

## DISPOSICIONES

### CONSEJO DE GARANTÍAS ESTATUTARIAS

#### **DICTAMEN 24/2015, de 17 de diciembre, sobre la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público.**

El Consell de Garanties Estatutàries, con la asistencia del presidente Joan Egea Fernández, del vicepresidente Pere Jover Presa, de los consejeros Eliseo Aja, Marc Carrillo y Jaume Vernet Llobet, del consejero secretario Àlex Bas Vilafranca, y de los consejeros Francesc de Paula Caminal Badia, Joan Ridao Martín y Carles Jaume Fernández, ha acordado emitir el siguiente

#### DICTAMEN

Solicitado por el Gobierno de la Generalitat, sobre la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público (BOE núm. 236, de 1 de octubre de 2015).

#### ANTECEDENTES

1. El día 18 de noviembre de 2015 tuvo entrada en el Registro del Consell de Garanties Estatutàries un escrito de la consejera de Gobernación y Relaciones Institucionales, de 17 de noviembre (Reg. núm. 5042), por el que, en cumplimiento de lo previsto en los artículos 16.2.a y 31.1 de la Ley 2/2009, de 12 de febrero, del Consell de Garanties Estatutàries, se comunicaba al Consell el Acuerdo del Gobierno de la Generalitat, de 17 de noviembre de 2015, de solicitud de emisión de dictamen sobre la conformidad con la Constitución española y el Estatuto de autonomía de Cataluña de los artículos 3, 5, 7, 15.2 y .3, 16.2, 18, 25.1, 38 a 53, 72.2, 73.1.e.2.º, 81, 82, 83, 118 a 127, 129, 140, 141, 145 a 154, 155.3, 156 a 158 y las disposiciones adicional vigesimosegunda y final decimocuarta de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público.

El órgano solicitante pide de este Consell el dictamen, que tiene carácter preceptivo según el artículo 76.3 EAC, para el caso de que se acordara interponer un recurso de inconstitucionalidad.

2. El Consell de Garanties Estatutàries, en la sesión del día 19 de noviembre de 2015, tras examinar la legitimación y el contenido de la solicitud, la admitió a trámite y se declaró competente para emitir el correspondiente dictamen, de acuerdo con los artículos 23 a 25 de su Ley reguladora. Se designaron copONENTES al presidente señor Joan Egea Fernández y al consejero secretario señor Àlex Bas Vilafranca.

3. En la misma sesión, de acuerdo con el artículo 25, apartado 5, de la Ley 2/2009, el Consell acordó dirigirse al Gobierno con el fin de solicitarle la información y la documentación complementarias de que dispusiera con relación a la materia sometida a dictamen.

4. En fecha 4 de diciembre de 2015, tuvo entrada en el Registro del Consell de Garanties Estatutàries un escrito de la consejera de Gobernación y Relaciones Institucionales, de la misma fecha (Reg. núm. 5075), que adjuntaba, como documentación complementaria, una nota sobre la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público, elaborada por la Oficina para el Desarrollo del Autogobierno, de 27 de octubre de 2015.

5. Finalmente, tras las correspondientes sesiones de deliberación, se fijó como fecha para la votación y la aprobación del Dictamen el día 17 de diciembre de 2015.

#### FUNDAMENTOS JURÍDICOS

##### *Primero. El objeto del Dictamen*

Como se desprende de los antecedentes, el Gobierno de la Generalitat, al amparo de los artículos 16.2.a y 31.1 de la Ley 2/2009, solicita la opinión de este Consell, previa a la interposición de recurso de inconstitucionalidad

CVE-DOGC-B-17269093-2017

ante el Tribunal Constitucional, sobre un conjunto de preceptos de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público.

Previamente al examen de los preceptos solicitados, expondremos brevemente el objeto de la mencionada Ley, así como el contexto normativo en el que se insiere. A continuación, resumiremos sintéticamente las dudas que expresa la petición y los motivos que las fundamentan. Para cerrar este fundamento jurídico, indicaremos la estructura que adoptará el Dictamen a fin de dar una respuesta adecuada a las cuestiones planteadas por la solicitud.

1. La Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público (en lo sucesivo, Ley 40/2015 o LRJSP), según expresa su preámbulo, «abarca, por un lado, la legislación básica sobre régimen jurídico administrativo, aplicable a todas las Administraciones Públicas; y por otro, el régimen jurídico específico de la Administración General del Estado, donde se incluye tanto la llamada Administración institucional, como la Administración periférica del Estado». Con este carácter omnicompreensivo, se afirma que, además, contiene la regulación sistemática de las relaciones internas *ad intra* entre las administraciones, así como establece los principios generales de actuación y las técnicas de relación entre los diferentes sujetos públicos o lo que denomina también las relaciones *inter* administraciones.

Esta Ley está estrechamente ligada a la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, que ha sido objeto del DCGE 23/2015, de 17 de diciembre, emitido en la misma fecha que este. Y esto es así, como hemos puesto de manifiesto en su fundamento jurídico primero, en la medida en que son el resultado de la división en dos cuerpos normativos de la regulación antes contenida en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, a los que se incorporan también las normas que, hasta ahora, eran únicamente de aplicación a la Administración del Estado y sus entidades dependientes (como, por ejemplo, la Ley 6/1997, de 14 de abril, de organización y funcionamiento de la Administración general del Estado o LOFAGE). Cabe decir, a título indicativo, que la Ley 40/2015, objeto de este Dictamen, participa de las mismas críticas de técnica legislativa que las que hemos expuesto en el fundamento jurídico primero del DCGE 23/2015 respecto de la Ley 39/2015, al que nos remitimos. Igualmente, como se establece en el preámbulo de aquella, la nueva regulación obedece a la «necesidad de dotar a nuestro sistema legal de un derecho administrativo sistemático, coherente y ordenado, de acuerdo con el proyecto general de mejora de la calidad normativa», que inspira todo el Informe aprobado por la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA), elevado al Consejo de Ministros el día 21 de junio de 2013, con 218 propuestas «basadas en el convencimiento de que una economía competitiva exige unas Administraciones Públicas eficientes, transparentes, ágiles y centradas en el servicio a los ciudadanos y las empresas».

Por otro lado, la Ley 40/2015 parte también de la premisa que en el momento actual no había un criterio sistemático de ordenación de la legislación administrativa, de lo que disiente el Consejo de Estado en su Dictamen núm. 274/2015, de 29 de abril, en el que critica esta nueva opción del legislador estatal, así como otros aspectos de técnica y de calidad legislativa de la citada norma legal que, en definitiva, producen «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 efectos de este Dictamen, y por el hecho de que se trata de uno de los aspectos cuestionados en la solicitud, interesa destacar que en lo referente a la administración electrónica no se ha alcanzado el objetivo de una refundición clara y bien articulada. En efecto, la regulación contenida en la Ley sobre esta cuestión se superpone en muchos aspectos a la actualmente vigente Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, reproduciendo preceptos de esta última, algunos de los cuales antes no eran básicos y ahora se declara que lo son, pero también añadiendo otros nuevos, con la confusión que eso genera, que dificulta una comprensión unitaria de la materia regulada y da lugar a duplicidades innecesarias.

En cuanto a la estructura de la Ley 40/2015, contiene ciento cincuenta y ocho preceptos que se agrupan en: un título preliminar, sobre las disposiciones generales, los principios de actuación y el funcionamiento del sector público (arts. 1 a 53); un título I, dedicado a la Administración general del Estado (arts. 54 a 80); un título II, que incluye las normas sobre la organización y funcionamiento del sector público institucional (arts. 81 a 139), y un título III, que regula las relaciones interadministrativas (arts. 140 a 158). Asimismo, incorpora veintidós disposiciones adicionales, cuatro disposiciones transitorias, una única disposición derogatoria y dieciocho disposiciones finales. Entre estas últimas, resulta significativa la disposición final decimotercera que establece una *vacatio legis* de un año, desde la publicación en el *Boletín Oficial del Estado*, para la mayor parte de las previsiones de la Ley, salvo otros plazos de entrada en vigor más cortos para materias concretas.

2. Antes de iniciar la exposición de las dudas de inconstitucionalidad y de antiestatutarietàad que suscitan los preceptos cuestionados, haremos referencia a las críticas globales hechas al conjunto de la norma objeto de dictamen. Así, el solicitante pone de manifiesto que la segregación del contenido de esta Ley respecto del de la Ley 39/2015, ya mencionada, es una operación de gran envergadura que incide en el núcleo central del derecho administrativo, cuya necesidad no se justifica; que tiene como finalidad uniformizar y recentralizar la

CVE-DOGC-B-17269093-2017

normativa aplicable a las administraciones públicas del Estado, y que pretende mejorar la eficacia de la actuación administrativa y ejercer un mayor control sobre el gasto público. Además, siguiendo el Dictamen del Consejo de Estado al que ya se ha hecho mención anteriormente, el Gobierno objeta la deficiente técnica legislativa utilizada por el legislador estatal, en el sentido de que la Ley 40/2015 incluye de forma intercalada normas de naturaleza básica con normas aplicables únicamente al sector público estatal, lo que dificulta la identificación de unas y otras, a la vez que se invocan indistintamente varios títulos competenciales para amparar la regulación que se contiene.

Dicho esto, hay que señalar que la petición, tras exponer la doctrina constitucional sobre el alcance del título competencial estatal que considera aplicable, el artículo 149.1.18 CE, plantea dudas respecto de más de cincuenta preceptos de la Ley 40/2015. En concreto, en cuanto a los artículos 3, 5, 7, 15.2 y .3, 16.2, 18, 25.1, 38 a 53, 72.2, 73.1.e.2.º, 81, 82, 83, 118 a 127, 129, 140, 141, 145 a 154, 155.3, 156 a 158 y las disposiciones adicional vigesimosegunda y final decimocuarta. Respecto a su contenido concreto y a los argumentos específicos que alega la petición para fundamentar su cuestionamiento, nos remitimos a los fundamentos jurídicos siguientes, en los que efectuaremos el correspondiente examen de constitucionalidad y de estatutariedad. Ahora bien, previamente, debemos hacer las siguientes observaciones. Por una parte, que casi todas las previsiones normativas participan de una alegación crítica común, que se reitera formalmente a lo largo del escrito, como es que el Estado, al dictarlas, se ha excedido de lo que le permite la competencia básica sobre el régimen jurídico de las administraciones públicas. Y eso porque se considera que ha regulado con excesiva intensidad y detalle, de modo que no deja margen de desarrollo normativo a las comunidades autónomas, numerosos aspectos de las relaciones *ad extra* de dichas administraciones, que no afectan o afectan muy indirectamente a la esfera de los derechos y obligaciones de las administraciones. Y por otra, que, a menudo, la solicitud, cuando invoca la vulneración competencial por parte de un conjunto de preceptos referidos a una determinada materia, a continuación solo identifica algunos en concreto o una parte de estos como causantes de dicha vulneración, sin ulteriores consideraciones, por cuya razón nuestro examen se centrará en los que efectivamente sean objeto de dudas y vayan acompañados de la motivación que los fundamenta.

3. Una vez hechas las consideraciones anteriores, nos corresponde determinar cuál será la estructura del Dictamen para poder tratar convenientemente todas las cuestiones suscitadas. Así, en el segundo fundamento jurídico expondremos el parámetro de constitucionalidad y de estatutariedad del régimen jurídico de las administraciones públicas en el que se encuadra la Ley 40/2015. Acto seguido, visto el número elevado de preceptos que suscitan dudas al Gobierno, los examinaremos siguiendo el orden numérico del articulado de la Ley, agrupándolos en ocho fundamentos jurídicos, según la afinidad de las materias reguladas, en los que ampliaremos, en su caso, el mencionado parámetro competencial y determinaremos si los preceptos se adecuan al mismo.

*Segundo. El marco constitucional y estatutario en materia de régimen jurídico de las administraciones públicas*

Una vez hemos descrito el objeto del Dictamen, seguidamente nos corresponde exponer el parámetro de constitucionalidad y de estatutariedad aplicable a la Ley 40/2015. Y lo anterior, sin perjuicio que en los siguientes fundamentos jurídicos lo completemos con aquellos aspectos competenciales que, específicamente, suscitan los preceptos o los grupos de preceptos cuestionados.

A) De entrada, hay que indicar que la disposición final decimocuarta de la Ley 40/2015 declara explícitamente que esta norma se dicta al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.18 CE, «que atribuye al Estado competencia exclusiva sobre las bases régimen jurídico de las Administraciones Públicas». A continuación, añade que la Ley también se encuentra habilitada por lo que prevé el artículo 149.1.13 CE, referido a las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, y por el artículo 149.1.14 CE, sobre hacienda general (apdo. 1), pero sin especificar qué normas encontrarían encaje en estos dos últimos títulos competenciales estatales. Y, finalmente, enumera una serie de preceptos y disposiciones adicionales que no tienen carácter básico y que se aplican exclusivamente a la Administración general del Estado y al sector público estatal (apdo. 2). Dicho esto, debemos recordar que, tal como hemos puesto de manifiesto en el fundamento jurídico primero, la Ley objeto de dictamen comprende dos regulaciones con alcance y destinatarios diferentes: un conjunto de normas de carácter básico sobre régimen jurídico administrativo, aplicables a todas las administraciones públicas, y otro, solo referido al régimen jurídico específico de la Administración general del Estado (incluyendo su Administración institucional y periférica). Además, según hemos visto que declara en su preámbulo, también incluye una regulación sistemática de las relaciones internas entre las administraciones y, asimismo, se establecen los principios generales de actuación y las técnicas de relación entre los diferentes sujetos públicos. Sea como sea, y por lo que ahora interesa, su contenido y finalidad principales son, pues, regular los aspectos propios de la organización y funcionamiento de las administraciones públicas y, por tanto, de su régimen jurídico, de modo que es en esta competencia (art. 149.1.18 CE) en la que debemos encuadrar la Ley objeto de dictamen y la que determina el parámetro de

CVE-DOGC-B-17269093-2017

constitucionalidad aplicable, al que haremos referencia posteriormente.

Expresadas las consideraciones anteriores, resulta oportuno recordar que la mencionada regla competencial incluye otras materias que se encuentran estrechamente relacionadas con la que ahora nos ocupa, como es la relativa al «procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las comunidades autónomas», si bien ambas tienen un alcance y un significado diferentes, tal como se desprende de su identificación separada en la propia Constitución. Así, aunque de ordinario van formalmente unidas, como sucede con la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, la primera, que responde al esquema bases-desarrollo, comprende los principios y las reglas mínimas comunes sobre aspectos organizativos y de funcionamiento de todas las administraciones públicas, mientras que la segunda, que se formula como una competencia normativa plena del Estado, tiene por objeto la regulación de los elementos inherentes al procedimiento que deben seguir las administraciones públicas para adoptar sus actos y garantizar los derechos de los administrados.

Respecto a esta última competencia estatal sobre procedimiento administrativo común, nos remitimos a lo que hemos afirmado suficientemente en el fundamento jurídico segundo de nuestro Dictamen 23/2015, emitido en la misma fecha y de forma coetánea a este pronunciamiento, que tiene por objeto la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo de las administraciones públicas.

Igualmente, debemos remitirnos a los argumentos expuestos en el precitado Dictamen para descartar la aplicación de los otros dos títulos competenciales invocados también por la mencionada Ley, en este caso, en la disposición final primera. Ciertamente, del mismo modo que en aquel supuesto, debemos considerar también incorrecta la cita hecha por la disposición final decimocuarta de la Ley 40/2015 del artículo 149.1.13 CE, dado que esta norma legal «no incorpora ninguna regulación sobre las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de un sector económico concreto»; no «establece las acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector», y no «regula la estructura, la organización interna ni el funcionamiento de los sujetos económicos de un sector concreto o su actividad». Asimismo, también de acuerdo con las exigencias de la jurisprudencia constitucional, tampoco constituye una regulación de la que se derive de forma directa un impacto significativo sobre el conjunto de la economía (FJ 2).

En efecto, sin negar que tras algunos de los preceptos cuestionados pueda haber razones o motivaciones de orden económico, y también financiero o presupuestario, entendemos que no están con la relevancia suficiente para incardinarlos en el ámbito competencial de la ordenación general de la economía, tal como lo ha entendido la jurisprudencia constitucional, es decir, una competencia 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 de octubre, FJ 2, que reproduce la STC 130/2013, de 4 de junio, FJ 5). Por consiguiente, debemos descartar como parámetro constitucional para llevar a cabo nuestra tarea consultiva el artículo 149.1.13 CE.

A la misma conclusión debemos llegar respecto del artículo 149.1.14 CE, en la medida en que se trata de una competencia que comprende una serie de aspectos «que se enmarcan en el ámbito material de las finanzas públicas en un sentido amplio, que afectan tanto a la vertiente de los ingresos como del gasto», pero que no tienen una relación directa con el objeto de la regulación contenido en la Ley objeto del presente Dictamen (FJ 2). Ciertamente, en el DCGE 8/2014, de 27 de febrero, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, ya rechazamos su aplicación a la hora de adaptar varios aspectos de la regulación básica en materia de régimen jurídico de las administraciones locales a los principios de estabilidad presupuestaria y de sostenibilidad; entre otros, los referidos a la clarificación de competencias locales y a evitar duplicidades. Y eso sobre la base de que, si bien es cierto que alguna de las modificaciones tiene el objetivo de mejorar y garantizar de forma más rigurosa el control financiero y presupuestario de la actividad local y que, por lo tanto, mantiene una vinculación más inmediata con las haciendas locales, «este reforzamiento del control, que se proyecta nuevamente en aspectos organizativos [...], afecta solo de forma indirecta a la hacienda local» (FJ 2).

En el presente caso, también es evidente que la Ley 40/2015 no establece derechos ni obligaciones económicas de los sujetos públicos, ni tampoco fija medidas específicas de protección o de preservación de la hacienda autonómica o local y, por consiguiente, que no se ve afectado el artículo 149.1.14 CE. Esta afirmación, como hemos visto, no cambia por el hecho de que, en ocasiones, se remita a la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, o de que algunos de sus preceptos respondan, como es lógico por otra parte, a la aplicación de principios constitucionales, como son los de eficiencia, economía y asignación equitativa de los recursos públicos, estabilidad presupuestaria y control y fiscalización de las cuentas del sector público.

B) Llegados a este punto, y establecido que el título competencial prevalente es el régimen jurídico de las

CVE-DOGC-B-17269093-2017

administraciones públicas, estamos en condiciones de exponer sintéticamente cuál es el parámetro constitucional y estatutario aplicable a esta materia. En cuanto al alcance de la competencia estatal, que ya hemos calificado como básica, este Consell se ha pronunciado sobre ello, entre otros, en el Dictamen 17/2010, de 15 de julio, sobre el Proyecto de Ley de régimen jurídico y de procedimiento de las administraciones públicas (FJ 2), al que nos remitimos. A modo de resumen, recordaremos, sin embargo, que la doctrina constitucional ha declarado que dicha competencia estatal *ex artículo 149.1.18 CE* comprende «los principios y reglas básicas sobre aspectos organizativos y de funcionamiento de todas las Administraciones públicas», que garanticen un régimen jurídico unitario aplicable a todas ellas.

A partir de aquí, y de forma casuística, la jurisprudencia ha ido perfilando su alcance, tomando como criterio conformador la necesaria compatibilidad entre la finalidad que tiene constitucionalmente atribuida, garantizar a los administrados un tratamiento común ante las administraciones públicas, y el debido respeto a la capacidad que ostentan las comunidades autónomas de organizar su propia Administración, según sus preferencias. Así, declara que como menor sea la posibilidad de incidencia externa de las cuestiones reguladas, porque afectan a la organización y al funcionamiento interno de los órganos de las administraciones públicas, menos necesario es asegurar el mencionado tratamiento común y más relieve y amplitud adquiere dicha capacidad de autoorganización. Y, al contrario, cuando se traten materias que incidan más directamente en la actividad externa de las administraciones y la esfera de los derechos e intereses de los administrados, más intensas pueden ser las bases y más reducida la mencionada capacidad de autoorganización autonómica (STC 50/1999, FJ 3, y 251/2006, FJ 9).

Ahora bien, dentro de la vertiente de la organización administrativa que presenta esta competencia básica, ha entendido que también tiene cabida «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 junio, FJ 6).

En lo que ahora interesa, en Cataluña, la potestad de autoorganización de la Administración de la Generalitat está reconocida por el artículo 150 EAC, la cual comprende la estructura, la regulación de los órganos y directivos públicos, el funcionamiento y la articulación territorial (letra *a*) y las distintas modalidades organizativas e instrumentales para la actuación administrativa (letra *b*). Sobre esta competencia exclusiva, como tope de las bases estatales, en el precitado DCGE 17/2010, recordamos que:

«ha sido considerada como el mínimo irreductible de la autonomía política y constituye una competencia esencial, que posibilita el ejercicio de otras competencias. En este contexto, la jurisprudencia constitucional ha reconocido que incluye, entre otras, las decisiones para “conformar libremente la estructura orgánica de su aparato administrativo” (STC 165/1986, de 18 de diciembre, FJ 6) y establecer cuáles son “los órganos e instituciones” que configuran las respectivas Administraciones” (STC 35/1982, de 14 de junio, FJ 2), en relación con las que el Estado debe abstenerse de 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 noviembre, FJ 21.c).» (FJ 2)

De la misma manera, con ocasión del estudio de la normativa básica estatal sobre la composición de los órganos colegiados, el alto tribunal, partiendo de que el legislador estatal optó por no incorporar criterios cualitativos ni cuantitativos a la Ley 30/1992, pudiendo hacerlo, declaró que lo 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)

Lo contrario supondría una limitación indebida de la libre creación de órganos por las comunidades autónomas, ya que son numerosos los ámbitos en los que estas deben aplicar la legislación dictada por el Estado en el ejercicio ordinario de sus competencias.

