STC 222/1992, d'11 de desembre).

En aquest sentit, cal centrar l'atenció en la rellevància que presenten dos aspectes de la Llei 43/2015. El primer és el que es deriva de la interpretació sistemàtica de la dita disposició addicional sisena en relació amb l'article 2, en què es defineix el concepte d'entitats del TSAS, enteses com: «organitzacions de caràcter privat, sorgides de la iniciativa ciutadana o social, sota diferents modalitats, que responen a criteris de solidaritat i de participació social, amb finalitats d'interès general i absència d'ànim de lucre, que impulsen el reconeixement i l'exercici dels drets civils, [...] econòmics, [...] de les persones i grups que pateixen condicions de vulnerabilitat o que estan en risc d'exclusió social». Doncs bé, de l'examen dels dos preceptes no se'n deriva cap distinció de tractament entre administracions públiques i la seva relació amb les entitats del tercer sector.

El segon és el relatiu a la manca d'un element de comparació (o *tertium comparationis*) que permeti detectar l'existència d'una discriminació normativa en la Llei, és a dir, una diferència de tractament davant la llei, com així ho hem tingut en compte en la nostra doctrina (entre d'altres, el DCGE

12/2013, de 3 d'octubre, FJ 2, el qual es remet a la jurisprudència constitucional —STC 23/1989, de 2 de febrer, FJ 2—, en relació amb la titularitat del dret a la igualtat de les persones jurídiques privades). La disposició addicional objecte del nostre Dictamen es limita a establir que les obligacions pendents de pagament de les comunitats i les entitats locals «tenen el tractament anàleg al d'altres proveïdors, en els termes que legalment es prevegin», que s'ha d'entendre que són els previstos al Reial decret llei 17/2014, de 26 de desembre, de mesures de sostenibilitat financera de les comunitats autònomes i entitats locals i altres de caràcter econòmic, sense que en la part dispositiva de la Llei s'estableixi una regulació específica i diferenciada per a les obligacions de pagament de l'AGE que permeti disposar d'un terme de comparació per determinar de forma objectiva si la discriminació normativa s'ha produït en la Llei objecte del nostre Dictamen.

Seguint l'examen que acabem de fer sobre l'adequació al principi d'igualtat de la disposició addicional sisena, relativa al pagament de les obligacions pendents de les comunitats autònomes i entitats locals, hem de concloure que aquesta disposició no vulnera l'article 14 CE. No obstant això, hem de reiterar, com hem fet en els preceptes anteriors, que la manca d'habilitació competencial *ex* article 149.1.1 CE condueix a la seva inconstitucionalitat.

5. A l'últim, centrarem l'atenció en l'examen de la disposició transitòria única, referida a les subvencions de concessió directa a entitats del TSAS. En efecte, aquesta disposició prescriu en el seu primer apartat la concessió directa a més d'una trentena d'entitats del TSAS de subvencions de caràcter dinerari. El segon apartat estableix que l'objecte d'aquestes subvencions és el sosteniment economicofinancer de les estructures centrals de les entitats, que ha d'incloure despeses corrents i les derivades del seu funcionament ordinari. I l'apartat tercer prescriu que els requisits dels beneficiaris, la seva acreditació, les despeses que siguin subvencionables, l'òrgan competent per a la concessió de les subvencions, els terminis i la forma de justificació, entre d'altres, es regulen pel que disposen la Llei 38/2003, general de subvencions, i el seu Reglament de

desplegament, així com el que disposa la resolució o el conveni que, d'acord amb el que estableixen els articles 65 i 66 del precitat Reglament, ha d'instrumentar cada subvenció directa.

A) Amb relació a aquest precepte, en el seu escrit de sol·licitud, el Govern reconeix, d'una banda, que la Llei general de subvencions preveu la possible concessió directa de subvencions mitjançant llei; i, de l'altra, que en l'apartat primer de la Llei 43/2015 es fa constar que es tracta d'una mesura per a l'any 2015, mentre s'estableix el procediment general, i que està adreçada a les entitats del TSAS d'àmbit estatal que han estat reconegudes com a col·laboradores amb l'AGE.

Ara bé, tot seguit, fa avinent que les dites subvencions directes a diverses entitats s'han produït tot just cinc mesos després de la Sentència de la Secció Quarta de la Sala Contenciosa del Tribunal Suprem núm. 2421/2015, dictada en el recurs interposat per l'advocat de la Generalitat. En aquesta Sentència, el Tribunal reconegué la competència del Govern de la Generalitat per concedir les subvencions amb aquest objecte a les entitats del tercer sector d'àmbit estatal, i declarà la il·legalitat i la nul·litat del Reial decret 535/2013. Sobre aquest particular, cal subratllar que aquesta disposició estatal havia establert les bases reguladores de les esmentades subvencions i, en la seva decisió, el Tribunal Suprem rebutjà que la regulació d'aquestes i la reserva a instàncies de l'AGE, així com de les funcions d'execució administrativa adreçades a gestionar-les i concedir-les, es poguessin emparar en les competències de l'Estat *ex* article 149.1.1 i .18 CE.

Per donar suport en aquest punt a la motivació de la seva sol·licitud, el Govern afirma que, «en aplicació de la reiterada doctrina del Tribunal Constitucional, va reconèixer la competència de la Generalitat per a gestionar-les, ja que les subvencions per al sosteniment de les despeses de manteniment, funcionament i equipament de les estructures centrals de les entitats beneficiàries, si bé podien servir a la finalitat d'enfortir entitats del Tercer Sector, aquesta finalitat no té un sentit en si mateixa, sinó que necessàriament és instrumental i accessòria de la prestació dels serveis socials, que és l'objecte propi de la competència exclusiva de la Generalitat».

Com a conseqüència, en execució de la STS núm. 2421/2015, de 21 de maig, la Secretaria d'Estat de Serveis Socials va aprovar la Resolució de 15 de juliol de 2015, per la qual es deixava sense efecte la Resolució de 9 de març de 2015, sobre la convocatòria de subvencions, que havia quedat anul·lada per la susdita Sentència del Tribunal Suprem i, per tant, va anul·lar el procediment de convocatòria de les subvencions per manca de cobertura jurídica.

Per tant, segons el Govern, ni de la manca de suport legal d'aquesta convocatòria, ni de la necessitat de subvenir a aquestes entitats que actuen en l'àmbit dels serveis socials, en resulta una habilitació al legislador per transgredir l'ordre de distribució de competències establert pel bloc de la constitucionalitat. En aquest sentit, considera que l'Estat hauria pogut procedir a la territorialització de les seves dotacions pressupostàries i haver-les transferit a la Generalitat i a altres comunitats autònomes, o podria haver buscat altres fórmules de cooperació. Per contra —afirma—, el legislador estatal ha optat per perpetrar directament per llei la mateixa vulneració competencial que la Sentència del Tribunal Suprem va apreciar respecte del Reial decret 535/2013.

Així mateix, i ja des d'una altra perspectiva, el peticionari també considera que la Llei 43/2015 és en aquest punt una llei autoaplicativa i singular, que, com ha interpretat la jurisprudència constitucional (entre d'altres, STC 50/2015, de 5 de març, FJ 3), «comporta necessàriament un exercici anormal de la potestat legislativa, i la seva conformitat amb la Constitució hauria de resultar de l'excepcionalitat del supòsit de fet que regula la Llei».

En aquest cas, l'Estat disposava d'alternatives per assolir un resultat equivalent, articulant la concessió a través de la Generalitat i les altres comunitats autònomes. En no fer-ho, la Llei és manifestament inconstitucional perquè, segons la sol·licitud, vulnera les competències de la Generalitat en matèria de serveis socials. A més, és contrària al principi d'igualtat i la interdicció de arbitrarietat (art. 9.3 CE) perquè sostreu a les persones físiques i jurídiques o privades interessades la possible impugnació de la concessió d'aquests ajuts, i els causa una vulneració del dret a la tutela efectiva (art. 24 CE).

B) Passem, doncs, a examinar l'adequació a l'ordenament constitucional i estatutari de la disposició transitòria única de la Llei 43/2015, en tant que norma de dret intertemporal, a través de la qual es regulen subvencions de concessió directa a una nombrosa sèrie d'entitats del TSAS.

Per dur a terme aquest examen, hem de fer esment de manera indeclinable dels antecedents jurisdiccionals que l'han precedit i que es concreten en la Sentència 2421/2015, dictada per la Secció Quarta de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Suprem. Com ja hem exposat anteriorment, la Sentència estimà el recurs contenciós administratiu interposat per la Generalitat de Catalunya contra el Reial decret 535/2013, pel qual s'estableixen les bases reguladores per a la concessió de subvencions a entitats del tercer sector d'àmbit estatal col·laboradores amb la Secretaria d'Estat de Serveis Socials i Igualtat, i declarà nul·la aquesta disposició general perquè no era conforme amb l'ordenament jurídic. A l'efecte de l'emissió del nostre parer consultiu, convé ara subratllar alguns dels aspectes de la fonamentació de la precitada Sentència.

En síntesi, la decisió del suprem òrgan judicial invocà, per sostenir la seva posició, la STC 243/2012, de 17 de desembre, que resolgué un conflicte de competència entre l'Estat i el mateix Govern de la Generalitat, sobre una ordre ministerial relativa a subvencions en matèria d'assistència social, en què el jutge constitucional afirmà que: «dado que, en principio, toda medida subvencional puede tener alguna incidencia, por leve que sea, sobre el sistema económico, la utilización de la finalidad del fortalecimiento del tercer sector de acción social como criterio para atribuir la competencia al Estado llevaría a otorgar una expansión ilimitada a la competencia estatal sobre la base de la ordenación general de la economía» (FJ 2).

Doncs bé, arran d'aquesta argumentació, la Sentència del Tribunal Suprem sobre el RD 535/2013, que ara ens ocupa, afegí que aquella expansió del títol competencial estatal a què es referia: «ahora se intenta mediante la invocación de las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, artículo 149.1.18 de la CE, que no puede convertirse en un título competencial tan dúctil, que comprenda la regulación completa de las subvenciones cuyo destino material es la asis-

tencia social» (FJ 9). I tot seguit, amb relació al sistema constitucional de distribució de competències afegeix que si es manté: «[e]l criterio opuesto al que expresamos nos podría llevar a desdibujar, y por qué no pulverizar, el diseño competencial que prevé la CE, en los artículos 148.1 y 149.1».

Això dit, i respecte de la incidència del poder de despesa de l'Estat sobre el sistema de competències establert pel bloc de la constitucionalitat, amb suport de la reiterada jurisprudència constitucional exposada a la STC 13/1992 (FJ 8), la Sentència del Tribunal Suprem afirma que «[n]o está de más añadir [...] que aunque el Estado no ostente un título competencial, que incida sobre este ámbito material de la actividad administrativa, como es la asistencia social, ello no impide que pueda financiar acciones de fomento en materias atribuidas a la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas». Però, afegeix tot seguit que, «en estos casos en los que la competencia exclusiva corresponde a la Comunidad Autónoma y el Estado no invoca un título competencial suficiente, resulta de aplicación el apartado *a* del fundamento 8 de la STC 13/1992, de 6 de febrero», una regla interpretativa que insta l'Estat a territorialitzar la gestió de les subvencions, qüestió aquesta que ja hem reproduït abans amb relació a l'examen de l'article 6 de la Llei, i que en nom de la brevetat no tornem a exposar de bell nou.

Doncs bé, amb aquests antecedents jurisdiccionals que desqualificaven la validesa jurídica del RD 535/2013, l'Estat va reconduir el seu contingut a través d'una operació d'elevació de rang jurídic, incorporant-lo com a subvenció directa a la disposició transitòria única a la Llei 43/2015, objecte del nostre Dictamen, i amb efectes durant l'exercici de 2015. I, a més, tot això amb una habilitació competencial basada en el títol de l'article 149.1.1 CE.

Arribats a aquest punt central de l'examen d'adequació del precepte al marc constitucional i estatutari, escau ja determinar si aquesta via emprada pel legislador estatal gaudeix del suport de l'ordenament jurídic. Per donar resposta a aquesta qüestió principal, cal recordar sumàriament que l'objecte de la disposició transitòria única de la Llei és l'establiment de subvencions de concessió directa a tot un seguit d'entitats del

TSAS d'àmbit estatal, en què s'especifiquen les quanties a rebre per raó de llur activitat. Es tracta d'institucions per a víctimes del terrorisme; per a actuacions d'acció social; per a programes d'infància i famílies, i per a programes de persones amb discapacitat (apt. 1). A més, aquestes subvencions estan destinades al sosteniment economicofinancer de les estructures centrals de les entitats (apt. 2) i, així mateix, s'estableixen els requisits dels beneficiaris, la seva acreditació, les despeses subvencionables, l'òrgan competent per a la concessió i els terminis de justificació, entre altres aspectes relatius al procediment, pel que disposen la Llei 38/2003, general de subvencions, i el seu Reglament, regulat en el Reial decret 887/2006, de 21 de juliol (apt. 3).

El contingut de la disposició transitòria única respon a les característiques que la jurisprudència constitucional ha qualificat com a llei singular, que troba un primer referent en la STC 166/1986, de 19 de desembre, i que en la nostra doctrina consultiva més recent ha estat examinada, entre d'altres, en el DCGE 13/2014, de 15 de maig (FJ 2.2), o el 24/2014, de 27 de novembre (FJ 2).

Sobre la naturalesa d'aquesta font de dret, la recent STC 50/2015 (FJ 3) ha sistematitzat el concepte de llei singular, recollint la doctrina establerta per la jurisprudència anterior. Ho ha fet arran d'un cas en què, com el que ara ens ocupa, la norma havia estat dictada amb el propòsit d'eludir el compliment d'una decisió judicial. En el resum que la Sentència fa de la doctrina jurisprudencial assenyala diversos tipus de lleis singulars, en els termes que segueixen:

> «Así, aludiendo a los supuestos contemplados en las SSTC 48/2005, de 3 de marzo, y 129/2013, de 4 de junio, incluimos en esta categoría a la ley autoaplicativa, "termino éste que hace alusión a las leyes que contienen una actividad, típicamente ejecutiva, de aplicación de la norma al caso concreto". Igualmente, citando el caso de la STC 166/1986, de 19 de diciembre, calificamos de ley singular aquella que lo es en atención a los destinatarios a los que va dirigida, indicando que tales leyes de destinatario único serían "otro de los supuestos que nuestra doctrina ha calificado como ley singular". Finalmente, con apoyo en la doctrina de la STC 129/2013, FJ 4, hemos señalado que son leyes singulares "'[a]quellas dictadas

> en atención a un supuesto de hecho concreto y singular, que agotan su contenido y eficacia en la adopción y ejecución de la medida tomada por el legislador ante ese supuesto de hecho, aislado en la Ley singular y no comunicable con ningún otro' (STC 166/1986, de 19 de diciembre, FJ 10)".» (FJ 3)

Pel que fa els límits que afecten l'ús de les lleis singulars, hem de reiterar, com ja ho vam fer amb ocasió del nostre Dictamen 24/2014 (FJ 2), que provenen de la circumstància que la llei singular no constitueix un exercici ordinari de la potestat legislativa i que, per tant, està sotmesa a una sèrie de condicionaments derivats de la mateixa Constitució. En aquest sentit, la STC 129/2013, de 4 de juny, que és tributària de la precitada STC 166/1986 (FJ 11), concreta aquests límits en el fet que el principi d'igualtat exigeix que la llei singular respongui a una situació excepcional igualment singular i concreta d'acord amb el criteri següent:

> «la adopción de Leyes singulares debe estar circunscrita a aquellos casos excepcionales que, por su extraordinaria transcendencia y complejidad, no son remediables por los instrumentos normales de que dispone la Administración, constreñida a actuar con sujeción al principio de legalidad, ni por los instrumentos normativos ordinarios, haciéndose por ello necesario que el legislador intervenga singularmente, al objeto exclusivo de arbitrar solución adecuada, a una situación singular.» (FJ 4)

En vista d'aquesta jurisprudència i aquesta doctrina consultiva, hem d'afirmar que, en efecte, la disposició transitòria única respon a les característiques d'una llei singular. I ho és perquè és una Llei de cas únic en tant que va directament dirigida a un destinatari únic, integrat aquest pels diversos grups d'entitats vinculades al TSAS, a fi que percebin les dites subvencions directes.

La qüestió subsegüent, que es deriva de la constatació que acabem de fer, és, òbviament, si en aquest supòsit l'exercici de la potestat legislativa a través de la figura normativa de la llei singular està justificat. La resposta ha de ser forçosament negativa, perquè en cap cas es pot considerar que respongui a un cas excepcional, que per raó del seu contingut presenti

un nivell d'extraordinària transcendència i complexitat, que no permeti a l'Administració pública fer ús dels instruments normals de què disposa.

Ans al contrari: el detallat i prolífic contingut de la disposició transitòria única no té cap altre origen que suplir el Reial decret 535/2013, que fou declarat nul per la precitada Sentència del Tribunal Suprem 2421/2015. En aquest sentit, no hi ha obstacle a afirmar que l'elevació de rang jurídic a què ens referíem anteriorment, duta a terme per la Llei 43/2015, del contingut material del citat Reial decret, respon a la pretensió de superar l'efecte de la nul·litat declarada per la Sentència del Tribunal Suprem, a través d'una via que altera de forma lesiva l'ús constitucionalment admissible de l'exercici de la potestat legislativa.

La conseqüència de la incorporació a la Llei 43/2015 d'aquesta disposició transitòria sobre el sistema de distribució de competències és la vulneració de les competències de la Generalitat en matèria de serveis socials, ignorant la jurisprudència constitucional relativa als efectes de la capacitat de despesa de l'Estat sobre les competències de les comunitats autònomes. La concessió de subvencions constitueix una típica acció de foment de les administracions públiques en l'exercici de la funció executiva. Atès que, com reiteradament hem subratllat, la Generalitat, d'acord amb el que prescriu el bloc de la constitucionalitat, disposa de la competència exclusiva sobre serveis socials (art. 166.1 EAC), aquesta inclou en tot cas: «a) [...] les prestacions econòmiques amb finalitat assistencial o complementàries d'altres sistemes de previsió pública».

Així mateix, i en el marc del que ha establert l'article 114.2 EAC i la reiterada jurisprudència constitucional (STC 13/1992, FJ 8.*a*) sovint evocada en aquest Dictamen, en allò que es refereix a la potestat subvencional de l'Estat, a la Generalitat li correspon «en les matèries de competència exclusiva, l'especificació dels objectius als quals es destinen les subvencions [...], i també la regulació de les condicions d'atorgament i la gestió, incloent-hi la tramitació i la concessió». Per contra, per la regulació que es conté en la disposició transitòria única, tot aquest conjunt d'actes propis de la funció executiva són atribuïts a l'Estat.

La conclusió és, per tant, que la disposició transitòria única vulnera l'article 166.1 EAC, així com també l'article 114.2 EAC, i no troba empara en l'article 149.1.1 CE.

6. Resta determinar si, com considera el Govern en la seva sol·licitud, la dita disposició de la Llei 43/2015 també lesiona el principi d'igualtat i d'interdicció de l'arbitrarietat (art. 9.3 CE), així com també el dret a la tutela judicial efectiva (art. 24 CE), en la mesura que la seva condició de llei singular pugui sostraure a les persones físiques jurídiques públiques o privades interessades la possibilitat d'impugnar la concessió d'aquests ajuts.

Per determinar si això és així, no es pot obviar el que preveu l'apartat 3 de la disposició transitòria única, cosa que ens porta a negar, ja des d'ara, que el dret d'accés a la jurisdicció per obtenir la tutela judicial per part de les persones interessades pugui quedar impedit.

Això anterior es fonamenta en el fet que en l'apartat tres s'estableix un procediment basat en la Llei 38/2003, de 17 de novembre, general de subvencions, i en el seu Reglament de desplegament. A través d'aquest procediment, els drets subjectius de les parts interessades en aquestes subvencions que no hagin estat atesos per l'Administració pública poden ser objecte del corresponent recurs davant la jurisdicció contenciosa administrativa. Concretament, l'apartat tres prescriu que: «[e]ls requisits dels beneficiaris, la seva acreditació, les despeses subvencionables, l'òrgan competent per a la concessió de les subvencions, els terminis, la forma de justificació, entre d'altres, es regulen» per la legislació general relativa a les subvencions a què ens hem referit. Així mateix, el seu Reglament de desplegament, aprovat pel Reial decret 887/2006, en el seu article 66, regula el procediment de concessió de les subvencions de concessió directa imposada a l'Administració per una norma de rang legal. En definitiva, un procediment administratiu reglat a través del qual instrumentar, si escau, la via jurisdiccional.

Per tant, hem de concloure afirmant que el dret a la tutela judicial no ha estat vulnerat ni, en conseqüència, tampoc els principis d'igualtat (art. 14 CE) ni d'interdicció de l'arbitrarietat (art. 9.3 CE).

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

CONCLUSIONS

Primera. Els articles 6 i 7 de la Llei 43/2015, de 9 d'octubre, del tercer sector d'acció social vulneren les competències previstes a l'article 166.1 EAC i no troben empara en l'article 149.1.1 CE.

Adoptada per majoria de vuit vots a favor i un en contra.

Segona. La disposició addicional sisena de la Llei 43/2015 no troba empara en l'article 149.1.1 CE.

Adoptada per majoria de vuit vots a favor i un en contra.

Tercera. La disposició transitòria única de la Llei 43/2015 vulnera les competències previstes a l'article 166.1 EAC, així com també l'article 114.2 EAC, i no troba empara en l'article 149.1.1 CE.

Adoptada per unanimitat.

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

Dictamen 22/2015, de 17 de desembre,
sobre la Llei 37/2015, de 29 de setembre,
de carreteres

El Consell de Garanties Estatutàries, amb l'assistència del president Joan Egea Fernàndez, 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

DICTAMEN

Sol·licitat pel Govern de la Generalitat, sobre la Llei 37/2015, de 29 de setembre, de carreteres (BOE núm. 234, de 30 de setembre 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. 5040), 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 l'adequació a la Constitució espanyola i a l'Estatut d'autono-

Ponent: Francesc de Paula Caminal Badia

mia de Catalunya dels articles 4.2, paràgrafs segon i tercer, i .8, lletres *b* i *c*; 7.3, i 16.3, .4 i .6 de la Llei 37/2015, de 29 de setembre, de carreteres.

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 va designar ponent el conseller senyor Francesc de Paula Caminal Badia.

3. En la mateixa sessió, en aplicació de 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 3 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 data 2 de desembre (Reg. núm. 5068), que adjuntava, com a documentació complementària, un informe en relació amb l'afectació de les competències de la Generalitat derivada de l'aprovació de la Llei 37/2015, de 29 de setembre, de carreteres, per a la interposició d'un eventual recurs d'inconstitucionalitat, elaborat per l'Assessoria Jurídica del Departament de Territori i Sostenibilitat, de 9 de novembre 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 acabem d'assenyalar, el Govern de la Generalitat sol·licita el pronunciament del Consell sobre l'adequació a la Constitució espanyola i a l'Estatut d'autonomia de Catalunya de la Llei 37/2015, de 29 de setembre, de carreteres (en endavant, Llei 37/2015 o la Llei), i en concret dels articles 4.2, paràgrafs segon i tercer, i .8, lletres *b* i *c*; 7.3, i 16.3, .4 i .6.

Seguint el procediment habitual en l'emissió del nostre parer, per tal de situar l'objecte del dictamen, efectuarem, en primer lloc, una exposició concisa del contingut i la finalitat de la Llei sol·licitada. Continuarem amb la seva contextualització normativa i, seguidament, descriurem breument els preceptes sol·licitats i la fonamentació genèrica dels motius d'inconstitucionalitat i antiestatutarietat que al·lega el sol·licitant. Finalment, definirem l'estructura que adoptarà el nostre pronunciament per tal de donar una resposta adequada a la petició.

1. La norma estatal objecte de dictamen, que deroga la fins ara vigent Llei 25/1988, de 29 de juliol, de carreteres (en endavant, Llei 25/1988), neix, segons disposa el seu preàmbul, de la necessitat d'«actualitzar la legislació de carreteres, procurant mantenir una certa continuïtat en la seva estructura i contingut, però amb les modificacions necessàries per adequar els seus preceptes al que requereix actualment l'adequada prestació del servei públic viari» (par. novè). Per això, la Llei introdueix el concepte de servei públic viari que «encara que se'l coneix i se'l considera tradicionalment com a base de la gestió de carreteres, no quedava reflectit explícitament a la legislació de carreteres vigent» (par. desè). Així doncs, l'objecte de la Llei 37/2015 és «l'ordenació i gestió de la Xarxa de Carreteres de l'Estat i les seves corresponents zones de domini públic i protecció» (art. 1).

D'entre els aspectes rellevants i les novetats que la mateixa Llei recull en el preàmbul, es troben, pel que ara interessa, la modificació parcial de la definició de les carreteres, «perquè estigui més d'acord amb la terminologia legal, nacional i in-

ternacional» (par. trenta-tresè), així com la seva classificació, la qual cosa comporta la reducció de les zones de domini públic, servitud i afecció. Igualment, es preveu la possibilitat i el procediment a seguir per la modificació de la xarxa estatal, bé per la cessió de la seva titularitat a altres administracions públiques, bé per la incorporació a l'esmentada xarxa de carreteres de titularitat diferent. Aspecte aquest que, com veurem, és objecte concret de sol·licitud de dictamen. Com també ho és la introducció i regulació d'una nova figura en l'àmbit de la planificació, el Pla estratègic de les carreteres de l'Estat, que es converteix en «l'instrument tècnic i jurídic de la política sectorial de carreteres» (art. 7.1).

Així mateix, la Llei efectua una regulació detallada dels procediments de coordinació entre el planejament viari i l'ordenació territorial i urbanística «que s'han de dur a terme de manera coordinada per evitar disfuncions posteriors de correcció costosa i difícil si passa altrament» (par. quaranta-tresè del preàmbul).

A aquest efecte, la Llei 37/2015 s'estructura en 49 articles distribuïts en quatre capítols, més sis disposicions addicionals, dues de transitòries, una disposició derogatòria i sis disposicions finals. A més, consta de dos annexos que contenen, respectivament, la relació de definicions (annex I) i el Catàleg de la Xarxa de Carreteres de l'Estat (annex II).

El capítol I (art. 1 a 6) tracta de les disposicions generals, entre les quals es troben l'objecte de la llei, les definicions, o les previsions sobre les carreteres i Xarxa de Carreteres de l'Estat, en l'article 4, precepte aquest últim que és objecte de sol·licitud. El capítol II «Planificació, projecte, construcció i explotació de carreteres» (art. 7 a 27) consta de cinc seccions: la primera es dedica a la planificació de carreteres, el contingut i la tramitació; la segona secció es refereix a programes, estudis i projectes de carreteres; la secció tercera està dedicada a la construcció de carreteres; la secció quarta regula més detalladament els aspectes relatius a l'establiment de contribucions especials, i la secció cinquena es refereix a l'explotació de carreteres, el seu contingut i la forma de gestió. El capítol III «Ús i defensa de les carreteres» (art. 28 a 45) consta de dues seccions: la primera es refereix a les limitacions a la

propietat, i la segona, a les infraccions i sancions. El capítol IV (art. 46 a 49) regula les travesseres i els trams urbans.

Finalment, el text legal es complementa amb sis disposicions addicionals, referides, respectivament, al catàleg de carreteres estatals, la normativa tècnica bàsica i senyalització, la transferència de carreteres i trams, els interessos de la defensa nacional, les inscripcions en el cadastre i la cooperació interadministrativa. A les anteriors s'afegeixen dues disposicions transitòries relatives als trams urbans i les expropiacions, una disposició derogatòria de la Llei 25/1988 i de les normes que s'oposin a la Llei, i sis disposicions finals. La disposició final primera declara vigent el Reial decret 1812/1994, de 2 de setembre, pel qual s'aprova el Reglament general de carreteres i insta a l'aprovació, en el termini d'un any, del Reglament general de desplegament de la Llei. La segona i tercera modifiquen respectivament la Llei 8/1972, de 10 de maig, en matèria d'autopistes, i el Text refós de la Llei del sòl, aprovat pel Reial decret legislatiu 2/2008, de 20 de juny. La disposició final quarta habilita el Govern per efectuar l'actualització de les sancions previstes a la Llei i la final cinquena detalla els títols competencials que emparen la norma, que són, amb caràcter general, els continguts a l'article 149.1.21 i .24 CE i, específicament, els de l'article 149.1.13 i .18 CE, pel que fa als articles 27.2 i la disposició final segona de la Llei.

2. Per tal de contextualitzar normativament, tot i que de manera succinta, la Llei sol·licitada, i en la mesura que la deroga, és de referència obligada la Llei 25/1988, que, amb les diferents modificacions sofertes, ha constituït fins a la data la normació estatal general sobre la matèria. Aquest text legal va ser objecte de la STC 65/1998, de 18 de març, amb el Dictamen previ del Consell Consultiu núm. 151, de 18 d'octubre de 1988. Així mateix, pel Reial decret 1812/1994, se'n va aprovar el Reglament general, que es manté vigent fins que el substitueixi un de nou dictat en desenvolupament de la Llei dictaminada. Aquesta norma va ser objecte igualment d'un conflicte de competència presentat pel Govern de la Generalitat i resolt per la STC 151/2003, de 17 de juliol.

En l'àmbit concret de les autopistes, com a tipologia específica de carreteres, es pot citar la Llei 8/1972, de 10 de maig, de construcció, conservació i explotació d'autopistes en règim de concessió. Igualment i, en tant que la Llei 37/2015 es refereix al vessant de la circulació i la seguretat viàries, no podem obviar l'esment al Reial decret legislatiu 6/2015, de 30 d'octubre, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei sobre trànsit, circulació de vehicles de motor i seguretat viària.

A l'últim, tot i que amb una incidència col·lateral, per la projecció del sector material de les carreteres en l'ordenació del territori, cal esmentar com a normativa estatal de referència el Reial decret legislatiu 7/2015, de 30 d'octubre, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei del sòl i rehabilitació urbana.

Quant a la normativa catalana, la regulació de les carreteres de Catalunya no reservades a la titularitat de l'Estat es conté en el Decret legislatiu 2/2009, de 25 d'agost, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei de carreteres, que estableix els instruments necessaris per garantir «la seva adequada ordenació, funcionalitat i protecció» (art. 1). A aquesta norma, cal afegir el Decret 293/2003, de 18 de novembre, pel qual s'aprova el Reglament general de carreteres, que, en el seu moment, es va dictar en desenvolupament de la Llei 7/1993, de 30 de setembre. Per la seva banda, i amb caràcter general, la Llei 3/2007, de 4 de juliol, de l'obra pública, estableix els requisits i, si escau, els procediments que s'han de complir per planificar, programar, projectar, contractar, dirigir, executar i controlar aquesta tipologia d'obres. Finalment, respecte de l'àmbit de l'ordenació del territori i l'urbanisme, podem fer al·lusió a la Llei 23/1983, de 21 de novembre, de política territorial, o al Decret legislatiu 1/2010, de 3 d'agost, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei d'urbanisme, modificat per la Llei 3/2012, de 22 de febrer.

3. Una vegada exposat l'objecte i la finalitat de la Llei i dibuixat el seu context normatiu, ens referirem als preceptes que han estat sol·licitats expressament i als motius que fonamenten els dubtes del peticionari, tenint present que ho farem de manera molt breu, atès que diferirem el seu anàlisi detallat al fonament jurídic tercer.

Com ja hem anunciat, els preceptes sobre els quals se sol·licita dictamen són els següents:

– L'article 4, referit a les carreteres i xarxes de carreteres de l'Estat, pel que fa als paràgrafs segon i tercer de l'apartat 2, relatius a la denominació de les carreteres dependents d'altres administracions públiques i a la senyalització a les carreteres de l'Estat que faci referència a les vies de titularitat diferent, respectivament. D'aquest mateix article també se'n qüestiona l'apartat 8, concretament les lletres *b* i *c*, que regulen la modificació de la Xarxa de Carreteres de l'Estat, bé per cessió a altres administracions públiques, la primera, bé per incorporació de carreteres la titularitat de les quals correspongui a altres administracions públiques, la segona.

– L'article 7, relatiu al Pla estratègic de les carreteres de l'Estat, i, concretament, el seu apartat 3, que preveu el procediment d'aprovació i modificació del Pla.

– L'article 16, relatiu a l'ordenació del territori i l'ordenació urbanística, i en concret els apartats 3 i 4 (aprovació dels instruments d'ordenació del territori contravenint un estudi de carreteres definitiu o aprovat inicialment, respectivament) i 6 (previsió de l'informe vinculant del Ministeri de Foment prèviament a l'aprovació inicial d'instruments de planificació, desenvolupament o gestió territorial, urbanística o de protecció mediambiental que puguin afectar les carreteres de l'Estat).

Sobre els preceptes esmentats, amb caràcter general, el sol·licitant considera que «presenten dubtes sobre la seva adequació a l'ordre de repartiment competencial, atès que la regulació en ells establerta afecta negativament les competències assumides per la Generalitat en matèria d'infraestructures del transport i de les comunicacions, obres públiques i ordenació del territori, d'acord amb els articles 140, 148 i 149 de l'EAC, respectivament». I posa de manifest la doctrina constitucional que constitueix el punt de referència obligada centrada en les STC 65/1998 i 151/2003, abans esmentades, i 132/1998, de 18 de juny.

Per donar resposta complida a la petició que se'ns formula, estructurarem el Dictamen en dos fonaments jurídics. El fonament jurídic segon s'adreçarà a l'examen del marc constitucional i estatutari aplicable als preceptes dictaminats, que

circumscriurem a l'anàlisi dels títols competencials de l'article 149.1.21 i .24 CE, relatius a la competència de l'Estat en matèria de règim general de comunicacions i d'obres públiques, i als correlatius articles 140 i 148 EAC, referits a la competència de la Generalitat sobre la xarxa viària i les obres públiques, respectivament. Així mateix, i en la mesura que se sol·licita també dictamen sobre l'article 16 de la Llei 37/2015, relatiu a l'ordenació del territori i urbanisme, ens referirem a les competències que l'article 149 EAC atribueix a la Generalitat en aquesta matèria.

En el fonament jurídic tercer, en vista del marc exposat, resoldrem els dubtes de constitucionalitat i d'estatutarietat plantejats per a cada una de les disposicions expressament sol·licitades.

Segon. El marc constitucional i estatutari de competències relatiu a la matèria carreteres i a l'ordenació del territori i urbanisme

1. Un cop precisat l'objecte del Dictamen, examinarem a continuació el marc competencial en què se situa la Llei 37/2015, concretament referit a l'àmbit material dels preceptes sol·licitats, i ens farem ressò, a aquest efecte, de la jurisprudència constitucional i la doctrina consultiva que ens pugui ser d'utilitat per a l'emissió del nostre parer.

Recordem, novament, que els dubtes del Govern rauen en l'article 4.2, paràgrafs segon i tercer, relatius a les carreteres i a la Xarxa de Carreteres de l'Estat: el segon paràgraf, centrat en la denominació de les carreteres, i el tercer paràgraf, centrat en la senyalització; el mateix article 4, en l'apartat 8, lletres *b* i *c*, referent a la modificació de la Xarxa de Carreteres de l'Estat: la lletra *b*, regulant el canvi de titularitat per cessió a altres administracions públiques, i la lletra *c*, per incorporació de carreteres la titularitat de les quals correspongui a altres administracions públiques; l'article 7.3 relatiu al Pla estratègic de les carreteres de l'Estat i, més concretament, a la seva aprovació i modificació, i, finalment, l'article 16.3, .4 i .6, relatiu a l'ordenació del territori i l'ordenació urbanística.

La disposició final cinquena, relativa al títol competencial, en l'apartat 1 disposa que la Llei es dicta a l'empara de la competència exclusiva que la Constitució atribueix a l'Estat en l'article 149.1.21 i .24, sobre el règim de comunicacions i sobre les obres públiques d'interès general, la realització de les quals afecti més d'una comunitat autònoma.

Per la seva banda, en referència als preceptes qüestionats, el sol·licitant, com hem indicat, al·lega la vulneració dels articles 140, 148 i 149 EAC.

Per a una adequada sistemàtica en l'anàlisi, començarem per l'examen de l'article 149.1 CE en els seus apartats 24 i 21, com a fonament competencial estatal en relació amb els preceptes sol·licitats, i seguidament ens referirem als respectius articles 140 i 148 EAC, com a títols competencials de la Generalitat en la matèria. Finalment, en la mesura que el darrer precepte sol·licitat, l'article 16.3, .4 i .6 de la Llei 37/2015, es refereix a l'ordenació del territori i urbanisme, ens referirem a la competència de la Generalitat de l'article 149 EAC i a la projecció sobre aquesta de la competència estatal en matèria de carreteres.

2. L'article 149.1.24 CE estableix que l'Estat té competència exclusiva sobre les obres públiques d'interès general o la realització de les quals afecti més d'una comunitat autònoma.

D'acord amb la jurisprudència constitucional consolidada que va iniciar-se amb la STC 65/1998 en ocasió, com hem dit, del pronunciament de l'alt tribunal sobre la Llei 25/1988, és aquest títol competencial el que «sin duda alguna, específicamente ampara la competencia del Estado para sostener una Red propia de carreteras, la existencia de carreteras estatales», atès que les carreteres són, certament, una de les modalitats de l'obra pública més característica. Competència que, en el cas de les carreteres estatals, s'ha d'interpretar que no només comprèn la seva construcció o el seu finançament sinó també la planificació, projecció, conservació, ús i explotació. En efecte, la competència a la qual es refereix l'article 149.1.24 CE es constitueix en una competència substantiva i no purament instrumental o adjectiva d'altres competències, ja que en aquest últim cas resultaria supèrflua la

seva inclusió en les llistes dels articles 148.1 i 149.1 CE (STC 65/1998, FJ 8).

De la dicció de l'esmentat precepte constitucional i de la interpretació que n'ha fet la jurisprudència, en deriva que la distribució competencial en la matèria de carreteres pivota sobre dos criteris. D'una banda, el territorial, segons el qual les obres públiques que tenen incidència en més d'una comunitat autònoma són de competència estatal, d'acord amb la interpretació del territori i la seva funcionalitat dins la distribució competencial «como elemento delimitador de las competencias de los poderes públicos territoriales [...], y, en concreto, como delimitador de las competencias de las Comunidades Autónomas en su relación con las demás Comunidades y con el Estado» (STC 132/1996, de 22 de juliol, FJ 4).

D'altra banda, el de l'interès general. Aquest criteri «viene a complementar al puramente territorial, sin excluirlo esencialmente, pero añadiendo al mismo una dimensión cualitativa que permite atender a la relevancia de las carreteras en su función de infraestructuras del transporte y las comunicaciones terrestres (esto es, a la trascendencia de los itinerarios del tráfico o transporte que se efectúa sobre las mismas), introduciendo, así, una mayor racionalidad en el reparto de competencias en esta materia» (STC 65/1998, FJ 11, i 112/2012, de 24 de maig, FJ 2).

Aquest Consell s'ha pronunciat respecte de l'abast que cal donar a l'article 149.1.24 CE de conformitat amb la jurisprudència constitucional, entre d'altres, en el Dictamen 19/2010, de 19 de juliol, i molt recentment en el Dictamen 20/2015, de 3 de desembre, en el qual hem recordat l'existència del criteri d'extensió territorial i també el d'impacte o qualitatiu, que fa referència a la incidència sobre el sector material en què s'inscriu l'objecte i que implica una declaració per part de l'Estat (en principi per llei) que concreti l'existència d'un interès general. Així, vam reproduir la STC 40/1998, de 19 de febrer, en relació amb les carreteres, que, pel que ara interessa, estableix:

> «puesto que el constituyente no ha precisado qué deba entenderse por obras públicas de "interés general", sin que pueda

> darse a la expresión un sentido unívoco, los órganos estatales (y muy singularmente el legislador) disponen de un margen de libertad para determinar en qué supuestos concurren las circunstancias que permiten calificar a una carretera como de interés general e integrarla en la Red de Carreteras del Estado, correspondiendo a este Tribunal sólo "un control externo, en el sentido de que su intervención se limita a determinar si se han transgredido los márgenes dentro de los cuales los órganos del Estado pueden actuar con libertad" (fundamento jurídico 17, *in fine*).» (FJ 10)

D'acord amb aquest criteri, carreteres d'itinerari íntegrament autonòmic poden qualificar-se de carreteres de l'Estat i, per la mateixa raó, «la simple circunstancia de que el itinerario de una carretera atraviese más de una Comunidad Autónoma no determina por sí sola la incorporación de dicha carretera a la Red de Carreteras del Estado» (FJ 11).

3. En segon terme, pel que fa a l'article 149.1.21 CE, pel que ara interessa, atribueix a l'Estat la competència exclusiva en matèria de «règim general de comunicacions» i «trànsit i circulació de vehicles de motor». Respecte del primer, el Tribunal Constitucional ha interpretat que aquest títol té un caràcter ordenador o normatiu que pot tenir projecció sobre qualsevol tipus de carreteres, tot i que no prejutja quines han de ser estatals ni, per tant, aporta criteris per a la seva delimitació (STC 65/1998, FJ 7). En concret, en la mesura que les carreteres no són realitats físiques aïllades sinó que formen un entramat continu de xarxes interconnectades i que permeten la comunicació per aquest mitjà entre les diferents parts del territori estatal, això «implica la necesaria existencia de un sistema de comunicaciones dotado de una racionalidad general que satisfaga las necesidades e intereses que integran el territorio nacional. […] [L]a existencia de aquel conjunto de necesidades e intereses […] legitima al Estado para establecer un régimen general común de comunicaciones que comprendería, al menos, los conceptos y contenidos fundamentales del sistema viario, tales como, por ejemplo, la definición de carreteras y sus distintas modalidades […] y las nociones como la de caminos de servicio […], áreas de servicio […] o la de elementos funcionales de las carreteras» (STC 132/1998, de 18 de juny, FJ 3.*C*).

Quant al segon, la competència estatal en matèria de trànsit i vehicles de motor, quan es projecta sobre les carreteres, faculta l'Estat para «establecer todas aquellas normas de carácter técnico que afecten de modo directo a la seguridad en la circulación. Esta solución se apoya [...] "en el hecho de que las garantías de la seguridad en la circulación, según la voluntad de la Constitución [...], deben ser uniformes en todo el territorio nacional"» (STC 132/1998, FJ 3.*D*).

4. Dit això, i situant-nos en l'àmbit autonòmic, hem de recordar que l'única referència explícita que conté la Constitució a la matèria carreteres es troba en l'article 148.1.5 CE, el qual faculta les comunitats autònomes perquè puguin assumir competències en relació amb «les carreteres l'itinerari [de les] quals transcorri íntegrament en el territori de la comunitat autònoma», que precisa el que estableix el mateix apartat quart, quan atribueix a les comunitats autònomes la possibilitat d'assumir competències en relació amb les «obres públiques d'interès de la comunitat autònoma en el seu territori respectiu».

Així doncs, pel que fa a Catalunya, l'Estatut d'autonomia conté el paràmetre aplicable en l'article 140.2, .3 i .5.*c*, i l'article 148.1, .2 i .3. Així, la Generalitat participa en els organismes d'abast supraautonòmics que exerceixen funcions sobre les infraestructures de transport situades a Catalunya i que són de titularitat estatal (art. 140.2 EAC); la qualificació d'interès general d'una altra infraestructura de transport situada a Catalunya requereix l'informe previ de la Generalitat, que pot participar en la seva gestió, o assumir-la, i d'acord amb el que estableixen les lleis (art. 140.3 EAC), correspon a la Generalitat la competència exclusiva sobre la xarxa viària en tot l'àmbit territorial de Catalunya, i també la participació en la gestió de la xarxa de l'Estat a Catalunya, d'acord amb el que estableix la normativa estatal, competència que inclou en tot cas la connectivitat dels elements que integren la xarxa viària de Catalunya entre ells o amb altres infraestructures del transport o altres xarxes (art. 140.5.*c* EAC).

Aquest precepte ha estat declarat conforme a la Constitució per la STC 31/2010, de 28 de juny (FJ 85).

Igualment, cal atenir-se al paràmetre de l'article 148.1, .2 i .3 EAC quan disposa que correspon a la Generalitat la competència exclusiva en matèria de les obres públiques que s'executin al territori de Catalunya i que no hagin estat qualificades d'interès general ni afectin una altra comunitat autònoma (art. 148.1 EAC); la qualificació d'interès general requereix l'informe previ de la Generalitat. Així mateix, aquesta participa en la planificació i la programació de les obres qualificades d'interès general d'acord amb el que disposa la legislació de l'Estat, i de conformitat amb el que estableix el títol V de l'EAC, referit a les relacions institucionals de la Generalitat (art. 148.2 EAC). Correspon, així mateix, a la Generalitat la gestió dels serveis públics de la seva competència als quals quedin afectades o adscrites totes les obres públiques que no siguin d'interès general. En el supòsit de les obres públiques qualificades d'interès general o que afectin una altra comunitat autònoma, es poden subscriure convenis de col·laboració per a la gestió dels serveis (art. 148.3 EAC).

Finalment, a tall de corol·lari del que hem dit fins ara, quant al títol competencial d'obres públiques, comprèn, en relació amb les carreteres, la planificació, la projecció, la construcció, la conservació, el finançament, l'ús i l'explotació (STC 65/1998, FJ 8). A més, la competència exclusiva de l'Estat es pot fonamentar en l'interès general (STC 40/1998, FJ 17), i en la naturalesa territorial quan l'obra pública afecta més d'una comunitat autònoma (STC 132/1996, FJ 4). Però l'abast supraterritorial no suposa, per si mateix, desposseir la comunitat autònoma de la seva titularitat en benefici de l'Estat (STC 243/1994, de 21 de juliol, FJ 6), com igualment cal tenir present que la participació de la Generalitat en la planificació i la programació de les obres qualificades d'interès general s'haurà de realitzar de conformitat amb el que preveu la normativa estatal, de tal manera que aquesta sigui la que determini si és procedent o no la dita participació i, si escau, la modalitat i l'abast (STC 31/2010, FJ 85).

Així mateix, resulta conforme amb l'ordre constitucional i estatutari la competència exclusiva de les comunitats autònomes sobre totes les carreteres que passin o transitin pel seu territori, superant el criteri rígid de la integritat de l'itinerari,

a excepció feta de les carreteres integrades a la Xarxa de Carreteres de l'Estat i per raons d'interès general (STC 65/1998, FJ 11). El Pla de carreteres de l'Estat és un instrument tècnic i jurídic de la política sectorial de carreteres i ha de contenir les previsions i els objectius que du a terme, així com les prioritats en relació amb les carreteres estatals i llurs elements funcionals, amb la qual cosa assoleix una funció de previsió o de planificació dels objectius de l'Administració general de l'Estat en aquesta matèria, i a mig termini (STC 112/2012, FJ 4). Àdhuc la titularitat d'una administració sobre una carretera en determina la competència no solament per a la seva construcció, sinó igualment per a tots els aspectes que hi són connexos (STC 65/1998, FJ 8).

5. Com ja hem advertit, ens referirem ara al marc competencial en matèria d'ordenació del territori i urbanisme, en la mesura que en l'article 16.3, .4 i .6 de la Llei 37/2015 qüestionat coexisteix la competència de la Generalitat sobre aquesta matèria i l'estatal referida a les carreteres.

En conseqüència, correspon ara examinar els paràmetres dels articles 148.1.3 CE i 149 EAC.

L'article 148.1.3 CE disposa que les comunitats autònomes podran assumir competències en matèria d'ordenació del territori, urbanisme i habitatge, si bé l'exclusivitat no exclou totalment la incidència de l'acció estatal en els àmbits suara esmentats i caldrà examinar els diferents títols competencials que puguin juxtaposar-s'hi per raó de la seva incidència territorial (STC 61/1997, de 20 de març, FJ 5), com ho haurem de justificar en analitzar els preceptes concrets.

L'article 149 EAC, pel que ara interessa, fixa l'abast de la competència exclusiva de la Generalitat en matèria d'ordenació del territori i del paisatge, com també d'urbanisme. Pel que fa a les primeres, inclou l'establiment de directrius d'ordenació i gestió del territori, del paisatge i de les actuacions que hi incideixin (apt. 1.*a*); l'establiment i la regulació de les figures de planejament territorial i del procediment per tramitar-les i aprovar-les (apt. 1.*b*), i les previsions sobre els emplaçaments de les infraestructures i els equipaments que són competència de la Generalitat (apt. 1.*d*). A més, pel que fa a

la determinació de l'emplaçament d'infraestructures i equipaments de titularitat estatal a Catalunya, es preveu la participació de la Comissió Bilateral Generalitat-Estat, a través de l'emissió d'un informe (apt. 2).