Para el desarrollo de las bases estatales sobre el régimen jurídico de las administraciones públicas, tanto en los aspectos organizativos como de funcionamiento y procedimiento, el legislador catalán dispone del título competencial previsto en el artículo 159 EAC que, más concretamente, en su apartado 2, le atribuye la competencia compartida sobre esta materia, en todo lo que no sea de la competencia exclusiva de la Generalitat. Y, en este sentido, de acuerdo con lo declarado por el apartado 1 del mismo precepto estatutario, tiene competencia exclusiva, en lo que ahora interesa, sobre «[l]os medios necesarios para ejercer las funciones administrativas» (letra *a*) o las «normas de procedimiento administrativo que se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de Cataluña o de las especialidades de la organización de la Generalitat».

CVE-DOGC-B-17269093-2017

Así, al amparo de estas potestades, el legislador catalán ha dictado, entre otras, la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las administraciones públicas, y el Decreto 200/2010, de 27 de diciembre, de creación, denominación y determinación del ámbito de competencias de los departamentos de la Administración de la Generalitat de Cataluña, pero, también, la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno o la Ley 11/2011, de 29 de diciembre, de reestructuración del sector público para agilizar la actividad administrativa.

C) En cuanto al ámbito subjetivo de aplicación del título estatutario anterior (art. 159 EAC), debemos señalar que, como recoge literalmente, comprende las administraciones públicas que constituyen el sistema institucional de Cataluña y, por lo tanto, de acuerdo con el artículo 2.3 EAC, también las entidades que integran la Administración local. De hecho, sobre esta cuestión ya nos hemos pronunciado en el DCGE 16/2010, antes mencionado y, más recientemente, en el también citado DCGE 8/2014, donde hemos señalado que la regulación básica que pueda establecer el Estado sobre los aspectos institucionales (organizativos y funcionales) de los entes locales, que en todo caso debe preservar la autonomía local, debe permitir a las comunidades autónomas desarrollar acciones diversas sobre el régimen jurídico de las administraciones locales radicadas en su territorio, que satisfagan los intereses autonómicos, ya que la potestad normativa de aquellas no es de carácter reglamentario (FJ 2.3). En este sentido, hemos declarado que, para proceder al examen de las bases estatales:

«[d]ebemos identificar, pues, el núcleo del ordenamiento que requiere elementos comunes o uniformes en función de los intereses generales, teniendo en cuenta que, si bien la competencia estatal puede ser especialmente intensa cuando se dirija a preservar la autonomía local, debe interpretarse más restrictivamente cuando tenga como objetivo restringirla. Por otra parte, en cuanto a la organización local, la doctrina constitucional ha reiterado que el alcance de estas bases debe ser menor en las cuestiones referentes al funcionamiento y organización internos de los órganos que en aquellas que incidan en su actividad externa o afecten a los derechos de los administrados (STC 143/2003, FJ 4, con cita de la STC 50/1999, de 6 de abril, FJ 3).» (FJ 2.3)

Ciertamente, en el mismo Dictamen, tratamos el carácter bifronte del régimen jurídico de las administraciones locales, configurado por normas estatales (art. 149.1.18 CE) y autonómicas (arts. 159 y 160 EAC), recordando que «es una construcción de la doctrina constitucional que admite la existencia de una relación directa entre el Estado y las corporaciones locales y entre estas y las comunidades autónomas. Ahora bien, es evidente que la intensidad de estas relaciones es, por fuerza, diferente, en la medida en que las entidades locales mantienen un vínculo más fuerte con la comunidad autónoma, y, por tanto, una relación, más "natural e intensa" con las instituciones autonómicas (STC 331/1993, de 12 de noviembre, FJ 3, y 84/1982, de 23 de diciembre, FJ 4)» (FJ 2.3).

No obstante lo anterior, debemos recordar que la jurisprudencia constitucional ha reiterado que el régimen jurídico básico de los entes locales que, en definitiva, son administraciones públicas es «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"» y, por consiguiente, para regular «los elementos que permiten definir el modelo municipal común entre los que se encuentran el territorio, la población y la organización» (por todas, recogiendo doctrina anterior, STC 210/2014, de 18 de diciembre, FJ 3).

*Tercero. El examen de los artículos referidos a los principios generales, a los órganos de las administraciones públicas y a la potestad sancionadora*

A la vista de las consideraciones efectuadas en el anterior fundamento jurídico sobre el canon de constitucionalidad y de estatutaria que rige el régimen jurídico de las administraciones públicas, hay que analizar ahora si los preceptos cuestionados por el Gobierno se ajustan al mismo. A tal efecto, debemos indicar que, de conformidad con el planteamiento realizado por la solicitud, que los agrupa siguiendo la distribución sistemática de la Ley, trataremos de la misma forma el estudio de fondo de los preceptos objeto de dictamen.

1. De acuerdo con lo anterior, iniciaremos nuestro examen por las dudas de constitucionalidad y de estatutaria que se plantean respecto de los artículos 3, apartado 1, letras *g* y *i*; 5, apartados 3 y 4, y 7, todos ellos ubicados en el título preliminar, donde se contienen las disposiciones generales, los principios de actuación y el funcionamiento del sector público.

A) El artículo 3 LRJSP establece los principios generales que las administraciones deben respetar en sus actuaciones y relaciones. Entre estos principios, las dudas se centran exclusivamente en los que contienen las letras *g* y *i* del apartado 1. Concretamente, la letra *g* incluye el de «Planificación y dirección por objetivos y control de la gestión y evaluación de los resultados de las políticas públicas» y la letra *i* el de «Economía, suficiencia y adecuación estricta de los medios a los fines institucionales».

CVE-DOGC-B-17269093-2017

El escrito de petición considera que el establecimiento de estos principios generales con el carácter de normas básicas, los cuales hasta la aprobación de la Ley ahora cuestionada eran de aplicación exclusiva a la Administración general del Estado, podría haber excedido el ámbito de la competencia estatal para fijar las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas (art. 149.1.18 CE), visto —añade— que no se proyectan sobre las relaciones administrativas *ad extra*, sino que comportan reglas de actuación internas que prefiguran un determinado modelo organizativo y, por ello, supondrían una restricción de las opciones de las administraciones autonómicas y locales para adoptar, de acuerdo con su potestad de autoorganización, otras formas de organización.

Una vez ha quedado fijado el posicionamiento del Gobierno, pasaremos a analizar el precepto cuestionado, tratando separadamente las dos letras del apartado 1 que, según la petición, ofrecen dudas de inconstitucionalidad y de antiestatutarietàad.

Respecto a lo anterior, y siguiendo lo que hemos expuesto en el fundamento jurídico segundo, debemos empezar recordando que, ya desde las primeras sentencias, el Tribunal Constitucional ha reconocido que el legislador estatal puede regular con carácter general los principios y reglas básicas sobre aspectos organizativos y de funcionamiento de las administraciones públicas, de manera que la potestad de autoorganización de las comunidades autónomas tiene como límite las bases establecidas por el Estado, que les corresponderá desarrollar (STC 141/2014, de 11 de septiembre, FJ 5).

La aplicación de esta doctrina constitucional al precepto que estamos examinando nos lleva a afirmar que se trata de una norma de naturaleza principal en el ámbito del funcionamiento general de las administraciones públicas, que mantiene un estrecho vínculo con el mandato constitucional de que el gasto público debe regirse por los criterios de eficiencia y economía (art. 31.2 CE) y que, por consiguiente, tiene carácter básico y se encuentra amparada en la competencia del Estado *ex artículo* 149.1.18 CE. En efecto, por una parte, la planificación y dirección por objetivos y la subsiguiente evaluación de los alcanzados, a la que se refiere la letra *g*, constituye la manifestación o, mejor dicho, la concreción, del principio constitucional de eficacia (art. 103.1 CE). Se trata de un principio que es exponente de los criterios que deben guiar la actuación de todas las administraciones públicas y que debe presidir la forma ordinaria en la que cualquiera de estas debe prestar sus servicios. Y por otra, respecto de la letra *i*, constituye también otra manifestación de dicho principio constitucional y, más concretamente, de lo dispuesto por el artículo 135 CE, en el sentido que establece una obligación general de racionalización del gasto y de mejora de la gestión del sector público. Recordemos, a título ilustrativo, que estamos ante un principio general que proviene de lo dispuesto por el artículo 7.2 de la Ley orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, cuando afirma que la gestión de los recursos públicos deberá estar orientada por la eficacia, la eficiencia, la economía y la calidad.

En consecuencia, las letras *g* y *i* del apartado 1 del artículo 3 de la Ley 40/2015 encuentran amparo en el artículo 149.1.18 CE y no vulneran las competencias de la Generalitat.

B) El artículo 5 LRJSP define qué debe entenderse por órganos administrativos (apdo. 1) y atribuye a cada Administración la facultad de delimitar, en el ámbito de sus competencias, las unidades administrativas que configuran los órganos administrativos propios (apdo. 2), y, en los apartados 3 y 4, que son los específicamente cuestionados, establece los requisitos que se deben cumplirse para la creación de los órganos administrativos, así como la imposibilidad de crear nuevos órganos que supongan una duplicación de los ya existentes. Y lo hace en los términos siguientes:

«3. La creación de cualquier órgano administrativo exigirá, al menos, el cumplimiento de los siguientes requisitos:

- a) Determinación de su forma de integración en la Administración Pública de que se trate y su dependencia jerárquica.
- b) Delimitación de sus funciones y competencias.
- c) Dotación de los créditos necesarios para su puesta en marcha y funcionamiento.

4. No podrán crearse nuevos órganos que supongan duplicación de otros ya existentes si al mismo tiempo no se suprime o restringe debidamente la competencia de estos. A este objeto, la creación de un nuevo órgano sólo tendrá lugar previa comprobación de que no existe otro en la misma Administración Pública que desarrolle igual función sobre el mismo territorio y población.»

El Gobierno considera que estos dos apartados imponen unas restricciones a la potestad de autoorganización de las comunidades autónomas que no encuentran amparo en la competencia que el artículo 149.1.18 CE reserva al Estado para fijar las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas. Añade que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, la regulación básica en materia de organización y de funcionamiento administrativos que eventualmente pueda establecer el Estado no puede ser de la misma

CVE-DOGC-B-17269093-2017

intensidad en el supuesto que tenga por objeto la organización y el funcionamiento interno de los órganos de las administraciones.

En la opinión de este Consell, la fijación de los requisitos mínimos que deben cumplirse para la creación de un órgano administrativo, y que el apartado 3 concreta en la determinación de la Administración en la que se deberá integrar el órgano y la dependencia que tendrá del mismo, la delimitación de las funciones y competencias y la dotación de los créditos necesarios para su puesta en marcha, constituyen principios básicos y fundamentales que informan a un modelo organizativo común, exigibles a todas las administraciones y que permiten que el legislador autonómico los pueda desarrollar o completar.

Efectivamente, ya hemos avanzado que la doctrina constitucional ha reiterado que la regulación estatal básica sobre el régimen jurídico de las administraciones públicas (art. 149.1.18 CE) es de menos intensidad y extensión cuando se refiere a aspectos meramente organizativos internos que no afectan directamente a la actividad externa de la Administración y los administrados (por todas, STC 50/1999, FJ 3, y 141/2014, de 11 de septiembre, FJ 5). En lo que ahora interesa, ha considerado básica «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». Y ha argumentado que esta regulación debe respetar un margen de desarrollo normativo «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 noviembre, FJ 24).

El mismo carácter básico tiene la prohibición de órganos que supongan duplicación de otros ya existentes, en tanto que supone una manifestación, en este caso, del principio de eficiencia en el uso de los recursos públicos, constitucionalizado, como ya sabemos, en el artículo 31.2 CE y, en concreto, de la propia sostenibilidad de la estructura administrativa que, de acuerdo con el nuevo parámetro de constitucionalidad que representa el artículo 135 CE, está actualmente desarrollado en la Ley orgánica 2/2012, de 27 de abril, al que hemos hecho referencia al examinar el artículo 3.

Por todo lo que se acaba de afirmar, debemos concluir que los apartados 3 y 4 del artículo 5 de la Ley 40/2015 encuentran amparo en el artículo 149.1.18 CE y no vulneran las competencias de la Generalitat.

C) El artículo 7 LRJSP regula los órganos consultivos y su régimen de funcionamiento, estableciendo que:

«Artículo 7. *Órganos consultivos.*

La Administración consultiva podrá articularse mediante órganos específicos dotados de autonomía orgánica y funcional con respecto a la Administración activa, o a través de los servicios de esta última que prestan asistencia jurídica.

En tal caso, dichos servicios no podrán estar sujetos a dependencia jerárquica, ya sea orgánica o funcional, ni recibir instrucciones, directrices o cualquier clase de indicación de los órganos que hayan elaborado las disposiciones o producido los actos objeto de consulta, actuando para cumplir con tales garantías de forma colegiada.»

El Gobierno considera que contiene una regulación extremadamente confusa, que puede provocar serias disfunciones en el funcionamiento de las administraciones públicas afectadas, ya que habilita para ejercer la función consultiva indistintamente a los órganos consultivos específicos y a los servicios consultivos de la Administración activa. Por otra parte, afirma que se trata de una regulación detallada que no deja margen para opciones autoorganizativas propias de las comunidades autónomas y que, por este motivo, excede de la competencia estatal para fijar, *ex* artículo 149.1.18 CE, las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas.

Nuestra respuesta a las dudas planteadas por el Gobierno debe empezar recordando, necesariamente, que el precepto reproduce literalmente el apartado 2 de la disposición adicional decimoséptima, que el artículo 2.8 de la Ley 4/1999, de 13 de enero, añadió a la todavía vigente Ley 30/1992, atribuyéndole también, entonces de forma singularizada, la condición de norma básica. Ahora bien, que se trate de la reproducción de un precepto que ha convivido pacíficamente en nuestro ordenamiento no impide que ahora, como norma incorporada a la nueva Ley 40/2015, pueda ser objeto de juicio de constitucionalidad.

Dicho esto, procederemos al examen del artículo 7 LRJSP, advirtiendo que regula la función jurídica consultiva, cuya plasmación institucional son los llamados altos órganos consultivos, entendida como instancia de refuerzo de los poderes públicos, de garantía de los ciudadanos y de control y defensa de la legalidad y del bloque de la constitucionalidad, que hay que diferenciar, como de hecho hace el mismo precepto, de los servicios de la

CVE-DOGC-B-17269093-2017

Administración activa que le prestan meramente asistencia jurídica.

Efectuada la anterior aclaración, para su análisis deberemos partir de la jurisprudencia que el Tribunal Constitucional ha fijado en materia de bases del régimen jurídico de las administraciones públicas, según la cual, como ha quedado dicho, la potestad de autoorganización de las comunidades autónomas (que hay que entender que comprende tanto la Administración activa como la consultiva) tiene como límite el desarrollo de las bases establecidas por el Estado. Es decir, este puede establecer, con carácter general, los principios y reglas básicas que afecten a aspectos organizativos y de funcionamiento de todas las administraciones públicas.

Precisamente, respecto a los órganos consultivos, el Tribunal Constitucional, al resolver sobre la habilitación del Consejo de Estado para cumplir la tarea consultiva en aquellas comunidades autónomas que no tuvieran una institución similar, ha reconocido que las comunidades autónomas, en virtud de su autonomía organizativa, pueden establecer, en su ámbito propio, órganos consultivos equivalentes al Consejo de Estado, los cuales tendrán que estar «dotados de las características de organización y funcionamiento que aseguren su independencia, objetividad y rigurosa cualificación técnica» (STC 204/1992 de 26 de noviembre, FJ 5). Dicho de otro modo, las comunidades autónomas, en la articulación efectiva del modelo de Administración consultiva, deben garantizar la autonomía, neutralidad, independencia y objetividad necesarias en la organización y el funcionamiento de los órganos que forman parte de ella.

De la aplicación del canon de constitucionalidad que acabamos de reproducir, resulta que el artículo 7 LRJSP, al imponer a las administraciones que la articulación de sus órganos consultivos debe fundamentarse en los principios de objetividad y de independencia, no hace más que incorporar, con carácter de norma básica, dicha jurisprudencia constitucional. Son principios que garantizan la legalidad objetiva y que deben respetarse, lógicamente, tanto si se trata de un órgano consultivo *ad hoc* (que, ya por sí mismo, es orgánica y funcionalmente autónomo) como si se ha optado por articular la función consultiva a través de los servicios que prestan asistencia jurídica dentro de la Administración activa. En el último caso, el respeto a estos principios a la hora de tratar un asunto se manifiesta, necesaria y claramente, en la exigencia de que el órgano consultivo actúe de forma independiente respecto del resto de órganos de su misma Administración, con los que se relaciona, a cuyo objetivo coadyuva también la prescripción de que su funcionamiento sea de carácter colegiado.

Por todo lo que se acaba de afirmar, debemos concluir que el artículo 7 de la Ley 40/2015 encuentra amparo en el artículo 149.1.18 CE y no vulnera las competencias de la Generalitat.

2. Corresponde examinar ahora los preceptos que se refieren al régimen de funcionamiento de los órganos colegiados de las distintas administraciones públicas: artículo 15, apartados 1 y 2; artículo 16, apartado 2, y artículo 18.

A) El artículo 15 LRJSP regula, con carácter general, el régimen jurídico de los órganos colegiados, estableciendo que se ajustará a las normas de la sección 3.<sup>a</sup> (arts. 15 a 22), sin perjuicio de las peculiaridades organizativas de las administraciones públicas en que se integran (apdo. 1). Regula también un régimen específico para los órganos colegiados en que participen organizaciones representativas de intereses sociales, así como aquellos compuestos por representaciones de distintas administraciones públicas, tengan o no participación de organizaciones representativas de intereses sociales, previendo que podrán establecer o completar sus propias normas de funcionamiento. Además, dispone que estos tipos de órganos quedarán integrados en la Administración pública correspondiente, aunque sin participar en la estructura jerárquica de esta, salvo que así lo establezcan sus normas de creación o que se desprenda de sus funciones o de la propia naturaleza del órgano colegiado (apdo. 2). Finalmente, prevé que los acuerdos de creación y las normas de funcionamiento de los órganos que dicten resoluciones que tengan efectos jurídicos frente a terceros deberán publicarse en el boletín o diario oficial de la Administración pública en que se integran (apdo. 3).

Las dudas del Gobierno se centran, exclusivamente, sobre los apartados 1 y 2. Respecto al apartado 1, porque considera que «somete el régimen jurídico de los órganos colegiados a sus prescripciones de la Ley 40/2015 y tan solo admite la regulación autonómica cuando esté justificada por las peculiaridades organizativas de la Administración autonómica o local, ignorando, en consecuencia, la competencia exclusiva que el art. 150 EAC otorga a la Generalitat de Cataluña en materia de autoorganización y la competencia exclusiva que el art. 160 EAC le otorga en materia de régimen local». La misma limitación competencial entiende que se produce en el apartado 2, que, en este caso, de acuerdo con la argumentación utilizada, parece centrar en el primer párrafo, cuando entiende que limitaría la posibilidad de establecer o complementar las normas de funcionamiento a los órganos colegiados de carácter mixto, con exclusión de los ordinarios.

Una vez delimitado el tenor de la petición en este punto, efectuaremos el examen de las dudas que se suscitan, si bien señalaremos, previamente, que los apartados 1 y 2 del artículo 15 se corresponden, literalmente, con el artículo 22 de la Ley 30/1992, que fue objeto de pronunciamiento por parte del Tribunal Constitucional en la STC 50/1999, en el sentido de declarar su constitucionalidad. Conclusión que, partiendo de

CVE-DOGC-B-17269093-2017

que en este ámbito competencial el nuevo Estatuto (arts. 150 y 160 EAC) no ha supuesto ninguna alteración en el marco de la distribución de competencias entre el Estado (bases) y las comunidades autónomas (desarrollo), entendemos que es plenamente trasladable a las previsiones normativas cuestionadas, vista la coincidencia de redacción.

Concretamente, en la mencionada Sentencia, el Tribunal Constitucional afirma que corresponde únicamente a las comunidades autónomas «conformar libremente la estructura orgánica de su aparato administrativo» y que, por consiguiente, el Estado debe abstenerse de intervenir en la creación, modificación o supresión de los órganos e instituciones que configuran sus administraciones respectivas. Ahora bien, a continuación ha matizado que, salvo lo anterior, la potestad autonómica de autoorganización para determinar el régimen jurídico de la organización y el de funcionamiento de su propia Administración debe respetar las bases estatales, las cuales, sin embargo, tienen menos extensión e intensidad cuando se refieren a aspectos organizativos internos que no afectan directamente a la actividad externa de la Administración y, en consecuencia, a los administrados (FJ 3).