Quant a la competència de la Generalitat en matèria d'urbanisme, comprèn l'establiment i la regulació dels instruments de planejament i gestió urbanística, i també de llur procediment de tramitació i aprovació (apt. 5.*c*); la política de sòl i habitatge (apt. 5.*d*), i la protecció de la legalitat urbanística, que inclou la inspecció, les ordres de suspensió d'obres i llicències, les mesures de restauració de la legalitat física alterada, i també la disciplina urbanística (apt. 5.*e*).

Aquest Consell ha tingut ocasió de pronunciar-se sobre l'abast d'aquest títol competencial i la seva relació amb d'altres d'estatals sectorials en els DCGE 22/2014, de 3 de novembre; 4/2013, de 7 de maig, i 19/2010, de 19 de juliol, a la doctrina dels quals ens remetem i que reproduïm literalment en els punts que interessen a l'objecte del nostre Dictamen.

Així, en el DCGE 22/2014 (FJ 2), vàrem delimitar l'abast de la competència sobre ordenació del territori i urbanisme, recollint la jurisprudència constitucional, en els termes següents:

> «La competència sobre ordenació del territori permet desplegar "la actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que puede destinarse el suelo o espacio físico territorial y el equilibrio entre las distintas partes del territorio mismo, […] y habilita a su titular para la formulación de una política global del territorio coordinadora de las diferentes acciones públicas y privadas con impacto territorial" (STC 306/2000, de 12 de desembre, FJ 5).»

Per tant, la competència de la Generalitat sobre aquesta matèria li permet aprovar instruments de planejament territorial els quals «forman parte del Ordenamiento jurídico al que están sujetos todos los poderes públicos por imperativo del art. 9.1 CE, de modo que el Estado, en principio y como regla general, tendrá que conformar los actos que pretenda realizar al planeamiento existente haciendo compatibles sus planes y proyectos con la ordenación territorial de la Comunidad Autónoma» (STC 46/2007, d'1 de març, FJ 9).

Per la seva banda, la competència sobre urbanisme, tal com ha resumit la recent STC 141/2014, «abarca, fundamentalmente, "las políticas de ordenación de la ciudad"; es decir, la determinación del "cómo, cuándo y dónde deben surgir o desarrollarse los asentamientos humanos" (STC 61/1997, FJ 6)» (FJ 5.*A*). En aquest mateix sentit, en el DCGE 6/2011, hem declarat que «és a les comunitats autònomes —en el cas que ens ocupa, la Generalitat—, i no a l'Estat, a qui correspon fixar normativament les seves polítiques d'ordenació de la ciutat i, amb aquesta finalitat, fer ús de les tècniques i institucions jurídiques que es considerin més adients» (FJ 3).

No obstant això anterior, seguíem recordant en el DCGE 22/2014 esmentat que en ambdós casos aquestes competències poden resultar afectades per altres títols competencials estatals dotats d'una dimensió espacial. Així, el Tribunal Constitucional ha assenyalat que «el ejercicio de la competencia autonómica sobre ordenación del territorio no puede impedir el ejercicio de otras por el hecho de que incidan en la misma, resultando obligada la utilización de técnicas de colaboración para evitar los conflictos que pudieran surgir y llegar a una solución concertada de las posibles discrepancias» (STC 46/2007, d'1 de març, FJ 9). Així mateix, «la competencia autonómica en materia de urbanismo ha de coexistir con aquéllas que el Estado ostenta en virtud del art. 149.1 CE, cuyo ejercicio puede condicionar, lícitamente, la competencia de las Comunidades Autónomas sobre el mencionado sector material» (STC 61/1997, FJ 5).

En l'àmbit concret de les obres públiques, i específicament de les carreteres, que ara ens pertoca, podem esmentar, per totes, la STC 151/2003, que, recollint allò fixat en la STC 40/1998, es pronuncia expressament sobre la possibilitat que la competència autonòmica estigui condicionada per les competències estatals que s'exerceixin sobre el mateix espai físic, que, no obstant això, meritarà establir formules de cooperació, i només en últim terme, si no és possible resoldre el conflicte competencial, la decisió final s'haurà de prendre en funció de l'interès general concernit (FJ 4). A més, el condicionament de les competències «sólo será legítimo cuando el

ejercicio de las propias se mantenga dentro de sus límites característicos, esto es, cuando la concreta medida que se adopte encaje, efectivamente, en el correspondiente título competencial y, además, cuando se haya acudido previamente a cauces cooperativos para recabar el parecer de las entidades afectadas y cuando no se limite la competencia ajena más de lo necesario» (FJ 4).

Pel que fa als plans, estudis de planejament i projectes de carreteres, la mateixa jurisprudència estableix que cal una necessària coordinació amb els instruments del planejament urbanístic i amb les activitats d'aquesta classe que realitzen altres administracions públiques (FJ 5).

6. Finalment, hem de fer un incís sobre el principi de cooperació al·legat pel sol·licitant. Aquest principi implica determinades tècniques i fórmules que han d'emprar-se quan són coincidents, sobre un mateix àmbit material, títols competencials de l'Estat i la Generalitat. Ben recentment hem dit, sintetitzant la jurisprudència constitucional, que, en 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, i ens hem posicionat dient que els principis de col·laboració i de cooperació entre administracions públiques, implícits al sistema autonòmic, suposen la recerca consensuada dels instruments que permetin articular la seva actuació (STC 118/1998, de 4 de juny, FJ 2, i 96/1986, de 10 de juliol, FJ 10).

Aquest principi està implícit en el correcte funcionament de l'Estat i les autonomies, i depèn en bona mesura de l'estricta subjecció d'ambdós a les fórmules racionals, la cooperació, la consulta, la participació, la coordinació, la concertació o l'acord, tot això previst a la Constitució i a l'Estatut (STC 181/1988, de 17 de setembre, FJ 7). Però, sobretot, convé esmentar també el criteri jurisprudencial quan estableix que el sistema legal previst per esmenar les eventuals discordances derivades de l'exercici de les corresponents funcions públiques pels ens territorials titulars de la competència en conflicte consisteix en el mecanisme articulador de la coordinació (STC 151/2003, FJ 5).

Tercer. L'examen de constitucionalitat i estatutarietat dels preceptes sol·licitats

Analitzarem a continuació els preceptes sol·licitats, tractant-los seqüencialment. D'aquesta manera, primer transcriurem el precepte, a continuació descriurem els dubtes del sol·licitant, i tot seguit aplicarem el paràmetre constitucional i estatutari explicitat en el fonament jurídic segon, la qual cosa ens permetrà pronunciar-nos sobre la seva adequació al marc constitucional i estatutari de competències.

1. El primer precepte a examinar és l'article 4.2, paràgrafs segon i tercer. El text del precepte diu així:

> «Article 4. *Carreteres i Xarxa de Carreteres de l'Estat.*
> 2. [...]
> La denominació de les carreteres dependents d'altres administracions públiques s'ha de correspondre amb les classes i categories que es defineixin per a les carreteres de l'Estat, i en tot cas ha de ser senzilla i inequívoca respecte de la qualitat i els serveis que es prestin per evitar la confusió dels usuaris. La senyalització a les carreteres de l'Estat que faci referència a les vies de titularitat diferent s'ha d'atenir en tot cas a les especificacions de nomenclatura i identificació que el Ministeri de Foment consideri adequades als criteris indicats anteriorment i a la normativa vigent en matèria de senyalització.»

Els dubtes del sol·licitant es posen de manifest quan, respecte del paràgraf segon, relatiu a la denominació de les carreteres no estatals, assenyala que una interpretació de la denominació de les carreteres que depenen d'altres administracions públiques, en la dicció «s'ha de correspondre amb les classes i categories que es defineixin per a les carreteres de l'Estat», en un sentit total i absolut, vulneraria la competència de la Generalitat, i més quan sembla que s'hi incloguin les definicions que puguin establir-se en el futur, sense limitar-se a les establertes per la mateixa Llei. Tanmateix, en la seva opinió, aquest dubte no seria tan evident si l'expressió «s'ha de correspondre» admet graus de proporcionalitat i ponderació d'acord amb l'incís final del mateix paràgraf.

Quant al tercer paràgraf, sobre la senyalització a les carreteres de l'Estat, el sol·licitant afirma que, quan les denominacions

que faci el Ministeri de Foment prevalguin per sobre de les denominacions establertes per les entitats titulars de les carreteres autonòmiques, ens trobaríem davant d'un ús abusiu. No obstant això, si el Ministeri de Foment resta obligat a considerar adients les denominacions que respectin els criteris legals, no s'hauria de produir cap situació de desavinença entre administracions i, en aquest supòsit, es respectaria l'ordre competencial.

En ambdós paràgrafs objecte de l'anàlisi, el peticionari raona que amb una interpretació de la norma admetent, pel que fa a la denominació de carreteres no estatals dependents d'altres administracions públiques, que el legislador pot fixar uns criteris generals de senzillesa per tal d'evitar errors i confusió als usuaris, i, respecte de la senyalització a les carreteres estatals, donant per bo que el Ministeri de Foment atendrà aquests mateixos criteris de senzillesa, podria concloure's que no s'hauria de produir cap situació de desavinença entre administracions i es respectaria, per tant, l'ordre competencial.

Començant amb el paràgraf segon objecte d'anàlisi, i en relació amb l'atribució competencial de la denominació de les carreteres, s'ha pronunciat expressament el Tribunal Constitucional en resoldre el recurs d'inconstitucionalitat contra el Pla general de carreteres del País Basc en la STC 132/1998. En aquesta resolució l'alt tribunal va determinar que atribuir una «denominació» a una carretera suposa atribuir a una via un nom de ciutat o topònim, normalment coincident amb els punts inicial i final d'aquesta, mentre que atribuir una «nomenclatura» suposa atribuir a una via l'expressió simbòlica i xifrada de la denominació, que es consigna a la columna anomenada codi del catàleg de la xarxa objecte d'un pla de carreteres, i, per tant, la denominació i la nomenclatura responien a una activitat de planificació, afegint que seria impossible imaginar un pla general de carreteres que no procedís en un moment preliminar a identificar-les, i concloïa reblant que la denominació i identificació de carreteres, a través d'una nomenclatura o codi, és una activitat característica de la mateixa activitat planificadora i distinta de la de dictar la normativa tècnica i de senyalització, activitat de planificació que pot exercir la comunitat autònoma sobre les carreteres de la seva competència (FJ 7).

De la lectura del precepte qüestionat es desprèn que el seu objecte no és imposar el sistema de denominació de les carreteres estatals mimèticament al de les altres administracions públiques, sinó que es limita a establir que s'han de correspondre amb les classes i categories «que es defineixin per a les carreteres de l'Estat» i que sigui «senzilla i inequívoca» respecte de la qualitat i els serveis que s'hi prestin per evitar la confusió dels usuaris.

Com hem posat de manifest en el fonament jurídic segon, la doctrina constitucional ha interpretat que l'article 149.1.21 CE habilita l'Estat per establir els conceptes i continguts fonamentals del sistema viari, com ara la definició de carreteres i les seves diferents modalitats. Entre aquestes, cal entendre compresa la definició de classes i categories, que, d'altra banda, estan previstes en la mateixa Llei 37/2015, en l'article 2.3 i .4, i que, quant a la categorització, preveuen la participació, entre d'altres, de les comunitats autònomes.

Per tant, en la mesura que el precepte es limita a establir una correspondència de les carreteres competència de les altres administracions públiques amb les classes i categories de les establertes per a les de l'Estat, que, a més, inclou en la seva determinació la participació autonòmica, no vulnera les competències de la Generalitat dels articles 140 i 148 EAC. Aquesta conclusió no varia pel fet que la disposició utilitzi l'expressió «que es defineixin», atès que la possibilitat de modificar en un futur la classificació o categorització es troba dins del marge de llibertat de configuració del legislador en l'exercici de la seva funció.

Quant al paràgraf tercer, relatiu a la senyalització, en tant que determina una retolació, hem d'incardinar-la com a normativa de caràcter tècnic que afecta necessàriament i directa la seguretat en la circulació de vehicles de motor, que ha estat interpretada pel Tribunal Constitucional emparada pel títol competencial de l'article 149.1.21 CE, independentment de quina sigui l'Administració titular, ja que les garanties de seguretat en la circulació han de ser uniformes en tot el territori nacional (STC 132/1998, FJ 3).

La mateixa disposició addicional segona, relativa a la normativa tècnica bàsica i senyalització, de la Llei 37/2015, habilita el Ministeri de Foment perquè determini la normativa tècni-

ca bàsica d'interès general i, en particular, la relativa a seguretat viària, senyalització, abalisament i sistemes de contenció de carreteres, així com qualsevol altre que es derivi del compliment de tractats, convenis, acords i recomanacions de caràcter internacional que apliqui l'Estat espanyol. Afegeix que el sistema internacional de senyals de carreteres s'aplica a totes les carreteres del territori nacional d'acord amb la legislació de l'Estat sobre la matèria. Queda justificat l'interès superior de la seguretat en l'ús de les carreteres que fins i tot unifica el sistema internacional per a aquesta mateixa finalitat.

Més encara, en la mesura que el precepte preveu que en la senyalització en les carreteres de l'Estat relativa a altres carreteres que no són de la seva titularitat s'atengui a les especificacions de nomenclatura i identificació d'acord amb els criteris «indicats anteriorment» (s'entén que són els de racionalitat, funcionalitat, simplicitat i continuïtat d'itinerari fixats en l'apartat 1), cal entendre que això implica el respecte per la denominació donada per l'administració de la qual depèn i que, en conseqüència, és respectuosa amb l'ordre constitucional i estatutari de competències.

Hem de concloure, per tot el que hem referit, que l'article 4.2, paràgrafs segon i tercer de la Llei 37/2015, és constitucional i no vulnera l'article 140.5 EAC.

2. El mateix article 4, però ara referit a les lletres *b* i *c* de l'apartat 8, regula la modificació de la Xarxa de Carreteres de l'Estat. El text del precepte diu així:

> «8. La Xarxa de Carreteres de l'Estat es pot modificar, mitjançant un reial decret, a proposta del ministre de Foment:
> […]
> b) Per cessió a altres administracions públiques, respecte de les carreteres que, tot i que pertanyen a la Xarxa de Carreteres de l'Estat, no formen part de la xarxa bàsica, quan per les seves característiques i funcionalitat no sigui necessària la seva permanència a la xarxa esmentada.
> c) Per incorporació de carreteres la titularitat de les quals correspongui a altres administracions públiques, sempre que compleixin les funcions pròpies de la Xarxa de Carreteres de l'Estat.
> Així mateix, el ministre de Foment la pot modificar com a conseqüència de la construcció de noves carreteres o trams

> d'aquestes, integrats en un itinerari d'interès general o la funció dels quals en el sistema de transport afecti més d'una comunitat autònoma.»

En relació amb els dubtes de constitucionalitat i estatutarietat que es plantegen en l'escrit de sol·licitud, el peticionari argüeix que una eventual actuació unilateral del Ministeri de Foment, sense cap intent d'arribar a un acord amb les administracions autonòmiques afectades, vulneraria el principi de coordinació a què obliga l'article 103 CE, i afegeix que no es pot acceptar que aquesta coordinació es tradueixi en l'adopció de decisions unilaterals, entenent que, en tot cas, s'ha d'intentar arribar al mutu acord i cercar la participació i el consentiment previ de les administracions afectades. No obstant això, connecta aquests preceptes amb la disposició addicional tercera relativa a la transferència de carreteres i trams quan obliga el Ministeri de Foment a promoure acords per transferir a l'administració que correspongui les carreteres o els trams que, tot i ser titularitat de l'Estat, no compleixin els requisits precisos per formar part de la Xarxa de Carreteres de l'Estat, i entén que si aquesta obligació inclou les previsions de l'article 4.8, lletres *b* i *c*, podrien considerar-se salvades les objeccions esmentades.

Cal fer esment, però, del fet que aquesta disposició addicional està dirigida només a la desintegració de trams i/o carreteres però no a la integració.

Dit això, escatirem a continuació si la integració o desintegració de carreteres a la Xarxa de l'Estat que preveu el precepte que analitzem respecta l'ordre de distribució de competències. Com a qüestió prèvia, hem de tenir en compte, que, d'acord amb la doctrina constitucional, les carreteres no es projecten ni es construeixen d'esquena a les ja existents, sinó assegurant la connexió i l'enllaç d'unes amb les altres, que és el que provoca la imatge de xarxa o xarxes (STC 65/1998, FJ 12). I és així que el concepte de xarxa, en referència a les carreteres, forma un entramat continu de xarxes interconnectades sense solució de continuïtat i que constitueix un sistema viari, que permet la comunicació entre les diferents parts del territori nacional, i més enllà de les seves fronteres. Consegüentment, s'estableix una exigència última en la planificació i la construcció d'aquestes vies de domini i

ús públic, que es concreta en la materialització d'una comunicació viària (STC 65/1998, FJ 11).

En conseqüència, a la relació de carreteres de la xarxa estatal s'aniran afegint les que construeixi l'Estat sempre que estiguin integrades en un itinerari d'interès general o tinguin una funció en el sistema de transport que afecti més d'una comunitat autònoma, com també les que canviïn de titularitat per acord mutu amb les administracions públiques interessades (STC 112/2012, FJ 4).

L'Estat, d'acord amb les competències que li atribueix l'article 149.1.24 CE pot intervenir, legítimament, en la configuració de la Xarxa de Carreteres de l'Estat, modificant-la a través dels mecanismes de desintegració i integració que preveuen, respectivament, les lletres *b* i *c* de l'article 4.8 de la Llei. Ara bé, en la mesura que la integració o desintegració afecta carreteres la titularitat de les quals no li correspon, o bé la gestió de les quals es transfereix, i, per tant, incideix en les competències, pel que ara ens incumbeix, autonòmiques, ha de preveure la intervenció d'aquestes a través dels corresponents mecanismes de cooperació i, si s'escau, de coordinació.

Com hem recordat en el fonament jurídic segon, el principi de cooperació entre l'Estat i les comunitats autònomes està implícit en el correcte funcionament de l'Estat autonòmic (per totes, STC 161/2014, de 7 d'octubre, FJ 4) i les carreteres són una matèria «especialmente idónea para el establecimiento de fórmulas de colaboración» (STC 65/1998, FJ 11, o 112/2012, FJ 5).

En el cas concret que ens ocupa, el Tribunal Constitucional es va pronunciar expressament en la STC 168/2009, de 9 de juliol, sobre la incorporació de carreteres a la Xarxa de l'Estat, que, en aquell moment, segons la dicció de la Llei 25/1988, només podia efectuar-se pel canvi de titularitat, amb l'acord mutu les administracions interessades (cosa que es correspondria amb l'actual article 4.8.*a* de la Llei 37/2015).

En el fonament jurídic 5 de la resolució esmentada, pel que ara ens concerneix, el Tribunal reconeix que «la modificación unilateral de la composición de la Red de carreteras del Estado mediante la incorporación de carreteras existentes por la sola voluntad del Estado no es una posibilidad prevista por el propio legislador estatal». I, tot i que no descarta que

el criteri de l'interès general ho pugui permetre, ha de ser «previo el acuerdo con la Administración interesada exigido por la propia legislación estatal». Així doncs, la competència estatal, per poder ser exercida, «precisa del acuerdo de las restantes Administraciones públicas implicadas. Necesidad de acuerdo que, en cuanto permite la adecuada articulación e integración competencial, salvaguarda adecuadamente las preexistentes competencias autonómicas sobre una carretera en la eventualidad de que la misma pudiera ser integrada en la Red de interés general de competencia estatal».

Arribats a aquest punt, i tenint en compte el que acabem d'exposar, si ens atenim a la dicció de la lletra *b* de l'article 4.8 interpretada conjuntament amb la disposició addicional tercera, és indubtable que, per transferir carreteres i trams, el Ministeri de Foment ha de promoure els acords oportuns, la qual cosa garanteix la intervenció de les administracions públiques concernides, i per tant, és respectuós amb les competències de la Generalitat en la matèria.

Aquest però no és el cas de la lletra *c*, que és també objecte d'examen, la qual, en la mesura que no preveu cap mecanisme pel qual puguin participar les administracions públiques titulars de les carreteres que queden integrades en la Xarxa de Carreteres de l'Estat, és, pel que fa a les carreteres titularitat de la Generalitat, contrària a les competències previstes als articles 140 i 148 EAC.

En conseqüència, la lletra *b* de l'article 4.8 de la Llei 37/2015 no és contrària a la Constitució ni a l'Estatut. Per contra, la lletra *c* del mateix precepte vulnera les competències de la Generalitat dels articles 140 i 148 EAC i no troba empara en l'article 149.1.24 CE.

3. Examinarem ara l'article 7.3, referent al Pla estratègic de les carreteres de l'Estat de la Llei 37/2015, en relació amb la seva aprovació i modificació. El text del precepte diu així:

> «Article 7. *Pla estratègic de les carreteres de l'Estat*.
> […]
> 3. El Pla estratègic s'aprova i es modifica per acord del Consell de Ministres, a proposta del Ministeri de Foment, amb l'informe previ del Consell Assessor de Foment, un cop oïdes

> les administracions autonòmiques i locals i dels sectors que puguin estar afectats, tal com es determini per reglament. Així mateix, es garanteix la participació dels ministeris concernits pel que fa a les determinacions que contenen les lletres f), i), k) i l) de l'apartat 2.»

Quant als dubtes explicitats a l'escrit de sol·licitud, s'afirma que es preveu una participació de nivell mínim de les administracions autonòmiques, i s'al·lega que, en el cas de la Generalitat, no s'ha tingut en compte l'article 149.2 EAC quan requereix l'informe previ de la Comissió Bilateral Generalitat-Estat. I postil·la que, si s'entén que l'audiència prevista substitueix l'informe previ, ens trobaríem davant d'una inconstitucionalitat, però si és sens perjudici de l'article 149.2 EAC, es pot admetre una lectura ajustada a l'ordre constitucional.

Altra volta el sol·licitant fa una doble interpretació però admet finalment una possible constitucionalitat i estatutarietat. Per aclarir-ho haurem de remetre'ns tant a la dicció dels preceptes i al context de la mateixa Llei de carreteres com a la jurisprudència aplicable.

El Pla estratègic de les carreteres de l'Estat és l'instrument tècnic i jurídic de la política sectorial de carreteres, conté les previsions i els objectius que s'han de complir i les prioritats d'actuació en relació amb les carreteres estatals i els seus elements funcionals d'acord amb la planificació d'àmbit superior de caràcter territorial, econòmic i internacional (art. 7.1). El Pla haurà de contenir diverses determinacions i garanteix la participació de diferents ministeris, els responsables de les implementacions recollides a les lletres *f*, *i*, *k* i *l* de l'apartat 2, article 7, de la Llei 37/2015. Tant per aprovar-lo com per modificar-lo, exigeix donar audiència a les administracions autonòmiques, locals i altres sectors que puguin estar afectats, i tal com es determini pel reglament.

El sol·licitant diu que la norma no ha tingut en compte el que estableix l'article 149.2 EAC en relació amb la Comissió Bilateral Generalitat-Estat. Aquesta Comissió, d'acord amb l'article 183 EAC, està definida com el marc general i permanent de relació entre el Govern de la Generalitat i el Govern de l'Estat, per tal de participar i col·laborar en l'exercici de

les competències estatals que afectin l'autonomia de Catalunya, així com per dur a terme l'intercanvi d'informació i l'establiment, quan sigui procedent, de mecanismes de col·laboració en les respectives polítiques públiques i assumptes d'interès comú. A més, aquest marc de relació no té caràcter d'exclusivitat, sinó que existeixen altres fórmules de col·laboració. Ultra les competències concernides d'una i l'altre, únicament ho poden ser en termes de cooperació voluntària, i la plenitud del seu exercici no pot veure's condicionada ni limitada per la Comissió (STC 31/2010, FJ 115).

Com a premissa prèvia hem de tornar a recordar que totes les administracions públiques que tenen competències sobre carreteres estan jurídicament obligades a coordinar les seves actuacions, en virtut del deure general de col·laboració inherent a l'arquitectura de l'Estat de les autonomies. Aquest exercici coordinat de les competències respectives és d'extraordinària importància, atès que no es pot oblidar que les carreteres, béns de domini i ús públic, estan al servei dels ciutadans que hi circulen i en funció dels quals són construïdes i explotades (STC 132/1998, FJ 10). Per tant, aquesta matèria «resulta especialmente idónea para el establecimiento de fórmulas de colaboración» (STC 65/1998, FJ 11).

En conseqüència, en preveure el precepte dictaminat que cal fer oïment de les administracions autonòmiques, entre d'altres, entenem que, d'entrada, l'esmentada previsió compleix el principi de col·laboració i, per tant, pel que ara interessa, es respecten les competències de la Generalitat, tot i que no s'especifiqui la fórmula mitjançant la qual s'articularà aquest principi d'audiència, sense que el fet que no s'esmenti expressament impedeixi altres fórmules de cooperació i coordinació.

D'altra banda, la remissió a un futur desplegament reglamentari deixa oberta la porta a una concreció de com es farà el tràmit de participació de les administracions públiques, i difereix a aquell moment, per tant, la possible avaluació del grau d'intervenció que s'hi preveu.

Per tot el que hem dit, hem de concloure que l'article 7.3 de la Llei 37/2015 no és contrari a la Constitució ni a l'Estatut d'autonomia.

4. A continuació examinarem els apartats 3, 4 i 6 de l'article 16 de la Llei 37/2015, relatiu a l'ordenació del territori i ordenació urbanística.

L'article 16 preveu distintes situacions d'eventual controvèrsia entre la planificació de carreteres estatal i els instruments autonòmics d'ordenació territorial o urbanística. Les circumstàncies particulars radiquen en la diferent fase d'aprovació en la qual es troben els mecanismes planificadors estatals i autonòmics.

Pel que fa a les carreteres, el capítol segon de la Llei 37/2015 ordena la seva planificació i els projectes, a més de la seva construcció i explotació. Així, la secció segona d'aquest capítol, on es troba precisament l'article 16, regula l'elaboració i aprovació dels programes, estudis i projectes (art. 9 a 12). Dos dels tres preceptes qüestionats es refereixen bé als estudis de carreteres un cop aprovats definitivament (art. 16.3) o bé inicialment (art. 16.4). No es tracta d'estudis previs ni d'avantprojectes o projectes de traçat o de construcció, sinó, com els descriu l'article 11, d'estudis informatius. Com a tals, són documents tècnics, jurídics i econòmics, mitjançant els quals s'estableixen el disseny i les característiques d'una carretera o d'un conjunt de carreteres, amb els seus elements funcionals corresponents (art. 11.1). Els estudis informatius defineixen i comparen, en línies generals, diferents alternatives de traçat, de connexió i d'explotació d'una carretera (art. 11.2.*b*). El procediment d'aprovació es determina per reglament. En el cas de l'aprovació d'estudis informatius, s'ha de triar l'alternativa seleccionada entre les proposades pel mateix estudi (art. 12.1).

L'article 16 de la Llei resol les disfuncions possibles entre les carreteres de l'Estat i els instruments d'ordenació, per regla general, a favor de l'Estat, tot i que preveu la cooperació i coordinació entre les administracions afectades amb la finalitat de compatibilitzar els esmentats interessos (art. 16.7).

Amb relació als dubtes expressats pel sol·licitant, aquest els centra en els tres apartats citats de l'article 16. D'aquesta manera, expressa una al·legació vàlida per a tots, en el sentit de manifestar que incideixen directament sobre la competència de la Generalitat de Catalunya en matèria d'ordenació del

territori i urbanisme, sense que es justifiqui una vinculació directa a la protecció de la carretera, a fi de sostenir la competència estatal de l'article 149.1.24 CE. També precisa que la nul·litat de ple dret dels instruments urbanístics hauria de quedar limitada directament a possibles afeccions a la Xarxa de Carreteres de l'Estat.

A continuació analitzarem separadament els tres apartats precitats, tenint en compte l'argumentació de la sol·licitud per a cadascun.

A) L'apartat 3 de l'article 16 de la Llei 37/2015 vincula un estudi de carreteres aprovat definitivament amb una proposta d'un instrument d'ordenació. El precepte diu el següent:

> «No es poden aprovar instruments de modificació, revisió, desplegament o execució de l'ordenació territorial i urbanística que contravinguin el que estableix un estudi de carreteres aprovat definitivament. L'incompliment de la prohibició anterior comporta la nul·litat de ple dret de l'instrument d'ordenació.»

Per la seva banda, el peticionari argumenta que la nul·litat de ple dret de l'instrument d'ordenació pot incórrer en excés competencial, ja que la sanció de nul·litat no queda limitada als aspectes que contravinguin el que estableix l'estudi de carreteres aprovat, sinó que «s'estén a tot l'instrument d'ordenació». A més, «la prohibició és aplicable tant a instruments d'ordenació com d'execució». En canvi, a l'hora de determinar la nul·litat de l'instrument, només es fa referència al d'ordenació. Això pot portar a considerar que l'incompliment de l'esmentada prohibició en un instrument d'execució comporta la nul·litat de l'instrument previ d'ordenació, conseqüència excessiva ja que l'instrument d'ordenació podria haver estat correctament aprovat.

Així doncs, el Govern de la Generalitat admet per omissió que, en virtut de les seves competències, no pot aprovar instruments de modificació, de revisió, de desplegament o d'execució de l'ordenació territorial i urbanística que contravinguin la competència prevalent de què disposa l'Estat en matèria de carreteres estatals, d'acord amb la qual pot aprovar un estudi de carreteres aprovat de forma definitiva.

Respecte d'aquesta qüestió, la jurisprudència constitucional ha tractat la primera part d'aquest precepte relativa al paper dels estudis de carreteres en relació amb el planejament territorial i urbanístic. Els esmentats estudis serveixen per portar a terme el Pla estratègic de carreteres de l'Estat, el qual és l'instrument tècnic i jurídic de la política sectorial de carreteres, i ha de contenir les previsions i els objectius a complir i les prioritats en relació amb les carreteres estatals i els seus elements funcionals. Té, per tant, una funció de previsió o de planificació dels objectius de l'Administració en matèria de carreteres a mig termini (STC 112/2012, de 24 de maig, FJ 4).

És així que la Generalitat de Catalunya romandria supeditada, en la seva competència exclusiva en matèria d'ordenació del territori i urbanisme, a aquesta aprovació definitiva de l'estudi de carreteres, i això perquè, tal com assegura la jurisprudència, no afecta a l'ordre constitucional de competències el fet que la vinculació del planejament urbanístic es produeixi mitjançant els estudis informatius de carreteres una vegada aprovats definitivament. Aquest posicionament del Tribunal Constitucional va quedar palès en afrontar aquesta jurisdicció el conflicte positiu de competències promogut per la Generalitat de Catalunya contra el Reglament general de carreteres (RD 1812/1994), en sancionar:

> «una vez aprobado definitivamente el estudio informativo de la carretera, no cabe aceptar, en línea de principio, que el ulterior proyecto de construcción y el de trazado sean documentos aptos para producir una significativa alteración del trazado en tal forma aprobado, de donde se infiere que no concurre en los mencionados estudios informativos la nota de provisionalidad o indefinición que les asigna la Generalidad de Cataluña, y en la que hace especial hincapié para reprochar al art. 33.3 RGC el menoscabo de su competencia sobre urbanismo que se halla en la base del presente conflicto competencial.» (STC 151/2003, de 17 de juliol, FJ 6)

Per tant, un cop descartada la inconstitucionalitat o l'antiestatutarietat de la primera part del precepte, la referida a la prohibició, la qüestió principal a dilucidar, a partir de la sol·licitud, se centra en la segona part, en la dicció: «[l]'incompliment [...] comportarà la nul·litat [...] de l'instrument d'ordenació».

Així doncs, cal escatir, en especial, si l'abast i l'efecte que suposa l'aprovació definitiva d'un estudi de carreteres són respectuosos amb les competències de la Generalitat en matèria de territori i urbanisme (art. 149.1 i .5 EAC).

Pel que fa a l'abast, el Govern critica, d'una banda, que la nul·litat només faci referència als instruments d'ordenació, quan la prohibició, al seu parer, és aplicable a tot tipus d'instruments d'ordenació. Sobre aquest darrer punt, no ens sembla una apreciació correcta, ja que l'apartat 3 de l'article 16 refereix la prohibició a un conjunt d'instruments d'ordenació territorial (de modificació, de revisió, de desplegament i d'execució) i, consegüentment, aquest veto va lligat a la seva nul·litat, en paraules del precepte, a la «de l'instrument d'ordenació», el que s'hagi aprovat contravenint la prohibició, sigui del tipus que sigui.

De l'altra, també qüestiona que la «sanció de nul·litat», això és, l'efecte de la contravenció, no es limiti estrictament al fet que sigui incompatible amb l'estudi de carreteres aprovat, sinó que s'estengui «a tot l'instrument d'ordenació». Per tant, pot afectar aspectes que no formen part dels elements constitutius o adjacents a la carretera, sinó a altres matèries que no hi tenen a veure directament i que, per contra, caurien dins de la competència exclusiva de la Generalitat, bé d'ordenació del territori, bé d'urbanisme, o fins i tot d'altres competències, com ara medi ambient. Naturalment, si la Generalitat, en ús dels seus títols competencials, d'acord amb la Constitució i el respectiu Estatut d'autonomia, aprova un determinat instrument de planificació, aquest ha de ser vàlid en tot allò que no vulneri la competència de carreteres estatals reservada a l'Estat. Fóra desproporcionat i una extralimitació competencial que una infracció que afecta una part delimitada del territori es projectés sobre tot l'instrument i l'anul·lés tot sencer.

D'aquesta manera, l'estudi de carreteres aprovat definitivament no pot perjudicar aquells instruments que hagin estat aprovats *secundum legem* i que no vinguin directament relacionats amb la regulació i gestió de la carretera corresponent i les seves zones de domini públic i protecció. El contrari seria no tenir en consideració un títol competencial corresponent a la Generalitat.

Sobre això, hem d'adduir la STC 65/1998, de 18 de març, en la qual, a banda de considerar la matèria de carreteres com a idònia per a la col·laboració entre les comunitats autònomes i l'Estat (FJ 11), com ja hem dit, afirmava també que, quan hi ha concurrència de competències sobre un mateix espai físic objecte de planejament territorial autonòmic i sobre el qual es projecta una carretera estatal, s'ha d'assegurar «la debida ponderación de los intereses eventualmente afectados por esa concurrencia», sense imposar «la subordinación de unos a otros» (FJ 14). En el cas que estem dictaminant, la resolució legal del supòsit concret de discrepància entre administracions mitjançant la nul·litat de ple dret implica una subordinació d'una administració a l'altra, la competent en matèria d'ordenació del territori i urbanisme a la de carreteres, sense preveure cap instrument de col·laboració que eviti les eventuals controvèrsies.

Consegüentment, l'efecte de l'incompliment de la prohibició, és a dir, la nul·litat de ple dret de l'instrument d'ordenació, en no diferenciar allò que contradiu el que estableix un estudi de carreteres aprovat definitivament del que no contradiu, vulnera les competències de la Generalitat en matèria d'ordenació del territori i urbanisme.

En conclusió, la redacció «[l]'incompliment de la prohibició anterior comporta la nul·litat de ple dret de l'instrument d'ordenació» vulnera l'article 149.1 i .5 EAC i no està emparat per l'article 149.1.24 CE.

B) L'apartat 4 de l'article 16 de la Llei posa en relació un estudi de carreteres aprovat només inicialment amb un instrument d'ordenació en tramitació. El precepte prescriu el següent:

> «La regla establerta a l'apartat anterior també és aplicable als estudis informatius de carreteres aprovats inicialment, quan ja s'hagin sotmès a informació pública i sempre que el termini de suspensió de l'aprovació dels instruments d'ordenació territorial i urbanística no superi un any a comptar de la publicació de l'anunci de la informació al públic d'aquells estudis, o un any i sis mesos en els casos excepcionals en què així ho determini de manera motivada el Ministeri de Foment. Durant aquest termini, l'administració competent en matèria d'ordenació territorial o urbanística no pot atorgar noves classificacions

> i qualificacions als sòls afectats pels traçats i les actuacions de carreteres objecte de l'estudi informatiu corresponent, ni autoritzacions i llicències urbanístiques noves, llevat que s'hagi sol·licitat i obtingut l'informe favorable del Ministeri de Foment quan les actuacions preteses siguin compatibles amb les alternatives que s'hi estableixen, o es limitin a la mera conservació i manteniment del que existeix.»

Pel que fa als dubtes, el sol·licitant afirma que la previsió de l'article 16.4 «impedeix o condiciona l'exercici de la competència per part dels òrgans urbanístics sense comptar encara amb cap instrument sectorial aprovat vinculant per al planejament urbanístic».

Diu també que la suspensió per un any (o un any i sis mesos, si escau) d'autoritzacions i llicències, resultat d'instruments que no siguin compatibles amb els traçats i les actuacions d'una carretera, objecte d'un estudi informatiu de carreteres aprovat inicialment i sotmès a informació pública, pot suposar una restricció injustificada del dret d'edificar.

Nogensmenys, afegeix el sol·licitant que la rigidesa de la prescripció «resulta atenuada» per la possibilitat de demanar i obtenir un informe favorable del Ministeri de Foment.

I clou el seu argumentari considerant que els estudis informatius de carreteres no poden resultar vinculants fins que es produeix la seva aprovació definitiva, sense que n'hi hagi prou amb l'aprovació inicial. A més, addiciona, «és evident que al llarg del tràmit d'informació pública poden produir-se alteracions significatives».

Aquest apartat quart de l'article 16 reitera en allò fonamental el que prescriu l'apartat tercer examinat abans. Tanmateix, hi ha també algunes diferències rellevants, degudes al distint moment processal que regulen. El precepte que suara dictaminem comença afirmant que «la regla establerta a l'apartat anterior també és aplicable» al present apartat. La dita regla de l'article 16.3 és doble: d'una banda, assenyala una prohibició i, de l'altra, hi connecta un determinat efecte. La prohibició és una mostra de la prevalença de l'estudi de carreteres respecte dels instruments de l'ordenació territorial i urbanística, que caracteritza tot l'article 16. No obstant això, mentre que l'estudi de carreteres de l'article 16.3 està aprovat

de forma definitiva, el de l'article 16.4 només està aprovat inicialment i, per tant, pot ser subjecte a canvis i alteracions en el decurs de l'expedient d'informació pública i, si s'escau, a causa del tràmit d'avaluació ambiental.

Així, l'apartat quart mostra una major interinitat que l'apartat precedent, i aquesta és una diferència cabdal, com assenyala la jurisprudència citada abans. En particular, la STC 151/2003 (FJ 6) subratllava que un estudi de carreteres definitiu no gaudia de la nota de provisionalitat i d'indefinició. Per contra, el mandat legal que aquí estem dictaminant, en tant que aprovació inicial, sí que disposa dels trets característics esmentats, per la qual cosa està limitant la competència de la Generalitat de Catalunya reconeguda a l'article 149 EAC. La desproporció i la intromissió competencial de l'Estat esdevenen ara agreujades pel fet que l'estudi no gaudeix de caràcter definitiu, per la qual cosa, pel que fa a l'article 16.4, tant la prohibició com l'efecte del seu incompliment són una ingerència a les competències de la Generalitat.

Ultra això, el precepte estableix un sistema de suspensions i la intervenció del Ministeri de Foment, que tampoc preveu l'apartat 3 de l'article 16. Sobre aquest darrer aspecte, haver sol·licitat i obtingut l'informe favorable d'aquest Ministeri no és innocu als efectes del judici de constitucionalitat i d'estatutarietat. Si la competència controvertida correspon a la Generalitat, no li cal l'informe del Ministeri, per la qual cosa és contradictori el que al·lega el sol·licitant en el sentit que la rigidesa del precepte resulta atenuada per la possibilitat de demanar i obtenir l'informe favorable del Ministeri de Foment. La Generalitat directament és qui hauria de decidir sobre l'afectació, d'acord amb els traçats previstos per l'Estat. La informació necessària per decidir sobre ordenació del territori o urbanisme li ha de facilitar el Ministeri, en virtut del deure d'auxili i col·laboració entre administracions. En tot cas, es tracta de l'exercici d'una competència executiva que l'Estatut, apartats 1 i 5 de l'article 149, ha permès assumir a la Generalitat.

En conclusió, l'apartat 4 de l'article 16 de la Llei 37/2015 vulnera l'article 149 EAC i no té emparament en l'article 149.1.24 CE.

C) L'apartat 6 de l'article 16 de la Llei relaciona un instrument autonòmic d'ordenació iniciat amb unes carreteres estatals executades. Aquest precepte diu:

> «Un cop acordada la redacció, revisió, modificació o adaptació de qualsevol instrument de planificació, desenvolupament o gestió territorial, urbanística, o de protecció mediambiental, que pugui afectar, directament o indirectament, les carreteres de l'Estat, o els seus elements funcionals, perquè està dins de la seva zona d'influència, i independentment de la seva distància amb aquestes, l'òrgan competent per aprovar inicialment l'instrument corresponent ho ha de posar en coneixement del Ministeri de Foment, abans de l'aprovació inicial esmentada, per tal que aquest emeti un informe comprensiu de les consideracions que consideri convenients per a la protecció del domini públic. La mateixa regla és aplicable també a l'inici de la tramitació de les llicències que s'hagin de concedir en absència dels instruments esmentats. S'ha de definir per reglament la zona d'influència de les carreteres de l'Estat. El Ministeri de Foment disposa d'un termini de tres mesos per emetre el seu informe, que és vinculant pel que fa a les possibles afeccions a la Xarxa de Carreteres de l'Estat. Si, un cop transcorregut el termini esmentat, no s'ha evacuat l'informe, s'entén que és conforme amb l'instrument de què es tracti, a l'efecte de poder continuar amb la seva tramitació. Les determinacions urbanístiques que puguin derivar d'una eventual aprovació definitiva d'aquell informe que afectin el domini, o el servei públic de titularitat estatal, són nul·les de ple dret. També és nul de ple dret qualsevol dels instruments que esmenta aquest apartat en la tramitació dels quals s'hagi omès la petició de l'informe preceptiu del Ministeri de Foment, així com quan siguin aprovats abans que transcorri el termini de què disposa el departament esmentat per evacuar-lo i, en absència d'aquest, quan menyscabin, alterin o perjudiquin l'explotació adequada de les carreteres de l'Estat.»

En tractar aquest apartat de la Llei, el sol·licitant qüestiona la nova «zona d'influència» que s'hi preveu. En aquest sentit, manifesta que la Llei, en els articles 28 a 33, ja preveu les mesures de les zones de protecció de les carreteres estatals, que tenen per objecte, precisament, la protecció del domini públic i del bon ús de les infraestructures, de manera que és excessiva l'exigència de sol·licitar informe al Ministeri de Foment en relació amb les actuacions a realitzar «dins

d'una eventual zona d'influència de la carretera encara més àmplia, l'objecte, règim i abast de la qual no es configuren a nivell legal».

També assenyala que «la remissió totalment "en blanc" que es fa a la determinació reglamentària d'una "zona d'influència" de les carreteres estatals sense aportar cap criteri sobre això resulta contrària al principi de legalitat de l'article 33 CE, en poder afectar negativament el dret dels propietaris veïns o propers de la carretera».

Finalment, pel que fa a la nul·litat de ple dret dels instruments urbanístics com a conseqüència de l'omissió de l'informe o que no es respecti el termini d'emissió, el peticionari conclou que, per tal com s'estén per a tot l'instrument urbanístic, pot «incidir sobre eventuals determinacions, establertes en exercici de competències autonòmiques, que resulten completament alienes a la competència estatal en matèria d'obres públiques d'interès general».

I clou l'argumentació dient que la nul·litat de ple dret dels instruments urbanístics hauria de quedar limitada a allò que es refereixi de forma directa a possibles afeccions a la Xarxa de Carreteres de l'Estat, és a dir, només en allò que alteri o perjudiqui l'adequada explotació de les carreteres estatals.

Com a qüestió prèvia a l'anàlisi del precepte, pot ser d'utilitat fer una breu menció de la regulació normativa del domini públic viari i la seva protecció.

La Llei 37/2015, en el seu capítol III, que porta per rúbrica «Ús i defensa de les carreteres», quan parla de les limitacions a la propietat, regula les zones de protecció de la carretera, que són: les zones de domini públic, de servitud, d'afectació i de limitació de l'edificabilitat. En aquestes zones «no es poden fer obres o instal·lacions ni es permeten més usos o serveis que els que siguin compatibles amb la seguretat viària i amb les previsions i l'explotació adequada de la carretera» (art. 28.1). També s'hi inclou la prohibició de fer publicitat a qualsevol lloc que sigui visible des de les calçades de la carretera, i en general qualsevol anunci que pugui captar l'atenció dels conductors que hi circulen. Per la seva banda, el Reial decret 1812/1994 (Reglament general de carreteres), declarat vigent a la disposició final primera, apartat 1, de la mateixa

Llei 37/2015, coincideix en línies generals amb les mateixes zones de protecció.

Per tant, pel que fa concretament a la configuració de la «zona d'influència» de les carreteres de l'Estat, la Llei examinada no en diu res, llevat de l'advertiment que aquesta «s'ha de definir per reglament»; és a dir, ha optat pel mateix criteri de concreció reglamentària que, en el seu moment, va fer, respecte de la delimitació de les àrees d'influència de les autopistes, el Reial decret 597/1999, de 16 d'abril, que va introduir una disposició addicional desena en el Reglament general de carreteres esmentat.

Ens trobem, doncs, en primer lloc, davant d'una previsió que no pot aplicar-se immediatament perquè la determinació del contingut i l'abast de la zona d'influència es difereix a un futur reglament, però que, a la vegada, és el fonament de l'obligació de sol·licitud d'informe per part de l'òrgan competent per aprovar un instrument de planificació, desenvolupament o gestió territorial, urbanística o de protecció mediambiental, en la mesura que s'hi poden afectar directament o indirecta les carreteres. I, eventualment, pot suposar també una limitació als propietaris de terrenys que es trobin en aquesta zona.

Sobre la remissió en blanc al reglament, que efectua el precepte, i la possible vulneració de la reserva de llei de l'article 33 CE al·legades pel sol·licitant, pel que fa a la concreta matèria del dret de propietat, podem recordar la STC 141/2014, d'11 de setembre, que, per la seva claredat, reproduïm literalment:

> «Este Tribunal ha tenido ya ocasión de aclarar que, si bien la regulación del derecho de propiedad está sometida a la reserva de ley consagrada en el art. 53.1 CE, "resulta, sin embargo, evidente que el art. 33.2 de la propia Constitución flexibiliza la reserva de ley en lo que concierne a la delimitación del contenido de la propiedad privada en virtud de su función social, que debe ciertamente regularse por la Ley, pero también por la Administración 'de acuerdo con las leyes' cuando éstas recaben la colaboración reglamentaria de aquélla". El contenido de la reserva de ley veda así "toda operación de deslegalización de la materia o todo intento de regulación del contenido del derecho de propiedad privada por reglamentos independientes o *extra legem*, pero no la remisión del legis-

> lador a la colaboración del poder normativo de la Administración para completar la regulación legal y lograr así la plena efectividad de sus mandatos" (STC 37/1987, de 26 de marzo, FJ 3). La regulación contenida en el art. 23.1 a) no infringe esta doctrina, pues la llamada al reglamento se hace tras enunciar el criterio tanto de la valoración del terreno como de la posibilidad de corrección del mismo al alza, estableciendo el tipo de factor al que puede responder esa corrección y los límites de la misma.» (FJ 9)

D'aquesta manera, aplicant aquestes consideracions a la regulació del domini públic viari, cal dir que el legislador estatal, de manera proporcionada i d'acord amb l'article 149.1.24 CE, està habilitat per establir una zona d'influència de la carretera estatal, tot i que, en aquest cas, l'article 16.6 de la Llei no fixa cap mena de pauta ni criteri per orientar la col·laboració reglamentària. Això anterior, tot i ser criticable per la indeterminació que suposa, no pot ser titllat, a priori, de contrari a l'article 33 CE. Caldrà esperar a la regulació continguda en el Reglament per saber si el que s'està abordant és una regulació completa d'una zona de protecció de la carretera addicional i més àmplia de les ja existents, amb la conseqüent afectació als usos i limitacions de la propietat que pugui estar vedada al Reglament sense una determinació legislativa prèvia.

Dit això, tractarem seguidament, des del punt de vista de la possible contravenció de les competències de la Generalitat *ex* article 149 EAC, la previsió que fa el precepte de la necessitat d'un informe vinculant emès pel Ministeri de Foment sobre els instruments de planificació que «pugui[n] afectar, directament o indirectament, les carreteres de l'Estat o els seus elements funcionals» perquè estan dins aquesta zona d'influència. Analitzarem, en aquest cas, dos aspectes. D'una banda, la seva exigència, i, de l'altra, els efectes de nul·litat de ple dret que provoca sobre els instruments d'ordenació territorial, urbanística o protecció ambiental la seva omissió o el no-esgotament de termini per evacuar-lo.