En definitiva, recordémoslo nuevamente, el artículo 149.1.18 CE permite que el Estado fije los elementos esenciales que garanticen un régimen jurídico unitario aplicable a todas las administraciones públicas y un tratamiento común de los administrados ante estas, que puede tener más intensidad cuanto mayor sea la posibilidad de incidencia externa de los aspectos regulados por el precepto en cuestión, sobre todo cuando afecte a la esfera de los derechos e intereses de los particulares.

Es a partir de aquí que el alto tribunal resolvió que los apartados 1 y 2 del artículo 22 LRJAPC, todavía vigente (coincidentes, como hemos dicho, con el precepto que estamos examinando), no merecían ninguna tacha de inconstitucionalidad. En cuanto al apartado 1, específicamente, que dispone que el régimen jurídico de los órganos colegiados debe ajustarse a las normas contenidas en la sección 3.ª del capítulo II, sin perjuicio de las peculiaridades organizativas de las administraciones públicas en que se integran, el Tribunal Constitucional lo fundamentó en 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). Por tanto, se puede llegar a la misma conclusión, en el sentido de que si las normas a las que se remite son básicas, su aplicación no debe suscitar ningún problema y, consiguientemente, desde esta perspectiva, no se puede formular ningún reproche al respecto, mientras que si no lo son, habrá que depurarlas del ordenamiento básico.

Es decir, aunque los términos utilizados por el apartado 1 del artículo 15 «sin perjuicio de las peculiaridades organizativas de las Administraciones Públicas en que se integran» no son los más apropiados para un sistema de distribución de competencias bases/desarrollo, no hay ningún tipo de duda que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional mencionada, en todo caso corresponde a la Generalitat la autoorganización de su propia Administración (art. 150 EAC), así como el desarrollo de dichas bases, respecto a la normación interna del funcionamiento de estos tipos de órganos de las administraciones catalanas, incluyendo las locales (arts. 159 y 160 EAC).

Pasando al apartado 2, según el que los órganos colegiados en que participan organizaciones representativas de intereses sociales y los compuestos por representantes de diferentes administraciones públicas pueden establecer o completar sus propias normas de funcionamiento (párr. 1.º), el solicitante denuncia que vulnera las competencias de la Generalitat reconocidas por los antes mencionados artículos 150 y 160 EAC, al «limitar la posibilidad de establecer o complementar las normas de funcionamiento a los órganos colegiados de carácter mixto, con exclusión de los ordinarios».

No podemos compartir este planteamiento visto que, como ha establecido la tantas veces referida STC 50/1999, que se pronunció también sobre el precepto equivalente de la aún vigente Ley 30/1992, no puede deducirse que contenga ninguna regla que permita excluir la normativa autonómica, ya 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).

Las anteriores consideraciones nos llevan a concluir que los apartados 1 y 2 del artículo 15 de la Ley 40/2015 encuentran amparo en el artículo 149.1.18 CE y no vulneran las competencias de la Generalitat.

B) El artículo 16.2 LRJSP regula el cargo de secretario de los órganos colegiados con el siguiente contenido:

«2. Corresponderá al Secretario velar por la legalidad formal y material de las actuaciones del órgano colegiado, certificar las actuaciones del mismo y garantizar que los procedimientos y reglas de constitución y

CVE-DOGC-B-17269093-2017

adopción de acuerdos son respetadas.»

En relación con este precepto, el Gobierno plantea las mismas dudas que para el artículo 15, es decir, considera que regula aspectos organizativos internos de esta tipología de órganos y que, por lo tanto, no puede ser básico.

Respecto de anterior, debemos decir que la regulación de las funciones del secretario, entonces recogidas de forma exhaustiva en la redacción originaria del artículo 25.2 de la actualmente vigente Ley 30/1992, ha sido objeto de pronunciamiento por parte del Tribunal Constitucional, que consideró que era inconstitucional porque comprendía aspectos «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 proyectamos esta jurisprudencia sobre el presente artículo 16.2 LRJSP, y dejando de lado la relevancia que pueda tener que se pueda considerar que las funciones que asumen los secretarios no se limitan solo a tener una proyección interna, sino que también la tienen externa, observamos que, a diferencia de la lista de hasta seis funciones que contenía el antes referido artículo 25.2, declarado inconstitucional, ahora el artículo 16 se reduce a las de «velar por la legalidad formal y material de las actuaciones del órgano colegiado, certificar las actuaciones del mismo y garantizar que los procedimientos y reglas de constitución y adopción de acuerdos». Para decirlo resumidamente, incluye la de dar fe, que es la típica función del secretario, y la de ser garante de la legalidad que, sin ningún tipo de dificultad, puede considerarse también un mínimo común aplicable a este cargo en todos los órganos colegiados de las distintas administraciones públicas.

En consecuencia, el apartado 2 del artículo 16 de la Ley 40/2015 encuentra amparo en el artículo 149.1.18 CE y no vulnera las competencias de la Generalitat.

C) El artículo 18 LRJSP dispone que el secretario levantará acta de cada sesión y regula el contenido mínimo de este documento, así como la posibilidad de grabar las sesiones (apdo. 1) y el momento de aprobación del acta, que podrá tener lugar en la misma reunión o en la inmediata siguiente. Seguidamente, prescribe el envío del acta por medios electrónicos a los miembros del órgano y la posibilidad de que estos, por los mismos medios, puedan manifestar su conformidad o hacer objeciones. Y, por último, establece la obligación de conservar las grabaciones o los documentos en soporte electrónico, de forma que quede garantizada la integridad y autenticidad de los ficheros correspondientes y el acceso a los mismos por los miembros del órgano colegiado (apdo. 2).

Las dudas del Gobierno recaen, concretamente, sobre el segundo párrafo del apartado 1, relativo a las grabaciones de las sesiones, y el apartado 2, que establece el momento de aprobación del acta y la forma de su elaboración y remisión a los miembros del órgano colegiado, porque entiende que se trata de aspectos organizativos internos, de competencia de la Generalitat de Cataluña.

Empezando, pues, por el párrafo segundo del apartado 1, se trata de una norma que contiene un primer mandato consistente en que las sesiones de los órganos colegiados, de ahora en adelante, se podrán grabar. La forma que adopta esta base, de carácter facultativo, puede llevarnos a interpretar que, a partir de ahora, es legítima la opción de registrar las sesiones, de modo que, si se implementa, producirá una serie de efectos legales que, en caso de no preverlo expresamente la Ley, no tendría. Concretamente, que el fichero resultante, junto con la certificación expedida por el secretario de la autenticidad e integridad de este, y otros documentos en soporte electrónico utilizados en la sesión, puedan acompañar el acta de esta, sin necesidad de hacer constar los puntos principales de las deliberaciones. Por tanto, dejando de lado la relevancia que puede tener esta práctica en un futuro próximo (entre otros, por la utilidad demostrada ante hipotéticas impugnaciones, especialmente respecto de los acuerdos que impliquen valoraciones), es evidente que la actual regulación, de cumplimiento voluntario, admite una modalidad de constatación del contenido de las sesiones, más allá de los métodos tradicionales que, como tal, no condiciona el desarrollo de la misma que pueda llevar a cabo el legislador autonómico.

Por conexión inescindible con esta norma, debemos añadir que merece parecidas consideraciones el último inciso del apartado 2 del artículo 18 LRJSP, que establece otros efectos que también se derivarían del caso de que se grabaran las sesiones o se utilizaran documentos en soporte electrónico. Así, dispone que, en estos casos, se deberán conservar unos y otros de manera que se preserve la integridad y autenticidad de los correspondientes ficheros electrónicos y el acceso por parte de los miembros del órgano colegiado. Respecto de esta norma, podemos afirmar que la conservación de la documentación electrónica (así como, huelga decirlo, de la que consta solo en papel) y de las grabaciones de las sesiones que, como hemos visto, permite ahorrar que en el acta consten los puntos principales de las deliberaciones, es una exigencia mínima que deriva de la opción de grabar las sesiones, con la que se pretende garantizar la certeza de sus contenidos y que cualquiera

CVE-DOGC-B-17269093-2017

de los miembros pueda conocer los detalles e interpretación de los acuerdos adoptados, para, si procede, impugnarla.

En cuanto al primer párrafo del apartado 2, que prevé que el acta podrá aprobarse en la misma reunión o en la inmediata siguiente (previsión que ya se contiene en el aún vigente art. 27.5 LRJPAC) y que el secretario deberá elaborarla con el visto bueno del presidente y remitirla por medios electrónicos a los miembros del órgano colegiado, quienes podrán manifestar por los mismos medios su conformidad o reparos al texto, entendemos que constituye un mínimo común aplicable a todas las actas que se levanten de las sesiones de los órganos colegiados de cualquier Administración pública. En este caso, se trata de una regla que, por una parte, implementa, respecto a los órganos colegiados, el principio de obligatoriedad que las administraciones públicas se relacionen entre sí y con los órganos, organismos y entidades que tienen vinculados a través de medios electrónicos (art. 3.2 LRJSP), que garantiza que los procedimientos se adapten a la nueva realidad que imponen las tecnologías modernas y que ha llevado, incluso, a reconocer el derecho del ciudadano a comunicarse electrónicamente con la Administración. Y que, por otra, asegura a los miembros del órgano que las manifestaciones sobre el acta efectuadas por esta vía de comunicación, a efectos de aprobarla, serán válidas.

Por todo lo que se acaba de indicar, podemos concluir que el segundo párrafo del apartado 1 y el apartado 2 del artículo 18 de la Ley 40/2015 encuentran amparo en el artículo 149.1.18 CE y no vulneran las competencias de la Generalitat.

3. Para cerrar el presente fundamento jurídico, examinaremos acto seguido el apartado 1 del artículo 25 LRJSP, referido al principio de legalidad y al ejercicio de la potestad sancionadora, con el siguiente tenor literal:

«Artículo 25. *Principio de legalidad.*

1. La potestad sancionadora de las Administraciones Públicas se ejercerá cuando haya sido expresamente reconocida por una norma con rango de Ley, con aplicación del procedimiento previsto para su ejercicio y de acuerdo con lo establecido en esta Ley y en la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y, cuando se trate de Entidades Locales, de conformidad con lo dispuesto en el Título XI de la Ley 7/1985, de 2 de abril.»

El Gobierno considera que este precepto no somete el ejercicio de la potestad sancionadora de los entes locales a lo dispuesto por las leyes estatales y autonómicas, sino solo a lo establecido por las leyes básicas estatales, en especial la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local. Lo argumenta señalando que no tiene en cuenta el carácter bifronte del régimen jurídico de las corporaciones locales y que, según el artículo 160 EAC, el régimen local es competencia exclusiva de la Generalitat de Cataluña.

Nuestra respuesta a las dudas planteadas por la petición en este punto debe sustentarse en las siguientes consideraciones sobre el marco constitucional y estatutario de distribución de competencias relativo a la potestad sancionadora y el procedimiento administrativo para su ejercicio. De acuerdo con nuestra doctrina consultiva, establecida, entre otros, en los DCGE 17/2014, de 14 de agosto (FJ 2.6), y 23/2015 (FJ 3.3.C), donde resumíamos la jurisprudencia constitucional, la potestad sancionadora no constituye un título competencial autónomo, sino que queda vinculado a la competencia sobre la materia sustantiva de que se trate. Es decir, se trata de una competencia conectada con la que poseen el Estado o las comunidades autónomas para regular el régimen sustantivo de una actividad o servicio, o, para decirlo en palabras del Tribunal Constitucional, tiene carácter instrumental respecto del ejercicio de las competencias sectoriales (STC 48/1988, de 22 de marzo, FJ 25; 227/1988, FJ 29, y 96/1996, de 30 de mayo, FJ 7).

Por lo tanto, las comunidades autónomas pueden establecer o modular los tipos y las sanciones en el marco de las normas o los principios básicos del Estado, si bien deberán acomodar sus disposiciones a las garantías dispuestas en el ámbito administrativo sancionador por el legislador estatal ex artículo 149.1.18 CE (STC 148/2011, de 28 de septiembre, FJ 11, y 227/1988, FJ 29).

Esto quiere decir que, sobre la base de la existencia de una competencia sustantiva previa, la Generalitat puede tipificar infracciones e imponer sanciones (art. 159.1.b EAC), siempre, claro está, mediante el correspondiente procedimiento administrativo sancionador que garantice los derechos constitucionales que se contienen en los artículos 24 y 25 CE.

Si proyectamos las anteriores consideraciones sobre el precepto que estamos examinando, llegamos a la conclusión que se limita a recoger el principio de legalidad (la necesidad de que la potestad sancionadora haya sido reconocida en una norma con rango de ley), que, por otra parte, ya está previsto en la propia Constitución (arts. 9.3, 25 y 103.1 CE), y que se remite, respecto al procedimiento, a lo dispuesto por la Ley de procedimiento administrativo común de las administraciones públicas y, en cuanto a las entidades locales, al título XI de la Ley 7/1985, ambas, como es sabido, de carácter básico también en materia sancionadora. Cabe decir, a título ilustrativo, que la cita de las normas aplicables a los entes locales que contiene el precepto objeto de dictamen estaba prevista en términos equivalentes en el artículo 130 LRJPAC, que lo precede, con la

CVE-DOGC-B-17269093-2017

única diferencia que ahora se remite a la Ley de procedimiento administrativo común (Ley 39/2015, de 1 de octubre), en vez de al título IX de la citada LRJPAC, al que sustituye. Respecto al análisis de la constitucionalidad de los artículos 55.2, 62, 64, 89 y 90, de la nueva Ley 39/2015, referidos a varios aspectos del procedimiento administrativo sancionador, sobre los que se nos ha solicitado nuestra opinión consultiva, nos remitimos al ya mencionado DCGE 23/2015 (FJ 3).

En lo que ahora interesa, esta alusión final a las entidades locales no se puede interpretar como una excepción a la aplicación de la normativa de la Generalitat en materia de régimen jurídico y procedimiento sancionador de las administraciones públicas catalanas (art. 159 EAC por conexión con arts. 2.3 y 160 EAC) sino, más bien, como un recordatorio de que las entidades locales, como administraciones públicas, también se someten a la normativa estatal básica dictada en este ámbito, sin perjuicio que se les apliquen las especificidades que contenga la Ley 7/1985, siempre y cuando estas no contradigan la Ley estatal. Por lo tanto, de la no previsión expresa de sometimiento de las entidades locales a la normativa catalana no se desprende que el precepto objeto de dictamen lo excluya, ya que, como se sabe, que la norma no sea explícita en esta cuestión no significa que no se deba aplicar respetando el sistema de distribución de competencias constitucional y estatutariamente previsto que, como hemos señalado en el fundamento jurídico segundo, reconoce a las comunidades autónomas un margen de desarrollo normativo aplicable a todas las administraciones públicas catalanas, incluyendo las locales.

Es por todo ello que podemos concluir que el apartado 1 del artículo 25 de la Ley 40/2015 no vulnera la Constitución ni el Estatuto.

*Cuarto. El examen de los artículos relativos al funcionamiento electrónico del sector público y a las relaciones electrónicas entre las administraciones*

En este fundamento jurídico nos centraremos, por una parte, en el examen de los preceptos cuestionados que regulan el funcionamiento electrónico del sector público y, por otra, por la conexión temática que tienen entre sí, en los que se refieren a las relaciones electrónicas entre las administraciones públicas: artículos 38 a 46 y 155 a 158, respectivamente.

Antes, sin embargo, de llevar a cabo esta tarea, empezaremos por recordar que el uso de medios de soporte electrónico o informático es un principio rector del artículo 53.1 EAC, que se dedica al acceso a las tecnologías de la información y de la comunicación, y que establece, entre otros, el mandato de que los poderes públicos de Cataluña deben impulsar el acceso a la comunicación y a las tecnologías de la información, en condiciones de igualdad, en todos los ámbitos; fomentarlas y ponerlas al servicio de las personas, de modo que no afecten negativamente a sus derechos, y que deben garantizar la prestación de servicios mediante dichas tecnologías, de acuerdo con los principios de universalidad, continuidad y actualización.

Por otra parte, desde la vertiente competencial, ya hemos dicho en el DCGE 23/2015 que los medios electrónicos constituyen un aspecto complementario de la competencia sustantiva de que se dispone, de forma que tienen una naturaleza instrumental y que, consiguientemente, su regulación no puede alterar la titularidad y el ejercicio de las competencias materiales (FJ 2). En este mismo sentido nos pronunciamos en nuestros DCGE 17/2015, de 22 de octubre (FJ 2); 8/2015, de 4 de junio (FJ 3), y 5/2013, de 20 de junio (FJ 2), y en el DCGE 26/2014, donde también señalamos que los medios electrónicos «guardan una relación instrumental con la actividad ejecutiva de las administraciones públicas» y «las nuevas tecnologías no constituyen una materia competencial» (FJ 4.4).

1. Dicho esto, procedemos, en primer lugar, al análisis del preceptos referidos al funcionamiento electrónico del sector público (arts. 38 a 46 LRJSP).

A) El artículo 38 regula la sede electrónica y dispone:

«Artículo 38. *La sede electrónica.*

1. La sede electrónica es aquella dirección electrónica, disponible para los ciudadanos a través de redes de telecomunicaciones, cuya titularidad corresponde a una Administración Pública, o bien a una o varios organismos públicos o entidades de Derecho Público en el ejercicio de sus competencias.

2. El establecimiento de una sede electrónica conlleva la responsabilidad del titular respecto de la integridad, veracidad y actualización de la información y los servicios a los que pueda accederse a través de la misma.

3. Cada Administración Pública determinará las condiciones e instrumentos de creación de las sedes electrónicas, con sujeción a los principios de transparencia, publicidad, responsabilidad, calidad, seguridad, disponibilidad, accesibilidad, neutralidad e interoperabilidad. En todo caso deberá garantizarse la identificación del órgano titular de la sede, así como los medios disponibles para la formulación de sugerencias y quejas.

CVE-DOGC-B-17269093-2017

4. Las sedes electrónicas dispondrán de sistemas que permitan el establecimiento de comunicaciones seguras siempre que sean necesarias.

5. La publicación en las sedes electrónicas de informaciones, servicios y transacciones respetará los principios de accesibilidad y uso de acuerdo con las normas establecidas al respecto, estándares abiertos y, en su caso, aquellos otros que sean de uso generalizado por los ciudadanos.

6. Las sedes electrónicas utilizarán, para identificarse y garantizar una comunicación segura con las mismas, certificados reconocidos o cualificados de autenticación de sitio web o medio equivalente.»

La solicitud del Gobierno no contiene una fundamentación específica que sustente las dudas de inconstitucionalidad que recaen sobre cada uno de los preceptos que integran el capítulo V del título preliminar, sino que formula un reproche general a la regulación que efectúa del funcionamiento electrónico del sector público, denunciando que tiene una clara voluntad «recentralizadora». Considera, sin ninguna observación concreta que vaya más allá de la mera rúbrica de los preceptos, que regula aspectos muy precisos del funcionamiento electrónico del sector público y que, además, lo hace con un nivel de detalle que no se ajusta con el carácter básico, que debería limitarse al establecimiento de principios y reglas generales que deben tener las normas que el legislador estatal puede aprobar al amparo de la competencia que el artículo 149.1.18 CE reserva al Estado. Añade que los medios electrónicos forman parte de un sector altamente tecnificado y sometido a cambios y avances tecnológicos constantes, que obligan a una permanente adaptación de las formas de utilización, razón por la que concluye que la regulación precisa y detallada de su uso no es materialmente compatible con la noción de norma básica.

De entrada, resulta oportuno reiterar que el concepto de bases, que no puede agotar el espacio normativo de las comunidades autónomas, se corresponde con un mínimo común normativo en el sector material de que se trate, y con una orientación unitaria y dotada de cierta estabilidad en lo que hace referencia a los aspectos esenciales de dicho sector, aunque no se puede concretar en la utilización de una técnica uniforme, sino que presupone fórmulas de intensidad y extensión variables en función de las características del ámbito afectado (STC 222/2006, de 6 de julio, FJ 3, y 24/2013, de 31 de enero, FJ 4, recogiendo doctrina consolidada).

Dicho esto, y antes de abordar el examen del primero de los preceptos del mencionado capítulo V, el artículo 38, conviene recordar que, como ya ha quedado expuesto en el fundamento jurídico primero, el uso de medios electrónicos en la Administración pública se regula, con carácter general, en la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos (en lo sucesivo, LAE), algunos preceptos de la cual, como tendremos ocasión de comprobar, se incorporan también, a menudo literalmente, a la Ley que estamos dictaminando. Se produce, pues, una duplicidad normativa derivada de una deficiente técnica legislativa que dificulta la comprensión de la íntegra regulación de la materia, a la vez que resulta factor de una cierta inseguridad jurídica. Aparte de lo que se ha dicho, conviene precisar también, como hemos hecho hasta ahora, que la reproducción de un precepto que no ha sido objeto de recurso de inconstitucionalidad, en una ley posterior, no es obstáculo para que se pueda valorar, *ex novo*, su constitucionalidad.

Reanudando el análisis del artículo 38 LRJSP, hay que advertir que es la transcripción exacta del artículo 10 LAE, también básico, al que ahora se añade un nuevo apartado 6, que se corresponde, literalmente, con la regulación, igualmente básica, que sobre la identificación de las sedes electrónicas contiene el artículo 17 de la misma LAE.

Una primera aproximación al precepto objeto de nuestro examen nos permite descartar que contenga la regulación concreta y detallada de la sede electrónica que denuncia el Gobierno. Y esto es así porque se limita a definir, como hemos dicho en términos idénticos a los del anteriormente citado artículo 10 LAE, la sede electrónica y a establecer los principios a los que debe someterse su creación por parte de las administraciones públicas, con los que se pretende preservar la eficacia de la actuación administrativa y, lo que es más relevante, que no se menosprecie la posición jurídica del ciudadano cuando el medio utilizado sea el electrónico. De hecho, no sería erróneo afirmar que la mayoría de estos principios rigen la actividad administrativa, con independencia del medio utilizado.

En este sentido, el establecimiento, con carácter general, del principio de responsabilidad del titular, que se contiene en el apartado 2, se dirige a garantizar que todas las administraciones públicas mantengan actualizadas sus sedes electrónicas, evitando que pueda producirse la práctica contraria que tan frecuente ha sido y que pone en riesgo la certeza de la publicidad de la información administrativa y, en definitiva, el derecho de acceso de los ciudadanos como expresión del más amplio principio de transparencia en la actuación de las administraciones públicas (art. 105.1.b CE).

Respecto al apartado 3, relativo a la necesidad de que cada Administración determine los instrumentos y condiciones de creación de las sedes electrónicas con sujeción a los principios de transparencia, publicidad, responsabilidad, calidad, seguridad, disponibilidad, accesibilidad, neutralidad e interoperabilidad, su naturaleza básica se justifica por las razones ya expuestas e, igualmente, porque son principios que garantizan que todas

CVE-DOGC-B-17269093-2017

las sedes electrónicas se adapten a determinados requerimientos de naturaleza técnica. Algunos de ellos (caso de la calidad y la accesibilidad) presentan una clara vinculación con el diseño de aplicaciones informáticas, de manera que sus exigencias estarán determinadas por los estándares existentes a la hora de determinar las dificultades o la imposibilidad de acceso a las referidas sedes. Por otra parte, con estos principios, se trata también de asegurar, con carácter de norma común para todas las administraciones, la independencia en la elección de alternativas tecnológicas accesibles para los ciudadanos.

Lo mismo debe decirse respecto a la interoperabilidad, ya que constituye una exigencia fundamental para el diseño de las sedes electrónicas, que debe canalizarse también a través del uso de determinados estándares, como prevé el apartado 5.

Y finalmente debe considerarse igualmente básica la sumisión de las sedes electrónicas al principio de seguridad (apdo. 4, relativo a la necesidad de disponer de sistemas que permitan el establecimiento de comunicaciones seguras, y apdo. 6, sobre la obligación de utilizar certificados reconocidos o cualificados), ya que garantiza que personas distintas a los interesados no puedan conocer, por ejemplo, la información que obra en poder de la Administración.

En consecuencia, el artículo 38 de la Ley 40/2015 encuentra amparo en el artículo 149.1.18 CE y no vulnera las competencias de la Generalitat.

B) El artículo 39 LRJSP define el portal de internet de titularidad pública «como el punto de acceso electrónico [...] a través de internet a la información publicada y, en su caso, a la sede electrónica».

Como ya ha quedado dicho, las dudas del Gobierno se basan, como en el resto de preceptos de esta misma sección, en que regulan aspectos muy concretos del funcionamiento electrónico y que, además, lo hacen con un nivel de detalle que no se adecua al carácter básico, que debería limitarse a principios y reglas generales.

En este caso, una simple lectura del precepto nos permite afirmar que su contenido es meramente definitorio y de fijación, con carácter común para todas las administraciones, de lo que debe entenderse por portal oficial de una Administración pública, un organismo público o una entidad de derecho público. Es decir, define el punto de acceso de los ciudadanos, a través de internet, a determinadas informaciones de interés público estableciendo un criterio común aplicable a todas las administraciones.

A partir de las consideraciones anteriores, debemos concluir que el carácter básico del artículo 39 de la Ley 40/2015 encuentra amparo en el artículo 149.1.18 CE y que, por consiguiente, las competencias de la Generalitat no resultan vulneradas.

C) El artículo 40 LRJSP regula los sistemas de identificación de las administraciones públicas con el siguiente tenor literal:

«Artículo 40. *Sistemas de identificación de las Administraciones Públicas.*

1. Las Administraciones Públicas podrán identificarse mediante el uso de un sello electrónico basado en un certificado electrónico reconocido o cualificado que reúna los requisitos exigidos por la legislación de firma electrónica. Estos certificados electrónicos incluirán el número de identificación fiscal y la denominación correspondiente, así como, en su caso, la identidad de la persona titular en el caso de los sellos electrónicos de órganos administrativos. La relación de sellos electrónicos utilizados por cada Administración Pública, incluyendo las características de los certificados electrónicos y los prestadores que los expiden, deberá ser pública y accesible por medios electrónicos. Además, cada Administración Pública adoptará las medidas adecuadas para facilitar la verificación de sus sellos electrónicos.

2. Se entenderá identificada la Administración Pública respecto de la información que se publique como propia en su portal de internet.»

El órgano solicitante considera que este artículo, como el resto de preceptos relativos al funcionamiento electrónico de la Administración, está formulado con un grado de detalle tan elevado que no se corresponde con el carácter básico, que, como es suficientemente conocido, debe circunscribirse al establecimiento de principios y reglas generales.

Una vez más, a título ilustrativo, debemos indicar que nos encontramos ante un precepto que, por un lado, reproduce en lo sustancial el contenido del artículo 18 LAE, también básico, y, por otro, eleva a rango legal lo que el artículo 19 Real decreto 1671/2009, de 6 de noviembre, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, prevé específica y actualmente para el Estado, en relación con el contenido mínimo que deberán tener los certificados electrónicos.

En opinión de este Consell, la determinación que los certificados electrónicos deban incluir el NIF y la denominación correspondiente, así como el titular del sello electrónico del órgano administrativo, puede

CVE-DOGC-B-17269093-2017

considerarse que constituyen reglas mínimas comunes y, por lo tanto, básicas, exigibles a todas las administraciones públicas, en cuanto que son requisitos que garantizan que los sistemas informáticos puedan entenderse de forma indubitada, vista la frecuente coincidencia de denominaciones que identifican los servicios de las diferentes administraciones públicas y de sus organismos. Al mismo razonamiento responde el apartado 2, cuando fija la obligación de hacer pública y accesible la relación de sellos utilizados por cada Administración.

En consecuencia, las anteriores consideraciones nos permiten concluir que el artículo 40 de la Ley 40/2015 encuentra amparo en el artículo 149.1.18 CE y no vulnera las competencias de la Generalitat.

D) El artículo 41 LRJSP regula la actuación administrativa automatizada en los términos siguientes:

«Artículo 41. *Actuación administrativa automatizada.*

1. Se entiende por actuación administrativa automatizada, cualquier acto o actuación realizada íntegramente a través de medios electrónicos por una Administración Pública en el marco de un procedimiento administrativo y en la que no haya intervenido de forma directa un empleado público.

2. En caso de actuación administrativa automatizada deberá establecerse previamente el órgano u órganos competentes, según los casos, para la definición de las especificaciones, programación, mantenimiento, supervisión y control de calidad y, en su caso, auditoría del sistema de información y de su código fuente. Asimismo, se indicará el órgano que debe ser considerado responsable a efectos de impugnación.»

El Gobierno, según hemos ido afirmando, considera que este precepto, junto con el resto de artículos del capítulo V, manifiesta una voluntad centralizadora y contiene un nivel de detalle en su regulación que se excede del carácter básico que debe tener la legislación estatal en esta materia.

Recordemos, nuevamente, que la materia que ahora nos ocupa mantiene un vínculo estrecho con la actividad externa de las administraciones públicas y las relaciones de estas con los ciudadanos; concretamente, a través de medios electrónicos que, como sabemos, se han ido generalizando y han sustituido progresivamente los medios tradicionales.

Tampoco en este caso podemos compartir los reproches que formula la solicitud. En primer lugar, respecto al apartado 1, porque contiene una definición de actuación administrativa automatizada (que encontramos también, aunque más desarrollada, en la letra a del anexo de la LAE), que, precisamente, por su carácter definitorio y relevancia para el correcto funcionamiento del sistema, no podemos considerar que incurra en un exceso de bases.

En segundo lugar, respecto al apartado 2, que en este caso es la transcripción literal del artículo 39 LAE, porque, aunque entonces este último precepto no fue declarado básico, entendemos que su contenido podría justificar que ahora se formulara con este carácter. Efectivamente, el establecimiento de una serie de exigencias, como la determinación de los órganos encargados de programar adecuadamente el sistema de información, el mantenimiento o el control de calidad, se justifica porque se trata de garantías que preservan la autenticidad y la identificación del contenido de los actos automatizados que se produzcan. En fin, el Estado puede establecer un mínimo común aplicable a todas las administraciones, en la producción de actos por el sistema de información sin la autoría directa del titular del órgano administrativo.

En el mismo sentido, la concurrencia de órganos diferentes en la actuación administrativa automatizada justifica que las administraciones públicas deban determinar quién se considera responsable a efectos de una posible impugnación del acto. Se trata de una regulación que, además, incide, como ya hemos dicho, en la actividad externa, es decir, en las relaciones con los administrados y en sus derechos, y, de forma clara, se configura como un común denominador normativo, a partir del cual las comunidades autónomas pueden regular sus particularidades e intereses.

En consecuencia, el artículo 41 de la Ley 40/2015 encuentra amparo en el artículo 149.1.18 CE y no vulnera las competencias de la Generalitat.

E) El artículo 42 LRJSP establece los sistemas de firma electrónica que cada Administración pública puede utilizar, y que concreta en dos: a) el sello electrónico basado en certificado electrónico reconocido o cualificado, que cumpla los requisitos establecidos en la normativa sobre firma electrónica, y b) el código seguro de verificación, vinculado a la Administración pública, órgano, organismo público o entidad de derecho público, permitiéndose, en todo caso, la comprobación de la integridad del documento mediante el acceso a la sede electrónica correspondiente.

Debemos volver a recordar que las dudas del Gobierno se centran en el carácter excesivamente detallado de la regulación.

Respecto de esta cuestión, empezaremos remarcando, una vez más, y a título indicativo que, en el presente

CVE-DOGC-B-17269093-2017

caso, el artículo que estamos examinando es la transcripción, casi literal, del artículo 18 LAE, que también tiene naturaleza básica.

En nuestra opinión, el artículo 42 LRJSP no incurre en el vicio de inconstitucionalidad que denuncia el Gobierno, ya que se limita a prever los dos grandes sistemas de firma en la actuación administrativa automatizada. Efectivamente, la regulación que contiene permite, por una parte, que, dentro de los márgenes establecidos por la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica, puedan usarse cualquiera de los sistemas de sellos electrónicos administrativos configurados por los prestadores de los servicios de certificación o los que pueda crear la misma Administración. Y por otra, la utilización de la firma electrónica basada en el código seguro de verificación, que, a diferencia del sello electrónico, se genera específicamente y se vincula para cada documento. Es decir, deja margen suficiente de desarrollo por parte de las comunidades autónomas.

En consecuencia, el artículo 42 de la Ley 40/2015 encuentra amparo en el artículo 149.1.18 CE y no vulnera las competencias de la Generalitat.

F) El artículo 43 LRJSP regula la firma electrónica del personal al servicio de las administraciones públicas, en los términos siguientes:

«Artículo 43. *Firma electrónica del personal al servicio de las Administraciones Públicas.*

1. Sin perjuicio de lo previsto en los artículos 38, 41 y 42, la actuación de una Administración Pública, órgano, organismo público o entidad de derecho público, cuando utilice medios electrónicos, se realizará mediante firma electrónica del titular del órgano o empleado público.
2. Cada Administración Pública determinará los sistemas de firma electrónica que debe utilizar su personal, los cuales podrán identificar de forma conjunta al titular del puesto de trabajo o cargo y a la Administración u órgano en la que presta sus servicios. Por razones de seguridad pública los sistemas de firma electrónica podrán referirse sólo el número de identificación profesional del empleado público.»

La solicitud del Gobierno cuestiona, según hemos ido exponiendo, el carácter excesivamente detallado de la regulación.

Este precepto, que constituye la transcripción de otro precepto, también básico, el artículo 19 LAE (al que añade el último inciso referido a la posibilidad de que el sistema de firma electrónica solo incluya el número de identificación personal del empleado público), prevé la existencia de una firma electrónica que requiere la intervención del personal al servicio de las administraciones públicas, que identifica en la persona del órgano o el empleado público. En la medida en que parte del hecho cierto que sin firma electrónica de los empleados públicos no es posible la identificación ni la autenticación del ejercicio de competencias de cualquier Administración pública, es evidente que resulta justificado que el precepto tenga carácter básico.

Por otra parte, el apartado 2 constituye un mínimo común que no establece un específico sistema de firma electrónica para este personal, sino que permite que cada Administración determine el que debe utilizar su personal, posibilitando, también a criterio de las respectivas administraciones, que el sistema identifique de forma conjunta al empleado o cargo y a la Administración o órgano en que presta sus servicios. Estas circunstancias permiten afirmar que no se trata de una regulación excesivamente detallada, sino que deja a las respectivas administraciones públicas un amplio margen de desarrollo. El carácter básico también se extiende al último inciso de este apartado 2, según el cual y como excepción al principio de transparencia, se prevé que cuando haya razones de seguridad pública que lo justifiquen, los sistemas de firma electrónica puedan referirse al empleado público solo a través de su número de identificación personal.

Las anteriores consideraciones nos llevan a concluir que el artículo 43 de la Ley 40/2015 encuentra amparo en el artículo 149.1.18 CE y no vulnera las competencias de la Generalitat.

G) El artículo 44 LRJSP regula el intercambio electrónico de datos en entornos cerrados de comunicación con el siguiente contenido:

«Artículo 44. *Intercambio electrónico de datos en entornos cerrados de comunicación.*

1. Los documentos electrónicos transmitidos en entornos cerrados de comunicaciones establecidos entre Administraciones Públicas, órganos, organismos públicos y entidades de derecho público, serán considerados válidos a efectos de autenticación e identificación de los emisores y receptores en las condiciones establecidas en este artículo.
2. Cuando los participantes en las comunicaciones pertenezcan a una misma Administración Pública, ésta determinará las condiciones y garantías por las que se regirá que, al menos, comprenderá la relación de emisores y receptores autorizados y la naturaleza de los datos a intercambiar.
3. Cuando los participantes pertenezcan a distintas Administraciones, las condiciones y garantías citadas en el

CVE-DOGC-B-17269093-2017

apartado anterior se establecerán mediante convenio suscrito entre aquellas.

4. En todo caso deberá garantizarse la seguridad del entorno cerrado de comunicaciones y la protección de los datos que se transmitan.»

Nuevamente, el Gobierno denuncia el carácter excesivamente detallado de la regulación que se contiene en dicho precepto. Cabe decir que, en este caso, el alcance de las bases estatales debería ser menos intenso que en los supuestos anteriores, en la medida en que no estamos ante la actividad externa administrativa sino que, más bien, se trata de relaciones intraadministrativas o *inter* administraciones, con escasa afectación de los derechos e intereses de los ciudadanos.

El precepto, que constituye una transcripción del artículo 20 LAE, también básico, establece las reglas para la transmisión de documentos electrónicos en el ámbito de las relaciones administrativas articuladas en entornos cerrados, distinguiendo según si las entidades que participan pertenecen a la misma Administración o a administraciones diferentes. En el primer caso (apdo. 2), deja en manos de cada Administración pública la determinación de las condiciones y garantías que deben presidirlas y establece su contenido mínimo (relación de emisores y receptores autorizados y la naturaleza de los datos a intercambiar). Se trata, pues, de una regulación que deja suficiente margen de desarrollo a las administraciones públicas para establecer las reglas que consideren más apropiadas respecto de estas actuaciones internas.

Respecto a las garantías y condiciones que deben regir el intercambio de datos electrónicos en un entorno cerrado en el que participen diferentes administraciones, la remisión a su articulación mediante convenios de colaboración merece algunas consideraciones adicionales. De entrada, si pensamos que el precepto se sitúa en el ámbito de las relaciones de colaboración o cooperación entre administraciones públicas, habría que plantearse si el Estado puede imponer un determinado instrumento para alcanzar los objetivos que pretende la norma, habida cuenta de que, como hemos dicho, poco o nada se ven afectados los derechos o intereses de terceros. En este sentido, la doctrina constitucional ha declarado que los principios de colaboración y de cooperación entre las administraciones públicas, implícitos al sistema autonómico, suponen la busca consensuada de los instrumentos que permitan articular su actuación, sin prejuzgar cuáles son los instrumentos más adecuados para hacerlo (STC 118/1998, FJ 12, y 96/1986, FJ 3).

Ahora bien, la norma impone la celebración de un convenio que, vista su naturaleza, supondrá la formalización de compromisos jurídicos y exigibles para las administraciones públicas firmantes. Y, por lo tanto, lo que parece pretender, en última instancia, es asegurar la consecución de compromisos por parte de las administraciones públicas en cuanto al reconocimiento mutuo de los documentos electrónicos y de los medios de identificación y autenticación de estos.

Dicho esto, pues, entendemos que, habida cuenta de que la celebración de un convenio debe ser forzosamente fruto de un acto previo de voluntariedad y que la norma no prejuzga los sistemas ni las soluciones adoptadas por las administraciones afectadas, con la selección de este instrumento, que va más allá de la declaración de voluntades o de intenciones, se encuentra subyacente la finalidad de garantizar, como mínimo común normativo, el principio de interoperabilidad entre las administraciones públicas, contenido en el apartado 1 del mismo precepto y, de forma parecida, en el artículo 4.e de la Ley 11/2007; más concretamente para hacer posible el intercambio de documentos electrónicos y que se puedan considerar válidos a los efectos de autenticación y de identificación de los emisores y receptores.

Lo mismo debe decirse en relación con el apartado 4, ya que se limita a aplicar el principio de seguridad en las comunicaciones electrónicas (al que nos hemos referido al examinar el art. 38 LRJSP) al intercambio de datos en entornos cerrados.

Atendiendo a las consideraciones que acabamos de exponer, debemos concluir que el artículo 44 de la Ley 40/2015 encuentra amparo en el artículo 149.1.18 CE y no vulnera las competencias de la Generalitat.

H) El artículo 45 LRJSP, relativo al aseguramiento y a la interoperabilidad de la firma electrónica, dispone lo siguiente:

«Artículo 45. *Aseguramiento e interoperabilidad de la firma electrónica.*

1. Las Administraciones Públicas podrán determinar los trámites e informes que incluyan firma electrónica reconocida o cualificada y avanzada basada en certificados electrónicos reconocidos o cualificados de firma electrónica.

2. Con el fin de favorecer la interoperabilidad y posibilitar la verificación automática de la firma electrónica de los documentos electrónicos, cuando una Administración utilice sistemas de firma electrónica distintos de

CVE-DOGC-B-17269093-2017

aquellos basados en certificado electrónico reconocido o cualificado, para remitir o poner a disposición de otros órganos, organismos públicos, entidades de Derecho Público o Administraciones la documentación firmada electrónicamente, podrá superponer un sello electrónico basado en un certificado electrónico reconocido o cualificado.»

Las dudas que plantea el Gobierno son también de carácter muy genérico, ya que se limita a decir que, como el resto de preceptos referidos al funcionamiento electrónico de la Administración, contiene un nivel de detalle que no se adecua al carácter básico que se le pretende atribuir.

Empezando nuestro examen por el apartado primero, entendemos que tampoco contiene la formulación detallada que denuncia el Gobierno. Esto es así porque se limita a atribuir a las administraciones la facultad de determinar cuáles son los trámites e informes que requieren una firma electrónica basada en certificados electrónicos reconocidos o cualificados, de modo que se trata de un precepto completamente abierto, que deja un amplio margen a fin de que las comunidades autónomas puedan dictar sus normas de desarrollo.

Lo mismo debemos decir del apartado 2, que, en este caso, es la traslación, en el ámbito de la firma electrónica en las relaciones interadministrativas, de lo que el artículo 20.6 Real decreto 1671/2009 prevé para la Administración general del Estado y sus organismos públicos vinculados o dependientes. En efecto, con el objetivo de dispensar, en su caso, de la necesidad de comprobar la autenticidad del documento accediendo a los archivos electrónicos, se limita también a establecerlo como una facultad, disponiendo, en este caso, que la Administración electrónica «podrá» superponer un sello electrónico que esté basado en un certificado electrónico reconocido o cualificado. Así, el sentido o mandato que incorpora esta base estatal, de carácter facultativo, sería, precisamente, incorporar una opción legislativa que podríamos entender que, si no existiera dicha base, no estaría permitida.

En consecuencia, el artículo 45 de la Ley 40/2015 encuentra amparo en el artículo 149.1.18 CE y no vulnera las competencias de la Generalitat.