Respecte de la primera qüestió, podem apuntar que aquest Consell s'ha mostrat contrari a la consideració d'aquest tipus d'instrument com a mitjà de col·laboració perquè, en el cas

concret que s'examinava, «els tràmits que preveu actuen, més aviat, com un mitjà de control d'una part sobre l'altra, desplaçant la correlativa competència de les comunitats autònomes i desapoderant-les de la seva capacitat de decisió, que es trasllada a l'autor de l'informe» (DCGE 22/2014, de 3 de novembre).

Per contra, cal recordar que el Tribunal Constitucional s'ha pronunciat també expressament sobre la conformitat amb l'ordre de distribució de competències d'aquest tipus d'instrument en matèria de carreteres, en ocasió de l'anàlisi de l'article 10.2 de la Llei 25/1988, que tenia una redacció molt similar a la del precepte que ara examinem. En efecte, el Tribunal considera l'informe vinculant com un mecanisme constitucionalment adequat a la finalitat d'articular l'exercici ordenat de les competències que concorren sobre l'espai físic en el qual coincideixen la carretera estatal i el territori objecte de planejament. No obstant això, els suggeriments que s'hi facin, que han d'incloure la determinació de criteris flexibles que no imposin solucions urbanístiques concretes i que han de ser atesos, s'han d'orientar exclusivament «al fin de la mayor explotación y defensa de la carretera estatal» (STC 65/1998, FJ 14). Per bé que això anterior «no excluye la utilización de todos los mecanismos previstos en la legislación que permitan llegar a una solución concertada de las posibles discrepancias» (ídem).

En aquest sentit, en la mesura que, tal com preveu el precepte, el contingut de l'informe es refereix exclusivament a les indicacions per a la «protecció del domini públic» i limita la seva eficàcia vinculant a les possibles afectacions a la Xarxa de Carreteres de l'Estat, considerem que és respectuós amb les competències de la Generalitat de l'article 149 EAC.

Com hem dit, la segona qüestió a tractar és l'efecte de nul·litat de ple dret que l'omissió de petició d'aquest informe o el no-esgotament de termini per evacuar-lo provoca sobre els esmentats instruments d'ordenació. Tot i que en aquest àmbit concret s'hauria pogut arbitrar un mecanisme específic per arribar a una solució menys invasiva de l'esfera competencial autonòmica, la solució que adopta la Llei es troba en consonància amb la consideració dels plans territorials i urbanístics com a norma de caràcter general i no com a acte administratiu, per la qual cosa l'absència d'aquest tràmit previst

en la Llei de carreteres porta aparellada la nul·litat de ple dret de l'instrument d'ordenació, d'acord amb l'article 62.2 de la Llei 30/1992 (en aquest sentit, STS de 28 d'octubre de 2009).

Finalment, la previsió de la nul·litat de ple dret de «[l]es determinacions urbanístiques que puguin derivar d'una eventual aprovació definitiva d'aquell *informe* [s'ha d'entendre que aquesta redacció és errònia i que es refereix a l'*instrument d'ordenació*, d'acord amb la versió castellana de la Llei] que afectin el domini o el servei públic de titularitat estatal», en la mesura que es troba circumscrita a aquest àmbit i que no afecta tot l'instrument d'ordenació, es pot considerar que és respectuosa amb les competències de la Generalitat.

En conclusió, l'apartat 6 de l'article 16 de la Llei 37/2015 no és contrari a la Constitució ni a l'Estatut.

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

CONCLUSIONS

Primera. L'article 4.8.*c* de la Llei 37/2015, de 29 de setembre, de carreteres vulnera les competències de la Generalitat dels articles 140 i 148 EAC i no troba empara en l'article 149.1.24 CE.

Adoptada per unanimitat.

Segona. L'apartat 3 de l'article 16 de la Llei 37/2015, en l'expressió «L'incompliment de la prohibició anterior comporta la nul·litat de ple dret de l'instrument d'ordenació», i l'apartat 4 del mateix article vulneren l'article 149 EAC i no troben empara en l'article 149.1.24 CE.

Adoptada per unanimitat.

Tercera. La resta de preceptes sol·licitats de la Llei 37/2015 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.

Dictamen 23/2015, de 17 de desembre,
sobre la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques

El Consell de Garanties Estatutàries, amb l'assistència del president Joan Egea Fernàndez, 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

DICTAMEN

Sol·licitat pel Govern de la Generalitat, sobre la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques (BOE núm. 236, de 2 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. 5041), 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

Ponent: Carles Jaume Fernández

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 1; 6; 9.2 i .3; 12.3; 13.*a*; 14.2.*e*; 27.1; 44; 53.*a*, paràgraf segon; 55.2; 62; 64; 66.1.*f*; 81; 89; 90; 127 a 133, i les disposicions addicionals segona, tercera i cinquena i finals primera i cinquena de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, de procediment administratiu comú de les administracions públiques.

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 va designar ponent el conseller senyor Carles Jaume Fernández.

3. En la mateixa sessió, en aplicació de 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. 5074), que adjuntava, com a documentació complementària, una nota sobre la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, de procediment administratiu comú de les administracions públiques, elaborada per l'Oficina per al Desenvolupament de l'Autogovern, de 23 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 s'ha exposat en els antecedents, el Govern de la Generalitat sol·licita el parer del Consell en relació amb determinats preceptes de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques (en endavant, Llei 39/2015 o LPACAP), prèviament, i amb caràcter preceptiu, a l'eventual interposició d'un recurs d'inconstitucionalitat davant del Tribunal Constitucional (art. 76.3 EAC i 16.2.*a* i 31.1 Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries). En concret, es demana el nostre parer consultiu respecte dels articles 1, 6, 9.2 i .3, 12.3, 13.*a*, 14.2.*e*, 27.1, 44, 53.*a*, paràgraf segon, 55.2, 62, 64, 66.1.*f*, 81, 89, 90 i 127 a 133, així com de les disposicions addicionals segona, tercera i cinquena i finals primera i cinquena.

Abans d'analitzar els preceptes esmentats, exposarem breument l'objecte de la Llei, així com el context normatiu en el qual s'insereix. A continuació descriurem sintèticament el contingut dels preceptes sol·licitats i resumirem els dubtes que expressen els sol·licitants 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 39/2015 té com a objecte, d'acord amb l'article 1.1, regular els requisits de validesa i eficàcia dels actes administratius, el procediment administratiu comú a totes les administracions públiques, incloent-hi el sancionador i el de reclamació de responsabilitat de les administracions públiques, així com els principis als quals s'ha d'ajustar l'exercici de la iniciativa legislativa i la potestat reglamentària.

La Llei consta de cent trenta-tres articles, distribuïts en set títols, cinc disposicions addicionals, cinc disposicions transitòries, una disposició derogatòria i set disposicions finals. Segons estableix la disposició final setena, la seva entrada en vigor tindrà lloc al cap d'un any de la seva publicació en el *Butlletí Oficial de l'Estat*, encara que la regulació de determi-

nats aspectes vinculats a l'administració electrònica té una *vacatio legis* de dos anys.

La Llei 39/2015, juntament amb la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic, configuren, segons diu el preàmbul de la LPACAP, els dos pilars sobre els quals es fonamentarà el dret administratiu espanyol. Ambdues lleis regulen l'organització i l'activitat de les administracions públiques des de dues perspectives diferents. Mentre la Llei 40/2015 té per objecte la regulació *ad intra* del funcionament intern de les administracions públiques i de les seves relacions entre si, la Llei 39/2015 ordena les relacions *ad extra* de les administracions amb els ciutadans i les empreses. Aquesta opció legislativa contrasta amb la normativa vigent continguda, fonamentalment, a la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment comú (en endavant, Llei 30/1992 o LRJPAC), que va reunir en un sol text legal la regulació bàsica de la vessant organitzativa i de funcionament intern de les administracions públiques, així com dels principis i les regles del procediment administratiu comú. Aquesta Llei suposava la primera regulació global de l'actuació i l'organització de les administracions després de l'aprovació de la Constitució, i va derogar tant la Llei de procediment administratiu, de 17 de juliol de 1958, com, en part, la Llei de règim jurídic de l'Administració de l'Estat, de 26 de juliol de 1957.

La Llei 30/1992 va ser objecte de diferents modificacions, entre les quals s'ha de destacar per la seva importància quantitativa i qualitativa l'efectuada per la Llei 4/1999, de 13 de gener, que va reformar aspectes substancials del procediment com ara el règim del silenci administratiu, la revisió dels actes administratius o el règim de responsabilitat patrimonial de les administracions. Així mateix, la regulació del procediment i el règim jurídic administratiu es va veure afectada per la Llei 11/2007, de 22 de juny, d'accés electrònic dels ciutadans als serveis públics, que va regular la tramitació electrònica dels procediments.

Com a antecedent immediat de la Llei 39/2015, cal assenyalar la creació mitjançant Acord del Consell de Ministres, de 26 d'octubre de 2012, de la Comissió per a la reforma de les administracions públiques (CORA), amb l'objectiu de rea-

litzar propostes de racionalització d'estructures, procediments i recursos. Aquesta Comissió va emetre un informe el 21 de juny de 2013 en el qual s'enumeraven tota un sèrie de reformes administratives, entre les quals es proposava la creació d'un «sistema de derecho administrativo más claro, transparente y racional» mitjançant l'elaboració de dues disposicions que regulessin, respectivament, el règim jurídic de les administracions públiques i el procediment administratiu. En vista del context normatiu descrit, resulta clar que, amb l'opció articulada a través de les lleis 39/2015 i 40/2015, el legislador ha tornat al model de dividir en dos textos legals la regulació de l'*iter* procedimental i la del règim jurídic.

Pel que fa a la regulació del procediment administratiu, el preàmbul de la Llei 39/2015 justifica la seva aprovació en la necessitat de «disposar d'una nova Llei que sistematitzi tota la regulació relativa al procediment administratiu, que clarifiqui i integri el contingut de les esmentades Llei 30/1992, de 26 de novembre, i Llei 11/2007, de 22 de juny, i que aprofundeixi en l'agilitació dels procediments amb un funcionament electrònic ple».

A Catalunya, la norma administrativa de capçalera és la Llei 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya que, com indica el seu títol, segueix el model de la Llei 30/1992 en agrupar en un mateix text legal tant la regulació dels aspectes organitzatius i de funcionament intern de les administracions públiques catalanes com les especificitats del procediment administratiu pròpies, així com el procediment d'elaboració de disposicions reglamentàries en l'àmbit de l'Administració de la Generalitat (art. 1 Llei 26/2010). Per la seva part, la Llei 29/2010, de 3 d'agost, de l'ús dels mitjans electrònics al sector públic de Catalunya, va regular les relacions per mitjans electrònics de les entitats del sector públic entre si i amb els ciutadans.

2. Una vegada exposat el contingut i la finalitat de la norma objecte de dictamen, com també el context normatiu de referència, a continuació farem un esment breu dels preceptes que susciten dubtes, així com dels motius que els fonamenten, d'acord amb la sol·licitud.

Un primer grup de preceptes que poden ser contraris a la Constitució i l'Estatut està referit a la regulació per part de la Llei 39/2015 del procediment d'iniciativa legislativa i d'elaboració i aprovació de disposicions reglamentàries. En aquest sentit, es qüestionen l'article 1, que especifica com a objecte de la Llei els aspectes esmentats, i, dintre del títol VI referit a aquesta matèria, concretament l'article 129.4, que estableix determinats condicionaments, com a principis de bona regulació, a l'exercici de la iniciativa normativa, i l'article 132, que estableix l'obligació de les administracions públiques de fer públic un pla normatiu que contingui les iniciatives normatives legals o reglamentàries previstes per a l'any següent. En connexió amb aquestes disposicions, es qüestiona també l'apartat dos de la disposició final primera, que invoca com a títols competencials a l'empara dels quals es dicta el referit títol VI els previstos en l'article 149.1.13 CE (bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica) i .14 CE (hisenda general). El Govern considera, d'una banda, que els títols invocats no donen cobertura a aquesta regulació, i, de l'altra, que és clarament lesiva de les funcions que l'article 68 EAC atribueix al Govern de la Generalitat.

Un segon retret té per objecte una de les novetats de la Llei 39/2015 que, a diferència del que preveu la Llei 30/1992, incorpora dins el procediment administratiu comú determinats tràmits que integren el procediment sancionador i el procediment de responsabilitat patrimonial de les administracions. Considera el Govern que la regulació d'aquests procediments es fa amb un grau de detall que impedeix a la Generalitat el desplegament de les especialitats procedimentals derivades de l'organització pròpia. En aquest sentit, es demana dictamen, en relació al procediment sancionador, dels articles 55.2 (actuacions prèvies a l'inici d'un procediment sancionador), 62 (inici del procediment per denúncia), 64 (acord d'iniciació en els procediments de caràcter sancionador), 89 (proposta de resolució en aquest tipus de procediments) i 90 (especialitats de la resolució que posa fi al procediment sancionador). Quant al procediment en matèria de responsabilitat civil, es qüestiona l'article 81, que regula la sol·licitud d'informes i dictàmens preceptius.

La regulació que fa la Llei 39/2015 de l'ús dels mitjans electrònics en la tramitació dels procediments administratius planteja determinats dubtes al sol·licitant pel seu grau de densitat normativa, que superaria el contingut propi del procediment comú i suposaria una invasió de les competències de la Generalitat reconegudes als articles 150 i 159 EAC. Així, es qüestionen els articles 6 (que regula els registres electrònics d'apoderaments), 9.2 i .3 (que estableix els sistemes d'identificació electrònica per part dels interessats) i 10.2 (que regula els sistemes de signatura electrònica admissibles per les administracions). També es consideren que poden ser contraris al sistema de distribució de competències els articles 12.3 i 27.1, que preveuen l'existència d'un registre, o altre sistema equivalent, on constin els funcionaris habilitats per expedir còpies autèntiques, així com els articles 13.*a* i 53.1.*a*, que estableix el dret dels interessats a comunicar-se amb les administracions a través d'un punt d'accés general electrònic de l'Administració. El darrer dels preceptes qüestionats en relació amb l'ús dels mitjans electrònics és la disposició addicional segona, que preveu l'adhesió de les comunitats autònomes i entitats locals a les plataformes i els registres de l'Administració general de l'Estat.

A l'últim, alguns preceptes susciten dubtes per motius diferents. Així, l'article 14.2.*e*, en preveure l'obligació dels empleats públics de comunicar-se amb llur administració per mitjans electrònics, podria vulnerar la competència de la Generalitat en matèria de funció pública (art. 136 EAC).

Per la seva banda, l'article 44 regula la publicació en el *Butlletí Oficial de l'Estat* de les notificacions infructuoses efectuades per qualsevol administració pública en uns termes substancialment equivalents al que preveu l'article 59.5 de la Llei 30/1992, modificat per la Llei 15/2014, de 16 de setembre, de racionalització del sector públic i altres mesures de reforma administrativa, que va ser objecte del nostre Dictamen 24/2014, de 27 de novembre, i que vam declarar que vulnerava les competències de la Generalitat previstes a l'article 159.1 EAC.

La disposició addicional cinquena estableix que l'actuació administrativa dels òrgans constitucionals de l'Estat i dels òrgans legislatius i de control autonòmics es regeix pel que

preveu la seva normativa específica, «en el marc dels principis que inspiren l'actuació administrativa d'acord amb aquesta Llei». Aquesta previsió normativa, a parer de la sol·licitud, excedeix l'àmbit propi de la regulació del procediment administratiu comú, el qual es refereix a les administracions públiques, sense incloure els òrgans estatutaris.

El darrer precepte sol·licitat és la disposició final cinquena, que fixa un termini d'un any per adequar les normes estatals, autonòmiques i locals que siguin incompatibles amb el que preveu la Llei 39/2015. Aquest mandat d'adaptació, segons la sol·licitud, resultaria lesiu de les competències de la Generalitat en relació amb aquells preceptes que es consideren contraris al sistema de distribució de competències.

3. Una vegada descrit el contingut dels preceptes sol·licitats i els dubtes que susciten, ens resta avançar l'estructura que adoptarà el Dictamen. Per tal de donar resposta a la sol·licitud, en el fonament jurídic següent establirem el paràmetre de constitucionalitat i d'estatutarietat en matèria de procediment administratiu comú, i en el fonament jurídic tercer procedirem a la seva aplicació als preceptes sol·licitats.

Segon. El marc constitucional i estatutari en matèria de procediment administratiu

Una vegada s'ha delimitat en el fonament jurídic primer l'objecte del Dictamen i el context normatiu en què s'insereix la Llei 39/2015, i hem exposat els motius en els quals es fonamenta la sol·licitud de dictamen, ens correspon en aquest fonament jurídic determinar i examinar el cànon de constitucionalitat i d'estatutarietat que haurem de projectar sobre els diferents preceptes legals objecte del nostre pronunciament consultiu.

1. Com a punt de partida, cal dir que la disposició final primera de la Llei preveu expressament que aquesta es dicta, amb caràcter general, a l'empara de la competència de l'Estat per establir les bases del règim jurídic de les administracions

públiques i la competència en matèria de procediment administratiu comú i sistema de responsabilitat de totes les administracions públiques (art. 149.1.18 CE). A més a més, i només pel que fa al títol VI referent a la iniciativa legislativa i la potestat per dictar reglaments i altres disposicions, i a la disposició addicional segona, referida a l'adhesió de les comunitats autònomes i entitats locals a les plataformes i els registres de l'Administració general de l'Estat, la dita disposició final afegeix com a títols competencials estatals els corresponents a la potestat per dictar les bases i la coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica (art. 149.1.13 CE) i el relatiu a la hisenda general (art. 149.1.14 CE).

Per la seva banda, el Govern, en la seva sol·licitud de dictamen, invoca com a títols competencials vulnerats per la norma estatal els relatius al règim jurídic, el procediment i la responsabilitat en les administracions públiques catalanes (art. 159.1, .2 i .5 EAC); el corresponent a la potestat per establir l'organització de l'Administració de la Generalitat (art. 150 EAC) i el referit a la funció pública i el personal al servei de les administracions públiques catalanes (art. 136 EAC). També invoca la possible vulneració de l'article 68 EAC, referit a les funcions, composició, organització i cessament del Govern. A tots ens referirem àmpliament més endavant.

Per tant, en primer terme cal determinar quin és el títol competencial aplicable a la regulació continguda en la Llei 39/2015, la qual cosa efectuarem atenint-nos al contingut i la finalitat de la norma i, si escau, als preceptes concrets que es qüestionen (STC 33/2005, de 17 de febrer, FJ 5).

En aquest sentit, a parer nostre, és suficient remetre's primerament al que preveu l'article 1.1 de la Llei quan expressa que «[a]questa Llei té per objecte regular els requisits de validesa i eficàcia dels actes administratius, el procediment administratiu comú a totes les administracions públiques, incloent-hi el sancionador i el de reclamació de responsabilitat de les administracions públiques». Així mateix, si examinem el contingut dels diferents títols en què s'estructura la disposició legal, observem que la major part se centra en la regulació dels diferents elements estructurals sobre els quals el nostre ordenament jurídic administratiu ha anat articulant les rela-

cions externes de l'Administració pública, i de forma especial amb els ciutadans i les empreses, que són: l'activitat pròpia de les administracions públiques (títol II); els actes administratius (títol III); les disposicions sobre el procediment administratiu comú (títol IV), i, en darrer terme, la revisió dels actes en via administrativa (títol V).

En la mateixa línia, l'exposició de motius de la Llei expressa textualment que la seva finalitat és «establir una regulació completa i sistemàtica de les relacions "ad extra" entre les administracions i els administrats, tant pel que fa a l'exercici de la potestat d'autotutela i en virtut del qual es dicten actes administratius que incideixen directament en l'esfera jurídica dels interessats, com pel que fa a l'exercici de la potestat reglamentària i la iniciativa legislativa», i conclou que «[q]ueda així reunit en cos legislatiu únic la regulació de les relacions "ad extra" de les administracions amb els ciutadans com a llei administrativa de referència» (apt. I, par. sisè).

En conseqüència, sembla prou evident que ens trobem davant d'una disposició legal que té per objecte i finalitat principal i nuclear la regulació dels elements inherents a l'actuació externa de l'Administració, en especial el procediment administratiu comú, configurat, per una banda, com a conjunt de tràmits als quals ha de subjectar-se l'Administració pública per prendre les seves decisions i, per l'altra, com a garantia de la participació dels interessats en la presa d'aquestes decisions i principal via de defensa dels seus drets subjectius. Per tant, és l'article 149.1.18 CE, al qual ens referirem més endavant, el paràmetre aplicable.

Pel que fa als apartats 13 i 14 de l'article 149.1 CE, ja podem avançar que s'han de descartar aquests dos títols competencials invocats per l'Estat en la disposició final primera.

Amb relació al primer dels títols invocats, hem de dir, seguint la doctrina constitucional *ex* article 149.1.13 CE, que la Llei 39/2015 no incorpora cap regulació sobre les línies directrius i els criteris globals d'ordenació d'un sector econòmic concret, ni tampoc estableix les accions o mesures singulars que siguin necessàries per assolir els fins proposats dins l'ordenació de cada sector (per totes, STC 34/2013, de 14 de febrer, FJ 4.*b*), com tampoc en regula l'estructura, l'organització

interna i el funcionament dels subjectes econòmics d'un sector concret o la seva activitat. A més, en el present cas, sembla obvi que no ens trobem davant d'una mesura objectivament de caràcter econòmic i que tingui prou rellevància per a l'economia general. Conseqüentment, hem de descartar com a paràmetre constitucional per dur a terme la nostra tasca consultiva l'article 149.1.13 CE.

Respecte de l'altre títol competencial invocat, hisenda general, hem d'arribar a la mateixa conclusió de descartar-lo, ja que l'esmentat títol està fortament acotat en el sentit que empara la competència exclusiva de l'Estat per regular, entre d'altres, el marc general del sistema tributari i els principis generals comuns d'aquest (STC 192/2000, de 13 de juliol, FJ 6, i 116/1994, de 18 d'abril, FJ 5); els tributs estatals, tant «en sus aspectos principales o fundamentales como en los accesorios o accidentales» (STC 179/1985, de 19 de desembre, FJ 4), i els principis generals i el marc de les relacions entre la hisenda de l'Estat i les hisendes autonòmiques i locals. Es tracta, doncs, d'aspectes tots ells 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 (STC 130/2013, de 4 de juny, FJ 5), però que no tenen relació ni vincle directe amb l'objecte de la regulació continguda en la Llei que ara ens pertoca dictaminar.

Finalment, pel que fa als títols competencials que emparen la competència de la Generalitat, cal esmentar, primerament, l'article 159.1, .2 i .5 EAC, que reconeix a la Generalitat la competència en el que no estigui afectat per l'article 149.1.18 CE sobre el règim jurídic i procediment de les administracions públiques catalanes, que inclou: els mitjans necessaris per a exercir les funcions administratives; les potestats de control, inspecció i sanció en tots els àmbits materials de competència de la Generalitat, i 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 (apt. 1, lletres *a*, *b* i *c*). També li correspon la competència compartida en tot allò relatiu al règim jurídic i el procediment de les administracions públiques catalanes en el que no està inclòs a l'enumeració anterior (apt. 2). I, en

darrer terme, correspon a la Generalitat la competència compartida, pel que fa la responsabilitat patrimonial, per a establir les causes que poden originar responsabilitat amb relació a les reclamacions dirigides a la Generalitat, d'acord amb el sistema general de responsabilitat de totes les administracions públiques (apt. 5).

Cal tenir present, també, l'article 150 EAC, que atribueix a la Generalitat la competència exclusiva per organitzar la seva pròpia Administració, que inclou: a) l'estructura, la regulació dels òrgans i directius públics, el funcionament i l'articulació territorial, i b) les diverses modalitats organitzatives i instrumentals per a l'actuació administrativa.

Així mateix, l'article 136 EAC, que atorga a la Generalitat la competència exclusiva sobre: a) el règim estatutari del personal de les administracions públiques catalanes i sobre l'ordenació i organització de la funció pública; b) la competència compartida amb relació al desenvolupament dels principis ordenadors de l'ocupació pública, sobre l'adquisició i pèrdua de la condició de funcionari, les situacions administratives i els drets, els deures i les incompatibilitats del personal al servei de les administracions públiques, i c) la competència exclusiva, en matèria de personal laboral, per a l'adaptació de la relació de llocs de treball a les necessitats derivades de l'organització administrativa i sobre la formació d'aquest personal.

2. Un cop hem determinat com a títol prevalent el corresponent a les bases del règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú (art. 149.1.18 CE), ens correspon efectuar l'examen del bloc de la constitucionalitat en aquest àmbit material.

Hem de dir, d'entrada, que ha estat analitzat per aquest Consell amb anterioritat, entre d'altres, en els DCGE 17/2010, de 15 de juliol, FJ 2, i 24/2014, de 27 de novembre, als quals ens remetem íntegrament, i, per tant, a l'efecte del nostre Dictamen i en nom de la brevetat, en farem aquí una succinta descripció.

Pel que fa a l'abast de les bases sobre el règim jurídic de les administracions públiques, hem de dir que, conformement

a la jurisprudència constitucional, l'Estat pot establir els elements essencials tendents a garantir un règim jurídic unitari aplicable a totes les administracions públiques, amb el benentès que la intensitat i extensió d'aquestes bases serà menor en l'àmbit de l'organització i funcionament intern dels òrgans de les administracions públiques que en aquelles qüestions que incideixen directament en llur activitat externa, perquè, en aquest cas, afecten l'esfera dels drets i interessos dels administrats (STC 50/1999, de 6 d'abril, FJ 3).

Amb relació a la competència exclusiva de l'Estat sobre el procediment administratiu comú, que és l'aspecte del títol competencial *ex* article 149.1.18 CE més directament concernit per l'objecte de la Llei 39/2015, el Tribunal Constitucional fa pivotar la seva tasca interpretativa en l'adjectiu «comú», entenent que amb aquest «lo que el precepto constitucional ha querido reservar en exclusiva al Estado es la determinación de los principios o normas que, por un lado, definen la estructura general del *iter* procedimental que ha de seguirse para la realización de la actividad jurídica de la Administración y, por otro, prescriben la forma de elaboración, los requisitos de validez y eficacia, los modos de revisión y los medios de ejecución de los actos administrativos, incluyendo las garantías generales de los particulares en el seno del procedimiento» (STC 166/2014, de 22 d'octubre, FJ 4), però, alhora, determina que això no vol dir que s'inclogui en aquesta matèria competencial «toda regulación que de forma indirecta pueda tener alguna repercusión o incidencia en el procedimiento así entendido o cuyo incumplimiento pueda tener como consecuencia la invalidez del acto» (STC 50/1999, FJ 3).

A més a més, la jurisprudència constitucional entén que, sens perjudici del respecte a aquests principis i regles del procediment administratiu comú recollits avui dia en les lleis generals sobre la matèria, coexisteixen nombroses regles especials de procediment aplicables a cada tipologia d'activitat administrativa per raó de la matèria. Doncs bé, respecte d'aquests procediments especials *ratione materiae*, el Tribunal Constitucional ha afirmat que són l'objecte d'una competència connexa a la competència substantiva sobre el corresponent àmbit material:

> «La Constitución no reserva en exclusiva al Estado la regulación de los procedimientos administrativos especiales. Antes bien, hay que entender que ésta es una competencia conexa a las que, respectivamente, el Estado o las Comunidades Autónomas ostentan para la regulación del régimen sustantivo de cada actividad o servicio de la Administración. […] En consecuencia, cuando la competencia legislativa sobre la materia ha sido atribuida a una Comunidad Autónoma, a ésta cumple también la aprobación de las normas de procedimiento administrativo destinadas a ejecutarla, si bien deberán respetarse las reglas del procedimiento establecidas en la legislación del Estado dentro del ámbito de sus competencias.» (STC 166/2014, FJ 4)

En conclusió, conformement amb aquesta doctrina constitucional, el disseny del procediment administratiu comú, entès com a *iter* procedimental al qual han d'ajustar-se totes les administracions públiques en tots els seus procediments, correspon en exclusiva a l'Estat. Així mateix, en dissenyar el procediment, l'Estat gaudeix d'un ampli marge de configuració, «pues con respecto a los principios que la propia Constitución le impone, como pueden ser el acatamiento de las garantías del art. 24.2 CE en la regulación del procedimiento administrativo sancionador (por todas, STC 18/1981, de 8 de junio), la eficacia de la Administración *ex* art. 103.1 CE, o la garantía de la audiencia del interesado "cuando proceda" de acuerdo con el art. 105 c) CE, aquél puede optar por varios modelos posibles» (FJ 5). I, finalment, l'Estat no pot interferir en l'organització interna de les comunitats autònomes, «señalando los órganos estatales competentes para determinados trámites como por ejemplo la presentación de solicitudes […] o imponiendo órganos estatales de control frente a los propios de las Comunidades Autónomas […], ni tampoco regular un concreto modo de ejercer las competencias autonómicas […] o, en general, establecer una regla competencial específica en la materia […], pues lo que sí tienen éstas reservado es la regulación de las "normas ordinarias de tramitación del procedimiento"».

3. En darrer lloc, hem de fer una referència succinta a la incidència competencial de l'ús dels mitjans electrònics i telemàtics en l'àmbit de les administracions públiques.

En termes generals, l'ús de mitjans de suport electrònic o informàtic té, des de la vessant competencial, una naturalesa instrumental, que en cap cas altera la titularitat i l'exercici de les competències materials; és un aspecte complementari vinculat directament a la competència substantiva de què es disposa.

En aquest sentit, en el nostre DCGE 17/2015, de 22 d'octubre, FJ 2, respecte a l'àmbit material de la formació professional per a l'ocupació en l'àmbit laboral que es desenvolupa amb instruments de suport telemàtic (teleformació), afirmàvem que «[l]'instrument o el suport que utilitzin els centres per dur a terme aquesta activitat de formació professional [...] no pot alterar la titularitat de les competències». I remarcàvem «la irrellevància o innocuïtat en termes d'exercici competencial dels mitjans telemàtics, per raó del seu caràcter merament instrumental».

En un sentit anàleg ens vam pronunciar en els DCGE 5/2013, de 20 de juny, FJ 2, i 8/2015, de 4 de juny.

Tercer. L'examen de l'adequació a la Constitució i a l'Estatut d'autonomia dels preceptes de la Llei 39/2015 sol·licitats

En aquest fonament jurídic aplicarem el marc constitucional i estatutari que hem exposat en el fonament jurídic anterior als diferents articles i disposicions de la Llei 39/2015, objecte de dictamen, per tal de concloure si s'ajusten o no a l'ordenament constitucional. Per fer-ho, a efectes sistemàtics, agruparem els diferents preceptes en sis apartats atenent al caràcter homogeni de la regulació que contenen i a la seva mateixa naturalesa, coincidint amb la mateixa sistemàtica seguida pel Govern en la seva petició de dictamen. Respecte de cada grup de preceptes, descriurem, primerament, el seu contingut i resumirem els arguments adduïts pel sol·licitant en cadascun d'ells i, finalment, aplicarem el cànon corresponent.

1. En aquest primer apartat, examinarem exclusivament la totalitat dels preceptes sol·licitats que regulen l'ús dels mitjans electrònics davant les administracions públiques, i, seguint la mateixa sistemàtica de l'escrit del Govern, els agruparem quan

pertoqui sobre la base de l'analogia d'arguments en què es fonamenten els dubtes plantejats. Aquests preceptes són els següents: 6; 9.2 i .3; 10.2; 12.3 i 27.1; 13.*a*; 53.*a*, paràgraf segon, i 66.1.*f*; 14.2.*e*, i, finalment, la disposició addicional segona.

D'entrada, cal advertir que el Govern, en la seva sol·licitud, formula un retret general respecte la regulació d'aquests preceptes, en considerar que l'aplicació de la doctrina constitucional corresponent planteja dubtes pel fet que la LPACAP no es limita a recollir les previsions de la Llei 11/2007, sinó que, a més, incorpora previsions que fins ara estaven contingudes en el reglament de desenvolupament d'aquesta Llei, aprovat per Reial decret 1671/2009, de 6 de novembre, que només és d'aplicació a l'Estat. Afegeix que la densitat normativa que deriva d'aquesta situació podria ser lesiva de les competències autonòmiques, ja que superaria el contingut que és propi del procediment comú. Pel que ara ens interessa, ens centrarem a donar resposta als dubtes suscitats sobre cada article sol·licitat.

A) L'article 6 LPACAP conté una regulació prolixa dels registres electrònics d'apoderaments que, en substància, estableix l'obligació per a totes les administracions públiques de disposar d'un registre electrònic general d'apoderaments, l'exigència que siguin interoperables entre si, el contingut dels assentaments, els tipus d'apoderaments i els requisits de la seva validesa i eficàcia.

El Govern, en la seva sol·licitud, considera que l'esmentat article vulnera les competències de la Generalitat ja que, a més d'introduir una regulació àmplia i exhaustiva, és impròpia perquè pel seu contingut no pot inserir-se en l'àmbit del procediment administratiu comú, sinó en el de les bases del règim jurídic, atès que habilita que, per mitjà d'una ordre ministerial, es puguin adoptar amb caràcter bàsic els models de poders, que es podran inscriure com a vàlids per actuar davant totes les administracions públiques.

En primer terme, hem de dir que l'article 6 s'ubica sistemàticament en el títol I de la Llei, que porta com a rúbrica «Dels interessats en el procediment», i està directament relacionat, com veurem, amb l'article 5, que regula l'actuació dels

interessats en el procediment mitjançant representació. L'objecte del precepte és regular els registres electrònics d'apoderaments dels quals han de disposar totes les administracions públiques amb la finalitat de garantir la identificació d'aquells que actuen en un procediment administratiu per compte i en nom d'altri, regular-ne les classes d'apoderament inscriptibles en aquests registres i les dades que han de constar, com a mínim, en tots els assentaments registrals electrònics, així com les condicions de validesa.

En aquest sentit, hem d'evidenciar que, efectivament, la regulació continguda en l'article 6 afecta el règim jurídic de les administracions públiques, i, conseqüentment, és aquest el paràmetre que hi hem d'aplicar. La incorporació de l'esmentat precepte en l'àmbit de la legislació sobre procediment administratiu comú ve donada per la relació directa que aquest precepte té amb l'article 5, que, com hem dit, regula l'actuació dels administrats en el si del procediment mitjançant representació, de forma que, un cop s'ha concretat el règim de la representació, l'article subsegüent regula la inscripció dels apoderaments en registres electrònics com una garantia dels administrats en les seves relacions amb les administracions públiques, i, per tant, afecta l'esfera de les relacions de l'Administració. Com hem avançat, els articles 5 i 6 formen part del títol I de la Llei, que regula exclusivament la capacitat d'obrar dels interessats i defineix qui té la condició d'interessat en el procediment i els aspectes relatius a la identificació i signatura d'aquests; aspectes tots ells que giren al voltant del concepte de «persona interessada», que, en definitiva, és, juntament amb l'Administració pública, una de les parts de tot procediment administratiu sobre la qual es projecten els drets, els deures i les corresponents garanties previstes per la norma. A més, la mateixa disposició final primera invoca com a àmbits materials d'intervenció de l'Estat tant la competència sobre les bases del règim jurídic de les administracions públiques com la relativa al procediment administratiu comú.

En segon terme, i pel que fa a l'anàlisi concreta dels diferents apartats que integren el precepte, hem de dir que l'apartat 1 es limita a reconèixer l'existència de registres generals en totes les administracions públiques exigint, com a mínim, la

inscripció dels apoderaments generals «atorgats "apud acta", presencialment o electrònicament, per part de qui tingui la condició d'interessat en un procediment administratiu a favor de representant, per actuar en el seu nom», però sense exigir ni obligar que les diferents administracions públiques hagin de disposar d'altres registres o hagin d'inscriure altres tipus d'apoderaments generals diferents dels atorgats *apud acta*. La norma, per tant, deixa marge a les comunitats autònomes i a les entitats locals, així com als organismes i ens dependents, perquè prevegin i regulin registres particulars, i, en el cas dels generals, perquè puguin determinar altres tipus d'apoderament inscriptibles diferents dels atorgats *apud acta*.

L'article 6.2, per la seva part, es limita a preveure la interoperabilitat dels registres electrònics generals i particulars d'apoderaments de totes les administracions públiques, concretant, en el seu paràgraf segon, que aquesta ha de permetre «comprovar vàlidament la representació dels qui actuïn davant les administracions públiques en nom d'un tercer, mitjançant la consulta a altres registres administratius similars, al registre mercantil, de la propietat, i als protocols notarials». En aquest sentit, cal dir que la interoperabilitat i la interconnexió de les xarxes de les diferents administracions públiques, tendent a l'intercanvi d'informació i serveis entre aquestes, així com amb les de la Unió Europea, estava ja prevista com a principi general en l'article 4.*e* de la Llei 11/2007 i regulada en els articles 41 a 44 del mateix text legal.

L'article 6.3 enumera el contingut mínim que han de tenir els assentaments que han de constar en tots els registres electrònics de què disposin les Administracions, siguin generals o siguin particulars. La norma utilitza l'expressió «almenys», que hom ha d'entendre com a sinònima de mínim indispensable, i, per tant, no suposa cap obstacle perquè cada administració pública gestora del registre pugui exigir la constància de les dades complementàries o addicionals que consideri adients. Aquestes dades mínimes són les que podem considerar lògiques i habituals en qualsevol registre: nom i cognoms o denominació o raó social, document nacional d'identitat, número d'identificació fiscal o document anàleg del poderdant; les mateixes dades respecte de l'apoderat; data d'inscripció en el

registre corresponent; període de temps de validesa, i la classe de poder. Respecte aquest darrer aspecte, l'apartat 4, primer paràgraf, enumera els tipus de poder que poden inscriure's: poder general en favor de l'apoderat per dur a terme qualsevol actuació i davant qualsevulla Administració; poder perquè l'apoderat actuï en qualsevol actuació administrativa davant una Administració o organisme concret, i, finalment, poder per actuar únicament per a determinats tràmits especificats en el poder.

La Llei preveu una regulació específica respecte a l'apoderament *apud acta* en l'apartat 5, limitant-se a dir que és el que s'atorga per compareixença en la seu electrònica mitjançant la firma electrònica, o per compareixença personal a les oficines d'assistència en matèria de registres, i reserva l'apartat 7 per regular unes normes molt genèriques sobre les sol·licituds relatives al poder.

Doncs bé, amb relació a tots aquests aspectes, hem de dir que, a parer nostre, el que pretén el legislador és garantir un tractament comú de tots els administrats davant les administracions públiques, establint una regulació sobre aquells elements substancials de l'apoderament electrònic tendents que, en el si d'un procediment administratiu i amb independència de l'Administració pública davant la qual s'actuï, les persones interessades gaudeixin de les mateixes condicions i tinguin idèntiques garanties jurídiques. En aquest sentit, l'Estat pot determinar a través de la llei quins aspectes de la regulació tenen caràcter bàsic, com a regulació comuna per a totes les administracions públiques, tenint en compte que «el alcance de lo básico será menor en aquellas cuestiones que se refieren primordialmente a la organización y al funcionamiento interno de los órganos de las Administraciones públicas, que en aquellas otras que inciden más directamente en su actividad externa, sobre todo cuando afectan a la esfera de derechos e intereses de los administrados» (STC 130/2013, FJ 6), i sempre amb el límit que, en establir el «común denominador normativo que encierran las bases [...] no puede hacerlo con un grado tal de detalle y de forma tan acabada o completa que prácticamente impida la adopción por parte de las Comunidades Autónomas de políticas propias en la materia me-

diante el ejercicio de sus competencias de desarrollo legislativo» (STC 50/1999, FJ 3).

Podem dir, doncs, que els aspectes regulats en els apartats 1; 2; 3; 4, primer paràgraf; 5, i 7, si bé afecten el règim jurídic de les administracions públiques pel que fa a la creació de registres, regulen qüestions que afecten els drets i els interessos dels administrats, concretament de les persones que gaudeixen de la condició d'interessades en un procediment, atès que es tracta de les actuacions d'aquestes davant l'Administració pública a través d'una tercera persona les decisions i els actes de la qual el vincularan respecte de la Administració corresponent. Existeix una incidència externa evident d'aquesta normació, que afecta els interessos i les garanties dels administrats, circumstància aquesta que empara el caràcter bàsic dels apartats esmentats.

Respecte a la invocació que fa el sol·licitant sobre el grau d'exhaustivitat del precepte, que pot suposar una vulneració de les competències de la Generalitat en no deixar cap marge per legislar sobre aquestes qüestions a l'empara de l'article 159.1 EAC, hem de dir, com s'ha apuntat anteriorment, que l'apartat 1 només estableix l'obligatorietat de disposar de registres electrònics generals d'apoderament, com a denominador comú de totes les administracions públiques, però no incideix en la possibilitat que les comunitats autònomes disposin d'altres tipus de registres, com ara els particulars, i, afegeix, que, almenys, s'inscriuran els apoderaments de caràcter general atorgats *apud acta*, cosa que deixa un marge considerable per a l'establiment d'una regulació pròpia sobre els registres d'apoderaments generals diferents d'aquests així com per a l'establiment de registres particulars.

Respecte a l'apartat 2, que preveu la interoperabilitat entre si dels registres pertanyents a totes i cadascuna de les administracions, és, en opinió nostra, una clàusula tendent a garantir els principis constitucionals d'eficàcia i de coordinació establerts a l'article 103.1 CE. Es tracta de dos principis d'actuació —juntament amb els de jerarquia, descentralització, desconcentració i submissió a la llei i al dret— predicables de totes les administracions públiques que, per la seva mateixa naturalesa, han d'estar dotats de contingut substantiu en les

diferents disposicions que regulen l'actuació i organització d'aquestes. Per tant, el legislador estatal pot preveure el seu caràcter bàsic a l'empara de l'article 149.1.18 CE. A més, i pel que fa a l'àmbit de les administracions públiques catalanes, aquests principis es troben expressament reconeguts per l'article 71.3 EAC, per l'article 31.2, primer, de la Llei 26/2010, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques, i pel capítol V de la Llei 13/1989, de 14 de desembre, d'organització, procediment i règim jurídic de l'Administració de la Generalitat.

En relació amb l'apartat 3, referent als assentaments, hem de dir que el precepte regula amb caràcter de «mínim» el contingut de la informació que ha de constar en els registres, amb l'objectiu de garantir la informació primària i elemental inscriptible, com són les dades d'identificació del poderdant i de l'apoderat, la data d'inscripció i el tipus de poder, deixant marge a la Generalitat perquè, conformement a l'article 159.1 EAC, pugui preveure altres dades addicionals més ajustades a la seva pròpia organització administrativa o més adaptades a la classe de procediments que tramita i resol en funció de cada àmbit material d'actuació. I a la mateixa conclusió hem d'arribar respecte dels apartats 4, primer paràgraf (regulació dels tipus de poder que s'han d'inscriure); 5 (apoderament *apud acta*), i 7 (obligació d'adreçar les sol·licituds d'inscripció, de revocació, de pròrroga i de denúncia a qualsevol registre), ja que l'Estat pot determinar i concretar, per tal de garantir un tractament únic dels administrats davant totes les administracions, les diferents classes o els tipus d'apoderament.

En conseqüència, l'article 6, apartats 1; 2; 3; 4, paràgraf primer; 5, i 7 de la Llei 39/2015 s'ajusten a l'article 149.1.18 CE i no vulneren les competències de la Generalitat de l'article 159.1 EAC.

Per contra, no podem arribar a la mateixa conclusió respecte els apartats 4, paràgraf segon, i 6, de l'article 6 LPACAP.

El primer dels apartats citats preveu que, per mitjà d'una ordre del ministre d'Hisenda i Administracions Públiques, s'han d'aprovar, amb caràcter bàsic, els models de poders inscriptibles en el registre que permetin actuar davant totes les administracions sobre la base d'algun dels tipus d'apodera-

ment previstos en el paràgraf primer del mateix apartat, davant l'Administració general de l'Estat o les entitats locals. En aquest sentit, tal com hem sostingut en altres dictàmens (DCGE 11/2013, de 13 de setembre, FJ 2, i DCGE 15/2015, de 29 de setembre, FJ 3.3.*B*), els models, entesos aquí com a sinònim de formularis, són un aspecte merament complementari i instrumental vinculat a la competència material, de manera que, si la comunitat autònoma té competència en un àmbit material concret, també la té atribuïda respecte als aspectes o elements merament instrumentals per al seu exercici. El fet que tingui caràcter bàsic comporta que la Generalitat no pugui exercir les seves competències *ex* article 159.1 EAC per regular el model de poder que més s'ajusti a les seves particularitats organitzatives o a la naturalesa dels procediments administratius que es tramiten i resolen en aquells àmbits materials sobre els quals té competència.

Resulta evident que l'aprovació d'un model d'apoderament no és, en sentit estricte, una qüestió de contingut tècnic, ja que es tracta d'un aspecte de caràcter documental que només ha d'incorporar una sèrie de dades només a l'efecte que quedin ben delimitats i concretats certs aspectes relacionats, com hem dit, amb la identificació del poderdant i de l'apoderat i de l'abast de l'apoderament com a tal. Òbviament, tampoc no és un aspecte conjuntural o estacional quan precisament és la mateixa Llei la que preveu una validesa dels apoderaments de fins a cinc anys, amb possibilitat de prorrogar-la novament per un màxim de cinc anys més.

Finalment, l'apartat 6 també esdevé inconstitucional, ja que, en regular una validesa màxima per a tots els apoderaments inscrits de cinc anys, així com d'igual durada en casos de pròrroga, impedeix a la Generalitat fixar una durada superior a aquest termini amb relació als apoderaments inscrits sobre els quals pot dictar la seva pròpia legislació, com podria succeir si s'exercís la corresponent potestat legislativa, amb els apoderaments inscrits en registres particulars o en el supòsit d'apoderaments generals diferents dels atorgats *apud acta*.

En conseqüència, l'article 6.4, paràgraf segon, i .6 de la Llei 39/2015 no troben empara en l'article 149.1.18 CE i vulneren l'article 159.1 EAC.

B) Ens pertoca en aquest apartat l'examen dels articles 9.2 i .3, i 10.2 LPACAP. Respecte a tots ells, el Govern, en la seva sol·licitud, considera que la regulació establerta per determinar quin és el sistema d'identificació dels interessats i el sistema de firma admès per a l'accés davant de totes les administracions públiques limita la capacitat de la Generalitat per determinar quin és el sistema autoritzat davant l'Administració autonòmica. Atesa la similitud d'arguments invocats pel sol·licitant i la identitat de contingut dels preceptes analitzarem, primerament, els articles 9.2 i 10.2 i, posteriorment, el 9.3.

L'article 9.2 LPACAP estableix:

> «Article 9. *Sistemes d'identificació dels interessats en el procediment.*
> [...]
> 2. Els interessats es poden identificar electrònicament davant les administracions públiques a través de qualsevol sistema que disposi d'un registre previ com a usuari que permeti garantir-ne la identitat. En particular, s'admeten els sistemes següents:
> a) Sistemes basats en certificats electrònics reconeguts o qualificats de signatura electrònica expedits per prestadors inclosos a la "Llista de confiança de prestadors de serveis de certificació". A aquests efectes, s'entenen compresos entre els esmentats certificats electrònics reconeguts o qualificats els de persona jurídica i d'entitat sense personalitat jurídica.
> b) Sistemes basats en certificats electrònics reconeguts o qualificats de segell electrònic expedits per prestadors inclosos a la "Llista de confiança de prestadors de serveis de certificació".
> c) Sistemes de clau concertada i qualsevol altre sistema que les administracions públiques considerin vàlid, en els termes i condicions que s'estableixin.
> Cada Administració pública pot determinar si només admet algun d'aquests sistemes per efectuar determinats tràmits o procediments, si bé l'admissió d'algun dels sistemes d'identificació que preveu la lletra c) comporta l'admissió de tots els que preveuen les lletres a) i b) anteriors per a aquest tràmit o procediment.»

I l'article 10.2 LPACAP diu:

> «Article 10. *Sistemes de signatura admesos per les administracions públiques.*
> [...]
> 2. En cas que els interessats optin per relacionar-se amb les administracions públiques a través de mitjans electrònics, es consideren vàlids als efectes de signatura:

> a) Sistemes de signatura electrònica reconeguda o qualificada i avançada basats en certificats electrònics reconeguts o qualificats de signatura electrònica expedits per prestadors inclosos a la "Llista de confiança de prestadors de serveis de certificació". A aquests efectes, s'entenen compresos entre els esmentats certificats electrònics reconeguts o qualificats els de persona jurídica i d'entitat sense personalitat jurídica.
> b) Sistemes de segell electrònic reconegut o qualificat i de segell electrònic avançat basats en certificats electrònics reconeguts o qualificats de segell electrònic inclosos a la "Llista de confiança de prestadors de serveis de certificació".
> c) Qualsevol altre sistema que les administracions públiques considerin vàlid, en els termes i condicions que s'estableixin. Cada Administració pública, organisme o entitat pot determinar si només admet alguns d'aquests sistemes per efectuar determinats tràmits o procediments del seu àmbit de competència.»

Respecte a la regulació d'aquests preceptes, el Govern considera que, tot i que poden ser emprats diferents sistemes d'identificació electrònica i que correspon a cada Administració determinar quin és el vàlid, obliga en tot cas a admetre els sistemes basats en la «llista de confiança de prestadors de serveis de certificació», circumstància aquesta que limita la capacitat de la Generalitat per determinar quin és el sistema admès davant la seva pròpia Administració.

Per una banda, hem de dir que la Llei, en la mateixa línia que la Llei 11/2007 esmentada (art. 13 i 15), admet els sistemes d'identificació basats en certificats electrònics reconeguts o qualificats de signatura electrònica; els basats en certificats electrònics reconeguts o qualificats de segell electrònic, i, en darrer terme, els sistemes de clau concertada o qualsevol altre sistema que les administracions públiques considerin vàlid, en els termes i les condicions que s'estableixin (art. 9.2). I, dins dels sistemes basats en la firma electrònica admesos per les administracions públiques, s'admeten els basats en signatura electrònica reconeguda i avançada basats en certificats electrònics o qualificats de signatura electrònica, els de segell electrònic reconegut o qualificat com a segell electrònic basats en certificats electrònics reconeguts o qualificats de segell electrònic i qualsevol altre sistema que les administracions considerin vàlid (art. 10.2).

En aquest sentit, hem d'entendre que la possibilitat d'identificar-se mitjançant qualsevol d'aquests sistemes suposa l'establiment per part de l'Estat d'un denominador comú per a totes les administracions públiques, i, per tant, pot atorgar-los el caràcter de norma bàsica per a totes elles en la mesura en què estableix els diferents sistemes que es poden considerar vàlids a través dels quals els interessats poden identificar-se davant els òrgans de qualsevol Administració amb les màximes condicions de seguretat i de fiabilitat tècnica i jurídica, en exigir-se en tots ells la identitat dels interessats mitjançant la comprovació del seu nom i cognoms o denominació o raó social, que constin en el document nacional d'identitat o document identificatiu equivalent (art. 9.1).

A més a més, tant la llista de l'article 9.2 com la del 10.2 LPACAP no són un *numerus clausus*, ans al contrari, ja que, com s'expressa en el supòsit de la lletra *c* dels paràgrafs corresponents dels dos articles examinats, s'admet en darrer terme qualsevol altre sistema que les administracions públiques considerin vàlid, en els termes i les condicions que s'estableixin, i, conseqüentment, cada Administració pot adoptar un d'aquests «altres sistemes» i regular convenientment els termes i les condicions corresponents per al seu ús i la seva validesa.

Per altra banda, la referència que es fa en els dos preceptes a la «llista de confiança de prestadors de serveis de certificació» és, també, una previsió de caràcter bàsic, que té com a finalitat garantir que els certificats expedits pels prestadors inclosos en aquesta llista tenen la màxima solvència i fiabilitat. Aquesta Llista es preveu a la Directiva 2006/123/CE del Parlament Europeu i el Consell, de 12 de desembre, relativa als serveis en el mercat interior, on s'exigeix que cada Estat membre en publiqui una. La Llista haurà de complir les especificacions tècniques establertes en l'annex de la Decisió d'execució de la Comissió 2013/662/UE, de 14 d'octubre de 2013, per la qual es modifica la Decisió 2009/767/CE, de 17 d'octubre, en allò relatiu a l'establiment, el manteniment i la publicació de llistes de confiança de proveïdors de serveis de certificació supervisats o acreditats pels estats membres.

En conseqüència, els articles 9.2 i 10.2 de la Llei 39/2015 no són contraris a la Constitució ni a l'Estatut d'autonomia.

L'article 9.3 LPACAP estableix que l'acceptació per part de l'Administració general de l'Estat d'alguns dels sistemes d'identificació electrònica dels interessats enumerats per l'apartat 2 «serveix per acreditar davant totes les administracions públiques, llevat que hi hagi una prova en contra, la identificació electrònica dels interessats en el procediment administratiu». Per tant, només reconeix la validesa de l'acreditació del corresponent sistema d'identificació electrònica dels interessats davant qualsevol administració pública (autonòmica, local i, òbviament, l'estatal) al sistema que hagi estat acceptat per l'Administració general de l'Estat, però, en canvi, no admet un tractament recíproc en el sentit que un sistema, dins dels establerts per la Llei estatal mateixa, acceptat per una altra administració diferent de l'estatal, ja sigui una administració autonòmica o una entitat local, serveixi igualment per acreditar-se davant l'Administració de l'Estat.

En aquest sentit, entenem que la previsió que conté aquest article no és respectuosa amb el principi de reconeixement mutu de mitjans d'identificació i d'autenticació, que es proclamava en l'article 4.*e* de la Llei 11/2007. Amb aquest principi, el que pretén el legislador és fer efectiva la reciprocitat de tracte entre les diferents administracions públiques, en el sentit de garantir plenament que aquells aspectes vinculats al normal funcionament de cada Administració que puguin tenir una relació amb una altra Administració o incidència directa en ella, sense que suposi una alteració de la seva pròpia organització i el seu funcionament normal, tinguin idèntic valor jurídic i, conseqüentment, la mateixa validesa i eficàcia. Des d'aquest punt de vista, la previsió de l'article 9.3 LPACAP suposa una vulneració de les competències de la Generalitat, en imposar el reconeixement com a vàlids d'aquells sistemes d'identificació electrònica acceptats per l'Administració de l'Estat.

D'altra banda, a parer nostre, resulta clar que aquest principi de reconeixement mutu troba el seu fonament constitucional en el principi d'eficàcia reconegut en l'article 103.1 CE, ja que el que es persegueix és garantir la màxima interacció entre les distintes administracions per tal d'evitar als administrats l'existència de possibles obstacles en les seves relacions amb els òrgans de les diferents administracions. I resulta del

tot evident que la previsió de l'article 9.3 LPACAP no s'ajusta a aquest principi de reciprocitat, ja que el que està reconeixent en l'àmbit d'una administració pública, l'estatal, no es reconeix, en canvi, per a les altres dues administracions afectades —autonòmica i local—.

En conseqüència, l'apartat 3 de l'article 9 de la Llei 39/2015 no troba empara en l'article 149.1.18 CE i vulnera les competències de la Generalitat de l'article 159.1 EAC.

C) Ens pertoca ara l'examen dels articles 12.3 i 27.1 LPACAP. Es tracta de dos preceptes que permeten un examen conjunt, ja que es refereixen a l'obligació que imposa la Llei a totes les administracions públiques de disposar d'un registre, o sistema equivalent, en què han de constar els funcionaris habilitats per a la identificació de la signatura electrònica dels interessats i els funcionaris habilitats per a l'expedició de còpies autèntiques.

Així, l'article 12.3 estableix el següent:

> «Article 12. *Assistència en l'ús de mitjans electrònics als interessats.*
> […]
> 3. L'Administració General de l'Estat, les comunitats autònomes i les entitats locals han de mantenir actualitzat un registre, o un altre sistema equivalent, en què hi constin els funcionaris habilitats per a la identificació o signatura que regula aquest article. Aquests registres o sistemes han de ser plenament interoperables i estar interconnectats amb els de la resta d'administracions públiques, als efectes de comprovar la validesa de les habilitacions esmentades.
> En aquest registre o sistema equivalent hi han de constar almenys els funcionaris que prestin serveis en les oficines d'assistència en matèria de registres.»

Per la seva part, l'article 27.1 diu:

> «Article 27. *Validesa i eficàcia de les còpies efectuades per les administracions públiques.*
> 1. Cada Administració pública ha de determinar els òrgans que tinguin atribuïdes les competències d'expedició de còpies autèntiques dels documents públics administratius o privats.
> Les còpies autèntiques de documents privats únicament tenen efectes administratius. Les còpies autèntiques efectuades per

> una Administració pública tenen validesa a la resta d'administracions.
> A aquests efectes, l'Administració General de l'Estat, les comunitats autònomes i les entitats locals poden efectuar còpies autèntiques mitjançant un funcionari habilitat o mitjançant una actuació administrativa automatitzada.
> S'ha de mantenir actualitzat un registre, o un altre sistema equivalent, on hi constin els funcionaris habilitats per expedir còpies autèntiques, que han de ser plenament interoperables i estar interconnectats amb els de la resta d'administracions públiques, als efectes de comprovar la validesa de l'habilitació esmentada. En aquest registre o sistema equivalent hi han de constar, almenys, els funcionaris que prestin serveis en les oficines d'assistència en matèria de registres.»

El Govern, en la seva sol·licitud, considera que la regulació de l'assistència als interessats en l'ús dels mitjans electrònics i la referida a la validesa i eficàcia de les còpies, en obligar totes les administracions públiques a disposar d'un registre o sistema equivalent on han de constar els funcionaris habilitats per dur a terme la identificació en els procediments tramitats electrònicament i per expedir còpies autèntiques, i exigir que hi constin tots els funcionaris que presten serveis en les oficines d'assistència en matèria de registres, estaria excedint allò que es pot entendre inclòs en la regulació referida al procediment administratiu comú, com a garantia als administrats, ja que obliga les administracions a incorporar en el registre tots els funcionaris que presten serveis en unes determinades dependències amb independència de la funció que desenvolupen.

En primer terme, tal com hem dit en la lletra A d'aquest mateix apartat 1, l'Estat invoca com a títol competencial l'article 149.1.18 CE, tant pel que fa a les bases del règim jurídic de les administracions públiques com del procediment administratiu comú, i hem argumentat, pel que fa a la regulació dels registres electrònics d'apoderaments, les raons que, a parer nostre, han portat el legislador a ubicar aquell precepte a la Llei 39/2015, sobre procediment administratiu comú. Doncs bé, aquella argumentació és aplicable, també, a aquests dos preceptes, i ens hi remetem en nom de la brevetat.

En segon terme, la mera previsió d'un registre, o sistema equivalent, es configura en darrer terme com una garantia dels

mateixos interessats en el procediment, amb independència de quina sigui l'administració pública davant la qual actuen, i, per tant, l'Estat pot establir amb caràcter bàsic un tractament comú dels administrats davant les administracions públiques.

Efectivament, en el supòsit de l'article 12.3 LPACAP, observem, d'una simple lectura de la totalitat del precepte, que la previsió del registre esmentat es fa per garantir merament l'assistència tècnica mínima i necessària per tal que els administrats «es puguin relacionar amb l'Administració a través de mitjans electrònics, per a la qual cosa han de posar a la seva disposició els canals d'accés que siguin necessaris així com els sistemes i les aplicacions que es determinin en cada cas» (apt. 1) i, de forma especial, es preveu aquesta assistència a dues classes d'interessats especialment «vulnerables» a l'ús dels mitjans electrònics. Per una banda, ens trobem amb aquells interessats que no estan inclosos en l'article 14.2 i .3, sempre que ho sol·licitin, i només als efectes de la identificació i la signatura electrònica, presentació de sol·licituds a través de registre electrònic general i obtenció de còpies autèntiques, i s'hi inclouen, entre d'altres, aquells que no siguin persones jurídiques, entitats sense personalitat jurídica, professionals als quals es requereix col·legiació obligatòria (inclosos notaris i registradors de la propietat i mercantils) o persones que per la seva capacitat econòmica, tècnica o dedicació professional tenen accés i disponibilitat als mitjans electrònics (art. 14.2 i .3, *a sensu contrario*). Per altra banda, s'hi inclouen els interessats que no disposen dels mitjans electrònics necessaris, circumstància aquesta que permet a un funcionari públic mitjançant la firma electrònica de què estigui dotat garantir-ne la identificació o firma electrònica en el procediment administratiu corresponent.

El registre, o sistema equivalent, a què es refereix l'apartat 3, és, doncs, la garantia última de què disposen els interessats per conèixer que només un determinat col·lectiu d'empleats públics estan habilitats per prestar l'assistència tècnica necessària, i que aquesta tasca no correspon a qualsevol empleat públic, sinó, com a mínim, en qualsevol administració pública, als funcionaris que presten serveis en les oficines de registre. En aquest sentit, la determinació que només un de-

terminat grup d'empleats públics estigui habilitat per dur a terme unes determinades tasques es tradueix en el fet que només tenen validesa jurídica, i, per tant, seran eficaces, davant l'Administració pública, les actuacions fetes per aquests funcionaris, cosa que és, com hem dit, una autèntica garantia per als interessats.

I, pel que fa a l'article 27.1, aquesta finalitat de garantia última en favor dels interessats esdevé més rellevant, ja que en aquest supòsit es tracta d'atorgar validesa, davant de totes les administracions públiques, de les còpies de qualsevol document, públic o privat, funció que la llei encomana, com a mínim, als funcionaris que presten serveis en les oficines de registre.

En conseqüència, els articles 12.3 i 27.1 de la Llei 39/2015 no són contraris a la Constitució ni a l'Estatut d'autonomia.

D) En aquest punt procedirem a l'anàlisi conjuntament, per una banda, dels articles 13.*a* i 53.1.*a*, paràgraf segon, i, per l'altra, de l'article 66.1.*f* de la Llei 39/2015.

L'article 13.*a* LPACAP estableix que aquells interessats que tenen capacitat d'obrar, conformement al que disposa l'article 3, són titulars davant les administracions públiques del dret a:

> «Article 13. *Drets de les persones en les seves relacions amb les administracions públiques.*
> […]
> a) A comunicar-se amb les administracions públiques a través d'un punt d'accés general electrònic de l'Administració.»

Per la seva part, l'article 53.1.*a* LPACAP, segon paràgraf, en regular els drets de l'interessat en el procediment administratiu, estableix:

> «Article 53. *Drets de l'interessat en el procediment administratiu.*
> […]
> Els qui es relacionin amb les administracions públiques a través de mitjans electrònics tenen dret a consultar la informació a què es refereix el paràgraf anterior, en el punt d'accés general electrònic de l'Administració, que funciona com un portal d'accés. S'entén complerta l'obligació de l'Administració de facilitar còpies dels documents continguts en els procediments mitjançant la posada a disposició de les còpies en el punt d'accés general electrònic de l'Administració competent o en les seus electròniques que corresponguin.»

El Govern argumenta que els dos preceptes reproduïts, i també l'article 66.1.*f*, poden incidir en la competència de la Generalitat per determinar l'organització de la seva Administració, prevista a l'article 150 EAC, ja que «sota l'aparença de reconeixement d'un dret a les persones que es relacionen a les administracions i els interessats, incorporen respecte a totes les administracions públiques el sistema establert per l'Administració estatal, en el Reial decret 1671/2009, que centralitza les comunicacions mitjançant un únic punt d'accés electrònic».

En primer terme, hem de dir que el punt d'accés general electrònic ja es preveia a l'article 8.2.*b* de la Llei 11/2007, però limitat a l'àmbit de l'Administració general de l'Estat. La previsió d'un punt d'accés general de l'Administració que fa la Llei 39/2015 té el seu correlat en la Llei 40/2015, que en el seu article 39 el defineix com «el punt d'accés electrònic la titularitat del qual correspongui a una Administració Pública, organisme públic o entitat de dret públic que permet l'accés a través d'internet a la informació publicada i, si s'escau, a la seu electrònica corresponent». Aquest portal d'internet es configura com un element comú per a totes les administracions públiques d'allò que s'ha d'entendre per portal oficial on es publica la informació d'interès públic per al ciutadà. A més, el portal funciona com la seu electrònica a través de la qual els administrats poden realitzar les seves actuacions davant de les administracions públiques i accedir als procediments que tramiten i en els quals siguin part interessada.

En segon terme, i vinculat a l'anterior, hem d'entendre que mentre l'article 13.*a* reconeix un dret genèric a tots els interessats de comunicar-se amb les administracions públiques a través d'aquest punt d'accés general electrònic, l'article 53.1.*a*, paràgraf segon, conté un dret específic aplicable només a qui ja és part d'un procediment administratiu concret al qual se li reconeix la possibilitat de consultar la informació corresponent a l'estat de tramitació del procediment, en qualsevol moment, en el punt d'accés general electrònic de l'Administració que funcionarà com a un portal d'accés, entenent-se a més a més que l'Administració resta alliberada de facilitar còpies de documents continguts en els procediments mitjançant la seva posada a disposició en el dit punt d'accés.

Respecte a aquestes previsions, i en una primera lectura dels preceptes, pot semblar que tenen una certa incidència en l'àmbit de l'organització de l'Administració pública, però el cert és que operen més com a garantia d'accés a la informació que la mateixa Llei reconeix a tot interessat i, de forma específica, a qui és part en un procediment administratiu concret i determinat. I és aquest sentit, el de garantia dels interessats en el si d'un procediment, el que, a parer nostre, persegueix la Llei 39/2015 en establir un element comú de suport electrònic per relacionar-se amb l'Administració. Aquesta regulació no afecta en sentit estricte a la configuració de l'estructura orgànica de l'aparell administratiu que integra qualsevol Administració pública, ni determina en cap cas quins són els òrgans i les institucions que el configuren, ja que si així fos el legislador estatal estaria intervenint sobre la potestat d'autoorganització de l'Administració que correspon a les comunitats autònomes, cosa que no succeeix. En conseqüència, entenem que no existeix una vulneració de la potestat d'autoorganització administrativa que correspon a la Generalitat en virtut de l'article 150 EAC.

A més, el dret a conèixer l'estat de tramitació del corresponent procediment per part dels interessats, així com el dret a obtenir còpies, està previst ja a l'article 35.*a* de la vigent Llei 30/1992, de manera que l'actual paràgraf segon de l'article 53 no fa altra cosa que permetre i habilitar la consulta per via electrònica d'allò que actualment es pot fer presencialment. A més, amb relació al contingut del paràgraf primer de l'article 53.1.*a*, s'amplia la informació a la qual poden tenir accés els interessats del procediment incorporant el contingut de la comunicació prèvia a la qual es refereix l'article 42.4, paràgraf segon, referent al sentit del silenci administratiu, així com la identificació de l'òrgan competent per la seva instrucció.

Pel que fa a l'article 66.1.*f* LPACAP, que exigeix que totes les sol·licituds que inicien un procediment administratiu continguin l'«[ò]rgan, centre o unitat administrativa a la qual s'adreça i el seu codi d'identificació corresponent» entenem que és, precisament, una cautela que adopta la Llei per tal de garantir l'exercici del dret específic reconegut en l'article 53.1.*a*, en tant que amb el codi d'identificació la persona in-

teressada podrà conèixer el funcionari responsable de la tramitació del seu expedient i mantenir les relacions pròpies de la seva condició. Aquest dret és, en aquest sentit, una manifestació concreta del dret genèric recollit a l'article 35.*b* de la LRJPAC quan expressa que tots els ciutadans tenen dret a identificar les autoritats i el personal al servei de les administracions públiques sota la responsabilitat dels quals es tramitin els procediments.

En conseqüència, els articles 13.*a*; 53.1.*a*, paràgraf segon, i 66.1.*f* de la Llei 39/2015 no vulneren la competència de l'article 150 EAC, i troben empara en l'article 149.1.18 CE.

E) L'article 14.2.*e* LPACAP exigeix que, en tot cas, estan obligats a relacionar-se a través de mitjans electrònics amb les administracions públiques per realitzar qualsevol tràmit en un procediment administratiu:

> «Article 14. *Dret i obligació de relacionar-se electrònicament amb les administracions públiques.*
> […]
> e) Els empleats de les administracions públiques per als tràmits i actuacions que efectuïn amb elles per raó de la seva condició d'empleat públic, tal com determini reglamentàriament cada Administració.»

El Govern considera que aquesta obligació pot incidir en la competència de la Generalitat en matèria de funció pública i de personal al servei de les administracions prevista a l'article 136 EAC.

L'article 14.2.*e* LPACAP imposa un autèntic deure a tots els empleats públics en exigir que es relacionin per mitjans electrònics amb les administracions públiques per efectuar els tràmits i les actuacions amb elles per raó de la seva condició d'empleat públic, i es remet al reglament que dicti cada Administració respecte de la forma per fer-ho efectiu.

En aquest sentit, per una banda, l'article 136.1 EAC estableix que correspon a la Generalitat la competència exclusiva sobre el règim estatutari del personal al servei de les administracions públiques catalanes, així com la competència compartida sobre els drets i deures d'aquest personal (apts. *a* i *b*).

Per altra banda, la norma bàsica estatal en matèria de règim estatutari dels empleats públics és la Llei 7/2007, de 12 d'abril, de l'Estatut bàsic de l'empleat públic, que dedica els seus articles 52, 53 i 54 a regular els deures dels empleats públics. Aquesta disposició legal es va dictar a l'empara de l'article 149.1.18 CE, que atribueix a l'Estat la competència exclusiva sobre les bases del règim estatutari dels funcionaris públics, i l'article 149.1.7 CE, que li atribueix competència exclusiva sobre legislació laboral, entre d'altres, i la declara aplicable a les comunitats autònomes en tot cas respectant les competències exclusives i compartides en matèria de funció pública i autoorganització que els atribueixen els respectius estatuts d'autonomia, en el marc de la Constitució (disposició final segona).

A parer nostre, tot i estar connectada amb els procediments administratius en què els empleats públics poden ser part, la previsió normativa de l'article 14.2.*e* de la Llei 39/2015 no s'integra en la matèria «procediment administratiu comú», sinó que s'insereix, en establir un deure per als empleats públics, en l'àmbit material del «règim estatutari» dels funcionaris de les administracions públiques. Hem de recordar que, en aquest concepte, d'acord amb la jurisprudència constitucional, «ha de entenderse comprendida, en principio, la normación relativa a la adquisición y pérdida de la condición de funcionario, a las condiciones de promoción de la carrera administrativa y a las situaciones que en ésta puedan darse, a los derechos y deberes y responsabilidades de los funcionarios y a su régimen disciplinario, así como a la creación e integración, en su caso, de cuerpos y escalas funcionariales y al modo de provisión de puestos de trabajo al servicio de las Administraciones públicas» (STC 37/2002, de 14 de febrer, FJ 5).

En aquest àmbit, però, correspon a l'Estat l'establiment de les bases i, per tant, únicament aquells deures que puguin considerar-se materialment bàsics. L'article 14.2.*e* LPACAP certament amplia els deures dels empleats públics però l'obligació de comunicar-se amb l'Administració per mitjans electrònics no pot qualificar-se com a mínim comú denominador que garanteix la igualtat de la posició jurídica dels empleats públics en tot el territori. No estem davant d'un deure substantiu que

incideixi sobre la dinàmica del vincle funcionarial amb la respectiva Administració pública, sinó que es tracta d'una exigència adjectiva sobre la forma en què han de practicar-se els tràmits i les actuacions entre els dos subjectes de la relació jurídica, configurada, característicament, com a relació de supremacia especial (STC 93/1984, de 16 d'octubre, FJ 3).

La previsió esmentada, més enllà de la valoració sobre la conveniència d'inserir-se en la Llei 39/2015, pot afectar de manera exclusiva els empleats al servei de l'Administració general de l'Estat, però, en aplicar-se també amb caràcter bàsic als empleats de les administracions autonòmiques, excedeix de l'àmbit competencial estatal i envaeix la competència de la Generalitat per definir i concretar el règim estatutari dels empleats de l'Administració autonòmica i, més concretament, sobre el conjunt de deures i obligacions dels seus empleats.

En conseqüència, l'article 14.2.*e* de la Llei 39/2015 vulnera les competències de la Generalitat de l'article 136.*a* i .*b* EAC.

F) Finalment, la disposició addicional segona, estableix que:

> «Disposició addicional segona. *Adhesió de les comunitats autònomes i entitats locals a les plataformes i els registres de l'Administració General de l'Estat.*
> Per complir el que es preveu en matèria de registre electrònic d'apoderaments, registre electrònic, arxiu electrònic únic, plataforma d'intermediació de dades i punt d'accés general electrònic de l'Administració, les comunitats autònomes i les entitats locals es poden adherir voluntàriament i a través de mitjans electrònics a les plataformes i els registres establerts a aquest efecte per l'Administració General de l'Estat. La seva no-adhesió s'ha de justificar 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.
> En cas que una comunitat autònoma o una entitat local justifiqui davant el Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques que pot prestar el servei d'una manera més eficient, d'acord amb els criteris que preveu el paràgraf anterior, i opti per mantenir el seu propi registre o plataforma, les administracions esmentades han de garantir que aquest compleix els requisits de l'Esquema Nacional d'Interoperabilitat, l'Esquema Nacional de Seguretat, i les seves normes tècniques de desplegament, de manera que se'n garanteixi la compatibilitat informàtica i la interconnexió, així com la transmissió telemà-

> tica de les sol·licituds, els escrits i les comunicacions que es facin en els seus registres i plataformes corresponents.»

Respecte a aquesta disposició addicional, el sol·licitant centra el seu argument en el fet que només es preveu la no-adhesió voluntària a les plataformes i els registres estatals si es justifica davant l'Administració estatal que el servei es pot prestar de manera més eficient i si compleix uns requisits d'interoperabilitat, a més de posar de manifest que el fet de dictar-se a l'empara de l'article 149.1.14 CE no s'ajusta a la definició que el Tribunal Constitucional ha efectuat de l'esmentat títol competencial.

En primer terme, i amb relació al rebuig per part del sol·licitant del títol competencial de l'article 149.1.14 CE, ens remetem a allò que hem dit en el fonament jurídic segon pel que fa a descartar els títols competencials dels articles 149.1.13 i .14 CE.

En segon terme, hem de dir que la disposició que examinem preveu expressament que l'adhesió de les comunitats autònomes i els ens locals és voluntària, i exigeix la justificació de la no-adhesió en termes d'eficiència conformement a allò que estableix l'article 7 de la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera. En el cas que no s'hi adhereixin, han de justificar que poden prestar de forma més eficient aquests serveis i que aquest sistema propi garanteix que compleix amb els requisits de l'Esquema Nacional d'Interoperabilitat, l'Esquema Nacional de Seguretat i les normes tècniques de desplegament, de forma que es garanteixi la seva compatibilitat informàtica i interconnexió.

Doncs bé, en la nostra opinió, aquest precepte, tot i afirmar que l'adhesió a les plataformes i els registres estatals és voluntària, estableix realment una obligació d'adhesió únicament excepcionable si es justifica que l'ús de mitjans propis és més eficient, en termes d'assignació i d'utilització dels recursos públics, tal com preveu l'article 7 de la Llei orgànica 2/2012. Com hem afirmat en altres ocasions respecte de preceptes que condicionaven l'exercici de les pròpies competències a justificar les decisions preses en termes d'eficiència, ens trobem davant d'una «limitació dràstica i desmesurada» (DCGE 8/2014, de 27 de febrer, FJ 3.11.*B*) que, en aquest cas, 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). La disposició addicional segona LPACAP parteix, implícitament, de l'obligatorietat per a la resta d'administracions públiques de l'ús de les plataformes i els registres estatals i aquesta no pot considerar-se ni una regla pròpia del procediment administratiu comú ni una base respectuosa amb la distribució de competències en matèria de règim jurídic de les administracions catalanes, en la mesura que afecta principalment les actuacions administratives *ad intra* i no es projecta sobre els drets i els interessos dels interessats.

Per tant, la disposició addicional segona de la Llei 39/2015 no troba empara en l'article 149.1.18 CE i vulnera l'article 159.1 EAC.

2. En aquest segon apartat, ens correspon l'examen de l'article 44, relatiu a les notificacions infructuoses, i de la disposició addicional tercera, referent a la notificació per mitjà d'un anunci publicat en el *Butlletí Oficial de l'Estat*.

Així, l'article 44 diu:

> «Article 44. *Notificació infructuosa*.
> Quan els interessats en un procediment siguin desconeguts, s'ignori el lloc de la notificació o bé, un cop aquesta s'hagi intentat, no s'hagi pogut practicar, la notificació s'ha de fer per mitjà d'un anunci publicat al "Butlletí Oficial de l'Estat".
> Així mateix, prèviament i amb caràcter facultatiu, les administracions poden publicar un anunci al butlletí oficial de la comunitat autònoma o de la província, al tauler d'edictes de l'Ajuntament de l'últim domicili de l'interessat o del consolat o secció consular de l'ambaixada corresponent.
> Les administracions públiques poden establir altres formes de notificació complementàries a través de la resta de mitjans de difusió, que no exclouen l'obligació de publicar l'anunci corresponent al "Butlletí Oficial de l'Estat".»

Per la seva part, la disposició addicional tercera assenyala:

> «Disposició addicional tercera. *Notificació per mitjà d'anunci publicat al "Butlletí Oficial de l'Estat"*.
> 1. El "Butlletí Oficial de l'Estat" ha de posar a disposició de les diverses administracions públiques un sistema automatit-

> zat de remissió i gestió telemàtica per publicar-hi els anuncis de notificació previstos a l'article 44 d'aquesta Llei i en aquesta disposició addicional. Aquest sistema, que ha de complir el que estableixen aquesta Llei i la seva normativa de desplegament, ha de garantir la celeritat de la publicació i la seva inserció correcta i fidel, així com la identificació de l'òrgan remitent.
> 2. En els procediments administratius que tinguin una normativa específica, si hi concorren els supòsits que preveu l'article 44 d'aquesta Llei, la pràctica de la notificació s'ha de fer, en tot cas, mitjançant un anunci publicat al "Butlletí Oficial de l'Estat", sense perjudici que prèviament i amb caràcter facultatiu es pugui fer en la forma prevista per la normativa específica esmentada.
> 3. La publicació al "Butlletí Oficial de l'Estat" dels anuncis a què es refereixen els dos paràgrafs anteriors s'ha d'efectuar sense cap contraprestació econòmica per part dels qui l'hagin sol·licitat.»

El Govern qüestiona l'article 44 LPACAP, i per connexió la disposició addicional tercera, en entendre que l'esmentada regulació priva de qualsevol efecte jurídic les notificacions edictals en el DOGC i, per tant, contradiu l'article 68.5 EAC, que determina l'eficàcia dels actes administratius de la Generalitat. A més, considera que l'article 44 reprodueix l'article 59.5 de la Llei 30/1992, en la redacció donada per la Llei 15/2014, de racionalització del sector públic i altres mesures de reforma administrativa, que va ser objecte d'un recurs d'inconstitucionalitat per part del Govern fonamentat en l'argument exposat.

En primer terme, com a qüestió prèvia, si efectuem l'anàlisi comparatiu del contingut dels preceptes que ara ens ocupen i el de l'article 59.5 i la disposició addicional vint-i-unena de la Llei 30/1992, en la redacció donada per la Llei 15/2014, podem comprovar que, efectivament, els corresponents preceptes tenen una redacció substancialment equivalent, en el sentit que la regulació de l'actual article 59.5 de la Llei 30/1992 s'integra en l'article 44 LPACAP, i la disposició addicional vint-i-unena introduïda en la Llei 30/1992 s'incorpora en la disposició addicional tercera de la Llei objecte del nostre dictamen. Així, doncs, la Llei 39/2015 assumeix íntegrament la regulació sobre el règim de les notificacions infructuoses, en

centralitzar-les mitjançant la publicació en el BOE, i incorpora plenament la nova regulació de les notificacions per mitjà d'un anunci publicat en l'esmentat *Butlletí*.

En segon terme, cal dir que la regulació que examinem va ser objecte del nostre DCGE 24/2014, FJ 3 (amb caràcter previ a la interposició per part del Govern del recurs d'inconstitucionalitat 3447-2015), i, per tant, ens hi remetem íntegrament i, en nom de la brevetat, farem aquí una sinopsi del seu contingut.

Així, vam exposar el règim de les notificacions administratives contingut en els articles 58, 59 i 60 LRJPAC i en l'article 58 de la Llei 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques a Catalunya, així com allò previst en els articles 1, 2 i 3 de la Llei 2/2007, de 5 de juny, del *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, i posteriorment es va examinar breument el cànon de constitucionalitat sobre el procediment administratiu comú. Consegüentment, portant a col·lació aquí els arguments exposats en l'esmentat Dictamen, hem de dir que l'Estat no pot exercir una *vis* atractiva sobre qualsevol procediment administratiu específic, ja que la mateixa doctrina jurisprudencial (citant, per totes, la STC 50/1999, FJ 7) és concloent quan diu que si la competència legislativa sobre una matèria ha estat atribuïda a una comunitat autònoma, competeix també a aquesta l'aprovació de les normes de procediment destinades a executar-la, sens perjudici que s'hagin de respectar les regles bàsiques del procediment administratiu comú establertes per l'Estat a l'empara de l'article 149.1.18 CE.

En el cas concret de l'article 44 LPACAP (que es correspon amb el vigent article 59.5 LRJPAC), la publicació en el BOE és la que determina el moment en què s'entén practicada la notificació amb els consegüents efectes jurídics, atribuint a la publicació en els diaris oficials de les comunitats autònomes un caràcter merament facultatiu i, per tant, prescindible. En el Dictamen 24/2014, afirmàvem que «sembla clar que l'apartat 5 de l'article 59 LRJPAC estableix un nou tràmit en el procediment administratiu bàsic, que consisteix a atribuir al BOE la publicació centralitzada de les notificacions que no s'hagin pogut comunicar formalment», i que determina l'eficàcia de la notificació, de manera que s'imposa a totes les administra-

cions públiques «una obligació inexcusable i insubstituïble, i no diferenciant per raó de la matèria competencial» (FJ 3). A partir d'aquesta anàlisi del precepte vam concloure sobre aquesta obligació que «no s'adiu amb el concepte de la noció bàsica del "procediment administratiu comú" determinar el mitjà tècnic concret (el BOE) per tal que aquesta publicació produeixi els corresponents efectes jurídics, cosa que correspon decidir a la Generalitat a l'empara de les competències de desenvolupament normatiu previstes en l'article 159.1.*c* EAC» (ibídem).

L'argumentació anterior és enterament traslladable a l'article 44 i la disposició addicional tercera de la Llei 39/2015. La previsió indiscriminada i generalitzada per a tots els procediments sectorials que únicament la publicació de la notificació en el BOE té els efectes jurídics corresponents, privant a la publicació en el DOGC de tota eficàcia jurídica, suposa una vulneració de les competències de la Generalitat en la mesura que en aquells àmbits materials on el tipus de competència estatutària ho permeti (en particular, en els de competència exclusiva) correspon a la Generalitat determinar el mitjà tècnic a través del qual la publicació de les notificacions infructuoses tenen plena eficàcia jurídica.

En conseqüència, l'article 44 i l'apartat 2 de la disposició addicional tercera de la Llei 39/2015 vulneren les competències de la Generalitat previstes a l'article 159.1.*c* EAC i no troben empara en l'article 149.1.18 CE. Així mateix, no són conformes amb l'article 68.5 EAC, quan neguen eficàcia jurídica a les notificacions dels actes administratius de la Generalitat publicats al DOGC.

3. El tercer bloc de preceptes qüestionats pel Govern regulen diferents tràmits concrets del procediment administratiu, i es refereixen a l'inici del procediment d'ofici mitjançant denúncia (art. 62); el procediment administratiu sancionador (art. 55.2, 64, 89 i 90), i els informes i dictàmens en el procediment de responsabilitat patrimonial de les administracions públiques (art. 81). Atesa la densitat de tots aquests preceptes, hem optat per identificar l'objecte de la regulació de cadascun esmentant la seva rúbrica, hem procedit a descriure aquells

aspectes que es consideren més rellevants per dur a terme la projecció del paràmetre i, quan s'ha cregut convenient, se n'ha reproduït el text íntegre.

A) L'article 62 LPACAP regula l'inici del procediment per denúncia en els termes següents:

> «Article 62. *Inici del procediment per denúncia*.
> 1. S'entén per denúncia, l'acte pel qual qualsevol persona, en compliment o no d'una obligació legal, posa en coneixement d'un òrgan administratiu l'existència d'un fet determinat que pugui justificar la iniciació d'ofici d'un procediment administratiu.
> 2. Les denúncies han d'expressar la identitat de la persona o persones que les presenten i el relat dels fets que es posen en coneixement de l'Administració. Quan els fets esmentats puguin constituir una infracció administrativa, han de recollir la data de la seva comissió i, quan sigui possible, la identificació dels presumptes responsables.
> 3. Quan la denúncia invoqui un perjudici en el patrimoni de les administracions públiques, la no-iniciació del procediment ha de ser motivada i s'ha de notificar als denunciants la decisió de si s'ha iniciat o no el procediment.
> 4. Quan el denunciant hagi participat en la comissió d'una infracció d'aquesta naturalesa i hi hagi altres infractors, l'òrgan competent per resoldre el procediment ha d'eximir el denunciant del pagament de la multa que li correspondria o un altre tipus de sanció de caràcter no pecuniari, quan sigui el primer a aportar elements de prova que permetin iniciar el procediment o comprovar la infracció, sempre que en el moment que s'aportin no es disposi d'elements suficients per ordenar-la i es repari el perjudici causat.
> Així mateix, l'òrgan competent per resoldre ha de reduir l'import del pagament de la multa que li correspondria o, si s'escau, la sanció de caràcter no pecuniari, quan, encara que es compleixi alguna de les condicions anteriors, el denunciant faciliti elements de prova que aportin un valor afegit significatiu respecte d'aquells de què es disposi.
> En tots dos casos és necessari que el denunciant cessi en la participació de la infracció i no hagi destruït elements de prova relacionats amb l'objecte de la denúncia.
> 5. La presentació d'una denúncia no confereix, per si sola, la condició d'interessat en el procediment.»

Amb relació al procediment administratiu sancionador, l'article 55.2 LPACAP determina que les actuacions prèvies

s'orientaran a determinar, amb la major precisió possible, els fets, susceptibles de motivar la incoació del procediment, la identificació de la persona o les persones que puguin resultar responsables i les circumstàncies rellevants que concorrin en uns i altres, Afegeix que les actuacions prèvies han de ser realitzades pels òrgans que tinguin funcions d'investigació, indagació i inspecció en la matèria i, si no n'hi ha, per la persona o l'òrgan administratiu que determini l'òrgan competent per iniciar o resoldre el procediment.

Per la seva part, l'article 64 LPACAP regula l'acord d'iniciació del procediment, i, de forma especial, l'apartat 2 estableix el contingut mínim d'aquest tràmit, que ha d'incloure: la identificació de la persona o les persones presumptament responsables; els fets que motiven la incoació, la seva qualificació i les sancions que puguin correspondre; la identificació de l'instructor i, si s'escau, del secretari del procediment, així com la norma que atribueixi la dita competència; la indicació que el presumpte responsable reconegui la seva responsabilitat; les mesures provisionals que hagi adoptat l'òrgan competent per iniciar el procediment i, finalment, la indicació dels drets processals mínims, com ara el dret a formular al·legacions i els seus terminis i la constància del fet que si no s'efectuen aquestes sobre l'acord d'iniciació en el termini previst, aquest es pot considerar proposta de resolució si conté un pronunciament concret sobre la responsabilitat imputada.

L'article 89 LPACAP regula la proposta de resolució en els termes següents:

> «Article 89. *Proposta de resolució en els procediments de caràcter sancionador.*
> 1. L'òrgan instructor ha de resoldre la finalització del procediment, amb arxivament de les actuacions, sense que sigui necessària la formulació de la proposta de resolució, quan en la instrucció del procediment es posi de manifest que es dóna alguna de les circumstàncies següents:
> a) La inexistència dels fets que puguin constituir la infracció.
> b) Quan els fets no estiguin acreditats.
> c) Quan els fets provats no constitueixin, de manera manifesta, una infracció administrativa.
> d) Quan no existeixi o no s'hagi pogut identificar la persona o persones responsables o bé apareguin exemptes de responsabilitat.

e) Quan es conclogui, en qualsevol moment, que la infracció ha prescrit.
2. En el cas de procediments de caràcter sancionador, una vegada conclosa la instrucció del procediment, l'òrgan instructor ha de formular una proposta de resolució que ha de ser notificada als interessats. La proposta de resolució ha d'indicar la posada de manifest del procediment i el termini per formular al·legacions i presentar els documents i les informacions que es considerin pertinents.
3. En la proposta de resolució s'han de fixar de manera motivada els fets que es considerin provats i la seva qualificació jurídica exacta, s'ha de determinar la infracció que, si s'escau, aquells constitueixin, la persona o persones responsables i la sanció que es proposi, la valoració de les proves practicades, en especial les que constitueixin els fonaments bàsics de la decisió, així com les mesures provisionals que, si s'escau, s'hagin adoptat. Quan la instrucció conclogui la inexistència d'infracció o responsabilitat i no es faci ús de la facultat prevista a l'apartat primer, la proposta ha de declarar aquesta circumstància.»

L'article 90 LPACAP regula les especialitats de la resolució en els procediments sancionadors en els termes següents:

«Article 90. *Especialitats de la resolució en els procediments sancionadors.*
1. En el cas de procediments de caràcter sancionador, a més del contingut que preveuen els dos articles anteriors, la resolució ha d'incloure la valoració de les proves practicades, en especial les que constitueixin els fonaments bàsics de la decisió, ha de fixar els fets i, si s'escau, la persona o persones responsables, la infracció o infraccions comeses i la sanció o sancions que s'imposen, o bé la declaració de no-existència d'infracció o responsabilitat.
2. En la resolució no es poden acceptar fets diferents dels determinats en el curs del procediment, independentment de la seva valoració jurídica diferent. No obstant això, quan l'òrgan competent per resoldre consideri que la infracció o la sanció revesteixen més gravetat que la determinada a la proposta de resolució, s'ha de notificar a l'inculpat perquè aporti totes les al·legacions que consideri convenients en el termini de quinze dies.
3. La resolució que posi fi al procediment ha de ser executiva quan no sigui possible interposar-hi cap recurs ordinari en via administrativa, i en la resolució es poden adoptar les disposicions cautelars necessàries per garantir-ne l'eficàcia mentre no sigui executiva i que poden consistir en el manteniment de les mesures provisionals que si s'escau s'hagin adoptat.

> Quan la resolució sigui executiva, es pot suspendre cautelarment, si l'interessat manifesta a l'Administració la seva intenció d'interposar un recurs contenciós administratiu contra la resolució ferma en via administrativa. La suspensió cautelar esmentada finalitza quan:
> a) Hagi transcorregut el termini legalment previst sense que l'interessat hagi interposat un recurs contenciós administratiu.
> b) L'interessat, tot i haver interposat un recurs contenciós administratiu:
> 1r No hagi sol·licitat en el mateix tràmit la suspensió cautelar de la resolució impugnada.
> 2n L'òrgan judicial es pronunciï sobre la suspensió cautelar sol·licitada, en els termes que s'hi preveuen.
> 4. Quan les conductes sancionades hagin causat danys o perjudicis a les administracions i la quantia destinada a indemnitzar aquests danys no hagi quedat determinada en l'expedient, s'ha de fixar mitjançant un procediment complementari, la resolució del qual és executiva immediatament. Aquest procediment és susceptible de terminació convencional, però ni aquesta ni l'acceptació per part de l'infractor de la resolució que es pugui dictar impliquen el reconeixement voluntari de la seva responsabilitat. La resolució del procediment posa fi a la via administrativa.»

Respecte del procediment de responsabilitat patrimonial de les administracions públiques, l'article 81 LPACAP regula la sol·licitud d'informes i dictàmens. L'apartat primer exigeix la sol·licitud d'informe al servei el funcionament del qual hagi ocasionat la presumpta lesió indemnitzable, i el termini per emetre'l no pot excedir els deu dies. L'apartat segon determina que en les indemnitzacions reclamades de quantia igual o superior a 50.000 € o a la que estableixi la legislació autonòmica, així com en aquells casos que estableixi la Llei orgànica 3/1980, de 22 d'abril, del Consell d'Estat, cal demanar dictamen a aquest òrgan o a l'òrgan autonòmic anàleg. El dictamen s'ha d'emetre en el termini de dos mesos i s'ha de pronunciar sobre diferents aspectes, com ara l'existència o no de relació de causalitat entre el funcionament del servei públic i la lesió produïda, la valoració del dany, i la quantia i el mode de la indemnització. Finalment, l'apartat tercer conté una clàusula específica respecte de la responsabilitat patrimonial per al funcionament de l'Administració de justícia, consistent a exigir un informe preceptiu al Consell General del Poder Judicial.

B) En relació amb tots aquests preceptes, el Govern, en la seva sol·licitud, considera objectable el fet que el legislador hagi passat a tractar el procediment sancionador i el de responsabilitat patrimonial com a simples especialitats del procediment comú. Afegeix que el seu grau de detall impedeix a la Generalitat el desplegament de les especialitats procedimentals, i per argumentar-ho s'empara en les crítiques abocades en el corresponent dictamen del Consell d'Estat. Considera que la prova d'aquest grau de detall és el fet que la mateixa disposició derogatòria de la Llei deroga expressament els reglaments que regulen tant el procediment de responsabilitat patrimonial (RD 429/1993, de 26 de març) com el del procediment administratiu sancionador (RD 1398/1993, de 4 d'agost).

A més a més, pel que fa al procediment sancionador, entén el peticionari que el fet que la LPACAP incorpori les previsions d'un reglament que només tenia per objecte la regulació del procediment en aquelles matèries en les quals l'Estat disposava de competències estaria limitant la capacitat de les comunitats autònomes per establir, a partir dels principis propis del procediment sancionador i de la definició de procediment administratiu comú, les especialitats del procediment sancionador en els àmbits materials de la seva competència.

C) Respecte al retret genèric que conté la mateixa sol·licitud, sobre el nou tractament donat per la LPACAP als procediments esmentats, hem de dir que, efectivament, el legislador ha optat, en contrast amb la LRJPAC, per un canvi substancial amb relació al disseny del procediment administratiu comú, és a dir, de l'estructura general de l'*iter* procedimental a què han d'ajustar-se totes les administracions públiques en tots els seus procediments.

Efectivament, la Llei 30/1992 regula en el seu títol VI sota la rúbrica «De les disposicions generals sobre els procediments administratius», els tràmits que integren l'*iter* procedimental comú. Això significa que, a més a més d'aquest conjunt de tràmits, poden preveure-se'n d'altres, fora d'aquesta regulació, que no estan directament afectats per la qualificació de «procediment comú», i sobre els quals precisament poden les comunitats autònomes exercir les seves competències, com suc-

ceeix en els procediments especials *ratione materiae*. En relació amb el procediment sancionador, la mateixa exposició de motius de la LRJPAC (apt. 14) afirma que en el títol IX es regulen els principis als quals s'ha de sotmetre l'exercici de la potestat sancionadora i reconeix que «[t]odos ellos se consideran básicos al derivar de la Constitución y garantizar a los administrados un tratamiento común ante las Administraciones Públicas, mientras que el establecimiento de los procedimientos materiales concretos es cuestión que afecta a cada Administración Pública en el ejercicio de sus competencias».

Per la seva banda, la LPACAP, objecte del nostre Dictamen, incorpora en el seu títol IV, sota la rúbrica «De les disposicions sobre el procediment administratiu comú», nous tràmits que fins ara podien entendre's com a no integrants del «procediment administratiu comú». Així, donant compliment a l'article 1, apartat primer, preveu de forma expressa alguns tràmits concrets del procediment sancionador, com són el relatiu a les actuacions prèvies (art. 55.2); l'acord d'iniciació de l'expedient (art. 64); la proposta de resolució (art. 89) i, finalment, la resolució (art. 90). Regula, també, la denúncia com a una de les formes d'iniciació d'ofici dels procediments administratius sancionadors. I, pel que fa al procediment de responsabilitat patrimonial, conté la sol·licitud d'informes i dictàmens, i les especialitats de la resolució (art. 91). Tots aquests tràmits, com diem, que no formen part del «procediment administratiu comú» en l'àmbit de la LRJPAC i es troben regulats per via reglamentària són ara, per disposició del legislador estatal, part integrant d'aquest, en virtut del títol competencial de l'article 149.1.18 CE.

En aquest sentit, la jurisprudència constitucional ha determinat que el «diseño del "procedimiento administrativo común", esto es, de esa estructura general del íter procedimental a que deben ajustarse todas las Administraciones públicas en todos sus procedimientos (STC 227/1988) es competencia exclusiva del Estado», i afegeix:

> «y derivado de lo anterior, que en esa tarea el Estado goza de libertad, pues con respecto a los principios que la propia Constitución le impone, como pueden ser el acatamiento de las garantías del art. 24.2 CE en la regulación del procedi-

> miento administrativo sancionador (por todas, STC 18/1981, de 8 de junio), la eficacia de la Administración *ex* art. 103.1 CE, o la garantía de la audiencia del interesado "cuando proceda" de acuerdo con el art. 105.c) CE, aquél puede optar por varios modelos posibles.» (STC 166/2014, FJ 5.*b*)

El Tribunal Constitucional reconeix un marge de lliure configuració al legislador estatal a l'hora de determinar el contingut del procediment administratiu comú, de manera que aquesta noció no pot entendre's com a inalterable, sinó que la seva concreció legislativa pot variar segons la voluntat del legislador, sempre que respecti els límits derivats de la Constitució. En aquest context, cal recordar que, dins de la definició de les bases, el Tribunal Constitucional ha declarat que «nada impide que el legislador de lo básico pueda modificar el contenido de lo formalmente calificado como tal» (STC 235/2000, de 5 d'octubre, FJ 9).