I) El artículo 46 LRJSP regula el archivo electrónico de documentos estableciendo que:

«Artículo 46. *Archivo electrónico de documentos.*

1. Todos los documentos utilizados en las actuaciones administrativas se almacenarán por medios electrónicos, salvo cuando no sea posible.
2. Los documentos electrónicos que contengan actos administrativos que afecten a derechos o intereses de los particulares deberán conservarse en soportes de esta naturaleza, ya sea en el mismo formato a partir del que se originó el documento o en otro cualquiera que asegure la identidad e integridad de la información necesaria para reproducirlo. Se asegurará en todo caso la posibilidad de trasladar los datos a otros formatos y soportes que garanticen el acceso desde diferentes aplicaciones.
3. Los medios o soportes en que se almacenen documentos, deberán contar con medidas de seguridad, de acuerdo con lo previsto en el Esquema Nacional de Seguridad, que garanticen la integridad, autenticidad, confidencialidad, calidad, protección y conservación de los documentos almacenados. En particular, asegurarán la identificación de los usuarios y el control de accesos, el cumplimiento de las garantías previstas en la legislación de protección de datos, así como la recuperación y conservación a largo plazo de los documentos electrónicos producidos por las Administraciones Públicas que así lo requieran, de acuerdo con las especificaciones sobre el ciclo de vida de los servicios y sistemas utilizados.»

El reproche del Gobierno se centra, nuevamente, en la genérica alegación que el precepto cuestionado contiene de la regulación de aspectos muy concretos del archivo electrónico de documentos.

A partir de aquí, hay que advertir, una vez más, que el precepto transcrito reproduce el artículo 31 LAE, con la diferencia, sin embargo, que mientras en este último (que, dicho sea de paso, no tiene naturaleza básica) el almacenaje se configura como facultativo: «[p]odrán almacenarse por medios electrónicos», en el que estamos examinando, en cambio, se impone como un deber: «se almacenarán». Además, en el apartado 3, se añade el último inciso relativo a la exigencia que los medios o soportes de almacenaje también deberán asegurar la recuperación y conservación a largo plazo de los documentos electrónicos producidos por las administraciones públicas.

Aunque el título competencial no ha sido cuestionado, deberemos referirnos muy brevemente, para descartarlo, al artículo 127.1.c EAC, que atribuye a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de archivos. Efectivamente, el artículo 46 LRJSP no se ubica competencialmente en el mencionado precepto estatutario, sino en el artículo 149.1.18 EAC y el correlativo artículo 159.1.c EAC, dado que su finalidad es garantizar el derecho de los ciudadanos de acceso a los archivos y registros administrativos (art. 105.1.b CE), si bien adaptado a las nuevas tecnologías que, como hemos visto, se han vuelto imprescindibles en el proceso de modernización de la actividad de las administraciones públicas. En este contexto, se establece la obligación de que todos los

CVE-DOGC-B-17269093-2017

documentos administrativos deban conservarse en formato electrónico (tanto en lo que afecta a la formación del expediente, es decir, el llamado archivo de oficina, como al archivo de los expedientes ya tramitados), aunque se permite el desarrollo autonómico de los supuestos en que no sea posible este almacenaje. Y asimismo, cuando se trate de documentos que afecten a derechos o intereses de los particulares, se incorporan otras garantías con carácter mínimo y común, susceptibles de ulterior especificación, referidas al formato de conservación y a la necesidad de asegurar la identidad e integridad de la información necesaria para reproducirlos y permitir el acceso a ellos desde diferentes aplicaciones.

Así, partiendo del hecho, además, de que una ordenada conservación o almacenaje de las actuaciones administrativas constituye una pieza clave para una buena administración, tanto desde el punto de vista de la eficacia como del control posterior, entendemos que los apartados 1 y 2 del artículo 46 LRJSP responden a la misma lógica que el artículo 6.2.f LAE, que, también con carácter básico, establece el derecho de los ciudadanos a «la conservación en formato electrónico por las Administraciones Públicas de los documentos electrónicos que formen parte de un expediente», reconociendo así una posición mínima común que afecta a los intereses de los administrados respecto de cualquier Administración pública.

Igualmente, la prescripción que contiene el apartado 3, relativa a que los medios o soportes de almacenaje cuenten con medidas de seguridad, con remisión, en este punto, al Esquema Nacional de Seguridad, debe considerarse también básica, ya que constituye la aplicación en esta sede del principio de seguridad que deberá regir el funcionamiento de la administración electrónica. Por otra parte, hay que tener presente, a título ilustrativo, que el mencionado Esquema, regulado por el Real decreto 3/2010, de 8 de enero, tiene también la naturaleza de norma básica, dictada al amparo de la competencia del Estado sobre las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas, sin que a estas alturas haya sido cuestionado.

En conclusión, el artículo 46 de la Ley 40/2015, en cuanto que busca garantizar la conservación de los datos y la información, así como el mantenimiento de la disponibilidad, para el ciudadano, de los servicios durante todo el ciclo de vida de la información digitalizada, constituye un común denominador normativo que, consiguientemente, tiene carácter básico y no impide su desarrollo por las comunidades autónomas y, por lo tanto, encuentra amparo en el artículo 149.1.18 CE.

2. En segundo y último lugar, examinaremos en este apartado los artículos 155 a 158 LRJSP, relativos, todos ellos, a las relaciones electrónicas entre administraciones públicas.

A) El artículo 155 LRJSP regula la transmisión de datos entre administraciones públicas y, en el apartado 3, que es el específicamente cuestionado por la solicitud, dispone lo siguiente:

«La Administración General del Estado, las Administraciones Autonómicas y las Entidades Locales, adoptarán las medidas necesarias e incorporarán en sus respectivos ámbitos las tecnologías precisas para posibilitar la interconexión de sus redes con el fin de crear una red de comunicaciones que interconecte los sistemas de información de las Administraciones Públicas y permita el intercambio de información y servicios entre las mismas, así como la interconexión con las redes de las instituciones de la Unión Europea y de otros Estados Miembros.»

El Gobierno entiende que esta regulación supone la imposición de una interconexión forzosa que no se ampara en la competencia que el artículo 149.1.18 CE reserva al Estado sobre las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas y que, en todo caso, debería alcanzarse mediante formas voluntarias de colaboración.

Una vez más, debemos empezar afirmando, a título indicativo, que las previsiones de este apartado 3, aunque bajo la rúbrica «Red de comunicaciones de las Administraciones Públicas españolas», se contienen también en el artículo 43 LAE, del que es una transcripción casi literal. Al mismo tiempo, debemos recordar que el mencionado precepto de la LAE, de acuerdo con su disposición final primera, es de aplicación a todas las administraciones públicas en la medida en que estas participen o se adscriban a los órganos de cooperación o instrumentos previstos en el título IV de esa misma Ley. En este caso, el órgano técnico de cooperación de la Administración general del Estado, de las administraciones de las comunidades autónomas y de las entidades que integran la Administración local en materia de administración electrónica es el Comité Sectorial de Administración Electrónica, dependiente de la Conferencia Sectorial de Administración Pública, al que corresponde: «a) Asegurar la compatibilidad e interoperabilidad de los sistemas y aplicaciones empleados por las Administraciones Públicas» (art. 40.1.a LAE). Además, el artículo 42.3 de la misma LAE prevé que el Esquema Nacional de Interoperabilidad y también el de Seguridad deben elaborarse «con la participación de todas las Administraciones y se aprobarán por Real Decreto del Gobierno, a propuesta de la Conferencia Sectorial de Administración Pública y previo informe de la Comisión Nacional de Administración Local».

Nada de eso ha cambiado con el artículo 155.3 LRJSP, ya que el carácter básico que ahora se le atribuye se refiere exclusivamente al principio de interoperabilidad entre las administraciones públicas y a la existencia de infraestructuras que garanticen la intercomunicación entre ellas. En efecto, lo que se desprende del precepto que estamos examinando es que las medidas necesarias para posibilitar la interconexión de las respectivas

CVE-DOGC-B-17269093-2017

redes deberá adoptarlas cada Administración «en sus respectivos ámbitos» y sin que específicamente se prevea ninguna imposición de unas sobre otras. Es decir, visto que las normas de los artículos 40.1 y 42.3 LAE todavía son vigentes, la determinación de las medidas tecnológicas precisas para asegurar la compatibilidad y la interoperabilidad de las aplicaciones y sistemas deberá canalizarse a través del mencionado órgano de cooperación.

De hecho, el Real decreto 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración electrónica, es la norma que en realidad determina, con carácter básico, los criterios y las recomendaciones de seguridad, normalización y conservación de la información, formatos y aplicaciones que deben tener en cuenta las administraciones públicas para asegurar un adecuado nivel de interoperabilidad. Respecto a ello, y sin que nos corresponda ahora hacer un pronunciamiento sobre la constitucionalidad de la mencionada norma reglamentaria, debemos recordar aquí, respecto a la red de comunicaciones de las administraciones públicas españolas, que su artículo 13.1 dispone 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».

Llegados a este punto, y centrándonos nuevamente en el artículo 155.3 LRJSP, podemos afirmar que formula el mismo principio que ya establecía el artículo 8.3 de la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior que, en este punto, ha sido implementada también por el artículo 18.3 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio. Cabe decir que, dicho sea de paso, las anteriores previsiones del derecho estatal no han impedido que la Generalitat de Cataluña reglamentara esta materia y aprobara el Decreto 56/2009, de 7 de abril, para el impulso y el desarrollo de los medios electrónicos en la Administración de la Generalidad, que formaliza algunos mecanismos de interoperabilidad.

Por todo lo que se acaba de afirmar, el artículo 155 de la Ley 40/2015 encuentra amparo en el artículo 149.1.18 CE y no vulnera las competencias de la Generalitat.

B) El artículo 156 LRJSP define el Esquema Nacional de Interoperabilidad y el Esquema Nacional de Seguridad en los términos siguientes:

«Artículo 156. *Esquema Nacional de Interoperabilidad y Esquema Nacional de Seguridad.*

1. El Esquema Nacional de Interoperabilidad comprende el conjunto de criterios y recomendaciones en materia de seguridad, conservación y normalización de la información, de los formatos y de las aplicaciones que deberán ser tenidos en cuenta por las Administraciones Públicas para la toma de decisiones tecnológicas que garanticen la interoperabilidad.

2. El Esquema Nacional de Seguridad tiene por objeto establecer la política de seguridad en la utilización de medios electrónicos en el ámbito de la presente Ley, y está constituido por los principios básicos y requisitos mínimos que garanticen adecuadamente la seguridad de la información tratada.»

El Gobierno cuestiona la falta de participación de las comunidades autónomas en el diseño de los criterios de interoperabilidad y la imposición de los criterios de reutilización de sistemas y aplicaciones, circunstancias que impiden el desarrollo de las particularidades y especialidades administrativas de las comunidades autónomas y, por esta razón, entiende que se vulnerarían las competencias de la Generalitat de Cataluña en materia de autoorganización, régimen jurídico y régimen local (arts. 150, 159 y 160 EAC). Así pues, debemos entender que las dudas se centran en el apartado 1, que es el que se refiere a la interoperabilidad.

Antes, sin embargo, de proseguir nuestro examen, debemos llamar la atención sobre el hecho de que tanto la fundamentación relativa a la falta de participación de las comunidades autónomas como la que se refiere a la imposición de criterios de reutilización no parecen tener una relación directa con el contenido y la finalidad del precepto en cuestión (que, en este caso, es transcripción literal del artículo 42.1 y .2 LAE). En efecto, el artículo 156 LRJSP se limita a definir ambos «esquemas nacionales», sin regular el procedimiento ni los sujetos que participan en su elaboración, ni tampoco hace mención, como es notorio, de la reutilización de aplicaciones y sistemas, de la que se ocupa, en su caso, el artículo 157 LRJSP. Ciertamente, cuando los dota de contenido, se refiere a «criterios y recomendaciones» relacionados con las decisiones de las administraciones públicas destinadas a garantizar la interoperabilidad (apdo. 1), así como a «principios básicos y requisitos mínimos» que preserven la seguridad de la información tratada (apdo. 2), expresiones todas ellas adecuadas para una norma de naturaleza básica y que no permiten prejuzgar su inconstitucionalidad.

En realidad, el procedimiento de elaboración de estos esquemas que resultaría aplicable lo encontramos regulado en el artículo 42.3 LAE, que determina, también con carácter básico, que «se elaborarán con la

CVE-DOGC-B-17269093-2017

participación de todas las Administraciones y se aprobarán por Real Decreto del Gobierno, a propuesta de la Conferencia Sectorial de Administración Pública y previo informe de la Comisión Nacional de Administración Local, debiendo mantenerse actualizados de manera permanente». Además, este mismo precepto de la LAE añade, en el apartado 4, que, aparte de las recomendaciones de la Unión Europea, también deben tenerse en cuenta «la situación tecnológica de las diferentes Administraciones Públicas, así como los servicios electrónicos ya existentes». En cualquier caso —es importante destacarlo— se trata de dos esquemas que han sido elaborados hace años: concretamente, el Esquema Nacional de Interoperabilidad, al que se refiere el apartado aquí cuestionado, fue aprobado por el Real decreto 4/2010.

Todo lo anterior nos lleva a concluir que el artículo 156 de la Ley 40/2015 encuentra amparo en el artículo 149.1.18 CE y no vulnera las competencias de la Generalitat.

C) El artículo 157 LRJSP regula la reutilización de sistemas y aplicaciones de propiedad de la Administración estableciendo que:

«Artículo 157. *Reutilización de sistemas y aplicaciones de propiedad de la Administración.*

1. Las Administraciones pondrán a disposición de cualquiera de ellas que lo solicite las aplicaciones, desarrolladas por sus servicios o que hayan sido objeto de contratación y de cuyos derechos de propiedad intelectual sean titulares, salvo que la información a la que estén asociadas sea objeto de especial protección por una norma. Las Administraciones cedentes y cesionarias podrán acordar la repercusión del coste de adquisición o fabricación de las aplicaciones cedidas.

2. Las aplicaciones a las que se refiere el apartado anterior podrán ser declaradas como de fuentes abiertas, cuando de ello se derive una mayor transparencia en el funcionamiento de la Administración Pública o se fomente con ello la incorporación de los ciudadanos a la Sociedad de la información.

3. Las Administraciones Públicas, con carácter previo a la adquisición, desarrollo o al mantenimiento a lo largo de todo el ciclo de vida de una aplicación, tanto si se realiza con medios propios o por la contratación de los servicios correspondientes, deberán consultar en el directorio general de aplicaciones, dependiente de la Administración General del Estado, si existen soluciones disponibles para su reutilización, que puedan satisfacer total o parcialmente las necesidades, mejoras o actualizaciones que se pretenden cubrir, y siempre que los requisitos tecnológicos de interoperabilidad y seguridad así lo permitan.

En este directorio constarán tanto las aplicaciones disponibles de la Administración General del Estado como las disponibles en los directorios integrados de aplicaciones del resto de Administraciones.

En el caso de existir una solución disponible para su reutilización total o parcial, las Administraciones Públicas estarán obligadas a su uso, salvo que la decisión de no reutilizarla se justifique en términos de eficiencia conforme al artículo 7 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.»

El Gobierno considera que —salvo el apartado 2, sobre el que no formula ningún reproche— cuando el artículo 157 LRJSP prescribe el deber de poner a disposición del resto de administraciones públicas sus aplicaciones informáticas (apdo. 1), la obligación de consultar, con carácter previo a la adquisición, el mantenimiento o el desarrollo de sus aplicaciones, el directorio general de aplicaciones reutilizables y el deber consiguiente de utilizar las soluciones que haya disponibles en este directorio (apdo. 3) vulnera las competencias de la Generalitat, ya que esta regulación debería haberse fundamentado en relaciones voluntarias de colaboración. En síntesis, sostiene que la imposición de los mencionados deberes desborda la competencia que el artículo 149.1.18 CE reserva al Estado sobre las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas. Todo esto, aparte de otras dudas de orden técnico que la solicitud plantea sobre la viabilidad de este mecanismo de reutilización de aplicaciones y que, necesariamente, deben quedar fuera de nuestro pronunciamiento.

En relación con la reutilización de sistemas y de aplicaciones que sean propiedad de la Administración, se observa, en primer lugar, que ante el carácter potestativo que preside la escasa regulación contenida en el artículo 45 LAE, la presente regulación se caracteriza por ser de naturaleza imperativa, tal como evidencian expresiones como que las diferentes administraciones «pondrán a disposición» o «estarán obligadas».

Es evidente que la reutilización de aplicaciones y sistemas, a la vez que contribuye a la mejora de la interoperabilidad entre las administraciones públicas, supone también un aumento de la eficiencia, vista la reducción de costes, tanto económicos como de tiempo, que puede suponer. El establecimiento de la necesidad de fomentar estas políticas lo encontramos también en la Decisión 922/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de septiembre de 2009, relativa a las soluciones de interoperabilidad para las administraciones públicas europeas (Programa ISA), que afirma que este 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» (considerando 19).

CVE-DOGC-B-17269093-2017

Dicho esto, y admitiendo las ventajas indudables que estas buenas prácticas han de tener sobre un eficaz funcionamiento de la Administración, lo cierto es, como hemos indicado, que el precepto que ahora estamos examinando no se limita al establecimiento de meras acciones de fomento, sino que impone auténticas obligaciones. Corresponde ahora determinar, por lo tanto, si se pueden considerar o no un mínimo común normativo, que es lo que caracteriza la competencia del Estado en esta materia.

Empezando por la obligación, prevista en el apartado 1, consistente en poner a disposición de cualquier otra Administración que lo solicite las aplicaciones que sean de su propiedad, con resarcimiento, opcional, de los costes, entendemos que constituye un mínimo común normativo, y por consiguiente básico, que recoge el principio de colaboración, entendido como el deber de actuar con el resto de administraciones públicas para la consecución de fines comunes (art. 140.1 LRJSP) y, también, aunque de forma más indirecta, por el de aseguramiento de la interoperabilidad (art. 3.2 LRJSP). Este deber de colaboración, como ha afirmado el Tribunal Constitucional, no hay que justificarlo en preceptos concretos de la Constitución, dado 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 mayo, FJ 14; 244/2012, de 18 de diciembre, FJ 8).

En consecuencia, el apartado 1 del artículo 157 de la Ley 40/2015 encuentra amparo en el artículo 149.1.18 CE y no vulnera las competencias de la Generalitat.

Respecto al apartado 3 del artículo 157 LRJSP, establece que las administraciones que quieran contratar la adquisición, desarrollo o mantenimiento de una aplicación deberán de consultar previamente el directorio general de aplicaciones, para comprobar si existen soluciones disponibles para su reutilización. *A priori*, hay que entender que el deber de consulta del directorio general de aplicaciones, dependiente de la Administración general del Estado, respecto de si hay soluciones o aplicaciones disponibles para, en su caso, reutilizarlas, pese a su formulación imperativa, responde al principio de facilitar la toma de decisiones informadas, a fin también de garantizar la interoperabilidad y, sobre todo, para que sean económicamente eficientes.

Ahora bien, debemos remarcar que el último párrafo de este apartado 3 comporta un salto cualitativo de extrema relevancia respecto de la anterior previsión normativa. En efecto, si bien se sitúa en el mismo ámbito de la reutilización de aplicaciones y sistemas que prevé el artículo 17.3 del Esquema Nacional de Interoperabilidad, que contiene una mera recomendación a las administraciones públicas, en el sentido 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 ahora se examina deriva en una obligación ineludible de usar las soluciones que haya disponibles; obligación que cesa solo si la decisión de no reutilizarlas se justifica en términos de eficiencia, de acuerdo con el artículo 7 de la Ley orgánica 2/2012, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad.

En nuestra opinión, esta previsión normativa limita, de forma constitucionalmente ilegítima, la autonomía financiera de la Generalitat, en la vertiente de capacidad de gasto previsto en el artículo 202.2 EAC, según el cual goza de plena autonomía de gasto para poder aplicar libremente sus recursos y, en consecuencia, no puede considerarse básica. Es decir, aunque el artículo 7.2 de la referida Ley orgánica establece que la gestión de los recursos públicos deberá estar orientada, entre otros, al principio de eficiencia, de aquí no puede concluirse que, para el supuesto que nos ocupa, pueda establecerse, con carácter necesario e ineludible, la obligatoriedad de usar una de las soluciones disponibles en el directorio, sino que lo verdaderamente relevante es que se respeten los criterios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

Así, tal como hemos afirmado en nuestro DCGE 7/2012, de 8 de junio (FJ 4), siguiendo la jurisprudencia constitucional, las comunidades autónomas deben gozar de autonomía de gasto, en la medida en que puedan escoger y llevar a cabo sus políticas propias. Para decirlo resumidamente y en palabras 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 de octubre, FJ 3).