Doncs bé, de l'examen dels articles 55.2, 62, 64, 89 i 90 LPACAP referents al procediment sancionador, imbricats tots ells en la regulació legal com a «procediment administratiu comú», podem verificar que tenen una relació directa amb les garanties de l'interessat derivades dels articles 24.2 i 105.*c* CE, ja que pretenen garantir la constància en els diferents tràmits que formen l'expedient administratiu de les dades i informacions mínimes i necessàries sobre les quals giren les tasques d'indagació de l'Administració pública o la concreció de les causes d'imputabilitat de l'interessat, com poden ser, a títol il·lustratiu, que no exhaustiu: la identificació dels fets constitutius d'infracció; la concreció de les persones responsables; la qualificació dels fets constitutius d'infracció; la determinació dels òrgans administratius competents per instruir i per resoldre el procediment; el dret a formular al·legacions; el dret d'audiència; la valoració dels fets, o l'adopció de mesures provisionals.

A més, aquesta regulació no suposa un obstacle o un impediment perquè les comunitats autònomes puguin regular tràmits addicionals als establerts per la LPACAP encaminats a reforçar les garanties dels interessats en el procediment sancionador o les especialitats procedimentals que es considerin convenients ajustades als diferents àmbits materials sobre els

quals tinguin competència. En el supòsit que examinem, resulta evident que la competència sobre el procediment comú que exerceix l'Estat no afecta l'organització interna de les comunitats autònomes, considerada aquesta com a límit material de la competència estatal, perquè en cap dels articles esmentats s'assenyalen «los órganos competentes para determinados trámites como por ejemplo la presentación de solicitudes (STC 190/2000, de 13 de julio, FJ 11.a), o imponiendo órganos estatales de control frente a los propios de las Comunidades Autónomas, como puedan ser el Consejo de Estado [...] o la Intervención General del Estado [...], o, en general, establecer una regla competencial "específica en la materia" (STC 94/2013, de 23 de abril), pues lo que sí tienen éstas reservado es la regulación de las "normas ordinarias de tramitación" del procedimiento» (STC 166/2014, FJ 5.*c*).

Els mateixos arguments poden aplicar-se respecte del contingut de l'article 81, referent a la sol·licitud de dictàmens i informes en matèria de responsabilitat patrimonial, en el sentit que aquest tràmit es configura com a «comú» i, conseqüentment, forma part de l'*iter* procedimental a què han d'ajustar-se totes les administracions públiques. En aquest cas, a això anterior hem d'afegir el fet que la regulació continguda en l'esmentat article és idèntica a la continguda en els articles 10 i 12 del Reial decret 429/1993, de 26 de març, pel qual s'aprova el reglament dels procediments de les administracions públiques en matèria de responsabilitat patrimonial, que, precisament, en el seu article 1, un cop expressa que la responsabilitat patrimonial es farà efectiva «de acuerdo con [...] los procedimientos establecidos en este Reglamento», el declara d'aplicació als «procedimientos que inicien, instruyan y resuelvan todas las Administraciones públicas [...] sin perjuicio de las especialidades procedimentales que, con respeto a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y a este Reglamento, establezcan las Comunidades Autónomas que tengan asumidas competencias normativas en materia de responsabilidad patrimonial». Per tant, la Generalitat no veu en aquests termes limitat l'exercici de la competència de l'article 159.1.*c* EAC per fixar-ne les especialitats procedimentals que cregui convenient.

En conseqüència, els articles 55.2; 62; 64; 81; 89, i 90, i per connexió l'article 1, paràgraf primer, de la Llei 39/2015 no són contraris a la Constitució ni a l'Estatut d'autonomia.

4. En aquest apartat ens correspon examinar els dos preceptes sol·licitats pel Govern en l'àmbit del títol VI de la LPACAP, que regula «De la iniciativa legislativa i de la potestat per a dictar reglaments i altres disposicions», i que són l'article 129.4, relacionat amb l'article 1, apartat segon, i l'article 132.

L'article 129.4 LPACAP estableix el següent:

> «Article 129. *Principis de bona regulació.*
> [...]
> 4. A fi de garantir el principi de seguretat jurídica, la iniciativa normativa s'ha d'exercir de manera coherent amb la resta de l'ordenament jurídic, nacional i de la Unió Europea, per generar un marc normatiu estable, predictible, integrat, clar i de certesa, que en faciliti el coneixement i la comprensió i, en conseqüència, l'actuació i la presa de decisions de les persones i empreses.
> Quan en matèria de procediment administratiu la iniciativa normativa estableixi tràmits addicionals o diferents als que preveu aquesta Llei, aquests han de ser justificats atenent la singularitat de la matèria o els fins perseguits per la proposta.
> Les habilitacions per al desplegament reglamentari d'una llei han de ser conferides, amb caràcter general, al Govern o Consell de Govern respectiu. L'atribució directa als titulars dels departaments ministerials o de les conselleries del Govern, o a altres òrgans dependents o subordinats d'aquests, té caràcter excepcional i s'ha de justificar en la llei habilitadora. Les lleis poden habilitar directament autoritats independents o altres organismes que tinguin atribuïda aquesta potestat per aprovar normes en desplegament o aplicació d'aquestes, quan la naturalesa de la matèria així ho exigeixi.»

Per la seva part, l'article 1, apartat segon, estableix que «[n]omés mitjançant una llei, quan sigui eficaç, proporcionat i necessari per assolir les finalitats pròpies del procediment, i de manera motivada, es poden incloure tràmits addicionals o diferents dels que preveu aquesta Llei. Es poden establir reglamentàriament especialitats del procediment referides als òrgans competents, terminis propis del procediment concret per raó

de la matèria, formes d'iniciació i terminació, publicació i informes que s'han de sol·licitar».

En darrer terme, l'article 132 LPACAP regula la planificació normativa en els termes següents:

> «Article 132. *Planificació normativa*.
> 1. Anualment, les administracions públiques han de fer públic un pla normatiu que contingui les iniciatives legals o reglamentàries que s'hagin d'elevar per a la seva aprovació l'any següent.
> 2. Una vegada aprovat, el pla anual normatiu s'ha de publicar al portal de la transparència de l'Administració pública corresponent.»

El Govern, en la seva sol·licitud, comença criticant el caràcter superflu dels articles 127, 128 i 131, i formula el retret que els articles 129 i 130, quan regulen els principis de bona regulació, no suposen cap novetat perquè ja s'estableixen de forma similar en la Llei 2/2011, de 4 de març, d'economia sostenible. Sí que demana, però, el nostre parer consultiu sobre els articles reproduïts anteriorment, argumentant que van més enllà de la simple enunciació d'uns principis ja que imposen, en matèria de procediment administratiu, quin ha de ser el sistema de fonts en la regulació dels tràmits que es puguin establir en les diferents especialitats procedimentals i limiten la capacitat de la Generalitat per determinar en quines circumstàncies es pot habilitar un òrgan diferent del Govern per exercir la potestat reglamentària. A més, considera que la reserva de llei derivada de la mateixa Constitució, específicament en matèria de procediment administratiu de l'article 105.*c*, és un principi adreçat a l'Estat i a les comunitats autònomes i, per tant, correspon a la Generalitat, i no a la legislació estatal, la determinació i aplicació d'aquest principi constitucional. I, finalment, respecte de l'article 132, entén que condiciona la iniciativa legislativa del Govern i la potestat reglamentària.

En primer terme, per donar complida resposta a la sol·licitud, hem de portar a col·lació en aquest apartat la regulació continguda en l'article 68 EAC, que, entre altres aspectes, té també una clara connexió amb l'àmbit material del procediment administratiu. Efectivament, l'article 68 EAC porta com

a rúbrica «Funcions, composició, organització i cessament», referit al Govern, i sistemàticament s'ubica en el capítol III del títol II de l'Estatut d'autonomia, que regula les institucions de la Generalitat. A l'efecte d'aquest Dictamen, només interessa l'examen dels apartats primer i cinquè de l'esmentat article.

Per una banda, l'apartat primer estableix que «[e]l Govern és l'òrgan superior col·legiat que dirigeix l'acció política i l'Administració de la Generalitat» i tot seguit afegeix que «[e]xerceix la funció executiva i la potestat reglamentària d'acord amb aquest Estatut i les lleis». Per altra banda, l'apartat cinquè estableix que «[e]ls actes, les disposicions generals i les normes que emanen del Govern o de l'Administració de la Generalitat han d'ésser publicats en el *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*. Aquesta publicació és suficient, a tots els efectes, per a l'eficàcia dels actes i per a l'entrada en vigor de les disposicions generals i les normes».

El precepte esmentat, pel que ara pertoca, es remet al mateix Estatut i a la llei pel que fa a la regulació de l'exercici de la potestat reglamentària. En aquest sentit, la regulació de l'exercici d'aquesta potestat inclou amb caràcter general els aspectes següents: la determinació dels òrgans administratius que poden exercir aquesta atribució; la concreció del procediment administratiu per a l'elaboració de les disposicions reglamentàries; la forma jurídica que han d'adoptar aquestes i, finalment, els seus requisits de validesa i eficàcia.

Doncs bé, en el nostre DCGE 5/2014, de 14 de febrer (FJ 2.3.*D*) vam dir que «del principi d'autonomia política es deriva la potestat de les comunitats autònomes per aprovar les seves pròpies normes a través del procediment del qual s'hagin dotat, com a expressió en aquest cas de l'autonomia institucional de què disposen». En el mateix Dictamen, citàvem la jurisprudència constitucional d'acord amb la qual les comunitats autònomes «[e]n el ejercicio de su autonomía, pueden orientar su acción de gobierno en función de una política propia [...] aunque en tal acción de gobierno no puedan hacer uso sino de aquellas competencias que específicamente le están atribuidas», que «[d]entro de ellas está sin duda la necesaria para fijar la "organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno"» (STC 35/1982, de 14 de juny, FJ 6), i concloíem que, «des d'una perspectiva funcional,

l'autonomia política es concreta en el fet que les comunitats autònomes exerceixen funcions legislatives i reglamentàries».

Consegüentment, en el règim i el funcionament del Govern, com a matèria reservada a la llei (art. 68.3 EAC), s'integra el procediment per a l'exercici de la potestat de la Generalitat per aprovar les seves pròpies normes, sempre d'acord amb les regles comunes sobre procediment establertes per l'Estat, en virtut de la competència d'aquest derivada de l'article 149.1.18 CE en matèria de bases de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú. En aquest sentit, dins d'aquesta esfera d'autonomia institucional, derivada de l'autonomia política, radica la potestat de la Generalitat per dictar les disposicions adients sobre el procediment d'aprovació de les seves pròpies disposicions.

L'article 129.4 de la Llei 39/2015, en el seu primer paràgraf, conté una clàusula genèrica aplicable a l'exercici de la iniciativa normativa, d'acord amb el principi constitucional de seguretat jurídica de l'article 9.3 CE, en determinar que aquella s'ha d'exercir «de manera coherent amb la resta de l'ordenament jurídic, nacional i de la Unió Europea, per generar un marc normatiu estable, predictible, integrat, clar i de certesa, que en faciliti el coneixement i la comprensió»; i, per tant, l'apartat esmentat l'hem d'entendre com una concreció d'aquell principi constitucional al qual estan sotmeses totes les administracions públiques. És, en definitiva, un apartat que és plasmació del principi general de seguretat jurídica de l'article 9.3 CE.

El paràgraf segon exigeix la justificació de la iniciativa normativa quan estableixi tràmits addicionals o distints dels previstos en la mateixa LPACAP «atenent la singularitat de la matèria o els fins perseguits per la proposta». Aquest precepte s'ha de posar en relació amb l'article 1, apartat 2, que estableix la reserva de llei respecte a la inclusió de tràmits addicionals o diferents dels previstos per la mateixa LPACAP, quan «sigui eficaç, proporcionat i necessari per assolir les finalitats pròpies del procediment», exigint-ne la seva motivació. Doncs bé, entenem que aquesta previsió vulnera la competència de la Generalitat *ex* article 159.1.*c* EAC, ja que, conformement amb la doctrina jurisprudencial, poden existir regles

especials de procediment aplicables a la realització de cada activitat material (procediments especials *ratione materiae*), la regulació de les quals correspondrà a l'Estat o a les comunitats autònomes segons quina sigui la matèria substantiva prevalent sobre la qual es projecta el dit procediment, de manera que «cuando la competencia legislativa sobre la materia ha sido atribuida a una Comunidad Autónoma, a ésta cumple también la aprobación de las normas de procedimiento administrativo destinadas a ejecutarla, si bien deberán respetarse en todo caso las reglas del procedimiento establecidas en la legislación del Estado dentro del ámbito de sus competencias» (STC 166/2014, FJ 4). La previsió que conté l'article 129.4, paràgraf segon, i la previsió esmentada de l'article 1, apartat segon, ambdós de la Llei 39/2015, no troben empara en la noció de «procediment administratiu comú», que deriva de l'article 149.1.18 CE.

A més d'això anterior, resulta evident, a parer nostre, que el fet que sigui la mateixa LPACAP la que exigeixi una llei per a la inclusió i la determinació dels tràmits «addicionals o diferents» incideix directament sobre l'autonomia política de la Generalitat *ex* article 68.1 EAC, ja que condiciona l'exercici de la potestat legislativa de la Generalitat i, alhora, la priva de la seva legítima opció per adoptar la disposició normativa que cregui més convenient per regular-ne aquests tràmits, sigui aquesta una llei o una disposició reglamentària.

Respecte al paràgraf tercer del mateix apartat 4 de l'article 129 LPACAP, hem de dir que, també, s'està incidint de forma directa en l'autonomia política de la Generalitat quan fixa, com a criteri general, que l'atribució directa de la potestat de desplegament reglamentari en favor dels titulars de les conselleries del Govern o a favor d'altres òrgans subordinats o dependents s'hagi de justificar en la llei d'habilitació i hagi de ser excepcional. En aquest cas, el que fa el legislador estatal és incidir en un doble nivell sobre l'exercici de la potestat reglamentària del Govern de la Generalitat, com a manifestació de l'autonomia política: per una banda, determinant quins són els òrgans de l'Administració autonòmica que poden exercir la potestat reglamentària; per l'altra, exigint uns requisits addicionals, de caràcter formal i material, com són la neces-

sària justificació en la mateixa llei d'habilitació i el fet que tingui caràcter excepcional.

A una conclusió anàloga podem arribar respecte de la previsió de l'article 132 de la Llei 39/2015, en què es regula la planificació normativa de les administracions públiques. En aquest sentit, el precepte preveu que totes les administracions públiques elaborin un pla normatiu que contingui les iniciatives legals i reglamentàries que s'hagin d'aprovar l'any següent, exigint la seva publicació en el portal de la transparència de l'Administració corresponent. Doncs bé, en aquest supòsit, la mateixa previsió d'una planificació normativa suposa una afectació directa a l'autonomia política que assoleix el seu nivell màxim, ja que s'exigeix, no sols la previsió de disposicions reglamentàries, sinó, i sobretot, la previsió de les iniciatives legislatives que el Govern ha de presentar davant el Parlament, aspecte aquest que suposa condicionar la política del Govern en l'exercici de la seva tasca d'impuls legislatiu.

La Generalitat, en ús de la seva autonomia política, ha regulat els òrgans i les condicions d'exercici de la potestat reglamentària en els articles 39 a 41 de la Llei 13/2008, de 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern, i també el procediment administratiu per a l'elaboració de les disposicions reglamentàries (títol IV de la Llei 26/2010).

En conseqüència, l'article 129.4, paràgraf segon, i l'article 1, apartat 2, en l'incís «[n]omés mitjançant una llei, quan sigui eficaç, proporcionat i necessari per assolir les finalitats pròpies del procediment, i de manera motivada, es poden incloure tràmits addicionals o diferents dels que preveu aquesta Llei», de la Llei 39/2015 no troben empara en l'article 149.1.18 CE i vulneren les competències de la Generalitat de l'article 159.1.*c* EAC.

Així mateix, l'article 129.4, paràgraf tercer, en l'incís «[l]'atribució directa als titulars dels departaments ministerials o de les conselleries del Govern, o a altres òrgans dependents o subordinats d'aquests, té caràcter excepcional i s'ha de justificar en la llei habilitadora», i l'article 132 de la Llei 39/2015 vulneren els articles 68.1 i 150 EAC.

5. Ara ens pertoca examinar la disposició addicional cinquena, relativa a l'actuació administrativa dels òrgans consti-

tucionals de l'Estat i dels òrgans legislatius i de control autonòmics. Aquesta disposició estableix el següent:

> «Disposició addicional cinquena. *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 aquesta Llei.»

Els retrets 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 autogoverns.

Respecte d'aquest retret, 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 de manera 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 atri-

buïdes. 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, es 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.

6. Finalment, ens correspon examinar la disposició final primera, apartats primer i segon, relativa als títols competencials, i, també, la disposició final cinquena, que preveu el termini d'un any des de l'entrada en vigor de la Llei per adequar a aquesta les normes reguladores estatals, autonòmiques i locals dels distints procediments normatius que siguin incompatibles amb allò previst per la Llei.

Amb relació a la disposició final primera, ens remetem al que hem afirmat en reiterades ocasions des del DCGE 17/2012, de 20 de desembre, FJ 3.6, acollint la jurisprudència constitucional:

> «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).»

Ara bé, aquest criteri no és traslladable a la disposició final cinquena, atès que conté un mandat genèric d'adaptació de les regulacions de totes les administracions públiques sobre els procediments normatius en allò que siguin incompatibles amb el que disposa la Llei 39/2015, que no implica en cap cas

l'habilitació competencial específica respecte dels preceptes que hem considerat contraris al bloc de la constitucionalitat en els apartats anteriors.

En conseqüència, el parer d'inconstitucionalitat i d'antiestatutarietat que hem emès sobre el contingut de determinats preceptes de la Llei 39/2015 citats al llarg d'aquest Dictamen s'estén, també, a la disposició final primera, apartats primer i segon.

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

CONCLUSIONS

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

Adoptada per unanimitat.

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

Adoptada per unanimitat.

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

Adoptada per unanimitat.

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

Adoptada per unanimitat.

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

Adoptada per unanimitat.

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

Adoptada per unanimitat.

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

Dictamen 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 Fernàndez, 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

DICTAMEN

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'autono-

Ponents: Joan Egea Fernàndez / Àlex Bas Vilafranca

mia 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 coponents el president senyor Joan Egea Fernàndez i el conseller secretari senyor Àlex Bas Vilafranca.

3. En la mateixa sessió, en aplicació de 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 suscitades. Així, en el segon fonament jurídic exposarem el paràmetre de constitucionalitat i d'estatutarietat del règim jurídic de les adminis-

tracions 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'Adminis-

tració 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 reprodueix 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 desembre, 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 qualitatius ni quantitatius 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 i agilitat de 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 dirigeixi 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 y 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'estatu-

tarietat 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 separadament les dues lletres de l'apartat 1 que, segons la petició, ofereixen dubtes d'inconstitucionalitat i d'antiestaturietat.

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 principial 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 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 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 presten 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 reprodueix 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'Administra-

ció 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 del 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 libremente la estructura orgánica 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 (coincidents, com hem dit, amb el precepte que estem examinant), no mereixien cap tatxa 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 desenvolu-

pament 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 ac-

tuacions 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 del 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, de l'altra, que 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 resumí-

em 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 preveu la Llei de procediment administratiu comú de les administracions publiques 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 arti-

cles 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'exclogui, 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 es garanteixi 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 seus 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 seus 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 tracti, 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 inseguretat 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 seus 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 seu 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 seu electrònica i a establir els principis als quals s'ha de sotmetre la seva 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 seus 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 seus electròniques amb submissió 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 seus 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 seus. 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 seus 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 seus 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 seu 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 què 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, que 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, reprodueix 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 generalitzat 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 efectes 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 seu 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 el 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 electrò-

nica 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 interes-

sos 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 prejutjar 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 prejutja 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 amb el 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 reprodueix 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'adscriguin 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 els 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 desenvolupa-

ment 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 publiques, 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 rescabalament, opcional, dels costos, entenem que constitueix un mínim comú normatiu, i per tant bàsic, que recull el prin-

cipi 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 reuti-

litzar-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 cláusula general contenida en el citado 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.*b*.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 le-

gal 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 conseqüent 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.*b*.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 l'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 subscriguin 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 malfiança 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 exclosos 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 im-

plicades, 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, exigeixin 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'exclogui 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, per tant, 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 Generali-

tat, 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 *b*, 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 *b* 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 meritar (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 reprodueixen 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 orga-

nismes 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 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 «conlleva 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 especifica 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 legitimi per exercir facultats generals de coordinació en el sentit propi expressat. Per això hom coincideixi 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 faculta 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 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 de 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 efectes 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 tatxa 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, considerem 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 ins-

cripció 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, condiciona 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 condiciona 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* 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 Generali-

tat 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 previ-

sions 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 prelació 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 formulat 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, permetin 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'adscrigui 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 me-

rament 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 Constitu-

ció, 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 adminis-

tracions 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 publiques, 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 reprodueixin 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 consegüentment 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 permeten 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 Llei 41/2002, de 14 de novembre, bàsica reguladora de l'autonomia del pacient i drets i obligacions en matèria d'informació i documentació, 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 15/1999, 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.

Conseqüentment, 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 líneas 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 en el 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 efectes del seu enjudiciament, és que en aplicació d'un o altre principi actuï 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, decisori 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, decisori 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 efectes de l'estricte 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 con-

té 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 prejuicio 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 paper, 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 autogoverns.

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 *b* 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.

Dictamen 25/2015, de 17 de desembre,
sobre la Llei 45/2015, de 14 d'octubre, de voluntariat

El Consell de Garanties Estatutàries, amb l'assistència del president Joan Egea Fernàndez, 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

DICTAMEN

Sol·licitat pel Govern de la Generalitat, sobre la Llei 45/2015, de 14 d'octubre, de voluntariat (BOE núm. 247, de 15 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. 5043), 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 l'adequació a la Constitució espanyola i a l'Estatut d'autonomia de

Ponent: Jaume Vernet Llobet

Catalunya dels articles 2; 17.1; 18.1.*a*, *.d* i *.g*, i 20.1 de la Llei 45/2015, de 14 d'octubre, de voluntariat.

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 va designar ponent el conseller senyor Jaume Vernet Llobet.

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

4. En data 24 de novembre de 2015, va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries un escrit de la consellera de Governació i Relacions Institucionals, de 23 de novembre (Reg. núm. 5051), que adjuntava, com a documentació complementària, una nota sobre la Llei 45/2015, de 14 d'octubre, de voluntariat, elaborada el 6 de novembre de 2015 per l'Assessoria Jurídica del Departament de Benestar Social i Família.

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

D'acord amb el que s'ha indicat en els antecedents, se sol·licita d'aquest Consell que emeti Dictamen sobre els articles 2, 17.1, les lletres *a*, *d* i *g* de l'article 18.1 i l'article 20.1

de la Llei 45/2015, de 14 d'octubre, de voluntariat (en endavant, Llei 45/2015 o LV), sobre la seva adequació a la Constitució i a l'Estatut.

Amb la finalitat de delimitar l'objecte del Dictamen, exposarem de forma succinta el contingut i la finalitat de la Llei 45/2015, així com el seu context normatiu, en l'àmbit estatal, català i europeu. Tot seguit, ens referirem breument als motius generals que fonamenten els dubtes de constitucionalitat i d'estatutarietat del Govern i, finalment, assenyalarem l'estructura que adoptarà el Dictamen per tal de donar compliment a les qüestions sotmeses al nostre parer consultiu.

1. La Llei objecte de dictamen té com a objectiu, d'acord amb el seu preàmbul, establir un nou marc jurídic del voluntariat per tal de reconèixer la tasca de les persones que inverteixen el seu esforç, la seva dedicació i les seves capacitats per consolidar l'acció voluntària, amb independència de les diferents motivacions o creences que la provoquin, com, singularment, és el cas dels missioners. Es tracta de reforçar i d'actualitzar l'anterior normativa estatal sobre voluntariat, tot regulant nous àmbits de les accions de voluntariat, més enllà del tercer sector. La Llei reconeix que l'existència de noves formes de voluntariat, l'impacte de les noves tecnologies en la seva tasca i les mutacions dels programes que l'acullen justifiquen una nova regulació que actualitzi la configuració bàsica de la figura del voluntariat i de les entitats que el vehiculen.

Tal com es recull a l'exposició de motius, el nou marc jurídic que s'estableix pretén abraçar tot tipus d'organitzacions, sense importar dimensions, origen i àmbit d'actuació, així com també tots els voluntaris, amb independència de la seva motivació i l'abast del seu compromís, sempre que actuïn dins d'una entitat. Així, el nou marc vol reforçar el nucli essencial del capteniment voluntari, basat en la solidaritat, la voluntarietat, la llibertat, la gratuïtat i la vinculació a una organització i a un programa, per adaptar-lo a les noves realitats esmentades en el tombant de segle.

Més concretament, en la seva part dispositiva, la norma objecte de dictamen s'estructura en un títol preliminar i sis títols, que contenen un conjunt de vint-i-quatre articles, tres

disposicions addicionals, una disposició transitòria, una de derogatòria i set disposicions finals. El títol preliminar inclou els articles 1 i 2, relatius a l'objecte i l'àmbit d'aplicació de la llei, respectivament.

El títol I engloba els articles 3 a 7 i regula el concepte de voluntariat (art. 3), els límits a l'acció voluntària (art. 4), els valors, els principis i les dimensions de l'acció voluntària (art. 5), els àmbits d'actuació del voluntariat (art. 6) i els programes de voluntariat (art. 7). El títol II es dedica específicament als voluntaris i s'hi estableix una definició i els requisits per ser-ne (art. 8), la compatibilitat i les relacions amb la vida laboral (art. 9), els seus drets i deures (art. 10 i 11, respectivament) i finalitza amb els principis que han de regir les relacions entre voluntaris i entitats (art. 12). El títol III regula les entitats de voluntariat i n'estableix els requisits (art. 13), així com el règim jurídic, incloent-hi drets i deures (art. 14). El títol IV s'ocupa de les persones destinatàries de l'acció voluntària, les defineix (art. 15) i n'estableix els drets i deures (art. 16). El títol V es refereix a les administracions públiques i comença la seva regulació amb la necessitat de coordinació, informació recíproca i acció conjunta entre administracions competents (art. 17), i, més específicament, estableix les funcions de l'Administració general de l'Estat (art. 18) i la col·laboració de les entitats locals (art. 19). L'articulat de la Llei finalitza amb el títol VI, sobre el foment i reconeixement de l'acció voluntària. S'hi estableixen mesures de foment del voluntariat (art. 20), de la promoció del voluntariat des de les empreses i universitats (art. 21 i 22, respectivament) i acaba amb les mesures de reconeixement i la valoració social del voluntariat i la seva acreditació (art. 23 i 24, respectivament).

Com hem dit, la Llei també inclou una sèrie de disposicions addicionals, transitòries, derogatòries i finals. Més concretament, les disposicions addicionals estableixen el caràcter supletori de la Llei respecte del voluntariat en l'àmbit de la protecció civil (disp. add. primera), la creació per via de reglament de la Comissió Interministerial del Voluntariat i de l'Observatori Estatal del Voluntariat (disp. add. segona), així com les condicions d'autorització per a la participació de personal del Sistema Nacional de Salut en emergències humani-

tàries (disp. add. tercera). La disposició transitòria única estableix un termini d'adaptació d'un any per a les entitats de voluntariat a la nova normativa. Finalment, la Llei conté set disposicions finals. La primera modifica l'article 31 de la Llei 55/2003, de 16 de desembre, de l'Estatut marc del personal estatutari dels serveis de salut; la segona recull una clàusula de respecte de l'àmbit competencial de les comunitats autònomes; la tercera recondueix la remissió del Reial decret llei 7/2013, de 28 de juny, de mesures urgents de naturalesa tributària, pressupostària i de foment de la investigació, el desenvolupament i la innovació a les activitats d'interès general, a l'actual normativa de voluntariat; la disposició final quarta estableix que la Llei es dicta a l'empara de l'article 149.1.1 CE; la cinquena garanteix el no-increment de la despesa pública; la sisena habilita el Govern per dictar reglaments i, finalment, la setena preveu l'entrada en vigor de la Llei.

2. La regulació del voluntariat, que s'estableix en aquesta Llei, deroga l'anterior normativa estatal sobre la matèria, específicament, la Llei 6/1996, de 15 de gener, del voluntariat. La Llei ja derogada incorporava per primera vegada a l'ordenament jurídic estatal, amb pretensions de generalitat, l'ordenació de les actuacions dels ciutadans que s'agrupen per satisfer els interessos generals, no només socials, de forma compartida entre Estat i societat.

Amb anterioritat, com a precedent a l'àmbit estatal, s'havia creat una partida pressupostària mitjançant l'IRPF per finançar projectes de voluntariat dins d'activitats d'interès social (Llei 33/1987, de 23 de desembre, dels pressupostos generals de l'Estat per a 1988) o s'havia incidit específicament en alguns tipus de voluntariat. Entre aquests hi va haver una primera referència aïllada a la promoció del voluntariat col·laborador de les persones amb discapacitat (Llei 13/1982, de 7 d'abril, d'integració social dels minusvàlids).

Després de 1996 cal destacar, en especial, unes prescripcions concretes a dues lleis estatals.

D'una banda, l'article 37 de la Llei 23/1998, de 7 de juliol, de cooperació internacional per al desenvolupament, que fa una minsa regulació del voluntariat al servei d'aquesta coope-

ració internacional. Aquest article bàsicament fa referència a aspectes relatius a la informació que els voluntaris han de rebre en relació amb els objectius de la seva actuació i el context legal del país de destí, així com al caràcter no laboral del seu contracte i a algunes qüestions d'indole fiscal. L'apartat 5 d'aquest precepte afirma que, per a les qüestions no previstes, s'ha d'acudir a la Llei del voluntariat estatal, «sense perjudici de l'aplicació de les normes autonòmiques quan correspongui, d'acord amb les competències de les comunitats autònomes en aquest àmbit».

De l'altra, cal fer menció de l'article 7 quater de la Llei 17/2015, de 9 de juliol, del Sistema Nacional de Protecció Civil, el qual reconeix que el voluntariat pot col·laborar en la gestió de les emergències i que les activitats es duran a terme d'acord amb la normativa pròpia del voluntariat. A més, la disposició addicional primera preveu la promoció de la participació i formació dels voluntaris que donen suport a l'esmentat sistema estatal de protecció civil.

No obstant aquestes referències singulars a determinats tipus de voluntariat, la Llei 6/1996 va ser d'aplicació als voluntaris i a les organitzacions que participaven en programes d'àmbit estatal o supraautonòmic o de competència exclusivament estatal. La finalitat de la incorporació, en la definició legal de voluntariat, de l'existència d'un programa té molt a veure amb el sistema estatal de subvencions i el propòsit de fomentar l'acció voluntària, el qual s'ha inspirat en el sistema nord-americà de programes (*National and Communnity Service Act*, de 1993). Així doncs, fins a mitjan anys noranta, no s'havia incidit, per part de l'Estat, en la matèria del voluntariat. Abans, el marc jurídic del voluntariat es trobava dispers i regulat indirectament per altra normativa connexa en matèria de serveis socials i, sobretot, per la legislació, general o específica, de les comunitats autònomes.

En tot cas, les principals diferències de la Llei de 1996 amb l'actual, pel que ens interessa en aquest Dictamen, les trobem en el fet que en la Llei vigent s'amplien i es reconeixen amb més profunditat les entitats articuladores del voluntariat, es perfilen amb més precisió els drets i els deures, tant de les organitzacions com dels voluntaris i, a més, com a

novetat, de les persones destinatàries o beneficiàries de l'acció voluntària. Així mateix, s'amplien les mesures de foment, finalitat destacada de les dues lleis. Per altra banda, la derogada Llei de 1996 no esmentava cap títol competencial específic per a la seva aprovació i tampoc no preveia mecanismes de col·laboració entre les diferents administracions públiques, estatals i autonòmiques.

Tot i aquesta primera regulació general d'àmbit estatal de l'any 1996, val a dir que la matèria de voluntariat va ser objecte de regulació pionera a l'Estat per la Llei catalana 25/1991, de 13 de desembre, per la qual es crea l'Institut Català del Voluntariat, adscrit al Departament de Benestar Social. Aquesta norma va desenvolupar l'article 17, sobre el voluntariat, de la Llei 26/1985, de 27 de desembre, de serveis socials, i es va dictar, per tant, en relació amb la matèria d'assistència social, tot i que en el preàmbul ja es mencionaven, dins del seu camp d'actuació, àmbits diferents de l'acció social, com ara la dinamització cultural, el medi ambient o l'esport, on es manifestava la presència del voluntariat, que la Llei 25/1991, de 13 de desembre, pretenia promocionar amb la creació de l'esmentat Institut.

A partir d'aquest moment, moltes altres comunitats autònomes van aprovar, abans de la Llei estatal de 1996, de forma més o menys directa i omnicomprensiva, normativa reguladora del voluntariat (Aragó, Madrid i Castella-la Manxa). Aquesta activitat legisladora autonòmica va seguir després (Extremadura, Navarra, la Rioja, Illes Canàries, Illes Balears, País Basc, Galícia, Comunitat Valenciana, Andalusia, Astúries, Múrcia i Castella i Lleó, aquesta darrera ja el 2006, si bé la majoria de les anteriors fou a l'entorn del canvi de segle). El motiu principal d'aquesta ordenació era organitzar el foment d'aquesta activitat espontània, fonamentalment complementària de l'acció pública de benestar social, a banda d'establir garanties per al funcionament lliure i participatiu.

La primera Llei catalana va ser derogada per la Llei 7/2004, de 16 de juliol, de mesures fiscals i administratives, que alhora ha estat derogada per la vigent Llei catalana 25/2015, de 30 de juliol, del voluntariat i de foment de l'associacionisme.

Pel que fa a aquesta Llei 25/2015, en definir el model català de voluntariat, posa l'èmfasi en el fet que la finalitat de

la Llei és donar suport a l'acció voluntària, en tant que el voluntariat i l'associacionisme són agents de transformació social (art. 1). Aquesta Llei es dicta a l'empara del que estableix l'article 166.2 EAC i regula la figura del voluntari i el seu règim jurídic, així com també les relacions entre voluntaris, organitzacions i administracions públiques. També s'hi recullen aspectes com el Pla nacional de l'associacionisme i el voluntariat, el Consell de l'Associacionisme i el Voluntariat de Catalunya, així com els instruments de foment i planificació adreçats a voluntaris, organitzacions i programes.

Els voluntaris, d'acord amb l'esmentada Llei catalana, participen en projectes d'interès general que abasten un ampli ventall de sectors (art. 5). La Llei exclou del seu àmbit d'aplicació el voluntariat en protecció civil i el que actua en matèria de prevenció, extinció d'incendis i salvaments, i s'aplica sens perjudici de la legislació sobre cooperació al desenvolupament i la solidaritat internacional. En aquests casos, la Llei catalana s'aplicarà només supletòriament a la normativa específica (disp. add., par. 1, 4 i 5). La Llei catalana 25/2015 se circumscriu, tal com s'estableix al seu preàmbul, a les activitats que s'acompleixen a Catalunya i, específicament, a les activitats d'interès general que es duen a terme exclusivament en el territori de Catalunya, segons es recull en el seu article segon.

Val a dir, en aquest punt, que tota la normativa genèrica sobre el voluntariat i que ha conviscut en els diferents moments i àmbits normatius no ha estat mai impugnada davant del Tribunal Constitucional, i que, en general, la regulació del voluntariat ha estat matèria pacífica des d'un punt de vista de la litigiositat constitucional.

A més d'aquestes normes catalanes amb esperit generalista, hi ha hagut també una normació de caràcter sectorial. A tall d'exemple, els articles 54 a 56 de la Llei 4/1997, de 20 de maig, de protecció civil de Catalunya; l'article 32 de la Llei 26/2001, de 31 de desembre, de cooperació al desenvolupament; l'article 14 de la Llei 14/2010, de 27 de maig, dels drets i les oportunitats en la infància i l'adolescència; la disposició addicional tercera de la Llei 22/2003, de 4 de juliol, de protecció dels animals; a banda de les dues lleis sobre serveis

socials (art. 17 Llei 26/1985 i art. 69.2 i 77.3 Llei 12/2007, d'11 d'octubre), centrades específicament en el camp social.

Al marge d'una sèrie d'estudis preliminars, també existeix una normativa recent, d'àmbit europeu, que integra una primera regulació sectorial i particular del voluntariat a escala europea. Concretament, es tracta del Reglament núm. 375/2014, del Parlament Europeu i del Consell, de 3 d'abril de 2014, pel qual es crea el Cos Voluntari Europeu d'Ajuda Humanitària («Iniciativa de voluntariat d'ajuda de la UE»), desenvolupat pel Reglament d'execució (UE) núm. 1244/2014, de la Comissió, de 20 de novembre, pel qual s'estableixen les normes d'aplicació de l'esmentat Reglament. Tota aquesta normativa estableix, fonamentalment, un Cos Voluntari Europeu d'Ajuda Humanitària per a les contribucions conjuntes dels voluntaris europeus al suport i com a complement de les operacions d'ajuda humanitària a tercers països. En el marc internacional europeu destaca la preocupació del Consell d'Europa, a partir de la Carta social europea per una ciutadania activa, mitjançant el voluntariat. Aquestes previsions s'inscriuen dins de la preocupació internacional perquè els governs reconeguin, defineixin i promoguin el voluntariat.

3. El Govern de la Generalitat centra la seva sol·licitud en quatre articles i, en alguns casos, només en alguns paràgrafs dels seus apartats, la descripció precisa dels quals s'efectua en el fonament jurídic següent. De forma succinta, els motius del Govern que es formulen a la sol·licitud, i que fonamenten els dubtes de constitucionalitat i d'estatutarietat, es poden dividir entre motius de caire general i d'altres més específics.

De la mateixa manera que hem fet respecte de la descripció detallada dels articles objecte de dictamen, els arguments de caràcter més específic de la petició es tracten més endavant, al fonament jurídic segon, quan s'examinen a fons els distints preceptes sol·licitats. Així, de forma global, la sol·licitud considera que la norma està marcada per l'existència d'una voluntat reguladora i coordinadora de l'Estat en un àmbit material on no hi té constitucionalment cap reserva específica, ja que l'article 149.1.1 CE, que fonamenta la competència de l'Estat per dictar la norma, no li ho permet. Segons la sol·lici-

tud, l'Estat no disposa d'una competència genèrica en matèria de voluntariat, ni pot reconstruir-la a partir de la projecció que l'acció voluntària té en diversos sectors materials. En aquest sentit, la petició admet que es reconeixen formalment les competències autonòmiques, però assegura que, tot i això, no es respecten els articles 114, 115.2, 118.3 i 166.2 EAC.

4. Per donar complida resposta a la sol·licitud, en el fonament jurídic següent examinarem primerament el marc constitucional i estatutari del voluntariat, i després analitzarem els diferents preceptes qüestionats, d'acord amb el cànon que s'hi exposa.

Segon. El marc constitucional i estatutari relatiu al voluntariat i la seva aplicació als preceptes sol·licitats

1. Pel que fa a la descripció del paràmetre de constitucionalitat i d'estatutarietat, primerament emmarcarem la Llei 45/2015 dins de les matèries competencials, per a continuació fer l'anàlisi del règim competencial aplicable en la matèria que correspongui.

El precedent de la Llei de voluntariat, com hem mencionat, és l'homònima Llei 6/1996. Segons el preàmbul de la Llei que dictaminem, la precitada Llei va regular per primera vegada en l'àmbit estatal el voluntariat, i va ser una fita important en el seu reconeixement i foment. L'article 1 LV afirma que el seu objecte és promoure i facilitar la participació solidària de la ciutadania, a banda de fixar els requisits que han de reunir els voluntaris i el règim jurídic de les seves relacions amb les entitats corresponents i les persones destinatàries de les actuacions de voluntariat, a més de descriure la cooperació entre administracions i de determinar les funcions de l'Administració general de l'Estat (en endavant, AGE).

L'article 3.1 LV defineix el voluntariat, als efectes de la Llei estatal, com el conjunt d'activitats d'interès general desenvolupades per persones físiques. Aquestes accions es caracteritzen per ser solidàries, realitzades voluntàriament i lliure, sense causa en una obligació personal o en un deure jurídic, ni que

tingui una contraprestació econòmica o material, i que es despleguin a través d'entitats de voluntariat d'acord amb uns determinats programes. Les activitats d'interès general són aquelles que contribueixen a millorar la qualitat de vida de les persones i de la societat en general, així com a protegir i conservar l'entorn (art. 3.2 LV).

La nova Llei, segons el preàmbul, afavoreix que l'acció voluntària es realitzi no solament en el tercer sector, sinó també en les empreses, universitats i altres administracions públiques, i es pot desplegar en un reguitzell de sectors d'actuació com ara el social, l'internacional de cooperació al desenvolupament, l'ambiental, el cultural, l'esportiu, l'educatiu, el sociosanitari, el d'oci i temps lliure, el comunitari i el de protecció civil (art. 6 LV, ampliant l'anterior art. 4 Llei 6/1996).

En efecte, l'acció voluntària, doncs, s'ha materialitzat en una pluralitat d'àmbits, en els quals el fil conductor ha estat l'objectiu de servir a l'interès general o cívic, predominantment encara de caràcter social. Aquesta finalitat, juntament amb el caràcter instrumental del voluntariat, ha bastit una matèria complexa, on l'element principal és el fet de coadjuvar als serveis públics, especialment els més afectats per les insuficiències de l'estat social.

Per tant, és en l'àmbit de l'ajut social on hem de situar el gruix material de la regulació del voluntariat, atès que és una activitat que disposa del suport dels poders públics, en la mesura que el voluntariat presta un servei complementari a la iniciativa pública civicosocial.

L'assistència social, en la denominació de l'article 148.1.20 CE, constituïa una matèria que podia ser assumida competencialment per les comunitats autònomes. L'Estatut vigent l'ha anomenada «serveis socials», en l'article 166 EAC, i n'ha establert un règim competencial d'exclusivitat. L'hem definida al DCGE 21/2015, de 3 de desembre, sobre la Llei 43/2015, de 9 d'octubre, del tercer sector d'acció social, com «un mecanisme públic o privat de protecció de situacions de necessitat específiques, adreçat a grups de la població als quals no arriba el sistema de Seguretat Social i que opera amb tècniques diferents o complementàries de les que són pròpies d'aquesta última» (FJ 2.1). D'acord amb el mateix Dictamen, entre els seus caràcters típics

es troben, «d'una part, el seu sosteniment al marge de tota obligació contributiva o d'una col·laboració econòmica prèvia per part dels destinataris o beneficiaris i, de l'altra, la seva dispensació correspon generalment a ens públics o a organismes dependents d'ens públics» (d'acord amb la STC 70/2013, de 14 de març, FJ 3, i el DCGE 13/2012, de 13 de setembre, FJ 2).

El marc competencial es descriu en els dictàmens esmentats i només hem d'afegir que, pel que afecta específicament el voluntariat, a l'Estatut de 2006, s'assumeix com a competència exclusiva, ja que la Constitució no preveu aquesta matèria entre les que l'article 149 CE reserva a l'Estat. En la norma estatutària es presenta com a sector autònom després dels serveis socials i prèviament als menors i a la promoció de les famílies, en l'article 166 EAC, que li dedica el seu apartat segon.

Així, l'article 166.2 EAC diu que:

> «2. Correspon a la Generalitat la competència exclusiva en matèria de voluntariat, que inclou, en tot cas, la definició de l'activitat i la regulació i la promoció de les actuacions destinades a la solidaritat i a l'acció voluntària que s'executin individualment o per mitjà d'institucions públiques o privades.»

De moment deixarem de banda, per a més endavant, quan examinem l'article 20 LV, l'anàlisi de l'activitat de foment en el sector del voluntariat, entorn de la qual giren gran part de les previsions de la Llei objecte de dictamen. Per això, tot seguit completem primer el marc competencial amb els títols que l'Estat addueix.

La disposició final quarta de la Llei 45/2015 empara de forma general la Llei en l'article 149.1.1 CE, que atribueix a l'Estat la regulació de les condicions bàsiques que garanteixin la igualtat de tots els espanyols en l'exercici dels drets i en el compliment dels deures constitucionals. En el preàmbul (part V), es diu que la Llei 6/1996 no tenia caràcter bàsic i que l'actual Llei 45/2015 tampoc pretén alterar la distribució competencial, sinó que reclama un marc de cooperació.

Resumint el que hem recordat en el DCGE 21/2015 (FJ 2.3), amb citació de la jurisprudència i la doctrina consultiva corresponents, la regulació estatal fonamentada en l'article 149.1.1 CE s'hauria de subjectar a dues condicions: d'una ban-

da, que només afectés el contingut primari del dret constitucional (la seva posició jurídica fonamental) i, de l'altra, que fos imprescindible per garantir la igualtat.

Pel que fa a la regulació del voluntariat, no es pot considerar que tingui per objecte la normació d'un dret constitucional, ni singularment el seu contingut primari. Per tant, la doctrina jurisprudencial no permet constitucionalment una regulació general d'aquesta eina d'acció social a partir de l'article 149.1.1 CE (entre d'altres, STC 173/1998, de 23 de juliol, FJ 9, i STC 239/2002, d'11 de desembre). En conseqüència, aquest títol no pot emparar el contingut normatiu dels preceptes sol·licitats, de la mateixa manera que ho hem considerat al recent DCGE 21/2015.

En aquest sentit, cal fer notar que la Llei 45/2015 fa esment, a la seva disposició final segona, que aquesta Llei s'aplica sens perjudici de les competències atribuïdes a les comunitats autònomes, en matèria de voluntariat, pels seus estatuts d'autonomia, així com per la seva legislació específica. Aquesta disposició reconeix l'existència de competències autonòmiques, atesa la seva assumpció en els estatuts d'autonomia respectius, amb la qual cosa preveu eventuals problemes de caràcter competencial.

A més dels títols competencials autonòmics, tant genèrics com específics, hem de determinar si hi pot haver altres títols cridats a afectar l'acció del voluntariat. Ja hem posat en relleu que tant tradicionalment com quantitativament l'afectació principal d'aquesta activitat és social. Per això, precisament, l'article 166 EAC hi fa referència explícita al costat dels serveis socials, com hem mencionat.

Tanmateix, un recordatori a la legislació catalana, descrita breument al fonament jurídic primer d'aquest Dictamen, ens fa adonar que el voluntariat ha estat regulat puntualment també en ocasió d'altres matèries més o menys properes a l'assistència social, a més a més de la directament relacionada amb els serveis socials, quan l'acció dels voluntaris incideix en aquestes o se'n fomenta la seva activitat.

Ara bé, la recent Llei catalana 25/2015, que explícitament fa menció en la seva intitulació del voluntariat, és d'àmbit general i ofereix, lògicament, una regulació més exhaustiva.

Pel que fa a l'Estat, com ens hi hem referit en el precedent fonament jurídic, la legislació sobre el voluntariat ha estat menys intensa que l'autonòmica i generalment referida a determinats àmbits, com el de la protecció civil o el de la cooperació internacional, on la finalitat de la regulació no ha estat la d'ordenar el voluntariat, sinó garantir determinats aspectes dins de la competència estatal.

Atesa la doble dimensió, autònoma i instrumental, del voluntariat i la finalitat legal de fomentar-lo, és plausible que aquesta activitat es pugui desplegar, a més de sectors de configuració autonòmica, en àmbits competencials concrets de l'Estat o que els afectin tangencialment, per exemple, les qüestions fiscals a què ens hem referit abans. Quant a la confluència de normacions, estatals i autonòmiques, sobre la base de títols competencials diferents, hem afirmat (per tots, el DCGE 7/2012, de 8 de juny) que «en els supòsits de concurrència, s'ha de determinar quin és en cada cas el títol competencial prevalent, tenint en compte la raó o la finalitat de la norma atributiva de competències i el contingut del precepte qüestionat» (FJ 2). En abstracte, sense predeterminar a quina actuació concreta de voluntarietat ens referim, no és possible saber amb quin abast l'Estat podrà incidir-hi, ja que caldrà determinar el règim competencial aplicable.

Per efectuar aquesta delimitació caldrà diferenciar els aspectes sectorials, corresponents als àmbits concrets on s'inscriu l'activitat del voluntariat, dels més generals, que tenen per finalitat potenciar la implicació i participació solidària dels ciutadans, així com la difusió dels seus valors.

La competència més específica i predominant és indubtablement la del voluntariat en suport dels serveis socials (art. 166.2 EAC), on és un instrument clar d'acció social, amb independència de la presència concreta d'altres títols, que caldrà examinar cas per cas. Així, podem referir-nos al voluntariat que desplega la seva activitat en l'àmbit cultural o en el de la sanitat, l'esport o l'oci, entre d'altres. En tots aquests àmbits, a més a més del social, la regulació del voluntariat s'efectua per potenciar-lo. La finalitat és, doncs, el foment del voluntariat, en tant que activitat d'interès cívic i social, el qual enfor-

teix els sectors on l'actuació dels serveis públics no es dóna amb plenitud.

Finalment, de forma prèvia a fer l'examen de constitucionalitat i d'estatutarietat dels preceptes sol·licitats, hem de prevenir al Govern, dins de la nostra funció consultiva, que l'article 149.1.1 CE, per les raons exposades abans, no pot donar cobertura global a una llei com la que dictaminem, ja que la Llei 45/2015 pretén establir una ordenació general del voluntariat, sense que aquesta regulació aprovi unes condicions bàsiques que garanteixin la igualtat de tots els espanyols en l'exercici d'un dret constitucional o en el compliment d'un deure constitucional, atès que el voluntariat no s'ha previst constitucionalment ni com a dret ni com a deure constitucionals. A banda que la regulació de la matèria és completa, cosa que tampoc es pot efectuar sobre la base de l'article 149.1.1 CE, la qual cosa afectarà la disposició final quarta de la Llei 45/2015, com es dirà més endavant. Tanmateix, per raó de la nostra funció d'assessorament, entrarem a examinar els preceptes sol·licitats de forma individualitzada, sens perjudici d'un major aprofundiment en els apartats següents del precitat títol competencial de caràcter horitzontal.

2. L'article 2 LV, sobre l'àmbit d'aplicació, distingeix en dos apartats quan la regulació prevista a la Llei s'aplica, d'una banda, als voluntaris, destinataris i entitats de voluntariat que tenen a veure amb els programes de voluntariat, i, de l'altra, als esmentats programes. Tot i que els sotmet al mateix règim.

Pel que fa als primers, a les persones físiques i jurídiques, diferencia novament entre l'actuació dins de programes de caràcter autonòmic, que transcendeixen el seu territori, i la dels que l'Estat és competent.

Pel que fa el segon apartat, dedicat directament als programes, torna a diferenciar entre els que són de competència estatal i els autonòmics que s'executin desbordant el territori de la respectiva comunitat autònoma.

La redacció és més alambinada que la precedent, prevista a l'article 2 de la Llei estatal 6/1996, que únicament es referia a part de l'àmbit subjectiu d'aplicació, als voluntaris i a les organitzacions que despleguen els programes (no als beneficiaris),

bo i separant els programes d'abast superior d'una comunitat autònoma i els de competència exclusiva estatal. El legislador estatal ha tornat a tenir en compte en la definició de l'àmbit d'aplicació tant un criteri territorial com material, la qual cosa va generar un cert encavalcament amb l'activitat normativa i de foment autonòmica.

En allò substancial, la nova Llei 45/2015, que ara dictaminem, parteix del reconeixement d'una competència estatal de caràcter general per regular la matèria (art. 149.1.1 CE); d'unes competències estatals específiques no enunciades i del caràcter supraautonòmic en l'exercici de la competència autonòmica.

La petició posa en relleu que l'Estat s'apodera de la competència exclusiva autonòmica en matèria de voluntariat, bé quan hi apareix una dimensió territorial supraautonòmica, bé quan l'Estat actua des de l'exercici de competències sectorials pròpies. A més, afegeix que l'Estat «no només imposa amb caràcter uniforme la regulació d'aquesta Llei» als subjectes que tenen relació amb els programes d'abast superior a Catalunya, sinó que igualment «podrà intervenir en l'execució en l'àmbit de Catalunya d'aquests programes», per la qual cosa l'article 2 LV pot envair les competències previstes als articles 166.2 i 115.2 EAC.

De la sol·licitud s'entreveu un reconeixement de competències estatals sectorials a partir de la projecció de l'acció del voluntariat en determinats àmbits, com ara la protecció civil en emergències estatals. D'aquesta manera nega tant que es tracti d'una competència «general» estatal, com que es pugui atribuir a l'Estat quan, tractant-se d'un àmbit material que correspon a la Generalitat, d'acord amb l'assumpció de competències estatutària, la dimensió territorial del programa de voluntariat superi l'àmbit de Catalunya.

Per tant, hem de resoldre tres qüestions: si hi ha una competència «general» de voluntariat atribuïble a l'Estat; si quan se supera l'àmbit territorial català, la competència autonòmica es desplaça a l'Estat, i, finalment, si hi ha sectors materials reservats a l'Estat sobre els quals es projecta l'acció voluntària, de forma que la competència sobre el voluntariat l'exerceix directament l'Estat.

Respecte de la primera qüestió, ja hem negat que l'article 149.1.1 CE permeti a l'Estat regular amb caràcter uniforme i general la matèria del voluntariat, perquè no compleix les condicions construïdes per la doctrina jurisprudencial i consultiva citades anteriorment. Segons el Tribunal Constitucional, l'article 149.1.1 CE no és títol suficient per emparar una legislació estatal, que reguli un règim complet d'una matèria. Aquest precepte permet «al Estado una "regulación" [*d'un dret constitucional*], aunque limitada a las condiciones básicas que garanticen la igualdad, que no el diseño completo y acabado de su régimen jurídico» (STC 61/1997, de 20 de març, FJ 7).

Respecte al segon qüestionament, l'article 2 LV empra l'expressió «àmbit estatal o supraautonòmic», en l'apartat 1, mentre que, en l'apartat 2, opta per «excedeixi del territori d'una comunitat autònoma». Ambdues expressions, als nostres efectes, són intercanviables, de la mateixa manera que els qualificatius «estatal» i «supraautonòmic» (art. 2.1 LV) també són sinònims, pel que fa a la relació amb les competències autonòmiques. Així ho interpretàvem en el DCGE 14/2012, de 18 de setembre, on enteníem que «l'àmbit estatal i la dimensió supraterritorial» eren expressions equivalents, essent la diferència merament formal (FJ 2.2.*D*), sinonímia que serveix per a aquell cas i també per al que ens incumbeix.

L'Estatut de 2006 preveu la competència exclusiva de la Generalitat en la matèria del voluntariat (art. 166.2 EAC), en el marc ampli dels serveis socials, però no només en aquest sector. El mateix Estatut preveu que la supraterritorialitat (tant si afecta dues o més comunitats autònomes, o àdhuc tot el territori estatal) no implica *per se* el desapoderament competencial de les competències de la Generalitat, sinó que s'han d'aplicar les regles jurisprudencials incorporades en l'article 115 EAC (DCGE 8/2015, de 4 de juny, FJ 3). Teòricament, la competència exclusiva en serveis socials i voluntariat, d'acord amb l'article 166 EAC, es projecta i manté més enllà del territori de Catalunya, si bé s'han de posar en acció els mecanismes de col·laboració voluntària, alguns dels quals previstos en la secció primera, del capítol primer del títol cinquè del mateix Estatut (art. 175 a 178). Aquestes tècniques de col·laboració són consubstancials a l'estructura composta de l'Estat, com dèiem

en el DCGE 19/2010, de 19 de juliol (FJ 3), i tenen com a límit el respecte degut a les àrees de competència dels ens públics afectats, com recollíem en el DCGE 6/2014, de 14 de febrer (FJ 3.2), reiterant doctrina constitucional consolidada (per totes, STC 194/2004, de 4 de novembre, FJ 9).

Finalment, pel que fa a la tercera qüestió, no se citen expressament a la Llei estatal altres títols sectorials estatals que puguin confluir amb el voluntariat. Es dóna per suposada la seva existència, però no es mencionen ni es demostra la seva afectació competencial. A mode d'exemple, podem recordar la Llei estatal 23/1998, de cooperació internacional per al desenvolupament, que incidia en aspectes fiscals de les persones que exerceixen el voluntariat internacional, aspecte que està fora de la competència de la Generalitat. I també la Llei 17/2015, del Sistema Nacional de Protecció Civil que, respectant les competències autonòmiques, preveia la col·laboració del voluntariat amb les tasques d'emergència, sense regular el règim jurídic del voluntariat ni la relació voluntària amb l'Administració actuant, evitant que la dita activitat pogués comportar una relació de caràcter ocupacional (art. 7 quater.1).

Consegüentment, hi poden haver aspectes concrets que, per raó de la matèria afectada, siguin de competència estatal, però aquesta afectació puntual no s'estén a tota la regulació del voluntariat, que roman dins de l'exclusivitat del títol competencial previst a l'article 166.2 EAC.

En aquest sentit, l'Estat no pot crear de bell nou un títol competencial ni sobredimensionar les seves competències per sostreure-les a les comunitats autònomes, sinó que ha d'actuar tenint-les en compte. Sobre això, el Tribunal Constitucional ha afirmat que l'Estat no és respectuós amb el repartiment competencial de la Constitució i els estatuts, quan actua «mediante la creación de competencias concurrentes o "paralelas"» (STC 146/1986, de 25 de novembre, FJ 4).

En conseqüència, hem de tenir en compte, al nostre parer, el caràcter indistint, genèric i exhaustiu de la previsió legal qüestionada, sobre l'àmbit d'aplicació de la Llei 45/2015. Aquest precepte fixa erròniament com a competència merament estatal tant els programes de voluntariat supraterritorials («estatals o supraautonòmics, es desenvolupin dins o fora

d'Espanya», art. 2.1 LV) com aquells en què hi concorri una competència estatal de caràcter general o sectorial (l'Estat «tingui reconeguda constitucionalment» la seva competència o intervenció, segons l'art. 2.1 o 2.2 LV, respectivament).

Per tant, considerem que l'article 2 LV és contrari a les competències de la Generalitat de l'article 166.2 EAC i a les previsions de l'article 115.2 EAC, i a més no troba empara en l'article 149.1.1 CE.

3. L'article 17.1 LV és relatiu a les administracions públiques amb competència en matèria de voluntariat, les quals han de proveir el que sigui «necessari per fixar els mitjans i sistemes de relació que facin possible la informació recíproca, la cooperació tècnica i l'acció conjunta» en l'exercici de les seves competències, amb el fi «d'integrar» les seves actuacions.

A partir de la doctrina exposada en la STC 32/1983, de 28 d'abril (FJ 2), reiterada posteriorment, l'article 17.1 LV recull el deure de col·laboració entre administracions, inherent a l'estructura composta de l'Estat, el qual, reconeix la sol·licitud, «no confereix expressament a l'Estat la capacitat de coordinar les Comunitats Autònomes». Tanmateix la petició entén que la Llei estatal pretén fixar el règim jurídic del sector, sense habilitació constitucional.

L'article 17.1 LV menciona distintes formes de col·laboració, sense esmentar cap mena de capacitat coordinadora de l'Estat. L'expressió «amb la finalitat d'integrar» les actuacions de les distintes administracions reposa en la voluntat col·laboradora genèrica d'aquestes administracions (principi inherent a l'Estat autonòmic, segons la STC 13/1992, de 6 de febrer, FJ 7, i la doctrina consultiva assenyalada abans) i no imposa un capteniment comú o uniforme, més enllà de propiciar la col·laboració. La cooperació és voluntària (STC 214/1989, de 21 de desembre, FJ 20), de manera que les comunitats autònomes poden cercar llocs de trobada i debat, amb la finalitat d'examinar les seves normatives i establir línies d'actuació de comú acord. Per tant, no hi pot haver, en el camp del voluntariat, coordinació, perquè aquesta opera normalment en connexió amb competències estatals normatives, implica un cert poder de direcció i parteix de l'exercici

de competències estatals reconegudes constitucionalment (STC 194/2004, FJ 8), circumstàncies que no es donen en el supòsit que estem dictaminant, sens perjudici de l'aplicació d'altres mecanismes voluntaris de col·laboració.

En aquest sentit, «integrar» les seves actuacions significa exclusivament unir les distintes accions de les administracions en un tot, sense determinar la forma en què s'obté aquesta acció conjunta. Per tant, la integració no implica necessàriament que es faci sota la direcció de l'Estat i, en conseqüència, aquest no actua com a coordinador de les comunitats autònomes amb competències sobre el voluntariat. El principi de cooperació i el de coordinació són distints (entre d'altres, STC 194/2004, FJ 9) i no s'han de confondre.

D'altra banda, l'article 17 LV parteix de la base que tant l'Estat com les comunitats autònomes disposen dels mitjans i sistemes de relació que es poden posar en comú. Com hem assenyalat abans, sobre determinats sectors materials, l'Estat pot tenir competència o intervenció concreta, la qual cosa justifica la cooperació amb les comunitats autònomes, però no la coordinació d'aquestes per part de l'Estat. D'altra banda, com hem dit anteriorment, les actuacions de l'AGE no estan emparades competencialment per l'article 149.1.1 CE, en tant que aquest article no pot ser l'aixopluc competencial de la Llei 45/2015.

Consegüentment, l'article 17 LV no vulnera les competències de la Generalitat.

4. Igualment, es demana el nostre parer sobre les lletres *a*, *d* i *g* de l'article 18.1 LV. L'apartat primer de l'article 18 està dedicat a les funcions de l'AGE. Aquest precepte estableix, en primer lloc, una clàusula genèrica de respecte de les competències de les comunitats autònomes, de les entitats locals i de les ciutats autònomes de Ceuta i Melilla, que no pot ser només retòrica, i posteriorment enumera tot un seguit de funcions que corresponen a l'AGE.

Del conjunt de funcions, se'ns demana concretament: la lletra *a*, relativa a la fixació per part de l'AGE de «les línies generals de les polítiques públiques en matèria de voluntariat», d'acord amb les altres administracions públiques, i de

les competències respectives, amb consulta prèvia a les entitats de voluntariat o federacions d'entitats de voluntariat més representatives a cadascun dels àmbits d'actuació del voluntariat; la lletra *d*, que atribueix a l'AGE la fixació, «d'acord amb les altres administracions públiques amb competència en la matèria», de criteris comuns d'avaluació, d'inspecció i de seguiment dels programes de voluntariat subvencionats per les administracions públiques, i la lletra *g*, que habilita l'AGE per cooperar amb les comunitats autònomes en la creació d'un sistema d'informació comú que, com a eina compartida, permeti fixar criteris comuns de diagnòstic, de seguiment i d'avaluació sobre els aspectes relacionats amb el voluntariat.

La sol·licitud entén que aquestes funcions són «executives» i que doten l'AGE d'una facultat de coordinació sobre la resta d'administracions.

A més, respecte de l'article 18.1.*a* LV, la petició diu que «l'Estat no disposa d'un títol competencial que l'habiliti per imposar criteris de política pública en matèria de voluntariat». Pel que fa a l'article 18.1.*d* LV, adverteix que l'article 149.1.1 CE, invocat per l'Estat a la Llei qüestionada, no permet que l'Estat fixi aitals criteris. I finalment, en relació amb l'article 18.1.*g* LV, el Govern de la Generalitat també dubta que l'Estat tingui competència per crear un sistema d'informació comú, que estableixi certs criteris de control.

Del text de l'article qüestionat, no es desprèn cap d'aquestes dues consideracions generals, suscitades per la petició, suara exposades. D'una banda, l'establiment de criteris no és pas una activitat d'execució, sinó que ho és de regulació (STC 18/1982, de 4 de maig, FJ 3; DCGE 11/2013, de 13 de setembre, FJ 2). La fixació de línies o de criteris comuns constitueix una tasca normativa, mentre que la competència executiva, en sentit estricte, és simplement la seva aplicació; això és, en el cas que estem dictaminant, fer el diagnòstic, l'avaluació, la inspecció o el seguiment. I, de l'altra, la col·laboració entre administracions no és una habilitació específica a l'estatal perquè dirigeixi i coordini les altres administracions, les quals, en virtut de les seves competències poden establir polítiques pròpies autònomament (art. 110.1 EAC).

Certament, en relació amb les lletres *a* i *d* de l'article 18.1 LV, l'Estat no disposa de títol competencial suficient per establir polítiques en matèria de voluntariat, sobre la base de l'article 149.1.1 CE, que «sólo presta cobertura a aquellas condiciones que guarden una estrecha relación, directa e inmediata, con los derechos que la Constitución reconoce» (STC 239/2002, FJ 10), ni criteris comuns d'avaluació, d'inspecció i de seguiment.

En conseqüència tampoc podrà posar en comú «un sistema» amb altres administracions que tingui les finalitats de control previstes, com prescriu l'article 18.1.*g*, ja que no té títol competencial adequat. La creació del sistema pot partir del principi voluntari de col·laboració interadministrativa, però no se'n pot imposar la coordinació. L'Estat pot col·laborar amb les comunitats autònomes des de l'exercici de les competències sectorials pròpies, respectant les competències de la Generalitat, tant de caràcter general (art. 166.2 EAC) com específiques (en serveis socials, cultura, esport…).

En virtut de les competències pròpies, les comunitats autònomes poden fixar directament les línies generals d'actuació i els criteris d'avaluació i de control. Per tant, han de poder exercir tant la seva competència executiva com la normativa, sense intervenció estatal.

L'Estat, doncs, per si sol no pot fixar criteris generals, perquè no té, sobre el voluntariat, una competència genèrica, transversal o horitzontal. En conseqüència, només podrà regular incidentalment, dins d'una matèria concreta, sobre la qual tingui títol competencial suficient, qüestions relatives al tipus de voluntariat que intervé en l'àmbit material de la competència estatal, per raó de les particularitats del sector concret on es desplega l'activitat voluntària.

Consegüentment, les lletres *a, d* i *g* de l'article 18.1 LV vulneren les competències exclusives de la Generalitat previstes a l'article 166.2 EAC i no estan emparades per l'article 149.1.1 CE.

5. Dins de les mesures de foment del voluntariat, l'apartat 1 de l'article 20 LV estableix que l'AGE pot concedir subvencions o establir convenis amb les entitats del voluntariat d'acord amb la legislació general de subvencions, la mateixa

Llei 45/2015 i els principis de publicitat, de transparència, de concurrència, d'objectivitat, d'igualtat i de no-discriminació.

Segons la petició, l'habilitació per concedir subvencions o establir convenis «no es limita a dotar econòmicament les subvencions, sinó que comprèn la seva concessió». Singularment, l'article 20 LV «no fa cap esment de l'execució autonòmica de les subvencions estatals en matèria de voluntariat, sinó que habilita la seva concessió per part de l'Administració General de l'Estat».

Sobre aquesta qüestió, en particular sobre l'activitat subvencionadora estatal, ens hem pronunciat recentment, referint-nos a la doctrina jurisprudencial i consultiva consolidada. Efectivament, en el DCGE 21/2015 (FJ 2.4), a partir de la STC 13/1992, hem afirmat que:

> «la potestat subvencional de l'Estat no constitueix un títol competencial independent, ni tampoc comporta un poder lliure desvinculat del sistema de distribució de competències que es deriva de la CE i dels estatuts d'autonomia. Per tant, [...] és necessari "incardinar las ayudas o subvenciones que puedan establecerse en las distintas áreas o segmentos de la acción pública en la que proceda encuadrar las subvenciones de que se trate según la distribución competencial existente en la materia (STC 129/2010, de 29 de noviembre, FJ 3 [...])".»

L'Estatut, a l'article 114 EAC, estableix, en sintonia amb la jurisprudència constitucional sobre el tema, els diferents graus d'intervenció estatal i de la Generalitat en funció de la competència material exercida.

En l'àmbit de les competències exclusives, com és el cas de l'article 166.2 EAC, sobre el voluntariat, és d'aplicació el segon apartat de l'article 114 EAC, segons el qual:

> «2. Correspon a la Generalitat, en les matèries de competència exclusiva, l'especificació dels objectius als quals es destinen les subvencions estatals i comunitàries europees territorialitzables, i també la regulació de les condicions d'atorgament i la gestió, incloent-hi la tramitació i la concessió.»

Per tant, en aquest cas:

> «el Estado puede, desde luego, decidir asignar parte de sus fondos presupuestarios a esas materias o sectores. Pero, de

> una parte, la determinación del destino de las partidas presupuestarias correspondientes no puede hacerse sino de manera genérica o global, por sectores o subsectores enteros de actividad. Por otra parte, esos fondos han de integrarse como un recurso que nutre la Hacienda autonómica, consignándose en los Presupuestos Generales del Estado como transferencias corrientes o de capital a las Comunidades Autónomas, de manera que la asignación de los fondos quede territorializada, a ser posible, en los mismos Presupuestos Generales del Estado.» (STC 13/1992, FJ 8)

Aquesta jurisprudència ha estat reiterada recentment en una pluralitat de sentències sobre assistència social, en particular sobre ajuts en aquest sector material, algunes de les quals respecte de subvencions dirigides a finançar programes de voluntariat social. Entre aquestes darreres, podem mencionar la STC 178/2011, de 8 de novembre (FJ 5), la 21/2013, de 31 de gener (FJ 4-6) i la 70/2013, de 10 d'abril (FJ 4 i 6). A més a més, la incidència supraautonòmica dels ajuts tampoc no constitueix «en sí misma un criterio que justifique la centralización de su tramitación y gestión» (STC 89/2012, de 7 de maig, FJ 7), ja que, com hem dit i afirma el Tribunal Constitucional, la supraterritorialitat no és un títol competencial (STC 178/2011, FJ 5).

La promoció del voluntariat en general es pot efectuar a través d'una diversitat de mesures de foment, com ara impulsant campanyes d'informació i de reconeixement públic de les activitats de voluntariat, organitzant cursos de formació, prestant tasques de suport administratiu i legal, creant centres de documentació o, fins i tot, subvencionant activitats tant de caràcter general com específiques. De totes aquestes accions, ens interessen particularment les subvencionals al voluntariat, de caràcter genèric; això és, les que promoguin el reconeixement de l'activitat voluntària, que proposin millores o una nova orientació, perquè puguin donar resposta a les demandes i necessitats cíviques i socials que es plantegen en la realitat més immediata, sense que necessàriament sigui una subvenció directa a un sector material concret.

En canvi, en el cas que l'activitat subvencional es manifesti en un sector específic, on es justifiqui una política de foment singular, amb la finalitat de promoure especialment el sector i

no tant la tasca del voluntariat en si mateixa, atesa la competència sobre la qual es projecta, caldrà acudir al règim competencial concret sobre la matèria. Així, per exemple, en el supòsit de voluntariat en serveis socials, quan l'activitat de foment social és la predominant, acudiríem a l'article 166.1 EAC, on també es tracta d'una competència de la Generalitat de caràcter exclusiu, per la qual cosa no variaria el règim competencial, ni tampoc el criteri de territorialitzar les subvencions estatals (DCGE 14/2012, FJ 2), deixant un ampli marge de regulació a la Generalitat (per totes, STC 70/2013, FJ 3, 4 i 6).

D'acord amb el Tribunal Constitucional, l'Administració estatal «tiene capacidad para poner su poder de gasto al servicio de una política de asistencia social», alhora que rebutja que la regulació dels ajuts «pueda relacionarse con el título competencial *ex* art. 149.1.1 CE» i que «corresponda a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de asistencia social» (STC 21/2013, FJ 5).

Ara bé, aquesta capacitat de fomentar no significa que l'Estat pugui «concedir» subvencions, sobreentenent que en pugui realitzar tota la tramitació, tant normativa com executiva. No hi ha prevista constitucionalment cap competència estatal sobre el voluntariat en general, ni tampoc sobre la majoria dels àmbits materials sobre els quals aquest actua, que sigui suficient per desplegar un poder de despesa completament autònom de la distribució competencial. D'aquesta manera, l'Estat només pot establir un programa de foment del voluntariat al sol efecte de territorialitzar-lo, la qual cosa no és estrictament «concedir» subvencions. La literalitat de l'article 20 LV empra, doncs, un terme que va més enllà de les competències estatals de què disposa constitucionalment. D'aquesta manera, aquest precepte envaeix les competències normatives i executives de la Generalitat *ex* article 166.2 EAC, d'acord amb les quals li pertoca establir els objectius de les subvencions, la regulació de les condicions d'atorgament, així com la seva completa tramitació, fins a la seva concessió, d'acord amb l'article 114.2 EAC, atesa la projecció de l'activitat subvencional en matèria de voluntariat.

Per tant, l'article 20.1 LV vulnera competències de la Generalitat previstes a l'article 166.2 EAC, en relació amb l'article 114.2 EAC.

6. A l'últim, hem de pronunciar-nos respecte de la disposició final quarta LV, en tant que dóna cobertura competencial a tota la Llei. D'acord amb el que s'ha exposat, en el punt primer d'aquest fonament jurídic, en relació amb l'article 149.1.1 CE, resulta improcedent la seva invocació competencial, ja que la jurisprudència constitucional esmentada en aquest Dictamen no habilita competencialment el legislador estatal per dictar la Llei 45/2015. Per tant, per connexió amb els articles sol·licitats, la disposició final quarta LV és contrària a la Constitució.

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

CONCLUSIONS

Primera. L'article 2 i les lletres *a*, *d* i *g* de l'article 18.1 de la Llei 45/2015, de 14 d'octubre, de voluntariat vulneren les competències de l'article 166.2 EAC i no troben empara en l'article 149.1.1 CE.

Adoptada per unanimitat.

Segona. L'article 20.1 de la Llei 45/2015 vulnera l'article 166.2 EAC, així com també l'article 114.2 EAC, i no troba empara en l'article 149.1.1 CE.

Adoptada per unanimitat.

Tercera. La disposició final quarta de la Llei 45/2015 vulnera l'article 149.1.1 CE.

Adoptada per unanimitat.

Quarta. L'article 17 de la Llei 45/2015 no vulnera les competències de la Generalitat de Catalunya.

Adoptada per unanimitat.

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

Dictamen 26/2015, de 29 de desembre, sobre el Reial decret 900/2015, de 9 d'octubre, pel qual es regulen les condicions administratives, tècniques i econòmiques de les modalitats de subministrament d'energia elèctrica amb autoconsum i de producció amb autoconsum

El Consell de Garanties Estatutàries, amb l'assistència del president Joan Egea Fernàndez, 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

DICTAMEN

Sol·licitat pel Govern de la Generalitat, sobre el Reial decret 900/2015, de 9 d'octubre, pel qual es regulen les condicions administratives, tècniques i econòmiques de les modalitats de subministrament d'energia elèctrica amb autoconsum i de producció amb autoconsum (BOE núm. 243, de 10 d'octubre de 2015).

ANTECEDENTS

1. El dia 15 de desembre de 2015 va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries un escrit de la

Ponent: Pere Jover Presa

consellera de Governació i Relacions Institucionals, del mateix dia (Reg. núm. 5084), pel qual, en compliment del que preveuen els articles 16.2.*b* i 31.2 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 15 de desembre de 2015, de sol·licitud d'emissió de dictamen sobre l'adequació a la Constitució espanyola i a l'Estatut d'autonomia de Catalunya dels articles 1, 2, 4, 5, 6, 7, 8, 19, 20, 21 i 22, les disposicions addicionals primera, segona i novena, així com la disposició final sisena del Reial decret 900/2015, de 9 d'octubre, pel qual es regulen les condicions administratives, tècniques i econòmiques de les modalitats de subministrament d'energia elèctrica amb autoconsum i de producció amb autoconsum.

Amb anterioritat, el Govern de la Generalitat, en data 1 de desembre de 2015, havia formulat el requeriment previ d'incompetència al Govern de l'Estat amb relació al Reial decret esmentat. El text del requeriment s'adjunta com a annex a la sol·licitud de dictamen.

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 plantejar un conflicte de competència.

2. El Consell de Garanties Estatutàries, en la sessió del dia 17 de desembre 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 va designar ponent el vicepresident senyor Pere Jover Presa.

3. En la mateixa sessió, en aplicació de l'article 25, apartat 5, de la seva Llei reguladora, 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 22 de desembre de 2015, es va rebre en el Registre del Consell (Reg. núm. 5090) un escrit tramès per la consellera de Governació i Relacions Institucionals, de la ma-

teixa data, que adjuntava, com a documentació complementària elaborada pel Departament d'Empresa i Ocupació, un informe i una nota sobre el Reial decret 900/2015, així com una explicació de les característiques de les instal·lacions que s'hi regulen.

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 29 de desembre de 2015.

FONAMENTS JURÍDICS

Primer. L'objecte del Dictamen

Com s'ha exposat en els antecedents, el Govern de la Generalitat de Catalunya sol·licita d'aquest Consell que emeti dictamen sobre l'adequació a la Constitució i a l'Estatut d'autonomia del Reial decret 900/2015, de 9 d'octubre, pel qual es regulen les condicions administratives, tècniques i econòmiques de les modalitats de subministrament d'energia elèctrica amb autoconsum i de producció amb autoconsum (en endavant, RD 900/2015 o Reial decret).

Per tal de delimitar amb precisió l'objecte del present Dictamen cal que fem una breu explicació del context normatiu en què es dicta el Reial decret i del seu contingut. A continuació, esmentarem els preceptes sol·licitats i resumirem els arguments que utilitza el Govern per fonamentar els seus dubtes. I finalment, per cloure aquest fonament jurídic, indicarem l'estructura que adoptarà el Dictamen per tal de donar una resposta adequada a les qüestions que planteja la sol·licitud.

1. Pel que fa al context normatiu, hem de partir del fet que el Reial decret 900/2015 regula les condicions administratives, tècniques i econòmiques de l'autoconsum d'energia elèctrica en el marc, com diu l'apartat II del preàmbul, d'una evolució gradual del model anterior de producció d'electricitat centralitzat a un altre model en què la generació d'energia elèctrica distribuïda es comenci a integrar d'una manera eficaç a la

xarxa. El mateix apartat destaca, com a mèrits del nou model, la reducció de pèrdues d'energia com a conseqüència del seu transport (en la mesura en què les instal·lacions de generació estan a prop dels punts de consum) i la minimització de l'impacte en l'entorn. D'altra banda, i atès que generalment estem davant d'instal·lacions de petita potència, no es pot obviar que sol tractar-se d'energia procedent de fonts renovables, i especialment d'energia solar fotovoltaica, que va tenir un gran desenvolupament a l'Estat espanyol com a conseqüència de les decisions polítiques preses en el seu moment.

Aquesta promoció de les fonts renovables constitueix precisament l'objecte de la Directiva 2009/28/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 23 d'abril de 2009, relativa al foment de l'ús d'energia procedent de fonts renovables i per la qual es modifiquen i es deroguen les directives 2001/77/CE i 2003/30/CE, i s'ha portat a terme en l'ordenament espanyol mitjançant mesures de caràcter econòmic i d'altre tipus, com la prioritat d'accés i connexió a la xarxa que es reconeix als seus productors a l'article 26.2 de la Llei 24/2013, de 26 de desembre del sector elèctric (en endavant, LSE). Com diu el primer paràgraf del preàmbul de l'Ordre ITC/1522/2007, de 24 de maig, per la qual s'estableix la regulació de la garantia de l'origen de l'electricitat procedent de fonts d'energia renovables i de cogeneració d'alta eficiència, «[l]a promoción de la electricidad generada a partir de las fuentes de energía renovables y de cogeneración de alta eficiencia es un objetivo prioritario para la Unión Europea y sus Estados miembros, por razones de seguridad y diversificación del suministro de energía, de protección del medio ambiente y de cohesión económica y social. Además, la explotación de las fuentes de energía renovables puede ser fuente de empleo local, tener repercusiones positivas en la cohesión social, contribuir a la seguridad del aprovisionamiento y contribuir a hacer posible el cumplimiento de los objetivos del Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre cambio climático.»

Estrictament sobre l'autoconsum d'energia elèctrica, trobem en el dret comunitari els articles 6, 7 i 9 de la Directiva 2010/31/UE del Parlament i del Consell, de 19 de maig de 2010, relativa a l'eficiència energètica dels edificis, els quals,

interpretats de manera conjunta, imposen als edificis nous (a partir de l'any 2021 en general, i del 2019 en el sector públic) i fomenten en els existents la producció d'energia a través de fonts renovables o de cogeneració, per tal que el seu consum sigui gairebé nul.

Pel que fa al dret comparat, el primer paràgraf de l'annex I de l'Informe de 8 de juliol de 2015, de la Comissió Nacional dels Mercats i de la Competència, sobre el Projecte de reial decret que examinem, diu que «en numerosas jurisdicciones fuera de España se ha desarrollado asimismo normativa para regular y, en su caso, promover el desarrollo de instalaciones en régimen de autoconsumo, en ocasiones mediante esquemas que permiten la compensación de saldos no instantáneos (el habitualmente llamado *balance neto*)». Com s'observa en els exemples recollits en l'esmentat annex, en alguns casos aquesta producció per a l'autoconsum ha d'obtenir-se necessàriament de fonts renovables o de cogeneració i en d'altres s'estableix un tracte més favorable, si té aquest origen, pel que fa a les quotes o taxes que s'imputen a la producció per a l'autoconsum.

Entrant ja en l'ordenament espanyol, el precedent immediat de la regulació amb rang de llei sobre l'autoconsum elèctric el trobem en l'article 9 de la Llei 54/1997, de 27 de novembre, del sector elèctric, que va ser reformat en diverses ocasions, i que incorporava, entre els subjectes susceptibles de desenvolupar activitats destinades al subministrament d'energia elèctrica, els denominats «autoproductors». Així mateix, la disposició addicional vint-i-setena, afegida a aquesta Llei pel Reial decret llei 9/2013, de 12 de juliol, pel qual s'adopten mesures urgents per garantir l'estabilitat financera del sistema elèctric, preveia la creació del Registre administratiu d'autoconsum d'energia elèctrica —en endavant, RAAEE—, l'organització del qual s'havia de regular reglamentàriament.

En aquest marc legal, la disposició addicional segona del Reial decret 1699/2011, de 18 de novembre, pel qual es regula la connexió a xarxa d'instal·lacions de producció d'energia elèctrica de petita potència, va encarregar al ministre del ram l'elevació al Govern d'una proposta de reial decret que regulés l'autoconsum, encàrrec que va donar lloc a dues successives

propostes de reial decret que no van arribar a promulgar-se, però que van ser objecte dels informes 3/2012, de 28 de març, i 19/2013, de 4 de setembre, de la Comissió Nacional d'Energia.

Finalment, s'aprovà la LSE, que estableix, a l'article 9, els criteris fonamentals que ha de respectar el Reial decret objecte d'aquest Dictamen. L'esmentat article, en el seu primer apartat, defineix l'autoconsum i en distingeix quatre modalitats. En el segon apartat precisa que les instal·lacions que estiguin connectades totalment o parcial al sistema elèctric quedaran subjectes a la LSE i a la seva normativa de desenvolupament, la qual cosa implica, segons s'estableix en el tercer apartat, contribuir als costos i serveis del sistema, encara que el Govern pot reduir els peatges, càrrecs i costos aplicables en els sistemes no peninsulars. El quart apartat fa obligatòria la inscripció en el RAAEE i atribueix al Govern la regulació de l'organització i el procediment d'inscripció i comunicació de dades. I el cinquè apartat habilita també el Govern per determinar les condicions administratives i tècniques per a la connexió a la xarxa d'aquestes instal·lacions i per establir les condicions econòmiques per tal que les instal·lacions de la segona modalitat (consumidors associats a una instal·lació de producció, inscrita com a tal, connectada a l'interior de la seva xarxa) venguin al sistema l'energia no autoconsumida. Aquest article va ser objecte, juntament amb d'altres, del DCGE 7/2014, de 27 de febrer, i dels recursos d'inconstitucionalitat núm. 1820-2014 i 1908-2014, promoguts, respectivament, pel Parlament de Catalunya i el Govern de la Generalitat. Així mateix, ha estat reformat recentment pel Reial decret llei 9/2015, de 10 de juliol, de mesures urgents per reduir la càrrega tributària suportada pels contribuents de l'impost sobre la renda de les persones físiques i altres mesures de caràcter econòmic, que ha habilitat el Govern per alleugerir la contribució econòmica al sistema de les instal·lacions de la primera modalitat (les que no estan donades d'alta com a productors) en el cas que siguin de baixa tensió i no superin els 10 kW de potència.

2. En aquest context es dicta el RD 900/2015, que consta de vint-i-cinc articles, deu disposicions addicionals, deu dis-

posicions transitòries, una disposició transitòria, set disposicions finals i quatre annexos.

La seva part articulada té l'estructura següent: el títol I (art. 1 a 3) descriu el seu objecte (art. 1) i àmbit d'aplicació (art. 2) i defineix diversos conceptes utilitzats en el Reial decret (art. 3); el títol II (art. 4 a 6) classifica en dos tipus les modalitats d'autoconsum (art. 4), imposa els requisits generals de cada un d'aquests tipus d'autoconsum (art. 5) i precisa les seves regles pel que fa a la qualitat del servei (art. 6); el títol III (art. 7 a 10) descriu el règim jurídic d'aquests dos tipus d'autoconsum i detalla el procediment de connexió i accés (art. 7), els contractes d'accés (art. 8), els peatges d'accés a les xarxes de transport i distribució que han de satisfer els titulars d'instal·lacions del tipus 2 (art. 9) i els contractes de subministrament dels dos tipus d'instal·lacions (art. 10); el títol IV (art. 11 a 15) està dedicat als requisits de mesura i gestió de l'energia; el títol V (art. 16 a 18) concreta els peatges d'accés a les xarxes de transport i distribució, i els càrrecs aplicables a l'autoconsum, i, a l'últim, el títol VI (art. 19 a 25), intitulat «Registre, inspecció i règim sancionador», descriu el RAAEE (art. 19), qui s'hi ha d'inscriure (art. 20) i per quin procediment (art. 21), la modificació i cancel·lació d'aquestes inscripcions (art. 22) i la publicitat i el tractament de les seves dades (art. 23), com també la inspecció del compliment de les condicions econòmiques de l'autoconsum (art. 24) i el règim sancionador aplicable (art. 25).

De la part final destaquen, als efectes del nostre Dictamen, les disposicions addicionals primera, segona i novena, que tenen com a objecte, respectivament, les instal·lacions de cogeneració associades a un consumidor, els abocaments a la xarxa d'energia elèctrica per a consumidors que implantin sistemes d'estalvi i eficiència, i la supervisió i avaluació del desenvolupament de les modalitats d'autoconsum, i la disposició final sisena, que fonamenta competencialment el Reial decret.

3. La sol·licitud de dictamen del Govern demana a aquest Consell que es pronunciï sobre els articles 1, 2, 4 a 8 i 19 a 22; sobre les disposicions addicionals primera, segona i novena, i sobre la disposició final sisena del RD 900/2015. Els

motius que fonamenten els dubtes d'inconstitucionalitat i d'antiestatutarietat al·legats, tal com s'exposen a la mateixa sol·licitud i al requeriment d'incompetència dirigit al Govern de l'Estat, són, en síntesi, els següents:

D'una banda, s'afirma que l'element que caracteritza l'autoconsum és el fet que la instal·lació de generació es troba allà on es realitza el consum, cosa que significa que l'energia es produeix i consumeix al territori de Catalunya, i, a més, es destaca que la gran majoria d'aquestes instal·lacions estan connectades a la xarxa de distribució. D'acord amb les previsions contingudes a l'article 133 EAC, la competència de la Generalitat en matèria d'energia elèctrica és especialment intensa quan afecta aquesta xarxa de distribució, i és per això que la Generalitat, com diu el requeriment d'incompetència (pàg. 5), ha assumit «la competencia de regulación de la actividad de distribución que se lleva a cabo en el territorio de Catalunya, como principal conocedora de las características de esta red en su territorio, así como titular de la competencia para autorizar estas instalaciones, inspeccionarlas y controlarlas». Funcions totes elles que el Reial decret qüestionat atribueix indegudament a l'Estat.

I, de l'altra, es defensa que el títol competencial *ex* article 149.1.13 CE, esmentat a la disposició final sisena amb caràcter general, únicament pot emparar les determinacions que regulen el règim econòmic de l'autoconsum (és a dir, la participació dels subjectes titulars de les instal·lacions en el finançament dels costos i serveis del sistema elèctric, i matèries connexes); però no, en canvi, la regulació relativa a les condicions administratives i tècniques d'aquestes instal·lacions ni qüestions similars, en què l'Estat no pot anar més enllà de l'establiment de les directrius de l'activitat de distribució, ja que aquesta regulació, d'acord amb el cànon de constitucionalitat exposat, correspon a la Generalitat de Catalunya.

La petició considera, doncs, que les disposicions del Reial decret que no regulen el règim econòmic del sistema elèctric (en particular, art. 4 a 8) van més enllà de l'àmbit reconegut a l'Estat, en gran mesura pel seu contingut detallista o referit a qüestions de mera configuració tècnica, cosa que suposa una vulneració del concepte material i formal de les bases. I també

entén que es produeix una vulneració de les competències de la Generalitat quan s'atribueixen a l'Administració general de l'Estat funcions de registre i autoritzacions que, atès el seu caràcter d'actes d'execució (art. 19 a 22 i disp. add. primera.6, segona.1 i novena), haurien de ser realitzades per l'Administració de la Generalitat.

4. Per tal de donar resposta a les qüestions plantejades en la sol·licitud, en el fonament jurídic segon exposarem la distribució de competències aplicable a la matèria regulada pel Reial decret, partint de la invocació feta a la disposició final sisena als dos esmentats títols estatals i de l'al·legació de l'article 133 EAC continguda en la sol·licitud de dictamen. A continuació, en el fonament jurídic tercer, resoldrem, d'acord amb l'expressat marc constitucional i estatutari, els dubtes plantejats per l'escrit de sol·licitud pel que fa a cada un dels preceptes qüestionats.

Segon. El marc constitucional i estatutari de competències aplicable al règim d'energia

Segons la disposició final sisena («Títol competencial»), el Reial decret que dictaminem es dicta a l'empara del que estableix l'article 149.1.13 i .25 CE, que atribueix a l'Estat la competència per determinar les bases i la coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica i les bases del règim miner i energètic. Per la seva part, la sol·licitud de dictamen tramesa pel Govern invoca aquest mateix article 149.1.25 CE, així com l'article 133 EAC (energia i mines). També considera vulnerat en algun precepte específic l'article 149.1.22 CE, sobre la competència de l'Estat per autoritzar instal·lacions elèctriques únicament quan el seu aprofitament afecti una altra comunitat o quan el transport d'energia surti de l'àmbit territorial de Catalunya.

1. El contingut dels preceptes del Reial decret que són objecte d'aquest Dictamen ens indica, certament, que els títols competencials aplicables de forma prevalent i quasi exclusiva

són els anteriorment citats sobre energia: articles 149.1.25 CE i 133.1, .2 i .3 EAC. El Tribunal Constitucional s'ha pronunciat en nombroses ocasions sobre l'abast de la competència estatal en aquesta matèria, en particular a les STC 223/2000, de 21 de setembre, i 181/2013, de 23 d'octubre, entre d'altres. Així mateix, els nostres dictàmens 7/2014 (FJ 2.4); 20/2014, de 10 de setembre (FJ 2.3), i 26/2014, de 18 de desembre (FJ 3.2.*C*) contenen una exposició completa d'aquesta doctrina. Ens hi remetem, sens perjudici de les consideracions que fem a continuació, directament relacionades amb les qüestions que haurem de tractar en aquest Dictamen.

Així, pel que fa a la competència estatal sobre la determinació de les bases en matèria d'energia elèctrica, el Tribunal Constitucional ha reconegut la naturalesa de bàsiques d'algunes submatèries, tal com recordàvem en el DCGE 7/2014, dictat precisament sobre la LSE:

> «Als efectes del nostre Dictamen, i en relació amb els diferents àmbits materials que conformen la regulació del sector elèctric i sobre els quals es projecta la competència bàsica estatal, la doctrina constitucional inclou la determinació dels subjectes del sistema elèctric, la fixació de les principals directrius de les activitats destinades al subministrament d'energia, la planificació elèctrica i, de forma molt especial, la determinació d'un règim econòmic uniforme per a tot el territori espanyol (incloent-hi els actes de naturalesa executiva) i la garantia de la seguretat i la qualitat del subministrament (STC 18/2011, FJ 8; 4/2013, de 17 de gener, FJ 5).» (FJ 2.4)

Com veurem posteriorment, quan analitzem l'abast dels articles expressament citats a l'escrit de sol·licitud, dos d'aquests àmbits materials són especialment rellevants als efectes del nostre pronunciament: la determinació dels subjectes del sistema elèctric i la garantia de la seguretat i de la qualitat del subministrament.

També hem de recordar dues exigències suplementàries que s'afegeixen al concepte material de bases exposat. La primera és la que ha estat definida com a «concepció formal», segons la qual les bases han de ser regulades en instruments normatius amb rang de llei. El Tribunal Constitucional ha justificat aquesta concepció formal en la necessitat d'observar

«las imprescindibles garantías de certidumbre jurídica», afegint l'exigència que «la propia Ley declare expresamente el alcance básico de todas o parte de sus normas o, al menos, permita inferir esta condición de las mismas sin especial dificultad» (per totes, STC 13/1989, de 26 de gener, FJ 3). Posteriorment, haurem de tornar sobre aquesta qüestió quan examinem la disposició final sisena del Reial decret.

En canvi, la possibilitat que les bases siguin contingudes en instruments normatius de naturalesa reglamentària ha estat considerada com una excepció a la regla abans esmentada, només acceptable amb determinats requisits. En la pràctica, la jurisprudència constitucional ha interpretat sovint aquests requisits de manera molt àmplia. No els exposarem, atès que la sol·licitud del Govern no qüestiona la utilització de l'instrument del reial decret en el cas que examinem.

La segona de les exigències, que sí que presenta un especial interès per al nostre Dictamen, es refereix als supòsits en què la norma atribueix a l'Administració de l'Estat l'adopció d'actes d'execució que, per tant, tenen caràcter de bàsics. Aquesta possibilitat ha estat entesa per la jurisprudència constitucional com una «dispensa excepcional», només admissible en supòsits específics i determinats.

En primer lloc, quan aquesta atribució és imprescindible per garantir els objectius que pretén la normativa bàsica que s'executa, perquè és complement necessari per a la seva preservació. És a dir, «medidas indispensables para la preservación de lo básico o para garantizar la consecución de los fines inherentes a la regulación básica» (STC 135/2012, de 19 de juny, FJ 4). Un cas típic d'aquest supòsit en matèria d'energia elèctrica és el de les mesures executives sobre garantia de la seguretat i qualitat del subministrament (STC 4/2013, de 17 de gener, FJ 4 i 5).

I, en segon lloc, quan la naturalesa dels actes d'execució no permet la seva gestió descentralitzada de forma adequada i eficaç, o quan aquesta excepció era imposada per una situació de transició (STC 33/2005, de 17 de febrer, FJ 6).

En la resta de casos, la funció executiva ha de correspondre a les comunitats autònomes, més encara si la normativa estatal fixa criteris i paràmetres suficients que evitin una

aplicació que, per la seva discrecionalitat, podria ser discriminatòria entre els ciutadans de les diverses zones del territori de l'Estat (DCGE 3/2011, de 24 de març, FJ 3.3, i STC 223/2000, FJ 10 a 15).

2. La Generalitat ha assumit les seves competències en matèria d'energia elèctrica d'acord amb el que preveu l'article 133 EAC. Pel que ara interessa, només tractarem el primer apartat d'aquest article.

A) Atès que es tracta d'una competència compartida, la part més important és la regulació de les activitats de producció, emmagatzematge i transport d'energia (lletra *a*) i de distribució d'energia (lletra *b*) del mencionat article 133.1 EAC. Aquesta funció ha d'incloure tant l'exercici de la potestat legislativa com la reglamentària, en el marc de les bases dictades per l'Estat.

El legislador estatutari va dedicar un apartat específic a les activitats de distribució d'energia, separant-les de les corresponents a la producció, l'emmagatzematge i el transport, perquè va entendre que, en les primeres, les instal·lacions elèctriques transcorren íntegrament pel territori de Catalunya, i el seu aprofitament no afecta cap altra comunitat, aspectes aquests en què no actua la competència de l'Estat *ex* article 149.1.22 CE. Això significa que, en el cas contrari (instal·lacions en què l'aprofitament afecta una altra comunitat, o en què el transport de l'energia surt de l'àmbit territorial de Catalunya), la Generalitat no té competència pròpia de regulació, llevat de les que puguin resultar de les funcions previstes als apartats *c* (desplegament de normes complementàries de qualitat dels serveis de subministrament) i *d* (foment i gestió de les energies renovables i de l'eficiència energètica) del mateix article 133.1 EAC.