Por otro lado, además del precitado artículo 202.2 EAC, la norma examinada también vulnera la competencia exclusiva de la Generalitat para determinar los medios necesarios para ejercer las funciones de las administraciones públicas catalanas (art. 159.1.ª EAC). Y esto porque la obligatoriedad que se establece no se puede considerar materialmente una base respetuosa con la distribución de competencias en materia de régimen jurídico de las administraciones catalanas, en la medida en que afecta principalmente a las actuaciones administrativas *ad intra* y, muy remotamente, a los derechos de los interesados, por lo que es desproporcionada en cuanto a la consecución de la eficiencia y la interoperabilidad, que pueden quedar igualmente garantizadas sin necesidad que la Administración de la Generalitat deba reutilizar alguna de las soluciones disponibles en el directorio general de aplicaciones a que hace referencia el precepto objeto de

dictamen.

Así pues, sobre la base de las anteriores consideraciones, podemos concluir que el último párrafo del artículo 157.3 de la Ley 40/2015 no encuentra amparo en el artículo 149.1.18 CE y vulnera el artículo 202.2 EAC, así como también el artículo 159.1.a EAC.

D) El artículo 158.1 LRJSP regula la transferencia de tecnología entre administraciones, estableciendo que «[l]as Administraciones Públicas mantendrán directorios actualizados de aplicaciones para su libre reutilización, de conformidad con lo dispuesto en el Esquema Nacional de Interoperabilidad. Estos directorios deberán ser plenamente interoperables con el directorio general de la Administración General del Estado, de modo que se garantice su compatibilidad informática e interconexión».

El Gobierno cuestiona este apartado 1 porque entiende que, en consonancia con lo previsto por el artículo 157 LRJSP, impone a las administraciones públicas el deber de mantener actualizados los mencionados directorios, exigiendo que sean plenamente compatibles con los de la Administración general del Estado. Argumenta que, en lugar de prever un instrumento o mecanismo para establecer la interoperabilidad en forma de colaboración voluntaria, contiene una imposición unilateral que excede del ámbito de la regulación básica que corresponde al Estado *ex* artículo 149.1.18 CE.

El examen de este precepto debe plantearse partiendo de las mismas consideraciones que hemos hecho respecto del apartado 1 del artículo 157, donde hemos afirmado que la obligación que una Administración ponga las aplicaciones que sean de su propiedad a disposición de cualquier otra que lo solicite constituye un mínimo común normativo, que se justifica por el principio constitucional de colaboración, reflejado legalmente como el deber de actuar con el resto de administraciones públicas para la consecución de fines comunes (art. 140.1 LRJSP), y también por el de aseguramiento de la interoperabilidad (art. 3.2 LRJSP). Es decir, en la medida en que estos directorios pueden consistir en un medio adecuado para que las administraciones interesadas conozcan la existencia de aplicaciones libres, la obligación de mantenerlos actualizados debe regirse por el mismo criterio competencial.

Respecto a la exigencia de que los directorios sean plenamente interoperables, tiene como antecedente el criterio fijado por el artículo 17.2 del Esquema Nacional de Interoperabilidad, más abierto y flexible, que se limita a decir que las administraciones públicas deberán enlazar los directorios de aplicaciones para su libre reutilización, entre sí, y con instrumentos equivalentes del ámbito de la Unión Europea. Ahora bien, la norma examinada establece una obligación expresa de interoperabilidad plena y singularizada con el directorio general de la Administración del Estado, de manera que los directorios de aplicaciones del resto de administraciones públicas sean accesibles y compatibles con aquel. Así, cuando una Administración pública acceda al directorio general del Estado, debe poder acceder también a las aplicaciones de otras administraciones y, si procede, decidir libremente si quiere reutilizarlas. La finalidad pretendida, por lo tanto, está en consonancia con lo dispuesto en el apartado 1 del precedente artículo 157, y es una manifestación del principio de colaboración en este concreto ámbito de las aplicaciones informáticas.

Por todo lo que se acaba de indicar, podemos concluir que el apartado 1 del artículo 158 de la Ley 40/2015 encuentra amparo en el artículo 149.1.18 CE y no vulnera las competencias de la Generalitat previstas en el artículo 159.1 EAC.

#### *Quinto. El examen de los artículos relativos a los convenios*

A continuación, examinaremos los preceptos cuestionados del capítulo VI, del título preliminar, de la Ley 40/2015, que se refieren a la regulación de los convenios: artículos 47.2, 48.3, 49.h.2.º, 52 y 53.

Antes de nada, debemos remitirnos al parámetro expuesto en el fundamento jurídico segundo con relación al alcance de las competencias estatales en materia de régimen jurídico de las administraciones públicas y, más concretamente, a la proyección que de este haremos más adelante en el fundamento jurídico octavo, sobre las relaciones de colaboración entre las administraciones públicas. Avanzamos, solamente, que el convenio es uno de los instrumentos a través de los que se articula el principio general de colaboración que inspira las relaciones entre las administraciones dotadas de autonomía; principio «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 mayo, FJ 8).

Seguidamente, debemos advertir que las previsiones estatutarias que se refieren específicamente a los convenios solo son tangencialmente de aplicación a los preceptos que ahora nos ocupan, ya que se situarían más bien en la esfera de las relaciones institucionales y políticas que en la de las relaciones interadministrativas propiamente dichas. Así, el artículo 175.1 EAC se limita a mencionar el convenio como mecanismo de colaboración voluntaria entre el Estado y la Generalitat, mientras que el artículo 177 EAC prevé que el régimen jurídico de los convenios entre el Estado y la Generalitat, respecto a esta, sea establecido por

CVE-DOGC-B-17269093-2017

ley del Parlamento (apdo. 1). A continuación, este mismo precepto prescribe su publicación en el *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, como también en el *Boletín Oficial del Estado*, a fin de que produzca efectos ante terceros (apdo. 2). Finalmente, el artículo 178 EAC regula los convenios y acuerdos con otras comunidades autónomas, por lo que, como veremos más adelante, el artículo 47.2.a de la Ley 40/2015 excluye expresamente la aplicación de la regulación examinada en los convenios entre comunidades autónomas.

Asimismo, y a fin de ubicar mejor el alcance de la regulación que incorpora la LRJSP en materia de convenios, conviene recordar que, en líneas generales, el precitado capítulo VI sigue los criterios que propuso la Resolución de 18 de diciembre de 2012, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, del Congreso de los Diputados, en relación con la Moción núm. 878, del Tribunal de Cuentas, sobre la necesidad de establecer un marco legal adecuado para la utilización del convenio de colaboración por parte de las administraciones públicas (BOE núm. 64, de 15 de marzo de 2013). Esta Resolución acordaba instar al Gobierno del Estado para que promoviera la elaboración de un marco jurídico sustantivo y de procedimiento que completara y sistematizara el vigente marco legal de los convenios de colaboración. Lo justificaba diciendo que la escasa regulación legal, que se contiene en los artículos 6 a 9 del todavía vigente LRJPAC y en el artículo 57 LBRL, ha facilitado prácticas tendentes a eludir la aplicación de la legislación contractual, a menudo con la consiguiente vulneración de los principios de legalidad, eficiencia y economía.

Respecto de esta nueva regulación de los convenios, la solicitud afirma que, en general, tiene un grado de detalle excesivo, que desborda los límites de la competencia estatal *ex* artículo 149.1.18 CE, sobre las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas. A partir de aquí, sin embargo, centra su argumentación exclusivamente en las dudas que plantean los artículos 47.2, 48.3, 49.h.2.º, 52 y 53, por contener una regulación minuciosa y acabada especialmente intensa, que no deja espacio normativo para el desarrollo autonómico. Estos serán, pues, los preceptos objeto de nuestro análisis.

A) El artículo 47.2 LRJSP establece una categorización de los convenios, disponiendo que:

«Artículo 47. *Definición y tipos de convenios.*

[...]

2. Los convenios que suscriban las Administraciones Públicas, los organismos públicos y las entidades de derecho público vinculados o dependientes y las Universidades públicas, deberán corresponder a alguno de los siguientes tipos:

a) Convenios interadministrativos firmados entre dos o más Administraciones Públicas, o bien entre dos o más organismos públicos o entidades de derecho público vinculados o dependientes de distintas Administraciones públicas, y que podrán incluir la utilización de medios, servicios y recursos de otra Administración Pública, organismo público o entidad de derecho público vinculado o dependiente, para el ejercicio de competencias propias o delegadas.

Quedan excluidos los convenios interadministrativos suscritos entre dos o más Comunidades Autónomas para la gestión y prestación de servicios propios de las mismas, que se regirán en cuanto a sus supuestos, requisitos y términos por lo previsto en sus respectivos Estatutos de autonomía.

b) Convenios intradministrativos firmados entre organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de una misma Administración Pública.

c) Convenios firmados entre una Administración Pública u organismo o entidad de derecho público y un sujeto de Derecho privado.

d) Convenios no constitutivos ni de Tratado internacional, ni de Acuerdo internacional administrativo, ni de Acuerdo internacional no normativo, firmados entre las Administraciones Públicas y los órganos, organismos públicos o entes de un sujeto de Derecho internacional, que estarán sometidos al ordenamiento jurídico interno que determinen las partes.»

El Gobierno considera que el legislador estatal puede establecer una tipología tasada de convenios para la Administración general del Estado, pero no con carácter de norma básica aplicable a todas las administraciones públicas, ya que «el art. 149.1.18 CE no habilita al Estado a restringir la autonomía autonómica y local consagradas constitucionalmente y las potestades autoorganizativas inherentes, que incluyen la de decidir las formas de colaboración y las modalidades de convenios en cada caso adecuados para la satisfacción de los respectivos intereses públicos». Añade que la desconfianza de una utilización desviada de las fórmulas convencionales, que puso de manifiesto la Moción del Tribunal de Cuentas, en ningún caso puede justificar esta laminación de las potestades autoorganizativas autonómicas y locales.

Pese a que una primera lectura del precepto que ahora nos ocupa, fácilmente lleva a entender que los

CVE-DOGC-B-17269093-2017

convenios que pueden firmar las administraciones «deberán corresponder» necesariamente a alguno de los incluidos en la tipología que el mismo precepto detalla y, por lo tanto, que, hipotéticamente, podrían quedar excluidos otros, su finalidad, como resulta de la antes referida Resolución de la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, no es la de restringir la tipología, sino más bien la contraria. Efectivamente, la norma viene a completar las lagunas que, en este ámbito, presentaba la regulación hasta ahora vigente, que omite, por ejemplo, cualquier referencia a los convenios suscritos entre la Administración pública y los organismos públicos o entidades vinculados dependientes, y que tampoco prevé los convenios con los sujetos de derecho privado (hasta ahora, todos estos convenios solo tenían cabida a partir del principio de libertad de pacto que rige los contratos, *ex art.* 25 LCSP).

Hay que recordar, además, que la tipología de convenios que enumera el artículo 47.2 LRJSP, se articula, exclusivamente, por referencia a los sujetos con los que se puede pactar, sin entrar en otras categorizaciones, como podrían ser las que atienden al objeto, a las actuaciones que deben llevarse a cabo o, más genéricamente, a la diferenciación entre convenios de colaboración y cooperación, respecto de las cuales, en principio, la Ley no impone ningún límite más allá de lo que deriva, lógicamente, de que el objeto del convenio pertenezca al ámbito de las respectivas competencias de las administraciones públicas (art. 48.1 LRJSP).

En realidad, la tipificación de los convenios por razón de los sujetos que los pueden suscribir, que hemos dicho que contiene el precepto examinado —si dejamos de lado el caso de los tratados internacionales, acuerdos internacionales administrativos o acuerdos internacionales no normativos, excluidos de la letra *d* del artículo 47.2, que se situarían en el ámbito del artículo 149.1.3 CE—, agota todas las posibilidades de que una administración pública, organismo o entidad pública tienen para suscribir convenios con otros sujetos de derecho. Es decir, por una parte, incluye a cualquier sujeto de derecho público y, por otra, a los de derecho privado. Eso mismo es lo que resulta también, todavía de una forma más clara, del apartado 1 del artículo 48 LRJSP cuando dispone, sin ningún otro matiz, que «[l]as Administraciones Públicas, sus organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes y las Universidades públicas, en el ámbito de sus respectivas competencias, podrán suscribir convenios con sujetos de derecho público y privado».

Dicho de otra manera, lo que hace el artículo 47.2 LRJSP, ante el silencio legal que hay actualmente, es legitimar y dar cabida a las muy diversas opciones de celebración de convenios entre sujetos públicos y privados, en sus relaciones intraadministrativas e interadministrativas, de modo que, en la práctica, no establece ninguna limitación concreta para las comunidades autónomas. Diferente es que el contenido del convenio, como instrumento principal de colaboración, deba estar presidido por el principio de libertad de pactos, sin perjuicio de que deba tener también, como establece el artículo 49 LRJSP, y que el Gobierno no cuestiona (salvo la prórroga del plazo, en la que aludiremos más adelante), un contenido mínimo, susceptible de ser desarrollado por las comunidades autónomas cuando la Administración del Estado no sea una de las partes implicadas, ya que, si lo fuera, este desarrollo deberá limitarse a la actividad interna de la Administración autonómica (art. 177.1 EAC) y no a los convenios en sí mismos. Por tanto, en el caso de los celebrados en el seno de la misma Administración pública autonómica (relaciones intraadministrativas) o entre esta y los entes locales de su territorio, el margen de desarrollo autonómico debe ser lo bastante amplio, dejando de lado que, siempre y en todo caso, como hemos dicho, corresponde al legislador autonómico la regulación de la organización y del procedimiento interno de celebración de dichos convenios (órganos competentes, sujetos responsables, etc.).

En consecuencia, el apartado 2 del artículo 47 de la Ley 40/2015 encuentra amparo en el artículo 149.1.18 CE y no vulnera las competencias de la Generalitat.

B) El artículo 48.3 LRJSP dispone que «[l]a suscripción de convenios deberá mejorar la eficiencia de la gestión pública, facilitar la utilización conjunta de medios y servicios públicos, contribuir a la realización de actividades de utilidad pública y cumplir con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera».

El Gobierno, partiendo de la circunstancia de que los convenios constituyen un instrumento de colaboración interadministrativa de naturaleza voluntaria y, por consiguiente, susceptible de ser utilizado por las administraciones al amparo de sus potestades autoorganizativas, considera que este apartado contiene una relación cerrada de las finalidades legitimadoras de la suscripción de convenios de colaboración que no tiene cobertura en la competencia que el artículo 149.1.18 CE reserva al Estado. De aquí concluye que comporta una vulneración de la autonomía de las comunidades autónomas y de los entes locales para suscribir los convenios que crean adecuados para la satisfacción de los intereses públicos.

No podemos compartir, en este punto, la posición del Gobierno. Efectivamente, el precepto no contiene ninguna relación cerrada de finalidades, en el sentido de que no excluye que las cláusulas de cada convenio puedan tener su propio objetivo (art. 49.c LRJSP), siempre, claro está, que este quede comprendido dentro del ámbito competencial de las administraciones que lo suscriben (art. 49.b LRJSP) y en el que, por esta razón, lógicamente, siempre debe estar implicado el interés público.

Este es el sentido, y no otro, que hay que dar a la expresión del apartado 3, según la cual la suscripción de

CVE-DOGC-B-17269093-2017

convenios deberá «contribuir a la realización de actividades de utilidad pública». Al respecto, vale la pena recordar, a título ilustrativo, que una formulación parecida se contiene en la disposición adicional cuarta de la Ley 26/2010, del 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las administraciones públicas de Cataluña, que, en relación con los convenios que pueden suscribir dichas administraciones, establece que debe estar en el ámbito de las competencias respectivas y «para la consecución de finalidades de interés común».

Igualmente, la referencia que el artículo 48.3 LRJSP contiene a que la suscripción de los convenios debe «facilitar la utilización conjunta de medios y servicios públicos» tampoco permite entender que constituya una lista cerrada de las finalidades legitimadoras de la suscripción de convenios que denuncia el Gobierno, sino que, dado que estos pueden versar sobre cualquier medida o actuación de cooperación, la mencionada previsión solo afectará, como es lógico, a los convenios que, por su naturaleza y finalidad, exijan la mencionada utilización conjunta de medios y servicios. Así lo confirma, por ejemplo, el artículo 47.2 LRJSP cuando, en su letra *a*, en referencia a los convenios interadministrativos, prevé, como mera posibilidad, que se incluya la utilización de medios, servicios y recursos de otra administración u organismo público, para el ejercicio de competencias propias o delegadas.

Finalmente, respecto al deber que los convenios deban mejorar la eficiencia de la gestión pública, entendemos que tampoco puede considerarse propiamente una finalidad de los convenios que excluya a otras, en el sentido que denuncia el Gobierno, sino la traslación, a la presente normativa básica, del principio constitucional de eficacia de la Administración pública, recogido en el artículo 103.1 CE, más genérico, y del artículo 31.2 CE, según el que la programación y ejecución del gasto debe responder a los criterios de eficiencia y economía. De hecho, cuando el precepto que estamos examinando exige que los convenios deben cumplir lo preceptuado por la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, entendemos que incorpora una previsión legítimamente destinada a velar por su cumplimiento. Así lo entendimos también en nuestro DCGE 8/2014, de 27 de febrero (FJ 3.11.B), en relación con el artículo 57.2 LBRL, que establecía una regla muy parecida para la suscripción de convenios y la constitución de consorcios en el ámbito de la Administración local.

A partir de las anteriores consideraciones podemos concluir, pues, que el apartado 3 del artículo 48 de la Ley 40/2015 encuentra amparo en el artículo 149.1.18 CE y no vulnera las competencias de la Generalitat.

C) El artículo 49 LRJSP regula el contenido mínimo de los convenios; su letra *h* incluye:

«Artículo 49. *Contenido de los convenios.*

[...]

h) Plazo de vigencia del convenio teniendo en cuenta las siguientes reglas:

1.º Los convenios deberán tener una duración determinada, que no podrá ser superior a cuatro años, salvo que normativamente se prevea un plazo superior.

2.º En cualquier momento antes de la finalización del plazo previsto en el apartado anterior, los firmantes del convenio podrán acordar unánimemente su prórroga por un periodo de hasta cuatro años adicionales o su extinción.»

El Gobierno cuestiona solo el apartado segundo, al considerar que la limitación de la prórroga a un máximo de cuatro años constituye una regulación acabada que impide a las comunidades autónomas establecer un plazo diferente. Concluye, por tanto, que excede la competencia estatal sobre las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas (art. 149.1.18 CE) y que, consiguientemente, lesiona las competencias de la Generalitat de Cataluña en materia de autoorganización, régimen jurídico de las administraciones públicas de Cataluña y régimen local reconocidas en los artículos 150, 159 y 160 EAC.

Para dar respuesta a las dudas que plantea la solicitud, debemos partir de que el plazo de vigencia del convenio forma parte del contenido mínimo de este y que, tal como admite el Gobierno (al no cuestionar el apartado 1º), la regla según la cual no puede ser superior a cuatro años, a menos que normativamente se fije un plazo superior, resulta adecuada al carácter básico. Eso es así porque, con el único límite de que no pueda haber convenios de carácter indefinido, permite a la Generalitat, en el ámbito de sus competencias respecto de las administraciones públicas catalanas (art. 159.2 EAC) y en las relaciones con los entes locales (art. 160.1.a EAC) aprobar las normas correspondientes para desarrollar políticas propias y fijarles un plazo diferente.

No puede decirse lo mismo, en cambio, del apartado segundo, ya que para la duración de la prórroga que puedan acordar los firmantes del convenio no admite la misma posibilidad de modulación que en el caso de su plazo inicial, que, como hemos visto, puede ser superior a los cuatro años si así se establece normativamente. Es decir, aparte de no encontrar correspondencia con la opción prevista en el número primero de esta misma letra *h*, a la que nos acabamos de referir, en este caso el carácter cerrado de la base respecto de la prórroga impide que la Generalitat opte por regular unos convenios en los que, por su naturaleza, contenido o finalidad, las partes puedan valorar y, si procede, acordar que la consecución completa y efectiva de objetivos o su

CVE-DOGC-B-17269093-2017

mantenimiento en el tiempo requieren una vigencia más dilatada de la prórroga que los cuatro años taxativamente previstos.

En consecuencia, el inciso «por un periodo de hasta cuatro años adicionales» del párrafo segundo de la letra *h* del artículo 49 de la Ley 40/2015 no encuentra amparo en el artículo 149.1.18 CE y vulnera las competencias de la Generalitat previstas en los artículos 159.2 y 160.1.a EAC.

D) El artículo 52 LRJSP, bajo la rúbrica «Efectos de la resolución de los convenios» regula también la extinción por cumplimiento y lo hace, textualmente, con la siguiente redacción:

«Artículo 52. *Efectos de la resolución de los convenios.*

1. El cumplimiento y la resolución de los convenios dará lugar a la liquidación de los mismos con el objeto de determinar las obligaciones y compromisos de cada una de las partes.

2. En el supuesto de convenios de los que deriven compromisos financieros, se entenderán cumplidos cuando su objeto se haya realizado en los términos y a satisfacción de ambas partes, de acuerdo con sus respectivas competencias, teniendo en cuenta las siguientes reglas:

a) Si de la liquidación resultara que el importe de las actuaciones ejecutadas por alguna de las partes fuera inferior a los fondos que la misma hubiera recibido del resto de partes del convenio para financiar dicha ejecución, aquella deberá reintegrar a estas el exceso que corresponda a cada una, en el plazo máximo de un mes desde que se hubiera aprobado la liquidación.