La determinació del supòsit fàctic indicat (instal·lacions en què l'aprofitament afecta una altra comunitat, o en què el transport de l'energia surt de l'àmbit territorial de Catalunya) és tècnicament molt difícil, llevat dels casos de xarxes locals no integrades a la xarxa general, que són certament inhabituals. En el DCGE 20/2014 (FJ 3.3), vàrem tractar aquesta

qüestió, amb citació de la jurisprudència constitucional aplicable. Però, en tot cas, no és aquest un problema que sigui rellevant per a l'anàlisi que ara ens pertoca realitzar, ja que, sigui quin sigui el criteri o els criteris tècnics utilitzats per resoldre'l, el que sí que podem afirmar és que, per la seva mateixa naturalesa, l'aprofitament de l'energia produïda a les instal·lacions d'autoconsum regulades al Reial decret 900/2015 difícilment afectarà altres comunitats autònomes, com ja havíem dit en el DCGE 7/2014 (FJ 3.2). En efecte, la seva potència és limitada i, a més, únicament aboquen a la xarxa l'energia excedentària que no és consumida per la mateixa instal·lació i que, per tant, previsiblement serà aprofitada en l'àmbit local o de la xarxa de distribució en què està integrada.

B) Així mateix, la Generalitat exerceix les seves funcions executives sobre el sector elèctric de Catalunya de forma general, llevat dels casos excepcionals en què aquestes hagin de considerar-se complement imprescindible per garantir la consecució de la finalitat inherent a la norma bàsica, com hem dit anteriorment. Les dites funcions comprenen les activitats d'autorització, incloent-hi les d'inscripció i manteniment de registres i similars (llevat de les que afecten les instal·lacions d'abast supraterritorial, abans esmentades), i activitats d'inspecció i de control sobre totes les instal·lacions existents a Catalunya. Sobre aquestes darreres, ens remetem al nostre DCGE 20/2014, abans mencionat (FJ 3.2).

3. Quant a la invocació del primer dels títols anteriorment citats, relatiu a la competència estatal sobre bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica, considerem que la seva incidència és mínima, en la part del Reial decret que és objecte d'aquest Dictamen, per les raons que exposarem a continuació.

Certament, la lectura del preàmbul, així com dels antecedents de què disposem (en particular els inclosos al Dictamen del Consell d'Estat i a la Memòria d'anàlisi de l'impacte normatiu), demostra que els problemes de naturalesa econòmica han estat molt presents en l'elaboració del Reial decret i en l'adopció de les seves decisions normatives.

Així, encara que el proemi de la norma reconeix els beneficis que presenta el nou concepte de generació distribuïda per al sistema (apt. II, tercer par.), també recorda indirectament els efectes que pot tenir sobre la sostenibilitat tècnica i econòmica del model tradicional de producció i distribució d'electricitat. I, citant la LSE, afirma que la regulació de l'autoconsum ha de tenir com a finalitat «garantir un exercici ordenat de l'activitat, compatible amb la necessitat de garantir la sostenibilitat tècnica i econòmica del sistema elèctric en el seu conjunt» (apt. I, sisè par.).

És per això que, com vèiem abans, el Reial decret imposa a les instal·lacions d'autoconsum els càrrecs i peatges propis del règim econòmic del sistema elèctric i alguns altres de nous: peatges d'accés a la xarxa de transport i distribució (art. 9 i 16), càrrecs associats als costos del sistema elèctric (art. 17) i càrrec per altres serveis del sistema (art. 18). Aquest últim és el denominat «càrrec de suport» ja que, segons llegim al preàmbul, «[e]n el cas d'un consumidor que es pugui acollir a una modalitat d'autoconsum, quan la seva xarxa estigui connectada al sistema, aquest es beneficia del suport que li proporciona el conjunt del sistema elèctric encara que estigui autoconsumint electricitat produïda per la seva instal·lació de generació associada, al contrari del que passaria si aquest consumidor estigués aïllat elèctricament del sistema» (apt. II, desè par.).

Ara bé, cap dels preceptes sobre els quals haurem de pronunciar-nos en aquest Dictamen té com a objectiu la regulació dels aspectes econòmics del sistema. Ans al contrari, es dediquen a l'ordenació jurídica del sistema d'autoconsum, determinant els tipus d'instal·lacions i les seves exigències tècniques i els requisits i els subjectes que intervenen com a productors o consumidors (art. 4 i 5), així com el règim jurídic de les instal·lacions: procediment de connexió i accés, relacions amb les empreses distribuïdores i comercialitzadores, etc. (art. 7 i 8). També haurem de tractar les regles sobre la qualitat del servei (art. 6) i les funcions executives atribuïdes a l'Administració de l'Estat en matèria de registre i autoritzacions de les instal·lacions (art. 19 a 22 i disp. add. primera.6, segona.1 i novena).

Per tant, entenem que la invocació referida a l'article 149.1.13 CE és incorrecta en relació amb els preceptes que acabem de citar, i l'Estat no pot emparar-se en aquest títol competencial per regular-los. No obstant això, analitzaríem la seva possible incidència, si escau, en el cas que algun dels preceptes sol·licitats contingués determinacions de naturalesa econòmica. Encara que, com hem dit en moltes ocasions seguint la jurisprudència constitucional, aquesta naturalesa no justifica *per se* la intervenció de l'Estat *ex* article 149.1.13 CE, ja que «està subjecta almenys a dos requisits; un, "que es tracti d'una mesura objectivament de caràcter econòmic" i no només per la seva finalitat, i l'altre, "que l'esmentada mesura tingui rellevància per a l'economia general" o, en altres paraules, sigui rellevant per a la protecció dels interessos econòmics generals (per totes, STC 225/1993, FJ 4)» (DCGE 20/2013, de 19 de desembre, FJ 2.2) o per a la «ordenación de sectores económicos concretos» (STC 18/2011, de 3 de març, FJ 6.*b*).

Sobre aquesta i altres qüestions relatives a l'abast d'aquest títol competencial ens remetem a l'exposició feta als nostres dictàmens 7/2014 (FJ 2.4) i 20/2014 (FJ 2.4), ambdós referits al sector elèctric.

Tercer. L'examen de la constitucionalitat i l'estatutarietat dels preceptes sol·licitats

Abans de començar l'examen dels preceptes qüestionats a la sol·licitud, hem de recordar que, com hem dit en el fonament jurídic primer, aquest Reial decret s'ha dictat en funció de l'habilitació reglamentària continguda als apartats 4 i 5 de l'article 9 LSE. Aquesta Llei, com hem dit abans, va ser objecte del nostre Dictamen 7/2014, en què vàrem concloure que l'esmentat article 9 vulnerava les competències de la Generalitat previstes a l'article 133.1 EAC.

L'escrit de petició considera que «les mateixes vulneracions competencials apreciades pel Consell de Garanties Estatutàries en el Dictamen 7/2014 en relació amb l'article 9 LSE i al·legades per aquest Govern de la Generalitat en el Recurs núm. 1908/2014 podrien afectar tot el seguit de preceptes del

RD 900/2015, citats en l'encapçalament i sobre els quals es demana dictamen».

Com a consideració general, aquesta afirmació és certa i la podrem comprovar tot seguit, quan ens pronunciem sobre els diferents preceptes sol·licitats. Però això no significa que la declaració que vàrem fer respecte a l'esmentat article 9 LSE, al seu moment, es pugui traslladar automàticament a tots els preceptes del Reial decret 900/2015 que són objecte del present Dictamen, per les raons que explicitarem amb motiu de la seva anàlisi. De fet, el Govern mateix només qüestiona una part limitada del seu articulat.

1. L'escrit de sol·licitud comença criticant l'adequació a l'ordre constitucional i estatutari de competències dels articles 1 i 2 RD 900/2015:

A) L'article 1 RD 900/2015 determina l'objecte del Reial decret:

> «El Reial decret té com a objecte l'establiment de les condicions administratives, tècniques i econòmiques per a les modalitats d'autoconsum d'energia elèctrica que defineix l'article 9 de la Llei 24/2013, de 26 de desembre, del sector elèctric.»

Per la seva part, l'article 2 defineix el seu àmbit d'aplicació:

> «1. El que disposa aquest Reial decret és aplicable a les instal·lacions connectades a l'interior d'una xarxa, encara que no aboquin energia a les xarxes de transport i distribució en cap moment, acollides qualsevol de les modalitats d'autoconsum d'energia elèctrica a), b), i c), que defineix l'article 9 de la Llei 24/2013, de 26 de desembre, del sector elèctric.
> 2. S'exceptuen de l'aplicació d'aquest Reial decret les instal·lacions aïllades i els grups de generació utilitzats exclusivament en cas d'una interrupció d'alimentació d'energia elèctrica de la xarxa elèctrica d'acord amb les definicions de l'article 100 del Reial decret 1955/2000, d'1 de desembre, pel qual es regulen les activitats de transport, distribució, comercialització, subministrament i procediments d'autorització d'instal·lacions d'energia elèctrica.»

B) Segons la petició, aquests preceptes plantegen dubtes d'inconstitucionalitat en la mesura que subjecten les dues mo-

dalitats d'autoconsum, en què ara s'agrupen aquestes instal·lacions, a les condicions administratives i tècniques regulades en els subsegüents articles del RD 900/2015, alguns dels quals podrien desbordar l'àmbit d'actuació bàsic en matèria d'energia a què s'hauria d'haver cenyit la regulació de l'Estat; o bé reserven funcions executives i aplicatives que corresponen a la Generalitat de Catalunya.

És a dir, el Govern qüestiona aquests articles 1 i 2 en la mesura que integren en l'àmbit d'aplicació del Reial decret previsions normatives i executives sobre les instal·lacions d'autoconsum que considera contràries a l'ordre constitucional i estatutari de competències, i que estan contingudes en altres dels seus preceptes.

C) El sol·licitant no motiva en aquest apartat les raons per les quals entén que s'ha produït l'esmentada vulneració de competències ni tampoc els específics preceptes a què s'imputa aquesta vulneració (llevat de la genèrica referència a «l'àmbit d'actuació bàsic» i a les «funcions executives i aplicatives que corresponen a la Generalitat de Catalunya»), i això és lògic ja que la dita tasca s'ha de portar a terme quan arribi l'examen del precepte corresponent, com així fa.

El cert és que els articles 1 i 2 determinen exclusivament l'objecte del Reial decret i el seu àmbit d'aplicació i, per tant, no tenen caràcter estrictament regulador. Així, atès que tenen un contingut i una finalitat merament descriptius, no susciten per ells mateixos problemes d'inconstitucionalitat, sinó que seran els preceptes concrets amb els quals es connecten, que examinarem més endavant, els que, si s'escau, puguin no adequar-se a l'ordre de distribució competencial en matèria d'energia.

A més, l'apartat 2 de l'article 2 conté una previsió que considerem realment important. I és que deixa fora de l'àmbit aplicable del Reial decret les instal·lacions d'autoconsum no connectades a la xarxa elèctrica, qüestió aquesta que, com veurem posteriorment, és rellevant per determinar les competències de l'Estat i la Generalitat en matèria d'energia elèctrica.

Per tant, els articles 1 i 2 del Reial decret examinat no vulneren les competències de la Generalitat, sens perjudici

que aquesta vulneració pugui ser imputada als preceptes indirectament citats a la sol·licitud que efectivament la produeixin, que estan inclosos en altres capítols o disposicions addicionals, i que examinarem al seu moment.

2. De l'article 4 RD 900/2015, que estableix dues grans modalitats d'instal·lacions d'autoconsum, examinarem en primer lloc l'apartat 1, tenint en compte que l'escrit de sol·licitud no sembla qüestionar l'apartat 2.

A) Segons llegim en aquest apartat,

> «1. Als efectes d'aquest Reial decret s'estableix la següent classificació de modalitats d'autoconsum:
> a) Modalitat d'autoconsum tipus 1: correspon a la modalitat de subministrament amb autoconsum que defineix l'article 9.1.a) de la Llei 24/2013, de 26 de desembre.
> Quan es tracti d'un consumidor en un únic punt de subministrament o instal·lació que disposi a la xarxa interior d'una o diverses instal·lacions de generació d'energia elèctrica destinades al consum propi i que no estiguin donades d'alta en el Registre corresponent com a instal·lació de producció. En aquest cas hi ha d'haver un únic subjecte dels que preveu l'article 6 de la Llei 24/2013, de 26 de desembre, del sector elèctric, que ha de ser el subjecte consumidor.
> b) Modalitat d'autoconsum tipus 2: correspon a les modalitats d'autoconsum que defineix l'article 9.1.b) i 9.1.c) de la Llei 24/2013, de 26 de desembre.
> Quan es tracti d'un consumidor d'energia elèctrica en un punt de subministrament o instal·lació que estigui associat a una o diverses instal·lacions de producció inscrites degudament en el Registre administratiu d'instal·lacions de producció d'energia elèctrica connectades a l'interior de la seva xarxa o que comparteixin infraestructura de connexió amb aquest o connectats a través d'una línia directa. En aquest cas hi ha d'haver dos subjectes dels que preveu l'article 6 de la Llei 24/2013, de 26 de desembre, el subjecte consumidor i el productor.»

B) El Govern al·lega que aquest precepte «estableix determinacions sobre les instal·lacions d'autoconsum que s'inclouen en la modalitat tipus 1, que són aquelles que estan connectades a la xarxa elèctrica per a satisfer les seves demandes d'energia per als moments que no en generen, però que no perceben

retribució del sistema elèctric, encara que aboquin energia puntualment i que, per tant, la seva relació amb el sistema d'energia elèctrica serà estrictament la de consumidor».

I afegeix que «les vulneracions que els podrien afectar es concreten en el fet que la seva aplicació conjunta comporta la imposició de les condicions tècniques i administratives previstes en els articles 6, 7 i 8 i les prohibicions de l'article 4.3, que podrien desbordar el caràcter de bàsic i envair les competències de la Generalitat, en incidir en la regulació tècnica de les connexions d'aquests consumidors a la xarxa de distribució elèctrica, en aspectes normatius o prohibicions que limiten el desenvolupament de la normativa de la Generalitat en matèria de distribució d'energia elèctrica».

C) Així doncs, l'escrit de sol·licitud no qüestiona la classificació en dues modalitats establerta per aquest article, sinó el fet que sotmet les instal·lacions de tipus 1 a «les condicions tècniques i administratives previstes als articles 6, 7 i 8 i a les prohibicions de l'art. 4.3».

Val a dir, a títol indicatiu, que l'article 4.1 es limita a classificar les instal·lacions d'autoconsum seguint les pautes establertes per l'article 9 LSE, distingint els dos grans grups o les modalitats de «subministrament amb autoconsum» i «producció amb autoconsum». Probablement és cert, com veurem després, que les condicions tècniques i administratives previstes als articles 6, 7 i 8, així com també les prohibicions de l'article 4.3, «podrien desbordar el caràcter de bàsiques i envair les competències de la Generalitat», com denuncia el Govern. Però, llavors, la vulneració s'ha d'imputar a aquests preceptes, i no a l'article 4.1, que només estableix una classificació que segueix uns criteris genèrics als quals ens referim a continuació.

Així, el que sí que hem d'analitzar és si l'Estat, en establir l'esmentada classificació, està desbordant l'àmbit reservat de la regulació bàsica. Com dèiem abans, l'article 4.1 classifica les instal·lacions d'autoconsum en dues grans modalitats.

D'una banda, les del tipus 1 (subministrament amb autoconsum, art. 4.1.*a*), en què el subjecte consumeix l'energia que produeix i està connectat a la xarxa per satisfer les necessitats

no cobertes pel seu sistema de generació i que, en conseqüència, pot abocar a la xarxa puntualment l'energia excedentària, per la qual no rep remuneració del sistema elèctric. Es tracta d'un únic subjecte, consumidor de l'energia que produeix i, per tant, no ha de registrar-se com a productor.

I de l'altra, les de tipus 2 (producció amb autoconsum, art. 4.1.*b*), que són instal·lacions en què l'energia excedentària abocada a la xarxa és de major magnitud i el subjecte productor rep la remuneració corresponent. És per això que s'han de reconèixer en aquest cas dos subjectes, productor i consumidor, i el productor ha d'estar inscrit en el Registre corresponent, ja que actua com un subjecte que produeix i ven energia elèctrica.

Doncs bé, entenem que aquesta regulació encaixa plenament dins d'una de les submatèries que havíem considerat com a bàsica, d'acord amb la jurisprudència constitucional, que és la determinació dels subjectes del sistema elèctric (DCGE 7/2014, FJ 2.4). Aquests subjectes ja estan definits per l'article 6 LSE, que no va ser qüestionat en el Dictamen anteriorment citat, de manera que l'article 4 RD 900/2015, que ara examinem, no fa altra cosa que determinar la seva condició, com a consumidors i, si escau, com a productors, en funció de les diferents modalitats d'autoconsum anteriorment citades. L'esmentada determinació és important, ja que en deriven els drets i les obligacions corresponents, tant en relació amb la remuneració de l'energia excedentària abocada a la xarxa com pel que fa als peatges i als càrrecs que han de satisfer per la seva connexió a aquesta, entre d'altres.

A més del que s'ha dit, les tipologies establertes s'ajusten a les previsions de la LSE i són raonables, ja que no tindria sentit aplicar el mateix règim jurídic a una instal·lació del tipus 2 que tingui una potència instal·lada d'1 MW que a una instal·lació del tipus 1, que fins i tot pot tenir una potència menor de 10 kW. Recordem, precisament, que aquestes últimes estan transitòriament exemptes del pagament dels càrrecs variables (disp. trans. 3, últim par.).

D'altra banda, el precepte examinat no incideix en la regulació tècnica de les connexions d'aquests consumidors a la xarxa de distribució elèctrica, per la qual cosa no regula

qüestions que, pel seu contingut, haurien de correspondre, en tot cas, a la competència de la Generalitat.

Per totes aquestes consideracions, i d'acord amb la doctrina exposada, entenem que l'esmentat article 4.1 RD 900/2015 pot ser considerat com un mínim comú normatiu que avala la seva qualificació com a bàsic. Consegüentment, troba empara en l'article 149.1.25 CE i no vulnera les competències de la Generalitat reconegudes a l'article 133.1 EAC.

D) En canvi, no és aquesta la conclusió a què arribem respecte a l'apartat 3 d'aquest mateix article, segons el qual «en cap cas un generador es pot connectar a la xarxa interior de diversos consumidors».

L'escrit de petició considera que aquesta previsió «impedeix a conjunts de propietaris, com per exemple els d'edificis dividits en propietat horitzontal que comparteixen elements comuns, que puguin disposar, com un altre element comú de propietat, d'una línia de connexió d'un generador a una xarxa interior comuna». I denuncia la possible vulneració de les competències de la Generalitat, ja que «no queda justificat el caràcter bàsic d'aquesta prohibició».

Més enllà dels motius al·legats pel Govern, l'esmentada prohibició podria presentar problemes d'adequació al principi de legalitat, ja que l'article 9 LSE, com sabem, explícitament desenvolupat pel Reial decret que dictaminem, no hi conté la menor referència, cosa que significa que ens trobem davant una innovació important realitzada per via reglamentària. No obstant això, ens abstindrem de tractar-la, ja que emetem aquest Dictamen amb caràcter previ a la possible interposició d'un conflicte constitucional, que té per objecte únicament la resolució de la *vindicatio potestatis* resultant de la presumpta vulneració de les competències de la Generalitat.

Dit això, no trobem al preàmbul ni tampoc a la documentació complementària de què disposem cap dada que justifiqui les raons d'aquesta prohibició, que no sembla que sigui la més adequada per fer efectives les previsions de futur a què es refereix la Directiva 2010/31/UE, relativa a l'eficiència energètica dels edificis, anteriorment citada. Com sabem, aquesta Directiva considera una mesura necessària per reduir la de-

pendència energètica de la Unió Europea i les emissions de gasos d'efecte d'hivernacle «la reducción del consumo de energía y el uso de energía procedente de fuentes renovables en el sector de la edificación» (considerant 3).

D'altra banda, ni del preàmbul ni del contingut de la norma es dedueix que hi hagi problemes tècnics importants per a la construcció de sistemes comuns de generació d'energia elèctrica als edificis d'habitatges, com tampoc n'hi ha quan s'hagi de dotar d'un sistema únic un gran edifici o grup d'edificis, públics o privats, de titular únic. De la mateixa manera, no presenta obstacles la implementació jurídica d'aquest sistema, segons el qual hauria de ser la comunitat de veïns o, si s'escau, una altra persona o entitat que els representés la que figuraria com a subjecte consumidor i, si fos el cas, productor, assumint la connexió i la contractació amb l'empresa comercialitzadora d'electricitat.

En tot cas, a parer nostre, aquesta norma no pot gaudir de la consideració de bàsica, que, com hem dit, tampoc es dedueix del preàmbul ni de la mateixa redacció del precepte. En aquest sentit, el Govern de l'Estat hauria pogut establir algunes cauteles respecte d'aquest tema, determinant límits en funció de les característiques de la xarxa de distribució en zones determinades, i també amb la finalitat de protegir-ne la sostenibilitat tècnica i econòmica.

Aquests límits o aquestes cauteles podrien adequar-se a la naturalesa de la norma bàsica, sempre que permetessin el seu desenvolupament legislatiu i reglamentari per part de les comunitats autònomes, d'acord amb les característiques de la seva xarxa de distribució o, fins i tot, amb la finalitat d'establir polítiques pròpies en la matèria. A títol d'exemple i encara que no es tracti de la mateixa qüestió, podem recordar novament la Directiva 2010/31/UE, quan considera que «[l]as medidas para mejorar más la eficiencia energética de los edificios deben tener en cuenta las condiciones climáticas y las particularidades locales» (considerant 8).

En canvi, l'article 4.3, examinat, estableix una prohibició («en ningún caso») que no permet a la Generalitat cap possibilitat de desenvolupament en exercici de la seva competència compartida en la matèria i que, a més, no gaudeix dels ele-

ments que justifiquin la seva consideració com a norma bàsica o marc normatiu unitari d'aplicació necessària a tot el territori de l'Estat.

Per tant, l'article 4.3 RD 900/2015 no troba empara en l'article 149.1.25 CE i vulnera les competències de la Generalitat reconegudes a l'article 133.1 EAC.

3. L'article 5 RD 900/2015, apartats 1.*b* i 2.*a*, prohibeix que la suma de les potències instal·lades de generació d'electricitat, tant en les instal·lacions de tipus 1 com en les de tipus 2, sigui superior a la potència contractada pel consumidor.

A) Segons el Govern, aquesta exigència «podria vulnerar el concepte de bases en impedir que la Generalitat, en exercici de les seves competències, pugui regular una qüestió exclusivament tècnica sense necessitat de cenyir-se a les limitacions que li ha imposat l'Estat».

B) El preàmbul no aporta, tampoc en aquest cas, cap indicació sobre els motius de l'esmentada limitació. Sí que els trobem, en canvi, en la documentació annexa de què disposem, a l'exposició de les al·legacions formulades durant el tràmit d'audiència davant el Consell d'Estat, previ a l'elaboració del seu Dictamen sobre el Projecte de decret que examinem (núm. d'expedient 820/2015, Indústria, Energia i Turisme, pàg. 16). En aquestes al·legacions s'afirmava que, si bé la limitació referida té sentit en les instal·lacions de tipus 1, en què l'energia produïda per la instal·lació es destina únicament al consum propi, no succeeix el mateix amb les instal·lacions de tipus 2, que són autèntics productors d'energia i l'aboquen a la xarxa de distribució a canvi d'una contraprestació.

És probable que la raó d'aquesta limitació obeeixi a consideracions similars a les que exposàvem anteriorment, ja que la instal·lació d'una potència de generació molt superior a la potència contractada convertiria els seus titulars en productors d'energia en lloc d'autoconsumidors.

No obstant això, deixant de banda aquestes valoracions d'oportunitat que no constitueixen un criteri competencial, com també les conseqüències que aquesta situació podria

comportar per a la sostenibilitat tècnica de la xarxa de distribució, hem de mantenir la mateixa posició que defensàvem anteriorment. El Reial decret hagués pogut optar per una norma més oberta, que mantingués l'objectiu que acabem d'exposar i que, al mateix temps, permetés un marge de desenvolupament per part de les comunitats autònomes, segons les especificitats del seu sistema elèctric i de la seva xarxa de distribució. En no fer-ho, la norma examinada no pot tenir la qualificació de bàsica.

En conclusió, l'article 5 RD 900/2015, apartats 1.*b* i 2.*a*, no troba empara en l'article 149.1.25 CE i vulnera les competències de la Generalitat reconegudes a l'article 133.1 EAC.

4. L'article 6 RD 900/2015 regula la qualitat del servei en les instal·lacions d'autoconsum.

A) El contingut de l'esmentat article 6 és el següent:

> «1. En relació amb les incidències provocades en la xarxa de transport o distribució per les instal·lacions acollides a alguna de les modalitats d'autoconsum que defineix aquest Reial decret cal atenir-se al que disposa la Llei 24/2013, de 26 de desembre, i la seva normativa de desplegament i en particular el que recull el Reial decret 1699/2011, de 18 de novembre, per a instal·lacions incloses en el seu àmbit aplicable, i el Reial decret 1955/2000, d'1 de desembre, pel qual es regulen les activitats de transport, distribució, comercialització, subministrament i procediments d'autorització d'instal·lacions d'energia elèctrica. Així mateix, a aquests mateixos efectes les instal·lacions de generació connectades en la xarxa interior d'un consumidor, acollides a la modalitat d'autoconsum de tipus 1, s'han de considerar dins de la regulació que preveu el capítol III del Reial decret 1699/2011, de 18 de novembre.
> 2. L'empresa distribuïdora o transportista no té cap obligació legal relativa a la qualitat de servei per les incidències derivades de decisions en les instal·lacions de connexió compartides pel productor i el consumidor.
> 3. El contracte d'accés que el consumidor, directament o a través de l'empresa comercialitzadora, subscrigui amb l'empresa distribuïdora, ha de recollir expressament el que estableix l'apartat 1.»

B) El Govern considera aquest article contrari a l'ordre constitucional i estatutari de competències, en la mesura que

implícitament es remet a l'article 51 LSE, precepte que el Consell de Garanties Estatutàries va dictaminar que vulnerava les competències de la Generalitat previstes a l'article 133.1 EAC, i que també va ser impugnat per la Generalitat en el Recurs d'inconstitucionalitat núm. 1908/2014.

C) Com dèiem anteriorment, també amb remissió al nostre Dictamen 7/2014, ja citat (FJ 2.4), l'abast material de les bases en l'energia elèctrica, la garantia de la seguretat i la qualitat en el subministrament de l'energia és un àmbit sobre el qual es projecta la competència bàsica estatal. Bastaria, en aquesta línia, recordar dues sentències recents del Tribunal Constitucional, la STC 18/2011, de 3 de març, que va resoldre el recurs d'inconstitucionalitat interposat contra l'anterior Llei del sector elèctric (FJ 8), i la STC 102/2013, de 23 d'abril (FJ 6).

No obstant això, és cert que en aquest darrer Dictamen, tantes vegades esmentat, vàrem considerar que els articles 51 i 52 LSE, sobre la qualitat del subministrament, ampliaven de forma notable les obligacions directament imposades a les empreses distribuïdores i comercialitzadores, respecte de la normativa anterior. Per aquest motiu, vàrem concloure que els articles esmentats vulneraven les competències reconegudes per l'article 133.1.*c* EAC, que atribueix a la Generalitat la funció de dictar normes complementàries de desplegament en aquesta submatèria, sobre la base que:

> «La doctrina jurisprudencial, doncs, reconeix un marge d'actuació a les comunitats autònomes, però aquest marge esdevé pràcticament inexistent quan pràcticament tota la regulació que conté la Llei 24/2013 es considera bàsica i es fan remissions a reglaments estatals, sense deixar a la Generalitat cap possibilitat per dictar una normativa pròpia i específica adaptada a les particularitats de la xarxa elèctrica del seu àmbit territorial, ni per exercir funcions o facultats tendents a introduir millores en la qualitat del servei dels usuaris de la seva xarxa.» (FJ 3.3.*D*)

No veiem, doncs, raons que justifiquin un canvi en la posició que vàrem mantenir en aquell moment. Per tant, la remissió a la Llei del sector elèctric que fa el primer incís de

l'apartat 1, que examinem, vulnera les competències de la Generalitat en matèria d'energia (art. 133.1 EAC).

En canvi, les remissions fetes en l'incís següent, relatives als reials decrets 1699/2011, de 18 de novembre, i 1955/2000, d'1 de desembre, han de rebre un tractament diferent, per dues raons: en primer lloc, ambdues normes reglamentàries són anteriors a la LSE, i per tant no resulten afectades pels seus vicis d'inconstitucionalitat, que vàrem declarar al Dictamen 7/2014, i, en segon lloc, una i altra són decrets que estan en vigor i no han estat objecte de cap impugnació per la via del conflicte de competència, encara que el Tribunal Suprem, per mitjà de la Sentència de 16 d'octubre de 2003, va declarar la nul·litat de l'article 73.1.*a* de l'esmentat Reial decret 1955/2000. No és, però, la nostra funció examinar ara l'adequació d'aquests reials decrets a l'ordre constitucional i estatutari de competències, més encara si, com succeeix almenys en el primer cas, no se'ns va sol·licitar dictamen al seu moment. Per tant, les expressades remissions no vulneren les competències de la Generalitat.

Finalment, entenem que els apartats 2 i 3 no contenen normes que puguin gaudir de la consideració de bàsiques. El primer, perquè estableix una exempció de responsabilitat absoluta de les empreses distribuïdores i transportistes per les incidències produïdes a les instal·lacions de connexió, que és impròpia d'una norma de naturalesa reglamentària com la que ara es dictamina; i el segon, perquè no pot considerar-se bàsica la imposició de determinades clàusules en els contractes signats entre els consumidors i les empreses distribuïdores que, a més, obliguen a repetir previsions que ja són a la normativa aplicable.

Per tant, l'apartat 1, en l'incís «cal atenir-se al que disposa la Llei 24/2013, de 26 de desembre, i la seva normativa de desplegament», i els apartats 2 i 3 de l'article 6 no troben empara en l'article 149.1.25 CE i vulneren les competències de la Generalitat reconegudes a l'article 133.1 EAC.

5. L'article 7 RD 900/2015, que forma part del títol III (règim jurídic de les modalitats d'autoconsum), regula el procediment d'accés i connexió de les instal·lacions d'autoconsum:

«1. Per acollir-se a qualsevol de les modalitats d'autoconsum que regula aquest Reial decret, els consumidors han de sol·licitar una nova connexió o modificar l'existent a l'empresa distribuïdora de la zona o, si s'escau, transportista, encara que no haguessin d'abocar energia a les xarxes de transport i distribució en cap moment procedent de la instal·lació de generació instal·lada en la seva xarxa interior o amb la qual comparteix infraestructura de connexió a la xarxa.
2. És aplicable a les instal·lacions de generació de la modalitat d'autoconsum tipus 1 el procediment de connexió i accés que estableix el capítol II del Reial decret 1699/2011, de 18 de novembre.
No obstant això, per als consumidors acollits a una modalitat d'autoconsum tipus 1 que tinguin contractada una potència inferior o igual a 10 kW i que acreditin que tenen un dispositiu que impedeixi l'abocament instantani d'energia a la xarxa de distribució estan exempts del pagament dels estudis d'accés i connexió que preveu l'article 30 del Reial decret 1048/2013, de 27 de desembre, pel qual s'estableix la metodologia per al càlcul de la retribució de l'activitat de distribució d'energia elèctrica i del pagament dels drets de connexió de serveis de generació que preveu l'article 6 del Reial decret 1699/2011, de 18 de novembre.
3. Per a les instal·lacions de producció de la modalitat d'autoconsum tipus 2, el procediment de connexió i accés és el que regula el Reial decret 1699/2011, de 18 de novembre, per a les instal·lacions incloses en el seu àmbit aplicable. La resta d'instal·lacions de producció s'han d'atenir al que disposa el Reial decret 1955/2000, d'1 de desembre, i la seva normativa de desplegament. Així mateix a les línies directes els és aplicable el que recull l'article 42 de la Llei 24/2013, de 26 de desembre, i la seva normativa de desplegament.
4. Als efectes de contractació dels peatges d'accés i del subministrament d'energia elèctrica és aplicable la normativa específica del sector elèctric en aquesta matèria.»

A) El Govern al·lega que aquesta disposició «podria vulnerar l'esquema de repartiment competencial, i fins i tot el principi de jerarquia normativa, tenint en compte que són les Comunitats Autònomes les competents per a resoldre les qüestions que se suscitin en relació als atorgaments i denegacions del permís de connexió en la xarxa de distribució elèctrica del seu territori, com així ho reconeix l'art. 33 LSE».

B) D'entrada, hem de dir que la vulneració al·legada del principi de jerarquia normativa no és, per si mateixa, una

qüestió que hagi de ser resolta en un conflicte de competència davant el Tribunal Constitucional.

Sí que és cert, en canvi, que l'apartat 1 d'aquest article, que estableix l'obligació de sol·licitar una nova connexió o la modificació de la connexió existent per a les instal·lacions d'autoconsum, no pot ser considerada norma bàsica, tant pel seu caràcter accessori sobre la regulació del règim jurídic de l'autoconsum com per la nul·la capacitat de desenvolupament autonòmic que permet. Més encara si tenim en compte que aquesta exigència s'imposa fins i tot en el cas que no s'hagi previst l'abocament a la xarxa de l'energia excedentària.

Per contra, amb els apartats 2 i 3 ens trobem davant una situació similar a la de l'article 6. Aquests apartats, referits als procediments d'accés de les instal·lacions de tipus 1 i de tipus 2, respectivament, no contenen cap innovació normativa, ja que es remeten a la regulació continguda als reials decrets anteriorment esmentats (RD 1699/2011 i RD 1955/2000), a més del Reial decret 1048/2013.

Doncs bé, tots aquests reglaments estan en vigor i no han sigut objecte d'impugnació per cap de les vies previstes en el nostre ordenament, com comentàvem anteriorment. El Reial decret 1048/2013 sí que va ser impugnat mitjançant un conflicte de competència interposat per la Generalitat de Catalunya davant la jurisdicció constitucional, una vegada dictaminat per aquest Consell (DCGE 12/2014, de 20 de març), però el seu article 30, únic que és objecte de remissió a l'apartat 2, que examinem, no va ser qüestionat (núm. 2304-2014).

A l'últim, l'apartat 4, referit a la contractació dels peatges d'accés, conté una simple remissió a la «normativa específica del sector elèctric en aquesta matèria». Els peatges formen part, com sabem, del règim econòmic del sector elèctric, que s'integren a l'àmbit de les bases *ex* article 149.1.25 CE.

En conseqüència, l'apartat 1 de l'article 7 RD 900/2015 no troba empara en l'article 149.1.25 CE i vulnera les competències de la Generalitat reconegudes a l'article 133.1 EAC.

6. L'article 8 RD 900/2015 regula els contractes d'accés en les diferents modalitats d'autoconsum:

«1. Per acollir-se a qualsevol de les modalitats d'autoconsum que regula aquest Reial decret, el consumidor ha de subscriure un contracte d'accés amb l'empresa distribuïdora directament o a través de l'empresa comercialitzadora, o modificar l'existent, d'acord amb la normativa aplicable, per reflectir aquesta circumstància.
2. Addicionalment, en la modalitat d'autoconsum tipus 2, el titular d'una instal·lació de producció ha de subscriure un contracte d'accés amb l'empresa distribuïdora per als seus serveis auxiliars de producció directament o a través de l'empresa comercialitzadora, o modificar l'existent, d'acord amb la normativa aplicable, per reflectir aquesta circumstància.
La data d'alta o modificació del contracte d'accés del consumidor, d'acord amb l'apartat 1, i dels serveis auxiliars del productor ha de ser la mateixa.
No obstant això, els subjectes poden formalitzar un contracte d'accés conjunt per als serveis auxiliars de producció i per al consum associat si compleixen els requisits següents:
a) Les instal·lacions de producció connectades en la xarxa interior del consumidor estan incloses en l'àmbit aplicable del Reial decret 1699/2011, de 18 de novembre.
b) La suma de les potències instal·lades de les instal·lacions de producció no és superior a 100 kW.
c) El consumidor i els titulars de les instal·lacions de producció són la mateixa persona física o jurídica.
d) Disposen de la configuració de mesura que estableix l'article 13.2.b).
3. El temps de permanència en la modalitat d'autoconsum triada és com a mínim d'un any des de la data d'alta o modificació del contracte o contractes d'accés d'acord amb el que preveuen els apartats anteriors, prorrogable automàticament.
4. El que preveu aquest article és aplicable encara que el productor no aboqui energia elèctrica a les xarxes en cap moment.»

A) El Govern considera que aquesta obligació de subscriure un contracte nou o modificar l'existent, incloent-hi les instal·lacions que no aboquen energia excedentària a la xarxa i que, per tant, no reben cap retribució del sistema, «podria envair les competències de la Generalitat en determinar la forma de relació entre l'empresa distribuïdora i el subjecte consumidor, en relació amb aspectes exclusivament tècnics que afecten la xarxa de distribució de Catalunya».

B) La lectura d'aquest article demostra que el seu contingut difícilment pot ser considerat com «el común denominador nor-

mativo necesario para asegurar la unidad fundamental prevista por las normas del bloque de la constitucionalidad que establecen la distribución de competencias», tal com ha qualificat la jurisprudència constitucional la naturalesa de les normes bàsiques (per totes, STC 48/1988, de 22 de març, FJ 3). Tampoc ens trobem davant una regulació que ha d'estar dotada «de estabilidad, ya que con las bases se atiende a aspectos más estructurales que coyunturales» (per totes, STC 1/1982, de 28 de gener, FJ 1).

En efecte, les qüestions regulades són d'importància menor: forma, contingut i tipus dels contractes d'accés per al subministrament o per als serveis auxiliars, dates d'alta i de modificació, possibilitat de contractes separats o conjunts per als serveis auxiliars i per al consum associat, requisits de potència que en alguns casos no han de superar els 100 kW, temps de permanència i possibles pròrrogues, etc. I, a més, la regulació és tan restrictiva i detallista que no deixa pràcticament marge per al desenvolupament legislatiu i reglamentari que és competència de la Generalitat.

En conclusió, l'article 8 RD 900/2015 no troba empara en l'article 149.1.25 CE i vulnera les competències de la Generalitat reconegudes a l'article 133.1 EAC.

7. Els articles 19 a 22 RD 900/2015 regulen el Registre administratiu d'autoconsum d'energia elèctrica, amb les següents característiques:

– L'article 19 defineix la finalitat del registre i la seva estructura en dues seccions, la primera per a les instal·lacions de tipus 1 amb una potència contractada igual o inferior a 10 kW, i la segona per a les instal·lacions de tipus 2 i per a les de tipus 1 amb una potència contractada superior a 10 kW. La seva gestió és atribuïda a la Direcció General de Política Energètica i Mines (en endavant, DGPEM) del Ministeri d'Indústria, Energia i Turisme.

– L'article 20 estableix les obligacions d'inscripció i de comunicació de canvis en la situació dels consumidors.

– L'article 21 regula el procediment d'inscripció i els subjectes obligats.

– Finalment, l'article 22 regula la modificació i la cancel·lació de les inscripcions i el procediment per efectuar-les.

A) L'escrit de sol·licitud considera que les determinacions d'aquests articles són contràries a l'article 133.1.*a* i .*b* EAC. I afegeix que, «segons aquest precepte, l'exercici de totes les funcions executives sobre les instal·lacions d'autoconsum d'energia que estan emplaçades a Catalunya, li correspon a la Generalitat. Per tant, partint de la base que la gestió d'un registre estatal centralitzat solament es justificaria en relació amb la modalitat d'autoconsum tipus 2 i en relació amb el control de la venda d'energia al sistema elèctric i la seva corresponent retribució; en cap cas estaria justificada l'existència del registre gestionat per l'Estat per exercir el control d'aspectes tècnics d'aquestes instal·lacions que afecten la xarxa de distribució d'energia de Catalunya. Quant a les instal·lacions de la modalitat 1, en tractar-se d'instal·lacions de producció que estan emplaçades a Catalunya que no tenen més incidència en el règim econòmic del sector elèctric que l'equivalent al de qualsevol consumidor, correspondrà a la Generalitat establir el sistema que consideri adequat, per regular el control d'aquesta modalitat d'autoconsum».

B) En aquest punt, podem convenir amb el Govern que, tant en un cas com en l'altre, es tracta d'instal·lacions que produeixen i consumeixen energia al territori de Catalunya, integrades a la xarxa de distribució i, com dèiem anteriorment, en una situació en què no és previsible que l'energia abocada a la xarxa sigui transportada fora del territori de Catalunya ni aprofitada per una altra comunitat. Per tant, la gestió del registre i l'autorització d'aquestes instal·lacions d'autoconsum són funcions executives, que han de correspondre a la Generalitat, d'acord amb el que preveu l'article 133.1.*a* i .*b* EAC.

Aquestes funcions solament podrien ser considerades bàsiques i, per tant, atribuïdes a l'Estat de forma molt excepcional («dispensa excepcional», segons expressió de la jurisprudència constitucional) en circumstàncies molt particulars. Concretament, tal com dèiem en el fonament jurídic segon d'aquest Dictamen, únicament quan la gestió estatal hagi de ser considerada com un complement necessari per al manteniment del sistema de distribució de competències establert per la Constitució.

És a dir, en una matèria com la que ens ocupa, en què la competència és compartida, l'establiment d'un règim d'autorització i registre únic atribuïts a l'Estat només resultarà conforme «con el orden constitucional de competencias cuando dichas actuaciones centralizadas sean indispensables para preservar el cumplimiento de la normativa básica» (STC 223/2000, FJ 10).

Així, és clar que el Govern de l'Estat, a l'hora d'elaborar el Reial decret objecte de dictamen, disposava de solucions més respectuoses amb les competències de les comunitats autònomes en la matèria, fins i tot en el cas que s'hagués considerat la necessitat d'un registre centralitzat. Una d'elles és la que va ser tractada a la STC 197/1996, de 28 de novembre, que va recopilar la doctrina constitucional existent sobre registres administratius, consistent en l'establiment normatiu d'un registre central a efectes d'informació i publicitat, però nodrit de les propostes d'autorització, inscripció, cancel·lació i revocació gestionades per les comunitats autònomes:

> «"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. Aunque [...] "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)

En aquest mateix sentit ens hem pronunciat recentment, en el DCGE 24/2015, de 17 de desembre, on hem destacat el caràcter informatiu i d'ordenació i, per tant, no constitutiu que, d'acord amb els principis de col·laboració i de coordinació, han de tenir els registres que pugui establir l'Estat en exercici de competències de naturalesa compartida (FJ 7).

Una altra fórmula hauria pogut consistir a distingir el registre de les instal·lacions de tipus 1 de les de tipus 2, ja que aquestes últimes venen energia i en perceben la conseqüent

retribució. La STC 223/2000, abans citada, va aplicar aquesta fórmula, diferenciant les competències respectives de l'Estat i de les comunitats autònomes segons si es tractava de l'autorització i el registre dels operadors de gasos liquats de petroli, que realitzen la distribució majorista, o dels relatius a empreses subministradores, que ho fan al detall.

I va considerar que, en aquest segon cas, les competències d'autorització i d'inscripció corresponien a la Generalitat, en vista de les seves característiques (distribució a usuaris i consumidors finals en un àmbit territorial determinat):

> «De todo ello ha de derivarse necesariamente que la autorización y registro estatales no constituyen actuaciones imprescindibles para asegurar el cumplimiento de la normativa básica, cuya finalidad no es otra que la garantía de la distribución de los gases licuados del petróleo en un territorio concreto, ya que el abastecimiento puede ser plenamente garantizado por la Comunidad Autónoma correspondiente al ámbito de la actividad de la empresa, la cual puede autorizar la inscripción y realizar las actuaciones de supervisión previas o posteriores a dicha inscripción sin perturbación alguna, habida cuenta además del carácter reglado de tales actuaciones.» (FJ 12)

No obstant, contràriament al que s'ha exposat, els articles 19, 20, 21 i 22, que examinem, estableixen un registre central únic per a tot tipus d'instal·lacions d'autoconsum, que comprèn les més petites, de menys de 10 kW; atribueixen la seva gestió, inclosos els tràmits de sol·licitud d'inscripció (que actua com una autorització), control, modificació i cancel·lació, a l'Administració de l'Estat, i determinen amb el màxim detall el procediment corresponent a cada cas, amb especificació dels terminis i de la documentació exigible, sense permetre la menor intervenció, normativa o executiva, a les comunitats autònomes.

En vista de l'anterior, no es donen motius que justifiquin aquesta apropiació de funcions executives per part de l'Administració de l'Estat; justificació que, d'altra banda, no incorpora el precepte i tampoc no s'observa en el preàmbul del Reial decret. L'establiment d'una normativa comuna i general per a la inscripció de les instal·lacions d'autoconsum, en cas de considerar-se necessària, hauria permès la gestió descentralitzada

del registre per part de les comunitats autònomes, sense problemes per al manteniment de les bases del sistema elèctric.

Per tot això, els articles 19, 20, 21 i 22 RD 900/2015 no troben empara en l'article 149.1.25 CE i vulneren les competències de la Generalitat reconegudes a l'article 133.1 EAC.

8. Les disposicions addicionals primera, apartat 6, i segona, apartat 1, del Reial decret atribueixen funcions d'autorització a l'Administració de l'Estat en dues qüestions especifiques.

La disposició addicional primera, apartat 6, preveu que:

> «Excepcionalment, els titulars de les instal·lacions de producció de cogeneració amb autorització administrativa de construcció a l'entrada en vigor d'aquest Reial decret que acreditin impossibilitat tècnica o física per adaptar la seva configuració de mesura al que disposa l'apartat 4 o 5 poden sol·licitar a la Direcció General de Política Energètica i Mines l'autorització per utilitzar una configuració singular de mesura en el termini màxim de quatre mesos a comptar de l'entrada en vigor d'aquest Reial decret.»

I, a continuació i a aquests efectes, llista la documentació que els titulars de les instal·lacions han d'aportar.

Per la seva part, la disposició addicional segona, apartat 1, disposa que:

> «Als consumidors d'energia elèctrica connectats en alta tensió que facin una activitat el producte secundari de la qual sigui la generació d'energia elèctrica i que, a causa de la implantació d'un sistema d'estalvi i eficiència energètica que no sigui cap mitjà de generació d'electricitat ni bateria ni sistema d'emmagatzematge d'energia, disposin en determinats moments d'energia elèctrica que no es pugui consumir en la seva instal·lació, els pot autoritzar excepcionalment la Direcció General de Política Energètica i Mines del Ministeri d'Indústria, Energia i Turisme a abocar l'energia esmentada a la xarxa.»

I, seguidament, enumera els requisits que en tot cas han de reunir per tal d'obtenir aquesta autorització especial per abocar energia excedentària.

A) L'escrit de sol·licitud considera que l'atribució d'aquestes funcions d'autorització a l'Estat vulneren les previsions

dels articles 149.1.22 CE i 133.1.*b* EAC, ja que es tracta de funcions executives sobre instal·lacions que en cap cas produeixen energia que pugui transportar-se fora del territori de Catalunya ni ser aprofitada per una altra comunitat.

B) Les consideracions fetes anteriorment, sobre la funció executiva de gestió del registre, són aplicables també als supòsits previstos en ambdues disposicions. Aquests preceptes contenen una normativa suficientment precisa, que permetria als serveis administratius de les comunitats autònomes una gestió descentralitzada de les autoritzacions, sense risc de cap tipus per a la unitat del sistema bàsic d'energia elèctrica.

Al nostre Dictamen 3/2011, de 24 de març, vàrem resoldre un cas molt similar, sobre l'atribució a l'Estat de la funció d'autorització de les entitats d'acreditació dels verificadors mediambientals, recordant que la designació de les entitats d'acreditació no respon a la concepció material de norma bàsica, ja que es «tracta d'un acte d'execució, en el qual l'Administració competent es limitarà a comprovar la concurrència dels requisits i les condicions establertes per la normativa, estatal o comunitària, el respecte de les quals és exigible de forma general». I vàrem afegir que:

> «Allò que sí que resulta bàsic, a fi de garantir aquest "marco normativo unitario, de aplicación en todo el territorio nacional dirigido a asegurar los intereses generales y dotado de estabilidad", no és l'acte executiu de designació de l'entitat o entitats d'acreditació, sinó l'establiment de les característiques comunes que defineixen la seva naturalesa i han de presidir la seva actuació.» (FJ 3.3)

D'acord amb aquestes consideracions, les disposicions addicionals primera, apartat 6, i segona, apartat 1, del RD 900/2015 no troben empara en l'article 149.1.25 CE i vulneren les competències de la Generalitat reconegudes a l'article 133.1 EAC.

9. La disposició addicional novena del Reial decret conté dues previsions diferents sobre supervisió i avaluació en el desenvolupament de les modalitats d'autoconsum. El Govern només questiona la primera, que diu que:

> «1. Les empreses distribuïdores han de remetre a la Comissió Nacional dels Mercats i la Competència, en el primer trimestre de cada any, la informació relativa al nombre de contractes d'accés subscrits en cada modalitat d'autoconsum durant l'any anterior, inclosa la informació relativa a la potència contractada associada a aquests, així com la potència de generació instal·lada en la xarxa interior, la demanda horària anual, l'autoconsum horari anual i, si s'escau, l'abocament horari anual. La Direcció General de Política Energètica i Mines pot accedir a aquesta informació, per a la qual cosa l'esmentada Comissió li facilita accés electrònic que permeti la realització de consultes sobre la informació en condicions que mantinguin la seguretat, confidencialitat i integritat de la informació. La Comissió Nacional dels Mercats i la Competència fa pública en la seva pàgina web la informació relativa al nombre de contractes en cadascuna de les modalitats d'autoconsum subscrits fins a la data, agregada per empresa distribuïdora, comunitat o ciutat autònoma i, si s'escau, tecnologia.»

A) Segons llegim a l'escrit de sol·licitud, els dubtes suscitats respecte d'aquesta disposició no es plantegen en relació amb «el fet que la CNMC i la DGPEM disposin d'aquesta informació, sinó que no ho facin a través de la Generalitat de Catalunya, i que aquesta sigui la que faciliti a la mateixa CNMC la informació requerida, ja que al cap i a la fi es tracta de l'exercici d'una funció executiva sobre empreses de producció d'energia que tenen les seves instal·lacions al territori català i l'energia que produeixen també es consumeix a Catalunya».

B) Un problema molt similar va ser resolt al nostre Dictamen 20/2014, sobre el Reial decret 413/2014, de 6 de juny, pel qual es regula l'activitat de producció d'energia elèctrica a partir de fonts d'energia renovables, cogeneració i residus. L'única diferència entre ambdós supòsits és que, en aquell cas, la informació no era remesa per les empreses a la CNMC, com en el precepte que ara examinem, sinó directament al Ministeri d'Indústria, Energia i Turisme.

Així les coses, entenem que la posició que vàrem adoptar llavors és plenament aplicable al cas que ara ens ocupa:

> «En primer lloc, l'Administració general de l'Estat recull una informació que és necessària per a la realització d'actuacions que estan determinades en el Reial decret, i que no és qües-

> tionada per l'escrit de sol·licitud. La informació a què es refereix l'apartat primer de l'article 8 té per objecte comprovar l'execució dels objectius establerts pel Govern en matèria d'energies renovables; per la seva banda, la informació prevista en l'apartat segon únicament es remet als efectes d'establir i revisar el règim retributiu específic a què tenen dret els titulars d'aquestes instal·lacions. A més, la recollida i la remissió d'informació a una administració pública, per si sola no pot ser qualificada com a funció executiva, sinó com un instrument que pot ser utilitzat als efectes més diversos, fins i tot de naturalesa purament estadística o d'avaluació d'altres polítiques públiques.
>
> En segon lloc, aquesta remissió d'informació no afecta ni impedeix a la Generalitat exercir la seva competència compartida en l'àmbit de l'energia i, més concretament, dur a terme les facultats que li atribueix l'apartat 1.*d* de l'article 133 EAC sobre «el foment i la gestió de les energies renovables i de l'eficiència energètica». Aquest precepte estatutari permet l'establiment autònom per part de la Generalitat, i per al seu ús propi, d'instruments d'informació que no només poden incloure els previstos a l'article 8 que examinem, sinó també aquells altres que es considerin oportuns.» (FJ 3.1)

Igualment, recordem que en el ja esmentat DCGE 24/2015 vàrem manifestar 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». I que, per tant, «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» (FJ 8).

L'aplicació d'aquestes consideracions a la disposició addicional novena del RD 900/2015 ens permet concloure que troba empara en l'article 149.1.25 CE i no vulnera les competències de la Generalitat reconegudes a l'article 133.1 EAC.

10. Finalment, examinarem breument la disposició final sisena del Reial decret, relativa al títol competencial:

> «Aquest Reial decret es dicta a l'empara del que estableix l'article 149.1.13 i 25 de la Constitució espanyola, que atribueix a l'Estat la competència exclusiva per determinar les bases i

> coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica i les bases del règim miner i energètic, respectivament.»

Encara que l'escrit de sol·licitud no aporta cap argumentació sobre els motius en què fonamenta els seus dubtes d'inconstitucionalitat i d'antiestatutarietat, entenem que, quant a la invocació que efectua la disposició a l'article 149.1.13 CE, una mera remissió al fonament jurídic segon d'aquest Dictamen serà suficient.

Efectivament, la disposició final sisena hauria de citar els articles del Reial decret que es dicten a l'empara del que estableix l'article 149.1.13 CE, sobre les bases i la coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica. Per contra, no ho fa, i tampoc es pot inferir aquesta condició sense especial dificultat, tal com exigeix la jurisprudència constitucional (per totes, STC 13/1989, de 26 de gener, FJ 3). Conseqüentment, es podria entendre que la totalitat del Reial decret té empara en el mencionat títol competencial, cosa que ja hem descartat, inclosos els preceptes sobre els quals ens hem pronunciat en aquest mateix fonament, als quals, com s'ha vist, tampoc no resulta d'aplicació aquesta competència bàsica de contingut econòmic sinó, en tot cas, la prevista a l'article 149.1.25 CE, sobre energia.

Quant a la invocació que fa la disposició final comentada a l'article 149.1.25 CE, és igualment contrària a la Constitució. Com hem assenyalat en diversos dels nostres pronunciaments, recollint doctrina constitucional, 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 (DCGE 17/2012, de 20 de desembre, FJ 3.6, i 23 i 24/2015, de 17 de desembre, FJ 3 i 8, respectivament).

Per tant, la conclusió d'inconstitucionalitat i d'antiestatutarietat a la qual hem arribat en aquest Dictamen respecte de determinats preceptes del Reial decret 900/2015, en el sentit que no troben empara en l'article 149.1.25 CE i vulneren les competències de la Generalitat *ex* article 133.1 EAC, s'estén, també, a la disposició final sisena.

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

CONCLUSIONS

Primera. L'apartat 3 de l'article 4; els apartats 1.*b* i 2.*a* de l'article 5; l'apartat 1, en l'incís «cal atenir-se al que disposa la Llei 24/2013, de 26 de desembre, i la seva normativa de desplegament», i els apartats 2 i 3 de l'article 6; l'apartat 1 de l'article 7; l'article 8; els articles 19, 20, 21 i 22; l'apartat 6 de la disposició addicional primera, i l'apartat 1 de la disposició addicional segona, del Reial decret 900/2015, de 9 d'octubre, pel qual es regulen les condicions administratives, tècniques i econòmiques de les modalitats de subministrament d'energia elèctrica amb autoconsum i de producció d'autoconsum, vulneren les competències de la Generalitat previstes a l'article 133.1 EAC i no troben empara en l'article 149.1.25 CE.

Adoptada per unanimitat.

Segona. La disposició final sisena del Reial decret 900/2015, pel que fa a l'habilitació competencial dels preceptes que figuren en les conclusions anteriors, vulnera les competències de la Generalitat previstes a l'article 133.1 EAC i no troba empara en l'article 149.1.25 CE.

Adoptada per unanimitat.

Tercera. La resta de preceptes sol·licitats del Reial decret 900/2015 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.

ÍNDEXS

Aquests índexs han estat elaborats per Lluís Medir Tejado.

Índex de preceptes estatutaris i constitucionals

Estatut d'autonomia de Catalunya

- Article 2 EAC (D 3/2015, FJ 3)
- Article 22.1 EAC (D 11/2015, FJ 2)
- Article 26 EAC (D 5/2015, FJ 4, 5)
- Article 44.5 EAC (D 11/2015, FJ 2)
- Article 47 EAC (D 5/2015, FJ 4, 5)
- Article 53.1 EAC (D 24/2015, FJ 4)
- Article 55 EAC (D 10/2015, FJ 2)
- Article 58 EAC (D 2/2015 FJ 2)
- Article 62.2 EAC (D 10/2015, FJ 2)
- Article 64.1 EAC (D 5/2015, FJ 2)
- Article 68 EAC (D 1/2015, FJ 3; D 23/2015, FJ 3)
- Article 68.1 EAC (D 4/2015, FJ 3)
- Article 71 EAC (D 3/2015, FJ 3)
- Article 84 EAC (D 9/2015, FJ 3; D 10/2015, FJ 2)
- Article 85 EAC (D 10/2015, FJ 2)
- Article 86 EAC (D 9/2015, FJ 3; D 10/2015, FJ 2)
- Article 94 EAC (D 10/2015, FJ 2)
- Article 110 EAC (D 21/2015, FJ 2, 3)
- Article 114 EAC (D 25/2015, FJ 2)
- Article 114.3 EAC (D 6/2015, FJ 2, 3; D 21/2015, FJ 2, 3)
- Article 115 EAC (D 4/2015, FJ 2, 3; D 8/2015, FJ 2, 3; D 17/2015, FJ 2; D 25/2015, FJ 2)
- Article 116 EAC (D 16/2015, FJ 2, 3)
- Article 116.1.*d* EAC (D 11/2015, FJ 2)
- Article 119 EAC (D 16/2015, FJ 2)
- Article 123 EAC (D 16/2015, FJ 2)
- Article 126.3 EAC (D 14/2015, FJ 2)
- Article 126.4 EAC (D 14/2015, FJ 2)
- Article 127 EAC (D 12/2015, FJ 2, 3)
- Article 129 EAC (D 5/2015, FJ 5; D 15/2015, FJ 2, 3)
- Article 132 EAC (D 3/2015, FJ 3; D 6/2015, FJ 2, 3; D 13/2015, FJ 2, 3; D 18/2015, FJ 2, 3)

- Article 133 EAC (D 3/2015, FJ 3; D 4/2015, FJ 2, 3; D 26/2015, FJ 2, 3)
- Article 136 EAC (D 23/2015, FJ 2, 3)
- Article 137.1 EAC (D 5/2015, FJ 3, 4, 5)
- Article 139 EAC (D 4/2015, FJ 2, 3)
- Article 140 EAC (F 22/2015, FJ 2, 3)
- Article 141 EAC (D 7/2015, FJ 2)
- Article 141.3 EAC (D 11/2015, FJ 2)
- Article 144 EAC (D 3/2015, FJ 2; D 20/2015, FJ 2, 3)
- Article 148 EAC (D 22/2015, FJ 2, 3)
- Article 149 EAC (D 10/2015, FJ 2; D 22/2015, FJ 2, 3)
- Article 150 EAC (D 3/2015, FJ 3; D 13/2015, FJ 3; D 23/2015, FJ 2, 3; D 24/2015, FJ 2, 3, 5, 6, 7)
- Article 150.*b* EAC (D 5/2015, FJ 3)
- Article 152 EAC (D 9/2015, FJ 2, 3)
- Article 154 EAC (D 3/2015, FJ 3)
- Article 159 EAC (D 3/2015, FJ 3; D 10/2015, FJ 2; D 16/2015, FJ 2, 3; D 23/2015, FJ 2, 3; D 24/2015, FJ 2, 3, 4, 5, 7)
- Article 159.4 EAC (D 5/2015, FJ 5)
- Article 160 EAC (D 10/2015, FJ 2; D 24/2015, FJ 3, 5, 6, 7)
- Article 160.2 EAC (D 6/2015, FJ 2)
- Article 164 EAC (D 3/2015, FJ 3; D 6/2015, FJ 2; D 7/2015, FJ 2; D 13/2015, FJ 3; D 18/2015, FJ 2, 3)
- Article 165 EAC (D 3/2015, FJ 3; D 9/2015, FJ 2)
- Article 166 EAC (D 3/2015, FJ 3; D 21/2015, FJ 2, 3; D 25/2015, FJ 2)
- Article 166.3 EAC (D 15/2015, FJ 2, 3)
- Article 170 EAC (D 8/2015, FJ 2, 3; D 9/2015, FJ 2, 3; D 17/2015, FJ 2)
- Article 176 EAC (D 24/2015, FJ 8)
- Article 177 EAC (D 24/2015, FJ 5)
- Article 183 EAC (D 24/2015, FJ 8)
- Article 187 EAC (D 1/2015, FJ 3)
- Article 193 EAC (D 12/2015, FJ 3)
- Article 195 EAC (D 1/2015, FJ 2)
- Article 196 EAC (D 1/2015, FJ 2, 3)
- Article 198 EAC (D 12/2015, FJ 3)
- Article 201 EAC (D 2/2015, FJ 3)
- Article 202 EAC (D 2/2015, FJ 3; D 3/2015, FJ 2; D 24/2015, FJ 4)

- Article 203.2 i .3 EAC (D 3/2015, FJ 2)
- Article 204 EAC (D 3/2015, FJ 2)
- Article 212 EAC (D 2/2015, FJ 2)
- Article 215 EAC (D 3/2015, FJ 3)
- Article 217 EAC (D 10/2015, FJ 2)
- Disposició addicional cinquena EAC (D 10/2015, FJ 2)

Constitució espanyola

- Article 2 CE (D 1/2015, FJ 2)
- Article 9 CE (D 2/2015, FJ 3)
- Article 9.3 CE (D 3/2015, FJ 2; D 5/2015, FJ 4; D 7/2015, FJ 2, 3; D 10/2015, FJ 2; D 18/2015, FJ 3; D 23/2015, FJ 3)
- Article 10 CE (D 7/2015, FJ 5)
- Article 13 CE (D 7/2015, FJ 5)
- Article 14 CE (D 5/2015, FJ 3, 5; D 21/2015, FJ 3)
- Article 17 CE (D 7/2015, FJ 2, 3)
- Article 18 CE (D 7/2015, FJ 2, 4)
- Article 19 CE (D 7/2015, FJ 2)
- Article 20 CE (D 7/2015, FJ 4)
- Article 21 CE (D 7/2015, FJ 2, 3)
- Article 23 CE (D 19/2015, FJ 2)
- Article 24 CE (D 7/2015, FJ 3, 5)
- Article 25 CE (D 7/2015, FJ 2, 3; D 19/2015, FJ 2)
- Article 33 CE (D 5/2015, FJ 2, 3, 4, 5; D 22/2015, FJ 3)
- Article 38 CE (D 10/2015, FJ 2; D 11/2015, FJ 2)
- Article 44 CE (D 11/2015, FJ 2)
- Article 44.1 CE (D 12/2015, FJ 2)
- Article 47 CE (D 5/2015, FJ 4, 5)
- Article 53 CE (D 10/2015, FJ 2)
- Article 53.1 CE (D 5/2015, FJ 5)
- Article 72 CE (D 2/2015, FJ 2)
- Article 86.1 CE (D 5/2015, FJ 2)
- Article 97 CE (D 1/2015, FJ 2, 3)
- Article 103 CE (D 23/2015, FJ 3; D 24/2015, FJ 4, 5, 6, 7, 8)
- Article 103.1 CE (D 10/2015, FJ 2)
- Article 104 CE (D 7/2015, FJ 2)
- Article 116 CE (D 18/2015, FJ 3)
- Article 128 CE (D 11/2015, FJ 2)

- Article 133.1 CE (D 3/2015, FJ 3)
- Article 134 CE (D 2/2015, FJ 2)
- Article 135 CE (D 2/2015, FJ 3; D 10/2015, FJ 2; D 24/2015, FJ 3, 7)
- Article 136 CE (D 24/2015, FJ 5)
- Article 137.1 CE (D 9/2015, FJ 3; D 10/2015, FJ 2)
- Article 140 CE (D 10/2015, FJ 2)
- Article 141.3 CE (D 10/2015, FJ 2)
- Article 148.1.5 CE (D 22/2015, FJ 2)
- Article 148.1.20 CE (D 25/2015, FJ 2)
- Article 149.1 CE (D 12/2015, FJ 2; D 15/2015, FJ 2; D 24/2015, FJ 8)
- Article 149.1.1 CE (D 5/2015, FJ 5; D 21/2015, FJ 2, 3; D 25/2015, FJ 2)
- Article 149.1.3 CE (D 1/2015, FJ 2, 3; D 3/2015, FJ 3; D 12/2015, FJ 3; D 15/2015, FJ 2, 3)
- Article 149.1.6 CE (D 5/2015, FJ 3)
- Article 149.1.7 CE (D 9/2015, FJ 2, 3; D 17/2015, FJ 2)
- Article 149.1.8 CE (D 5/2015, FJ 3; D 15/2015, FJ 2, 3)
- Article 149.1.11 CE (D 14/2015, FJ 2)
- Article 149.1.13 CE (D 4/2015, FJ 2, 3; D 8/2015, FJ 2, 3; D 9/2015, FJ 2; D 15/2015, FJ 2; D 16/2015, FJ 2, 3; D 23/2015, FJ 2, 3; D 24/2015, FJ 2; D 26/2015, FJ 2, 3)
- Article 149.1.14 CE (D 23/2015, FJ 2, 3; D 24/2015, FJ 2)
- Article 149.1.17 CE (D 3/2015, FJ 1, 3; D 8/2015, FJ 2, 3; D 9/2015, FJ 2, 3)
- Article 149.1.18 CE (D 3/2015, FJ 3; D 10/2015, FJ 2; D 16/2015, FJ 2, 3; D 21/2015, FJ 3; D 23/2015, FJ 2, 3; D 24/2015, FJ 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8)
- Article 149.1.20 CE (D 21/2015, FJ 2, 3)
- Article 149.1.21 CE (D 22/2015, FJ 2, 3)
- Article 149.1.22 CE (D 4/2015, FJ 2, 3; D 18/2015, FJ 2; D 26/2015, FJ 2, 3)
- Article 149.1.23 CE (D 3/2015, FJ 2; D 20/2015, FJ 2, 3)
- Article 149.1.24 CE (D 20/2015, FJ 2, 3; D 22/2015, FJ 2, 3)
- Article 149.1.25 CE (D 3/2015, FJ 1, 3; D 4/2015, FJ 2, 3; D 26/2015, FJ 2, 3)
- Article 149.1.28 CE (D 12/2015, FJ 2, 3)

- Article 149.1.29 CE (D 3/2015, FJ 3; D 6/2015, FJ 2, 3; D 7/2015, FJ 2; D 13/2015, FJ 2, 3; D 18/2015, FJ 2, 3)
- Article 149.2 CE (D 12/2015, FJ 2, 3)
- Article 149.3 CE (D 12/2015, FJ 3)
- Article 150.2 CE (D 3/2015, FJ 3)
- Article 152.3 CE (D 10/2015, FJ 2)
- Article 153 CE (D 19/2015, FJ 2)
- Article 154 CE (D 24/2015, FJ 6)
- Article 155 CE (D 19/2015, FJ 2)
- Article 156 CE (D 2/2015, FJ 3)
- Article 156.1 CE (D 3/2015, FJ 3)
- Article 157 CE (D 2/2015, FJ 3)
- Article 157.3 CE (D 3/2015, FJ 3)
- Article 161 CE (D 19/2015, FJ 2)
- Article 163 CE (D 19/2015, FJ 2)
- Article 164 CE (D 19/2015, FJ 2)
- Article 165 CE (D 19/2015, FJ 2)

Índex de matèries

ACCIÓ EXTERIOR

— Distribució de competències (D 1/2015, FJ 2)
— Dret de participació autonòmica (D 1/2015, FJ 3; D 15/2015, FJ 2)
— Subscripció d'acords internacionals (D 1/2015, FJ 2, 3)

ACTIVITAT DE FOMENT

— Centralització excepcional de funcions executives (D 6/2015, FJ 2)
— No és un títol competencial (D 6/2015, FJ 2)

ADMINISTRACIÓ PÚBLICA

— Administració consultiva (D 24/2015, FJ 7)
— Administració instrumental:
  - Concepte (D 24/2015, FJ 7)
— Autoritats reguladores independents (D 3/2015, FJ 3)
— Potestat d'autoorganització de les administracions públiques (D 23/2015, FJ 3; D 24/2015, FJ 3)

ADOPCIÓ

— Internacional:
  - Abast de la competència en matèria de relacions internacionals (D 15/2015, FJ 3)
  - Efectes jurídics de dimensió internacional (D 15/2015, FJ 3)
  - Inclou fase de gestió i organització de naturalesa administrativa (D 15/2015, FJ 2, 3)

AGÈNCIA CATALANA DE SEGURETAT SOCIAL (vid. SERVEIS SOCIALS)

AGÈNCIA TRIBUTÀRIA CATALANA (vid. TRIBUTS)

AGROALIMENTARI, SECTOR

— Competències de la Generalitat (D 16/2015, FJ 2):
  - Producció dels aliments i planificació (D 16/2015, FJ 2)

— Qualitat alimentària (D 16/2015, FJ 2)
— Règim sancionador administratiu (D 16/2015, FJ 2, 3)

ANIMALS

— Fauna salvatge en captivitat (D 11/2015, FJ 2)

ARAN

— Règim jurídic especial (D 10/2015, FJ 2)

ASSEGURANCES

— Activitat de supervisió (D 14/2015, FJ 2)
— Article 149.1.11 CE i autorització administrativa (D 14/2015, FJ 2)
— Distribució de competències (D 14/2015, FJ 2)
— Regulació i solvència dels agents privats (D 14/2015, FJ 2)
— Triple criteri de connexió de desenvolupament legislatiu (D 14/2015, FJ 2)

AUTONOMIA FINANCERA

— Autonomia d'ingressos:
  - Tributs cedits (D 3/2015, FJ 3)
— Autonomia de despesa:
  - Contingut i abast (D 2/2015, FJ 3)
— Concepte:
  - Autonòmica (D 3/2015, FJ 3)
— Instrument per a l'exercici de l'autonomia política (D 24/2015, FJ 4)

AUTOPISTES (vid. CARRETERES; OBRES PÚBLIQUES)

AUTORITAT CATALANA DE LA COMPETÈNCIA (vid. PROMOCIÓ I DEFENSA DE LA COMPETÈNCIA)

CARRETERES

— Denominació i nomenclatura com a activitat de planificació estatal (D 22/2015, FJ 3)
— Distribució competencial (D 22/2015, FJ 2):
  - Doctrina TC (D 22/2015, FJ 2, 3)
  - Instruments urbanístics (D 22/2015, FJ 3)
  - Senyalització i retolació (D 22/2015, FJ 3)
— Informes vinculants de planificació (D 22/2015, FJ 3)

COMPETÈNCIES

— Concurrència:
  - Criteris per determinar el títol competencial (D 16/2015, FJ 2)
  - Doble límit de la competència estatal (D 16/2015, FJ 2)
— Criteris de delimitació:
  - Abast territorial (D 4/2015, FJ 2, 3; D 8/2015, FJ 2; D 12/2015, FJ 3; D 14/2015, FJ 2; D 17/2015, FJ 2)
— Executives:
  - Centralització excepcional (D 17/2015, FJ 2; D 26/2015, FJ 2, 3)
  - Regulació i organització de registres administratius (D 5/2015, FJ 3)
— Funcions instrumentals respecte de l'exercici de les competències:
  - Instruments, tècniques i noves tecnologies: no-desplaçament competencial (D 8/2015, FJ 3; D 17/2015, FJ 2; D 23/2015, FJ 2, 3; D 24/2015, FJ 4)
— Impugnació de les disposicions relatives als títols competencials (D 6/2015, FJ 3; D 12/2015, FJ 3; D 20/2015, FJ 3; D 24/2015, FJ 4; D 26/2015, FJ 3)
— Invocació per part del legislador del títol competencial (D 18/2015, FJ 2)
— Irrenunciables i indisponibles (D 12/2015, FJ 3; D 25/2015, FJ 2)

CONDICIONS BÀSIQUES DELS DRETS I DEURES CONSTITUCIONALS: IGUALTAT (art. 149.1.1 CE)

— Doctrina CGE (21/2015, FJ 2; D 25/2015, FJ 2)
— Projecció sobre drets constitucionals (D 12/2015, FJ 2; D 21/2015, FJ 3)

CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES

— Improcedència dels retrets merament cautelars (D 1/2015, FJ 3)
— Naturalesa de la funció dictaminadora:
  - No pot ser preventiva (D 13/2015, FJ 3)
  - Principi d'interpretació conforme (D 21/2015, FJ 3)

CONSORCIS ADMINISTRATIUS

— Establiment de models homogenis (D 24/2015, FJ 7)
— Naturalesa (D 24/2015, FJ 7)

CULTURA

— Circ (D 11/2015, FJ 2)
— Competència concurrent (D 12/2015, FJ 2)
— Dret d'accés a la cultura (D 11/2015, FJ 2)
— Patrimoni cultural:
  - Coordinació i col·laboració entre administracions (D 12/2015, FJ 3)
  - Declaració de bé d'interès (D 12/2015, FJ 3)
  - Diversitat i pluralisme nacional (D 12/2015, FJ 2, 3)
  - Espoli i exportació (D 12/2015, FJ 2)
  - Immaterial (D 12/2015, FJ 2, 3)
  - Unitat de mercat (D 12/2015, FJ 3)
— Principi rector (D 11/2015, FJ 2)
— Projecció internacional de valors culturals (D 12/2015, FJ 3)

DECRET LLEI

— Connexió de sentit entre les mesures adoptades i la finalitat de la norma (D 5/2015, FJ 2)
— Límits materials (D 5/2015, FJ 2)
— Pressupòsit formal habilitant:
  - Crisi econòmica i impacte pressupostari (D 5/2015, FJ 2)
  - Doctrina CGE (D 5/2015, FJ 2)
  - Paràmetres d'imprevisibilitat (D 5/2015, FJ 2, VP)

DESPESA PÚBLICA

— Àmbits específics:
  - Serveis socials (D 21/2015, FJ 2; D 25/2015, FJ 2)
— Centralització de la publicació de convocatòries (D 6/2015, FJ 3)
— Gestió centralitzada: excepcional i imprescindible (D 6/2015, FJ 3)
— Matèria de competència compartida: article 114.3 EAC (D 6/2015, FJ 3)
— No és un títol competencial (D 21/2015, FJ 2)
— Potestat de despesa pública: no és un títol competencial (D 20/2015, FJ 3)
— Subvencions i distribució de competències:
  - No altera la distribució competencial (D 21/2015, FJ 3; D 25/2015, FJ 2)

— Territorialització de les partides: regla general (D 6/2015, FJ 3; D 21/2015, FJ 3)

DOMINI PÚBLIC

— Règim patrimonial dels béns públics (D 3/2015, FJ 3)

DRET A L'HABITATGE

— Adquisició preferent per part de l'Administració (D 5/2015, FJ 4)
— Propietat:
  - Distribució competencial (D 5/2015, FJ 5)
  - Execució forçosa (D 5/2015, FJ 5)
  - Funció social de la propietat (D 5/2015, FJ 5)

DRET A LA INTIMITAT PERSONAL I FAMILIAR I A LA PRÒPIA IMATGE

— Intimitat personal:
  - Intimitat corporal (D 7/2015, FJ 2)
  - Limitacions per inspeccions i registres corporals (D 7/2015, FJ 2)
— Pròpia imatge:
  - Concepte (D 7/2015, FJ 4)

DRET A LA LLIBERTAT D'EXPRESSIÓ I D'INFORMACIÓ

— Informació:
  - Concepte (D 7/2015, FJ 4)
  - Conflicte amb seguretat pública (D 7/2015, FJ 4)

DRET A LA LLIBERTAT DE CIRCULACIÓ

— Doctrina TC (D 7/2015, FJ 2)

DRET A LA LLIBERTAT PERSONAL

— Diferències entre detenció i privació de llibertat (D 7/2015, FJ 2)
— Doctrina TC (D 7/2015, FJ 2)
— Limitacions per protecció de béns constitucionals (D 7/2015, FJ 2)

DRET A LA PROTECCIÓ DE DADES DE CARÀCTER PERSONAL

— Concepte de dades personals (D 7/2015, FJ 4)

— Fitxers de titularitat pública:
  - Llibre de registres d'identificacions policials (D 7/2015, FJ 2)
— Tractament de dades a través d'internet (D 7/2015, FJ 4)

DRET A PARTICIPAR EN ELS AFERS PÚBLICS

— Dret d'esmena:
  - Congruència amb el text esmenat (D 7/2015, FJ 5)
  - Procediment de lectura única (D 19/2015, FJ 2)
— Suspensió de funcions dels càrrecs públics i representatius (D 19/2015, FJ 2)

DRET ADMINISTRATIU SANCIONADOR

— Distinció amb les modalitats d'execució forçosa (D 19/2015, FJ 2)
— Dualitat de sistemes sancionadors:
  - Doctrina TC (D 7/2015, FJ 3)
  - Prevalença de la jurisdicció penal (D 7/2015, FJ 3)
— Potestat sancionadora de l'Administració pública:
  - Col·laboració del reglament (D 7/2015, FJ 3)
  - Conceptes jurídics indeterminats (D 7/2015, FJ 3)
  - Inversió de la càrrega de la prova (D 7/2015, FJ 3)
  - Lligada a la competència sobre la matèria substantiva (D 16/2015, FJ 2, 3)
  - Presumpció d'innocència (D 7/2015, FJ 3)
  - Principi de culpabilitat (D 7/2015, FJ 3, 4)
  - Principi de legalitat (D 7/2015, FJ 3)
  - Principi de proporcionalitat (D 7/2015, FJ 3)
  - Principi de responsabilitat individual (D 7/2015, FJ 3)
  - Principi *non bis in idem* (D 7/2015, FJ 3; D 16/2015, FJ 3)

DRET CIVIL

— Tanteig i retracte (D 5/2015, FJ 4)

DRET DE PARTICIPACIÓ (vid. DRET A PARTICIPAR EN ELS AFERS PÚBLICS)

DRET DE REUNIÓ I MANIFESTACIÓ

— Concepte (D 7/2015, FJ 2)
— Limitacions (D 7/2015, FJ 2)

DRETS FONAMENTALS

— Limitacions: doctrina general (D 7/2015, FJ 2, 4)

ENERGIA

— Autoconsum (D 26/2015, FJ 3)
— Autorització d'explotacions (D 26/2015, FJ 3)
— Autorització d'instal·lacions de producció energètica (D 4/2015, FJ 2)
— Caràcter bàsic dels reglaments estatals (D 26/2015, FJ 2)
— Centralització de competències executives (D 26/2015, FJ 3)
— Competències de la Generalitat (D 3/2015, FJ 3; D 26/2015, FJ 2, 3)
— Sector elèctric:
  - Activitat planificadora de l'Estat (D 4/2015, FJ 2, 3)
  - Doctrina CGE (D 4/2015, FJ 2)
— Sector nuclear:
  - Repartiment competencial (D 3/2015, FJ 3)

ESPECTACLES

— Circ (D 11/2015, FJ 2)
— Competències autonòmiques (D 11/2015, FJ 2)

ESTATS D'ALARMA, EXCEPCIÓ I SETGE

— Alarma:
  - Concepte constitucional (D 18/2015, FJ 3)

ESTRANGERS

— Configuració dels seus drets per part del legislador (D 7/2015, FJ 5)
— Dret d'asil (D 7/2015, FJ 5)
— Règim de retorn (D 7/2015, FJ 5)

FORMACIÓ PROFESSIONAL

— Formació professional ocupacional:
  - Acreditació de centres públics i privats (D 8/2015, FJ 3; D 17/2015, FJ 2)
  - Gestió de les quotes per Seguretat Social i desplaçament competencial (D 8/2015, FJ 3; D 17/2015, FJ 2)
  - No-desplaçament de la competència per ús de les TIC (D 8/2015, FJ 3; D 17/2015, FJ 2)
— Qualificació competencial (D 8/2015, FJ 2)

FUNCIÓ PÚBLICA

— Cossos autonòmics:
  - Bases del règim estatutari (D 23/2015, FJ 3)
  - Categorització de funcions per lleis bàsiques estatals (D 23/2015, FJ 3)

HABITATGE

— Tanteig i retracte:
  - En favor de l'Administració (D 5/2015, FJ 4)
  - Retroactivitat (D 5/2015, FJ 4)

HISENDA GENERAL

— Abast de la competència estatal (D 23/2015, FJ 2; D 24/2015, FJ 2)

INDÚSTRIA

— Distribució competencial (D 4/2015, FJ 2)
— Seguretat i qualitat industrials:
  - Requisits d'intervenció estatal (D 4/2015, FJ 3)

INSTITUCIONS D'AUTOGOVERN

— Autonomia pressupostària:
  - Concepte (D 2/2015, FJ 2)
  - Control financer per part de l'Administració (D 2/2015, FJ 2)
  - Límits (D 2/2015, FJ 2)

INSTITUCIONS ESTATUTÀRIES (vid. INSTITUCIONS D'AUTOGOVERN)

JURISDICCIÓ CONSTITUCIONAL (vid. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL)

LEGISLACIÓ BÀSICA

— Àmbits específics:
  - Energia (D 26/2015, FJ 2, 3)
  - Medi ambient (D 20/2015, FJ 3)
— Concepte constitucional de «bases» (D 24/2015, FJ 4)
— Dimensió formal de les bases (D 20/2015, FJ 3; D 26/2015, FJ 2)
— Directrius bàsiques comunes (D 20/2015, FJ 3)

— Funcions executives de caràcter bàsic: excepcionalitat i requisits (D 26/2015, FJ 3)
— Manca d'uniformitat del marc bàsic: excepcionalitat (D 26/2015, FJ 2)
— No equival a regulació prolixa i detallada (D 16/2015, FJ 3; D 26/2015, FJ 3)
— Noció material de les bases (D 20/2015, FJ 3)

LLEI

— Llei singular:
- Concepte, tipologia i límits (D 21/2015, FJ 3)
— Valor del preàmbul (D 10/2015, FJ 2)

LLEI D'ACOMPANYAMENT DELS PRESSUPOSTOS (vid. LLEI DE MESURES FISCALS I FINANCERES)

LLEI DE MESURES FISCALS I FINANCERES

— Connexió material de les disposicions (D 10/2015, FJ 2)
— Doctrina CGE (D 3/2015, FJ 3)
— Doctrina TC (D 3/2015, FJ 3)
— Esmenes a l'articulat (D 3/2015, FJ 3)
— Principi de seguretat jurídica (D 10/2015, FJ 2)

LLEI ORGÀNICA

— Procediment de lectura única en la tramitació legislativa (D 19/2015, FJ 2)

LLEIS ÒMNIBUS (vid. LLEI DE MESURES FISCALS I FINANCERES)

LLIBERTAT D'EMPRESA

— Concepte (D 10/2015, FJ 2)
— Reserva de llei i remissió al reglament (D 10/2015, FJ 2; D 11/2015, FJ 2)

MEDI AMBIENT

— Bases estatals i estàndard mínim de protecció (D 20/2015, FJ 2, 3)
— Competències de la Generalitat (D 20/2015, FJ 2)
— Competències executives bàsiques. Excepcionalitat:
- Doctrina TC (D 20/2015, FJ 2)

— Concepte constitucional (D 20/2015, FJ 2)
— Obres públiques d'interès general (D 20/2015, FJ 3)
— Protecció de les espècies (D 3/2015, FJ 2)

MENORS

— Adopció com a mesura de protecció de menors (D 15/2015, FJ 3)
— Distribució competencial (D 15/2015, FJ 2, 3)
— Protecció *ex* art. 166.3 EAC inclou la fase administrativa de l'adopció (D 15/2015, FJ 2)

OBRES PÚBLIQUES

— Abast art. 149.1.24 CE (D 22/2015, FJ 2)
— Delimitació competencial: l'interès general i el caràcter supraautonòmic (D 20/2015, FJ 3; D 22/2015, FJ 2)

ORDENACIÓ DEL TERRITORI

— Distribució de competències (D 22/2015, FJ 2)

ORGANITZACIÓ DE L'ADMINISTRACIÓ DE LA GENERALITAT

— Potestat d'autoorganització de l'Administració:
  - Incidència de la legislació bàsica *ex* article 149.1.18 CE (D 23/2015, FJ 3; D 24/2015, FJ 4)
  - Potestat reglamentària (D 23/2015, FJ 3)

PARLAMENT DE CATALUNYA

— Autonomia parlamentària (D 2/2015, FJ 2)

PATRIMONI CULTURAL (vid. CULTURA)

PLANIFICACIÓ DE L'ACTIVITAT ECONÒMICA (art. 152 EAC i 149.1.13 CE)

— Article 149.1.13 CE:
  - Àmbits específics:
    - Autoconsum energètic (D 26/2015, FJ 3)
    - Indústria (D 4/2015, FJ 2, 3)
    - Procediment administratiu (D 23/2015, FJ 2; D 24/2015, FJ 2)
    - Sector agroalimentari (D 16/2015, FJ 2)
    - Treball i foment de l'ocupació (D 8/2015, FJ 2)

- Doctrina CGE (D 4/2015, FJ 3)
- Doctrina TC (D 4/2015, FJ 2)

POLICIA (vid. SEGURETAT PÚBLICA)

PRESSUPOSTOS

— Autonomia pressupostària:
- Concepte (D 3/2015, FJ 2)
— Concepte i naturalesa dels ingressos (D 2/2015, FJ 3)
— Modificació de la despesa autoritzada:
- Mecanismes de control de les desviacions (D 2/2015, FJ 3)
— Romanent de crèdit (D 2/2015, FJ 2; D 3/2015, FJ 2)

PRINCIPI D'ESTABILITAT PRESSUPOSTÀRIA

— Mandat a totes les administracions públiques (D 2/2015, FJ 2; D 10/2015, FJ 2)

PRINCIPI D'IGUALTAT

— Àmbits específics:
- Propietat privada d'habitatges (D 5/2015, FJ 3, 5)
— Igualtat en la llei (D 21/2015, FJ 3)

PRINCIPI DE COL·LABORACIÓ

— Àmbits específics:
- Carreteres (D 22/2015, FJ 3)
- Medi ambient (D 20/2015, FJ 3)
- Relacions internacionals i acció exterior (D 1/2015, FJ 2)
- Seguretat pública (D 18/2015, FJ 3)
— Consubstancial a un estat compost (D 22/2015, FJ 2; D 24/2015, FJ 8)
— Convenis de col·laboració (D 24/2015, FJ 5)
— Delegats del govern (D 24/2015, FJ 6)
— Principi de cooperació:
- Conferències sectorials (D 24/2015, FJ 3)
- Deure d'informació de l'Estat (D 1/2015, FJ 3)
— Principis de les relacions interadministratives (D 24/2015, FJ 8)
— Voluntarietat dels convenis de col·laboració (D 24/2015, FJ 5)

PRINCIPI DE COORDINACIÓ

— Administració instrumental (D 24/2015, FJ 7)

— Concepte: doctrina constitucional (D 15/2015, FJ 2; D 24/2015, FJ 8)
— Conferències sectorials (D 24/2015, FJ 8)
— Delegats del Govern:
  - Coordinació estricta (D 24/2015, FJ 6)
  - Jurisprudència i concepte constitucional (D 24/2015, FJ 6)

PRINCIPI DE SEGURETAT JURÍDICA

— Concepte constitucional (D 5/2015, FJ 4)
— Tècnica legislativa:
  - Certesa del dret i previsibilitat (D 7/2015, FJ 2, 3; D 10/2015, FJ 2; D 18/2015, FJ 3)
  - Esmenes incongruents (D 7/2015, FJ 5)

PROCEDIMENT ADMINISTRATIU

— Abast de la matèria «procediment administratiu comú» (D 10/2015, FJ 2; D 23/2015, FJ 2, 3; D 24/2015, FJ 2, 4, 8)
— Competència de la Generalitat en matèria de règim jurídic i procediment de les administracions públiques catalanes (D 23/2015, FJ 2)
— Delimitació amb la potestat d'autoorganització de les administracions públiques (D 23/2015, FJ 3)
— Incidència en la potestat d'autoorganització de les administracions públiques (D 24/2015, FJ 3, 4)
— Organització i funcionament dels òrgans col·legiats (D 24/2015, FJ 3)
— Procediments administratius especials:
  - Responsabilitat patrimonial (D 23/2015, FJ 3)
  - Sancionador (D 23/2015, FJ 3; D 24/2015, FJ 3)
— Règim i efectes de les notificacions (D 23/2015, FJ 3)
— Registres administratius comuns a diverses administracions (D 23/2015, FJ 3)
— Regulació lligada a la competència substantiva (D 10/2015, FJ 2):
  - Models i formularis instrumentals (D 15/2015, FJ 3; D 23/2015, FJ 3)
— Relacions electròniques entre administracions (D 24/2015, FJ 4)
— Sistemes d'identificació i signatura electrònics (D 23/2015, FJ 3)

PROCEDIMENT LEGISLATIU

— Dret d'esmena (D 19/2015, FJ 2)
— Esmenes a l'articulat (D 3/2015, FJ 3)
— Procediment de lectura única (D 19/2015 FJ 2)

PROMOCIÓ I DEFENSA DE LA COMPETÈNCIA

— Autoritats reguladores de la competència (D 3/2015, FJ 3)
— Competència de la Generalitat (D 3/2015, FJ 3)

PROTECCIÓ CIVIL

— Activitat administrativa d'homologació (D 13/2015, FJ 3)
— Col·laboració Estat i comunitats autònomes (D 6/2015, FJ 2; D 13/2015, FJ 2)
— Competències de la Generalitat *ex* article 132 EAC (D 13/2015, FJ 3)
— Concepte (D 13/2015, FJ 2)
— Coordinació de l'Estat (D 13/2015, FJ 3)
— Distribució de competències (D 6/2015, FJ 2; D 13/2015, FJ 2, 3)
— Emergències d'abast superior a Catalunya:
  - Seguretat pública (D 6/2015, FJ 2):
    - Seguretat nuclear (D 3/2015, FJ 3)
— Emergències d'interès suprautonòmic:
  - Declaració d'interès nacional (D 13/2015, FJ 3; D 18/2015, FJ 2, 3)
  - Declaració de zona greument afectada (D 13/2015, FJ 3)
  - Seguretat pública (D 13/2015, FJ 2)

PROTECCIÓ D'ANIMALS (vid. ANIMALS; RAMADERIA)

RÈGIM LOCAL

— Autonomia local:
  - Concepte (D 9/2015, FJ 3)
  - Control i suspensió dels actes o les resolucions dels ajuntaments (D 10/2015, FJ 2)
  - Dret a participar en assumptes d'interès local (D 10/2015, FJ 2)
  - Suficiència financera (D 10/2015, FJ 2)
— Caràcter «bifront» (D 10/2015, FJ 2; D 24/2015, FJ 2)

— Competència estatutària «règim local»: (D 24/2015, FJ 2):
  - Determinació de les competències dels ens locals (D 9/2015, FJ 3; D 10/2015, FJ 2)
  - No inclou subvencions extraordinàries (D 6/2015, FJ 2)

REGISTRES

— Registres electrònics d'apoderaments administratius (D 23/2015, FJ 3)
— Registres informatius i d'ordenació i no constitutius (D 24/2015, FJ 7; D 26/2015, FJ 3)

REGLAMENTS

— Potestat reglamentària:
  - Regulació bàsica comuna (D 23/2015, FJ 3)

RELACIONS INTERNACIONALS

— Abast de la competència estatal:
  - Doctrina CGE (D 1/2015, FJ 2)
  - Emissió d'informes previs i preceptius (D 1/2015, FJ 3; D 15/2015, FJ 3)
  - Execució d'obligacions internacionals o promoció de l'acció exterior (D 1/2015, FJ 3)
  - No inclou execució d'obligacions internacionals o promoció de l'acció exterior (D 15/2015, FJ 2)
— Coordinació estatal (D 15/2015, FJ 3)
— Successió d'estats:
  - Inventari de patrimoni públic (D 3/2015, FJ 3)

SEGURETAT CIUTADANA (vid. SEGURETAT PÚBLICA)

SEGURETAT NACIONAL (vid. SEGURETAT PÚBLICA)

SEGURETAT PÚBLICA

— Col·laboració Estat i comunitats autònomes:
  - Conferències sectorials (D 18/2015, FJ 3)
  - Coordinació reforçada (D 18/2015, FJ 3)
  - Participació en l'elaboració d'estratègies globals (D 18/2015, FJ 3)
— Conflicte amb la llibertat d'expressió i d'informació (D 7/2015, FJ 4)

— Delimitació competencial respecte d'espectacles (D 7/2015, FJ 2)
— Distinció entre activitats policials i no estrictament policials (D 18/2015, FJ 2)
— Distribució competencial (D 3/2015, FJ 3; D 18/2015, FJ 2, 3)
— Expansió fàctica envers seguretat nacional (D 18/2015, FJ 3)
— Infraestructures crítiques (D 3/2015, FJ 3)
— Seguretat ciutadana (D 7/2015, FJ 2)

SEGURETAT SOCIAL

— Delimitació respecte de serveis socials (D 3/2015, FJ 3)
— Distribució de competències (D3/2015, FJ 3; D 9/2015, FJ 3)
— Règim econòmic (D 9/2015, FJ 2)

SERVEIS SOCIALS

— Abast de l'expressió «serveis socials» i jurisprudència constitucional (D 21/2015, FJ 2; 25/2015, FJ 2)
— Agència Catalana de Seguretat Social (D 3/2015, FJ 3)
— Article 149.1.1 CE (D 25/2015, FJ 2)
— Competència exclusiva de la Generalitat (D 3/2015, FJ 3; D 9/2015, FJ 3; D 21/2015, FJ 2)
— Polítiques subvencionals de l'Estat (D 21/2015, FJ 3)
— Tercer sector d'acció social (D 21/2015, FJ 2)
— Voluntariat:
  - Distribució competencial (D 25/2015, FJ 2)
  - Doble dimensió autònoma i instrumental (D 25/2015, FJ 2)

TERCER SECTOR (vid. SERVEIS SOCIALS)

TERRITORI

— Abast territorial de la competència (D 8/2015, FJ 2)
— Punt de connexió (D 8/2015, FJ 3)
— Significats del terme «supraterritorial» (D 8/2015, FJ 3)
— Supraterritorialitat i col·laboració (D 8/2015, FJ 2)

TRACTATS I CONVENIS INTERNACIONALS

— Acord administratiu d'execució d'un tractat internacional (D 1/2015, FJ 2)
— Diferència entre tractats i acords internacionals (D 1/2015, FJ 2)

— Participació autonòmica en el procediment d'adopció i negociació (D 1/2015, FJ 3)
— Procediment de ratificació (D 3/2015, FJ 3)

TREBALL

— Distribució de competències:
  - Determinació apriorística i amb caràcter previ de la gestió centralitzada: inadequació (D 17/2015, FJ 2)
  - Doctrina CGE (D 9/2015, FJ 2; D 17/2015, FJ 2)
  - Doctrina TC (D 9/2015, FJ 2; D 17/2015, FJ 2)
  - Repartiment de funcions: legislació/execució (D 9/2015, FJ 2; D 17/2015, FJ 2)
— Doctrina CGE (D 17/2015, FJ 2)
— Formació professional ocupacional (D 8/2015, FJ 2)
— Gestió d'expedients personals (D 9/2015, FJ 3)
— Polítiques actives d'ocupació (D 8/2015, FJ 2; D 9/2015, FJ 2, 3)

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

— Execució de les seves resolucions:
  - Aplicació supletòria de la Llei de jurisdicció contenciosa administrativa (D 19/2015, FJ 2)
  - Conflictes declaratius d'inconstitucionalitat (D 19/2015, FJ 2)
  - Diferència entre execució i sanció (D 19/2015, FJ 2)
  - Garanties del règim sancionador (D 19/2015, FJ 2)
  - Mesures cautelars excepcionals (D 19/2015, FJ 2)
  - Multes coercitives (D 19/2015, FJ 2)
  - Potestat d'execució subsidiària (D 19/2015, FJ 2)
  - Valor de cosa jutjada (D 19/2015, FJ 2)
— Exercici de la jurisdicció constitucional:
  - Control de la seva pròpia Llei orgànica (D 19/2015, FJ 2)
— Naturalesa i funcions (D 19/2015, FJ 2)
— Regulació processal d'accés a la jurisdicció constitucional (D 19/2015, FJ 2)
— Suspensió d'autoritats o empleats públics (D 19/2015, FJ 2)

TRIBUTS

— Agència Tributària de Catalunya (D 3/2015, FJ 3)
— Poder tributari autonòmic:
  - Concepte (D 3/2015, FJ 3)
  - Límits derivats de la LOFCA (D 3/2015, FJ 3)

UNIÓ EUROPEA

— Gestió de fons europeus (D 9/2015, FJ 3)

URBANISME

— Abast de la competència exclusiva de la Generalitat:
  - Doctrina CGE (D 22/2015, FJ 2)
— Autonomia local (D 10/2015, FJ 2)
— Domini públic viari (D 22/2015, FJ 3)
— Incidència de títols estatals:
  - Efectes de la nul·litat dels instruments d'ordenació (D 22/2015, FJ 3)
  - No perjudiquen els instruments autonòmics aprovats *secundum legem* (D 22/2015, FJ 3)

VOLUNTARIAT (vid. SERVEIS SOCIALS)

02015
9 772014 626002