Transcurrido el plazo máximo de un mes, mencionado en el párrafo anterior, sin que se haya producido el reintegro, se deberá abonar a dichas partes, también en el plazo de un mes a contar desde ese momento, el interés de demora aplicable al citado reintegro, que será en todo caso el que resulte de las disposiciones de carácter general reguladoras del gasto público y de la actividad económico-financiera del sector público.

b) Si fuera superior, el resto de partes del convenio, en el plazo de un mes desde la aprobación de la liquidación, deberá abonar a la parte de que se trate la diferencia que corresponda a cada una de ellas, con el límite máximo de las cantidades que cada una de ellas se hubiera comprometido a aportar en virtud del convenio. En ningún caso las partes del convenio tendrán derecho a exigir al resto cuantía alguna que supere los citados límites máximos.

3. No obstante lo anterior, si cuando concurra cualquiera de las causas de resolución del convenio existen actuaciones en curso de ejecución, las partes, a propuesta de la comisión de seguimiento, vigilancia y control del convenio o, en su defecto, del responsable del mecanismo a que hace referencia la letra *f*) del artículo 49, podrán acordar la continuación y finalización de las actuaciones en curso que consideren oportunas, estableciendo un plazo improrrogable para su finalización, transcurrido el cual deberá realizarse la liquidación de las mismas en los términos establecidos en el apartado anterior.»

La solicitud del Gobierno entiende que las reglas de resolución de los convenios llegan a un grado de detalle propio, incluso, de un reglamento, que no deja ningún espacio al desarrollo autonómico y, por tanto, excede el ámbito competencial que el artículo 149.1.18 CE atribuye al Estado sobre las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas.

El precepto aquí examinado establece, en el apartado primero, un principio que debemos considerar básico en el derecho de los convenios administrativos, como es que, extinguido el convenio, por el motivo que sea, debe procederse a su liquidación, evitando de esta manera que pueda producirse un enriquecimiento injustificado para alguna de las partes. En consecuencia, debemos considerar que el apartado 1 del artículo 52 LRJSP encuentra amparo en el artículo 149.1.18 CE y que, consiguientemente, no vulnera las competencias de la Generalitat.

Respecto al apartado 2, que regula cuestiones que afectan a aspectos del régimen de los convenios como instrumentos característicos del derecho de organización, que hasta ahora carecían de regulación y por ello había que acudir a la aplicación de una diversidad de principios dispersos por el ordenamiento administrativo, resulta suficiente su simple lectura para constatar que lo hace de una forma tan minuciosa y exhaustiva que no deja espacio significativo suficiente para que las comunidades autónomas puedan desplegar las potestades de desarrollo legislativo que tienen estatutariamente reconocidas. En el caso de la Generalitat de Cataluña, impide cualquier tipo de desarrollo de lo que es básico y vulnera la competencia compartida que le atribuye el artículo 159.2 EAC respecto al ámbito del régimen jurídico de las administraciones públicas catalanas.

Así, pese a que el primer inciso del apartado 2, que establece el principio de conformidad con lo que se haya pactado, como criterio básico para determinar cuándo debe entenderse cumplido un convenio del que derivan compromisos financieros, no merece, en nuestra opinión, ningún reproche de inconstitucionalidad, dado que se limita a recoger un principio general que pertenece a la propia naturaleza del derecho convencional y

CVE-DOGC-B-17269093-2017

contractual, no puede decirse lo mismo de las reglas de liquidación que a continuación determina. En efecto, estas últimas tienen un nivel tan elevado de detalle que constituyen una regulación acabada de los criterios de liquidación, tal como resulta de que, incluso, llegan a establecer el plazo concreto en el que deberá reintegrarse el exceso, a fijar los intereses moratorios aplicables al reintegro y a determinar el momento a partir del que dichos intereses empiezan a devengarse (letra *a*).

En el mismo sentido, la letra *b* establece incluso el plazo en el que deberán abonar la diferencia el resto de partes del convenio, cuando de la liquidación resulta que el gasto ha sido superior a los fondos que se han recibido. Este grado de detalle desborda el ámbito constitucionalmente reservado a lo que es básico en esta materia.

Por el contrario, entendemos que el apartado 3, referido, como hemos visto, a la resolución de los convenios cuando todavía hay actuaciones en curso de ejecución, al prever que las partes pueden acordar la continuación o la finalización de las actuaciones en curso que consideren oportunas, estableciendo un plazo improrrogable para su finalización, sí que tiene carácter básico. En efecto, constituye un mínimo común normativo para todas las administraciones, que, en este caso, se basa en el principio de autonomía de la voluntad, que, según ya ha quedado dicho, es intrínseco a la naturaleza que es propia del derecho convencional.

De las anteriores consideraciones podemos concluir que, en lo que se refiere a los convenios suscritos entre las administraciones públicas catalanas, la atribución del carácter básico al artículo 52.2 de la Ley 40/2015, a partir del inciso «teniendo en cuenta las siguientes reglas: a) [...] b) [...]» no encuentra amparo en el artículo 149.1.18 CE y vulnera las competencias de la Generalitat previstas en el artículo 159.2 EAC.

E) Finalmente, el último de los preceptos cuestionados del capítulo VI del título preliminar, el artículo 53 LRJSP, prevé que unos concretos convenios deben remitirse al Tribunal de Cuentas o al órgano externo de fiscalización de la comunidad autónoma, según corresponda. Específicamente, este precepto dispone lo siguiente:

«Artículo 53. *Remisión de convenios al Tribunal de Cuentas.*

1. Dentro de los tres meses siguientes a la suscripción de cualquier convenio cuyos compromisos económicos asumidos superen los 600.000 euros, estos deberán remitirse electrónicamente al Tribunal de Cuentas u órgano externo de fiscalización de la Comunidad Autónoma, según corresponda.
2. Igualmente se comunicarán al Tribunal de Cuentas u órgano externo de fiscalización de la Comunidad Autónoma, según corresponda, las modificaciones, prórrogas o variaciones de plazos, alteración de los importes de los compromisos económicos asumidos y la extinción de los convenios indicados.
3. Lo dispuesto en los apartados anteriores se entenderá sin perjuicio de las facultades del Tribunal de Cuentas o, en su caso, de los correspondientes órganos de fiscalización externos de las Comunidades Autónomas, para reclamar cuantos datos, documentos y antecedentes estime pertinentes con relación a los contratos de cualquier naturaleza y cuantía.»

El órgano solicitante cuestiona, por una parte, que una ley ordinaria pueda asignar una nueva función al Tribunal de Cuentas para fiscalizar los convenios que superen los 600.000 euros, ya que, según el artículo 136.4 CE, sus funciones las deberá determinar una ley orgánica; y por otra considera «muy cuestionable que el art. 149.1.18 CE dé cobertura al legislador estatal para someter a fiscalización puntual, y dentro del plazo de tres meses desde su suscripción, los convenios formalizados por las comunidades autónomas que comporten compromisos económicos superiores a los 600.000 euros».

Respecto a la primera de las dudas planteadas, hay que retener que el propio artículo 136 CE, que concibe al Tribunal de Cuentas como fiscalizador supremo de las cuentas y la gestión económica del Estado y, a la vez, también del sector público, prevé, en el apartado 2, que las cuentas del sector público estatal deben rendirse al referido Tribunal, que los censurará. Siendo así, en la medida en que los convenios firmados por la Administración general del Estado, sus organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes sean generadores de gasto, quedarán también sometidos a la disciplina y exigencias de las finanzas públicas, ahora con una previsión legal específica que determina sus requisitos.

Ello significa que, cuando se den los presupuestos legalmente previstos, deberá controlarse la imputación presupuestaria que se prevea, el procedimiento de gestión de los gastos, los aspectos contables y su justificación, entre otros aspectos. En este sentido, es constitucionalmente legítimo que, de conformidad también con lo establecido en el artículo 9 de la Ley orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, el legislador prevea que, cuando los compromisos asumidos por los convenios sean superiores a una determinada cantidad, queden sometidos al control del mencionado órgano, ya que encuentra amparo en el artículo 136.2 CE.

Se trata de una obligación análoga a la prevista en los artículos 39 y 40 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de funcionamiento del Tribunal de Cuentas, y también en el artículo 29 del Real decreto legislativo 3/2011, de 14

CVE-DOGC-B-17269093-2017

de noviembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de contratos del sector público que, con los mismos requisitos que ahora se reproducen para los convenios, establece la obligación de remitir al referido Tribunal la información sobre contratos suscritos por las entidades del sector público.

En conclusión, el apartado 1 del artículo 53 LRJSP, en la obligación que impone a la Administración general del Estado, sus organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes, de remitir al Tribunal de Cuentas los convenios en los que se asuman compromisos que superen los 600.000 euros, es constitucionalmente legítimo y no vulnera la reserva de ley orgánica (art. 81 en relación con el art. 136.4 CE).

El apartado 2 encuentra igualmente amparo en el artículo 136.2 CE cuando establece la obligación de comunicar, al mismo Tribunal de Cuentas, las modificaciones, prórrogas y cambios de plazo, las cuantías o los compromisos económicos asumidos.

Establecido lo anterior, corresponde ahora examinar estos dos mismos apartados, pero en lo que se refieren a la imposición, con carácter básico, a las administraciones autonómicas y locales y a sus órganos o entidades públicas vinculadas o dependientes de estos mismos deberes de remisión (apdo. 1) y comunicación (apdo. 2) al órgano externo de fiscalización de la comunidad autónoma.

Entendemos que el establecimiento de los mencionados deberes constituye un mínimo común normativo para todas las administraciones, basado en el principio de eficiencia de la gestión económica del sector público (art. 31.2 CE). En este sentido, la previsión de controlar y fiscalizar los convenios encaja también con lo dispuesto en el artículo 80.1 EAC, que concibe a la Sindicatura como un órgano fiscalizador del sector público de Cataluña, y con el artículo 3.b de la Ley 18/2010, del 7 de junio, de la Sindicatura de Cuentas, que, de acuerdo con la mencionada previsión estatutaria, también establece que el sector público de Cataluña queda sometido al control de este órgano estatutario. La fijación de una cuantía mínima, de 600.000 euros, a partir de la cual nace la mencionada obligación de fiscalización, debe considerarse básica, ya que permite a la Generalitat su desarrollo estableciendo, por ejemplo, controles más estrictos. De hecho, hay que indicar, a título ilustrativo, que esta es una previsión que, por otra parte, en los mismos términos y también con carácter básico, se contiene en el antes mencionado artículo 29 del Texto refundido de la Ley de contratos del sector público.

Las anteriores consideraciones permiten concluir, pues, que el artículo 53 de la Ley 40/2015 encuentra amparo en el artículo 149.1.18 CE y no vulnera las competencias de la Generalitat de Cataluña.

#### *Sexto. El examen de los artículos relativos a los delegados del Gobierno en las comunidades autónomas*

Corresponde abordar ahora el examen de los preceptos que se incluyen en la sección segunda del capítulo III, del título I, de la Ley 40/2015, referidos a los delegados del Gobierno en el territorio de las respectivas comunidades autónomas: artículos 72.2 y 73.1.e, número 2.º.

A) En primer lugar, examinaremos el apartado 2 del artículo 72, según el que:

«Artículo 72. *Los Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas.*

[...]

2. Los Delegados del Gobierno dirigirán y supervisarán la Administración General del Estado en el territorio de las respectivas Comunidades Autónomas y la coordinarán, internamente y cuando proceda, con la administración propia de cada una de ellas y con la de las Entidades Locales radicadas en la Comunidad.»

El Gobierno de la Generalitat considera que se trata de una medida centralizadora, porque consagra una posición jerárquicamente superior de la Administración general del Estado respecto de la Administración de la Generalitat, que no parece tener amparo en los artículos 154 CE y 149.1.18 CE, y que podría vulnerar la competencia exclusiva de la Generalitat de Cataluña en materia de autoorganización (art. 150 EAC) y de régimen local (art. 160.1 EAC).

Duda, concretamente, de que el artículo 154 CE habilite al Estado para otorgar a los delegados del Gobierno una función genérica de coordinación de las organizaciones administrativas autonómicas y locales (como, según su opinión, estaría haciendo el art. 72.2 LRJSP), ya que no hay una competencia de coordinación general del Estado. Eso, añade, situaría a las comunidades autónomas en una posición de dependencia jerárquica respecto de la Administración general del Estado, que resulta incompatible con el sistema de descentralización política y con el principio de competencia que, conforme a la Constitución, rige las relaciones entre el Estado y las comunidades autónomas. Por este motivo, concluye que el artículo 72.2 LRJSP habría incurrido en un exceso competencial lesivo de la autonomía organizativa autonómica y local.

El examen de las dudas que plantea la solicitud, tanto respecto de este precepto como del artículo 73, al que después nos referiremos de forma específica, hemos de realizarlo analizando, primeramente, la posición

CVE-DOGC-B-17269093-2017

institucional que el artículo 154 CE reserva para los delegados del Gobierno en el territorio de la comunidad autónoma, así como la jurisprudencia constitucional que se refiere a ello.

Por una parte, es indudable que el artículo 154 CE habilita a los delegados del Gobierno para dirigir y, por lo tanto, para coordinar internamente todos los servicios de la Administración civil periférica del Estado, de modo que puedan amoldarse mejor a la específica configuración de la comunidad autónoma. Pero, en cambio, por otra, la referencia a la coordinación que este mismo precepto constitucional contiene respecto de la Administración autonómica no puede entenderse como aquella potestad 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.ª).

En este sentido, como expondremos con más detalle en el último fundamento jurídico, la jurisprudencia constitucional ha señalado que la coordinación del Estado se vincula con la función legislativa que este tiene atribuida de forma diferente por los títulos competenciales del artículo 149.1 CE. Para decirlo resumidamente, como complemento de las bases, como inherente a una potestad normativa plena o como función específica en un determinado ámbito sectorial. Por lo demás, podemos añadir también las facultades de control o tutela sobre las funciones ejecutivas o de gestión que ejerzan los órganos de las comunidades autónomas en relación con competencias delegadas por el Estado en la comunidad, que podrían derivar del artículo 150.2 CE.

Así lo ha concretado el Tribunal Constitucional, por ejemplo, en el ámbito de la protección civil, cuando ha afirmado que no solo corresponde al delegado del Gobierno, en ejercicio de la función de coordinación que el artículo 154 CE le asigna en relación con las comunidades autónomas, «dirigir la Administración del Estado radicada en el territorio de la Comunidad Autónoma», sino también «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 diciembre, FJ 7).

Por lo tanto, en el artículo 154 CE, la coordinación «con la Administración propia de la Comunidad» tiene una significación más general, que no se identifica necesariamente con la específica función de dirección e imposición de criterios que la define, sino con el conjunto de actividades de interrelación y de adaptación mutua que persiguen la coherencia y la actuación armónica de varios entes u órganos. Como, de forma más detallada, expondremos en el fundamento jurídico octavo, este mismo sentido genérico o polivalente es el que le da el artículo 103.1 CE, donde se entiende que la referencia a la coordinación incluye, de forma implícita (para ser inherentes a la globalidad misma del modelo constitucional) los principios de cooperación y de colaboración.

Dicho esto, es evidente, por otra parte, que el delegado del Gobierno, concebido actualmente como la cúspide de la Administración periférica del Estado, que representa al Gobierno en el territorio de la comunidad autónoma (art. 22 LOFAGE), no tiene ninguna posición de autoridad ni de dirección sobre la comunidad autónoma que le legitime para ejercer facultades generales de coordinación en el sentido propio expresado. De aquí que se coincida en interpretar que el artículo 154 CE presupone que, por parte del delegado del Gobierno, no puede haber ninguna imposición ni interferencia en el ejercicio de las competencias de la comunidad autónoma, sino que, como decíamos, las relaciones entre esta y la Administración del Estado han de transitar por la vía de la colaboración y la cooperación. Y eso puede tener una especial relevancia cuando se trate de competencias concurrentes, estatales y autonómicas, cuya articulación sea necesaria.

En definitiva, si bien de los artículos 103 y 154 CE se deduce una obligación de colaboración entre las comunidades autónomas y el delegado del Gobierno, eso no implica en ningún caso que este tenga la capacidad para imponer actuaciones cuando aquellas ejerzan sus competencias. Es decir, como cualquier otro órgano estatal, solo podría ejercer funciones de coordinación en sentido propio o estricto con la Administración de la comunidad autónoma en los casos en que, correspondiendo al Estado por razón del título competencial, le hayan sido específicamente atribuidas.

Sin que deba añadirse ninguna otra argumentación, entendemos que las mismas consideraciones que acabamos de hacer sobre el artículo 154 CE son plenamente trasladables al apartado 2 del artículo 72 LRJSP, ya que su formulación (a excepción del último inciso, referido a la coordinación con las administraciones locales radicadas en la comunidad autónoma, que analizaremos más adelante) coincide, casi de forma literal, con la del mencionado artículo 154 CE. A partir de aquí, llegamos a una primera conclusión: el artículo 72.2 LRJSP no implica ninguna atribución genérica y global al delegado del Gobierno de funciones de coordinación entre la Administración periférica del Estado y la de la Generalitat de Cataluña, sino que se limitan a «cuando proceda», es decir, a los ámbitos de actuación material en los que el Estado tenga constitucionalmente reconocida dicha facultad.

En relación con el segundo aspecto cuestionado, el relativo a que la Constitución no le reconoce facultades

CVE-DOGC-B-17269093-2017

coordinadoras respecto de los entes locales, debemos remitirnos a lo que hemos dicho en el fundamento jurídico segundo respecto de la naturaleza bifronte del régimen jurídico de la Administración local. Efectivamente, la posibilidad de una relación directa entre el Estado y las corporaciones locales y entre estas y las comunidades autónomas (STC 331/1993, de 12 de noviembre, FJ 3.B) permite también que, dado el caso, el Estado —y a partir de aquí, si así se establece, el delegado del Gobierno— pueda acudir a instrumentos de coordinación con los entes locales que, de conformidad con el artículo 140.2 LRJSP, se rigen por la legislación básica en materia de régimen local. En este sentido, el artículo 10 LBRL dispone que la coordinación de las competencias de las entidades locales entre sí y, especialmente, con las de las restantes administraciones públicas, procede cuando las actividades o servicios locales trascienden el interés propio de las correspondientes entidades, inciden o condicionan relevantemente los de dichas administraciones o son concurrentes o complementarios de los de estas, y también para asegurar el cumplimiento de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Todo esto, aparte de la excepcionalísima intervención del delegado del Gobierno que prevé el artículo 67 LBRL, en cuanto a la posibilidad de suspender los acuerdos tomados por una entidad local cuando atenten gravemente contra el interés general.

Por otra parte, debemos hacer notar, aunque solo sea a título ilustrativo, que la misma Ley que estamos examinando incluye, en el número 2, letra c, del artículo 73.1 LRJSP, relativo a las funciones de «coordinación y colaboración con otras administraciones públicas», sin que haya sido cuestionado por la solicitud, las funciones de coordinación de los delegados del Gobierno «con las correspondientes entidades locales», reproduciendo, en este punto, lo que se contiene en el aún vigente artículo 22.2 LOFAGE.

Por todo lo anterior, podemos concluir que el apartado 2 del artículo 73 de la Ley 40/2015 no vulnera la Constitución ni el Estatuto.

B) Seguidamente, llevaremos a cabo el análisis del artículo 73.1, letra e, 2.º. Este artículo, en su apartado 1, sistematiza las competencias de los delegados del Gobierno en las comunidades autónomas en cinco categorías: a) dirección y coordinación de la Administración general del Estado y sus organismos públicos; b) información de la dirección del Gobierno e información a los ciudadanos; c) coordinación y colaboración con otras administraciones públicas, y e) políticas públicas. Dentro de esta última competencia, el número 2.º, que es el específicamente cuestionado por la solicitud, les faculta para:

«Proponer ante el Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas las medidas precisas para evitar la duplicidad de estructuras administrativas, tanto en la propia Administración General del Estado como con otras Administraciones Públicas, conforme a los principios de eficacia y eficiencia.»

El Gobierno de la Generalitat, tras indicar que este precepto, de acuerdo con lo establecido en la disposición adicional decimocuarta de la Ley, no tiene carácter básico y que se aplica exclusivamente a la Administración general del Estado y al sector público estatal, argumenta que atribuye al delegado del Gobierno «competencias que se proyectan sobre las administraciones autonómicas y locales que no parecen respetar el principio de competencia en que deben basarse las relaciones del delegado del Gobierno con la Administración de la Generalitat».

Debemos iniciar nuestro juicio sobre este artículo destacando la relación que tiene con el artículo 5.4 de esta misma Ley objeto de dictamen en el fundamento jurídico tercero, del que podríamos decir que es su correlativo, en el sentido que el precepto ahora examinado es una consecuencia directa de él, en la medida en que su finalidad es que el delegado del Gobierno vele por evitar las duplicidades de estructuras administrativas desde su perspectiva de órgano superior de la Administración periférica estatal. En efecto, lo faculta para proponer las medidas precisas para enmendar dicha duplicidad en dos supuestos diferentes, en los que la Administración del Estado siempre es parte implicada: por una parte, se refiere a la duplicidad interna, es decir, la que se produce en el seno de esta misma Administración y, por otra, a la que pueda incurrir «con» otras administraciones públicas. En ambos casos, sin embargo, se trata de medidas que el delegado propone al Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas a fin de que la Administración del Estado suprima la estructura duplicada.

Pero es que aunque se pudiera entender, como parece desprenderse de la solicitud, que la propuesta de medidas se refiere a las estructuras administrativas duplicadas en otra Administración diferente del estatal, el precepto debería ser considerado igualmente constitucional. Y esto es así porque la posibilidad de proponer a un órgano superior de la Administración del Estado las medidas precisas para evitar las duplicidades en que hipotéticamente pudiera incurrir, por ejemplo, una Administración autonómica, no tiene, por sí sola, ninguna proyección inmediata ni directa sobre las competencias de esta. Efectivamente, el delegado del Gobierno, como ya hemos indicado, es un órgano que se circunscribe a la organización interna de la Administración del Estado y que no afecta, en absoluto, a la autonomía de los entes territoriales, ya sean las comunidades autónomas o los entes locales. En este sentido, está claro que no puede inmiscuirse en la autonomía organizativa de la Generalitat ni, aun menos, imponerle a esta estructura institucional o administrativa alguna, de modo que las medidas propuestas para resolver la duplicidad de estructuras administrativas autonómicas necesariamente deben entenderse referidas al control jurisdiccional, muy especialmente el que proporciona la justicia

CVE-DOGC-B-17269093-2017

constitucional a través de la impugnación de la norma legal o reglamentaria de creación del órgano que incurra en aquella duplicación.

Por otra parte, no debemos olvidar que la duplicación de órganos en la misma Administración autonómica constituiría, en su caso, la vulneración de una norma básica estatal (el referido art. 5.4 LRJSP) y, por consiguiente, el precepto susceptible de ser aplicado sería el artículo 73.1.d.3.º LRJSP, que faculta al delegado del Gobierno para velar por las competencias atribuidas competencialmente al Estado y por la aplicación correcta de su normativa. A partir de aquí, estaría legitimado para promover o interponer, según corresponda, conflictos de atribuciones, recursos y otras acciones legalmente procedentes.

En consecuencia, el número segundo de la letra e del artículo 73.1 de la Ley 40/2015 no vulnera las competencias de la Generalitat.

*Séptimo. El examen de los artículos relativos a la Administración institucional*

En el presente fundamento jurídico analizaremos y obtendremos las correspondientes conclusiones sobre los preceptos inseridos en el título II de la Ley 40/2015, del sector público institucional, y concretamente, del capítulo I, artículos 81 a 83, en los que se establecen los principios y el inventario del sector público institucional, así como del capítulo IV, artículos 118 a 128, en materia de consorcios. En relación con los artículos 129 y 134, también solicitados, debemos decir, ya aquí, que no los examinaremos propiamente como tales, dado que el objeto de su regulación son las fundaciones del sector público estatal. Sin embargo, nos referiremos a ellos, en la medida en que el artículo 81.3 se remite a los mismos a la hora de establecer su aplicación al sector público autonómico y local.

A) En primer lugar, y visto que el conjunto de preceptos que siguen a continuación tienen en común su conexión con el sector público institucional, realizaremos, ante todo, una breve mención a las especificidades del parámetro constitucional y estatutario que les es de aplicación. En este sentido, y a modo de resumen, debemos recordar que la llamada Administración institucional o también Administración instrumental es, a grandes rasgos, el conjunto de organizaciones y entidades de las que se sirven los poderes y las administraciones territoriales para cumplir determinadas funciones de servicio público o de intervención administrativa. Su origen, marcado por el fenómeno conocido por la doctrina como la «huida del derecho administrativo», obedecía, fundamentalmente, a la necesidad de buscar fórmulas más ágiles de actuación que permitieran hacer frente a un papel creciente de las administraciones fuera de los ámbitos tradicionales, es decir, los vinculados a sectores de naturaleza empresarial o económica.

Sin un ánimo exhaustivo, que excedería el objeto de este Dictamen, nos basta con recordar que la Administración institucional está formada por una pluralidad diversa de entes caracterizados, principalmente, por no tener una base territorial, y por gozar de una personalidad jurídica diferenciada de la Administración de la que dependen, lo que comporta que tengan autonomía de gestión y un patrimonio propio. Y, generalmente, se constituyen para servir a la consecución de unas finalidades públicas concretas, bajo una forma, teóricamente, más eficiente. Precisamente por esta razón, su tipología, que se ha ido ampliando a lo largo del tiempo, es bastante variada y está en constante evolución, siendo los más comunes: los organismos autónomos, las empresas públicas, las entidades públicas dependientes o vinculadas a cualquiera de las administraciones públicas, para el ejercicio de potestades administrativas, los consorcios, las autoridades administrativas independientes, así como otras entidades creadas por ley.

Sea como sea, resulta claro que la Administración institucional o instrumental, en la medida en que forma parte de la organización de las administraciones públicas y que ejerce potestades administrativas, se incluye en el parámetro constitucional y estatutario del régimen jurídico de las administraciones públicas (arts. 149.1.18 CE y 159 EAC), que ha sido expuesto en el fundamento jurídico segundo, sin perjuicio de las especificidades que, si procede, mencionaremos con ocasión del estudio de los preceptos cuestionados. Corresponde, por lo tanto, al legislador estatal el diseño, con carácter de mínimo común para todas las administraciones públicas del Estado, de la precitada administración. Es decir, el título competencial comprende los rasgos principales de su régimen jurídico que, como sabemos, debe dejar un margen de desarrollo suficiente a las comunidades autónomas, y que, además, debe ser más amplio cuanto menos afecten estas bases a los derechos de los ciudadanos.

B) En este primer apartado, examinaremos los precitados artículos 81 a 83 de la Ley, respecto de los que el Gobierno considera que vulneran las competencias de autoorganización de la Generalitat, en la medida en que contienen varias normas que desbordan el alcance material de las bases estatales sobre el régimen jurídico de las administraciones públicas *ex* artículo 149.1.18 CE.

a) En cuanto al artículo 81 LRJSP, los reproches se centran en los apartados 2 y 3, que disponen:

«Artículo 81. *Principios generales de actuación.*

[...]

2. Todas las Administraciones Públicas deberán establecer un sistema de supervisión continua de sus entidades dependientes, con el objeto de comprobar la subsistencia de los motivos que justificaron su creación y su sostenibilidad financiera, y que deberá incluir la formulación expresa de propuestas de mantenimiento, transformación o extinción.

3. Los organismos y entidades vinculados o dependientes de la Administración autonómica y local se regirán por las disposiciones básicas de esta ley que les resulten de aplicación, y en particular, por lo dispuesto en los Capítulos I y IV y en los artículos 129 y 134, así como por la normativa propia de la Administración a la que se adscriban.»

Sobre el apartado 1, su contenido, en nuestra opinión, es de mínimos, en el sentido que establece una obligación de control y seguimiento de carácter básico o nuclear de las administraciones respecto de las entidades institucionales que creen, el cual entendemos que deriva del mismo artículo 103.1 CE (principio de eficiencia). En esta línea, resulta evidente que la revisión periódica de la creación de organismos instrumentales, desde el punto de vista de su utilidad y sostenibilidad, es un mecanismo razonable, al mismo tiempo que elemental para el cumplimiento de dicho principio constitucional. Por otro lado, la exigencia concreta de sostenibilidad también constituye una manifestación de los principios de estabilidad y sostenibilidad financiera que derivan de los artículos 31.2 y 135 CE y vinculan todas las administraciones públicas en los términos establecidos en la Ley orgánica 2/2012.

Por lo tanto, y a la vez también precisando que las propias dudas de la Generalitat son bastante difusas, consideramos que la prescripción que contiene se insiere en el título competencial estatal de las bases del régimen jurídico de las administraciones *ex* artículo 149.1.18 CE, interpretado según la jurisprudencia constitucional (por todas, STC 50/1999), y no vulnera las competencias previstas en el artículo 159 EAC.

Respecto al apartado tercero, antes de nada debemos subrayar la deficiente técnica legislativa utilizada, que dificulta la delimitación de su alcance material de aplicación, en la medida en que incluye, a la vez, legislación básica, normativa propia de la Administración del Estado, así como remisiones *in totum* a varias disposiciones sectoriales. Dicho esto, intentaremos acotarlo a fin de poder examinarlo desde la perspectiva competencial.

Sobre el inciso inicial y la remisión a las «disposiciones básicas de esta Ley», no plantea problemas ya que alude a los artículos que el propio texto tipifica como básicos *ex* título 149.1.18 CE. Respecto de la remisión a la aplicación a los organismos y entidades autonómicos y locales del capítulo I, del título II, es decir, a los principios generales de actuación del sector público institucional y el inventario de entidades, nos hemos remitir a las conclusiones que emitimos en este fundamento jurídico con motivo de los artículos 81.1, 82 y 83.

Y respecto de la referencia al capítulo IV, debemos realizar las siguientes consideraciones: empezaremos indicando que la remisión a los artículos 109 y 110, que regulan las autoridades administrativas independientes de ámbito estatal (cap. IV), de modo que sean aplicables a las autonómicas y las locales, nos parece una técnica inadecuada vista su imprecisión en cuanto a los aspectos que son trasladables al ámbito no estatal, así como por la confusión que puede generar respecto de la potencial superposición con la normativa propia autonómica y local. Expresada esta opinión sobre su configuración, debemos señalar que el contenido material del artículo 109, en cuanto a la definición y caracterización de las autoridades administrativas independientes, es un contenido mínimo propio de las bases estatales: creación por ley, independencia funcional, funciones de regulación o supervisión, separación e independencia de intereses comerciales o empresariales, así como de denominación formal a efectos de su identificación. De conformidad con lo mencionado, no observamos tachas de inconstitucionalidad ni de vulneración de las competencias del Estatuto.

En cuanto al artículo 110 LRJSP, relativo a su régimen jurídico, debemos criticar con severidad, como hemos dicho inicialmente, el confuso sistema de remisiones que contiene, con la cita extensa y heterogénea de todo tipo de leyes que deben ser trasladadas al sector público no estatal: las leyes de creación de los diversos órganos, la legislación sectorial de los diferentes sectores y ámbitos que sean objeto de la regulación o el control de los distintos órganos, la ley de procedimiento administrativo común, la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, general presupuestaria, la cual, por cierto, es de aplicación exclusiva a la Administración del Estado (art. 1), el Real decreto legislativo 3/2011, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de contratos del sector público, y la Ley 33/2003 de 3 de noviembre, del patrimonio de las administraciones públicas, así «como el resto de las normas de derecho administrativo general y especial que le sea de aplicación». Y, «[e]n defecto de norma administrativa, se aplicará el derecho común». Finalmente, el apartado 2 establece la sujeción al principio de estabilidad financiera, de conformidad con la Ley orgánica 2/2012, de 27 de abril.

Esta técnica, así establecida, tiene poco sentido, ya que en buena medida es una remisión a la parte general del ordenamiento del derecho administrativo casi en su integridad, dependiendo del ámbito de actuación de los diferentes organismos independientes. Sin embargo, de su literalidad, en sentido estricto, no podemos deducir un motivo de inconstitucionalidad, porque las referencias que contiene a la precitada legislación son válidas y,

CVE-DOGC-B-17269093-2017

a pesar de la evidente complejidad de la tarea de identificación de la normativa aplicable en cada caso, este proceso interpretativo es posible. Dicha circunstancia, pese a su defectuosa metodología, no nos permite apreciar una tacha de inconstitucionalidad por un motivo como sería el de la inseguridad jurídica que, como sabemos, es objeto de una doctrina que, para su declaración, requiere de la superación de un test de enjuiciamiento muy estricto. Por otra parte, el exceso de bases también resulta difícil de incluir, porque formalmente el artículo en cuestión no las amplía más allá de las que la misma Ley 40/2015 prescribe o de las que la legislación citada en este precepto ya prevé en sus respectivos articulados.

Ahora bien, dicho esto, debemos recordar que la Generalitat, además de la potestad de autoorganización que deriva de su autonomía y que le permite crear los entes que integran su sector público institucional (art. 150 EAC), podrá también desarrollar una normativa propia, en ejercicio del artículo 159 EAC, aplicable a todas las administraciones públicas catalanas, incluidas las locales (art. 160 EAC), si bien teniendo en consideración las bases estatales sobre el régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento común, así como del sector económico o de la actividad correspondiente en que deba operar el organismo o entidad administrativa creada.

Finalmente, haremos algunas consideraciones ulteriores sobre la remisión a los artículos 129 y 134, que también incluye el apartado 3 del artículo 81. Respecto de la aplicación a las fundaciones públicas autonómicas y locales de la regulación del sector estatal, concretamente lo relativo a los criterios de adscripción establecidos en el artículo 129.2, creemos que vulnera las competencias de la Generalitat *ex* artículo 150 y 159 EAC y desborda las bases estatales del régimen jurídico de las administraciones públicas *ex* artículo 149.1.18 CE, en los mismos términos y por idénticos motivos que el supuesto del artículo 120, apartado 2 (régimen de adscripción de consorcios), de esta misma Ley. Así, nos remitimos al razonamiento que se expone detalladamente en este fundamento jurídico, con motivo de su examen. En último lugar, sobre la remisión al artículo 134, relativo a la caracterización del protectorado de las fundaciones del sector público, si tomamos en consideración, por una parte, que las bases estatales también pueden comprender la figura de las fundaciones públicas, como Administración institucional que son, y, por otra, que su contenido material es efectivamente de mínimos (la función de control corresponde a la Administración de adscripción) debemos descartar su posible inconstitucionalidad y antiestatutaria.

En consecuencia, concluimos que la remisión que establece el apartado 3 del artículo 81 de la Ley 40/2015 al artículo 129, apartado 2, de la misma Ley, como elemento básico del régimen jurídico de las fundaciones públicas estatales aplicable a las de tipo autonómico y local, es contraria a las competencias de la Generalitat previstas en los artículos 150, 159 y 160 EAC, y no encuentra amparo en el artículo 149.1.18 CE.

b) En relación con el artículo 82 LRJSP, por el que se regula el inventario de entidades del sector público estatal, autonómico y local, el Gobierno acepta la norma sobre el registro estatal del sector público estatal, autonómico y local, y no cuestiona su existencia, en la medida en que responde al principio de cooperación, pero, por el contrario, considera que el carácter obligatorio de las inscripciones que prescribe vulnera las competencias de la Generalitat en la medida en que desborda la habilitación que confieren las bases estatales.

Sobre la capacidad del Estado para crear registros unificados para el conjunto de las administraciones públicas, con el objetivo de obtener una información integrada y completa, en los sectores en los que dispone de un título competencial suficiente, nos hemos referido a ello en diversos de nuestros dictámenes (entre otros, DCGE 26/2014, de 18 de diciembre, FJ 5, y 12/2015, de 22 de julio, FJ 3), donde expusimos la doctrina del Tribunal Constitucional, según la que:

«[...]`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 septiembre, FJ 10, y también 85/2015, FJ 5)

Dicho esto, en la regla del artículo 149.1.18 CE debemos recordar que las bases incluyen la potestad para crear un sistema que ordene y sistematice la información mínima y básica relativa a los entes que integran el sector público, datos que se vuelven indispensables para la gestión de las políticas públicas desde perspectivas tan variadas y esenciales como son las de estabilidad presupuestaria o de transparencia. Conforme a lo anterior, resulta lógico y ajustado al orden constitucional que de la creación del registro se derive un deber de suministro de información exigible y consustancial a su propia vigencia.

En el caso concreto del artículo 82 LRJSP, dicha obligación comprende las inscripciones de creación, transformación, fusión o extinción de cualquier entidad del sector público institucional. Un alcance, este, que,

CVE-DOGC-B-17269093-2017

en nuestra opinión, tiene cabida en las bases estatales y, en consecuencia, no vulnera la capacidad de autoorganización de la Generalitat (art. 150 EAC), ya que lo que hace es, simplemente, establecer un deber de información, por parte de las distintas administraciones, sobre aspectos esenciales de la situación jurídica de las entidades del sector público.

En consecuencia, tampoco identificamos ningún reproche de inconstitucionalidad ni de estatutariedad en el artículo 82 de la Ley 40/2015.

c) En último lugar, de los artículos solicitados del capítulo I, del título II de la Ley, debemos tratar el artículo 83, concretamente el apartado 2, que establece que «[l]a inscripción definitiva de la creación de cualquier entidad integrante del sector público institucional en el Inventario de Entidades del Sector Público Estatal, Autonómico y Local se realizará de conformidad con las siguientes reglas», entre las que la letra c prescribe que:

«Para la asignación del Número de Identificación Fiscal definitivo y de la letra identificativa que corresponda a la entidad, de acuerdo con su naturaleza jurídica, por parte de la Administración Tributaria será necesaria la aportación de la certificación de la inscripción de la entidad en el Inventario de Entidades del Sector Público Estatal, Autonómico y Local.»

De entrada, las dudas que suscita el presente artículo derivan de la literalidad de su texto, cuando utiliza la expresión «inscripción definitiva» en el Inventario de entidades del sector público estatal, de la que podría derivarse la interpretación que para que los organismos, por ejemplo los autonómicos, cuenten con la capacidad plena de actuar válidamente, deben registrarse con carácter constitutivo en el registro estatal en cuestión. Es decir, se establece la inscripción al citado Inventario del Estado como último requisito para el perfeccionamiento o compleción de su procedimiento de creación y disponibilidad para iniciar sus actuaciones.

La lectura anterior estaría avalada por la interpretación sistemática con el apartado 1 del mismo artículo, que prevé que la comunicación directa de «la información necesaria para la inscripción definitiva en el Inventario» corresponde al titular del máximo órgano de dirección de la entidad afectada, y no al departamento competente de la Administración al que esté adscrito, de la misma manera que lo afirma también el apartado 2.a refiriéndose a la comunicación del acto jurídico de creación; o por los plazos que se establecen tanto en el apartado 1 como en el 2, de los que se podría desprender que vienen a regular el último trámite administrativo para su efectiva constitución a efectos jurídicos y con carácter previo al inicio de su actividad material en el sector correspondiente.

A esta misma línea de interpretación podemos añadir que, más precisamente, también contribuye la letra c cuando supedita la obtención del número de identificación fiscal definitivo y la correspondiente letra de identificación, por parte de la Administración tributaria estatal, a la certificación efectiva de la inscripción de la entidad pública en el Inventario del sector público estatal.

Ciertamente, en la actualidad, la normativa tributaria vigente, es decir, el Real decreto 1065/2007, de 27 de julio, por el que se aprueba el Reglamento general de las actuaciones y los procedimientos de gestión e inspección tributaria y de desarrollo de las normas comunes de los procedimientos de aplicación de los tributos, en el artículo 24.2, condiciona la obtención de los mencionados datos fiscales de las personas jurídicas a la entrega, entre otra documentación, de la «certificación de su inscripción, cuando proceda, en un registro público».

Esta última exigencia no distingue ni precisa el tipo de registro, que bien podría ser de carácter local o autonómico, sin embargo, a partir de la aprobación del artículo 83 de la Ley 40/2015, y según hemos visto que establece su letra c, las entidades públicas estarán condicionadas en su capacidad de obrar a la inscripción de naturaleza constitutiva en el Inventario de entidades del sector público estatal, autonómico y local.

De acuerdo con el razonamiento indicado, entendemos que la Ley que estamos examinando, a través del artículo 83.2.c, fija un requisito, la inscripción en el Inventario, que condiciona ilegítimamente, por su carácter excesivo, la capacidad de autoorganización de la Generalitat configurada en el Estatuto como una potestad exclusiva *ex* artículo 150 EAC y vulnera sus competencias sobre régimen jurídico del sector público institucional de las administraciones catalanas, previstas en el artículo 159 EAC. Así, desborda y, por lo tanto, desnaturaliza el carácter informativo y de ordenación que, de acuerdo con los principios de colaboración y de coordinación, debería tener el registro estatal de todas las entidades del sector público institucional, tal y como, por otra parte, recoge el artículo 81 de la misma Ley, resultando, por el contrario, un verdadero mecanismo de tutela y control jerárquico del Estado que no encuentra amparo en el título competencial del Estado *ex* artículo 149.1.18 CE, en materia de bases del régimen jurídico de las administraciones públicas.

En apoyo de la última afirmación, debemos subrayar lo que ya hemos expuesto con motivo del parámetro de constitucionalidad y de estatutariedad, en el sentido de que las bases estatales pueden fijar la regulación del régimen jurídico común del sector público institucional y de los diferentes tipos de entes administrativos que lo integran, pero estas deben dejar un margen de desarrollo normativo y, en cualquier caso, la decisión de la

CVE-DOGC-B-17269093-2017

apreciación de la oportunidad de su creación, modificación y extinción corresponde a las comunidades autónomas como titulares de la potestad de autoorganización que deriva de su autonomía política.

En consecuencia, mientras que los apartados 1 y 2, letras *a* y *b* del artículo 83 de la Ley 40/2015 permiten una interpretación respetuosa con el marco constitucional, por el contrario, la letra *c* del apartado 2 vulnera las competencias de la Generalitat *ex* artículo 159 EAC, así como su potestad de autoorganización prevista en el artículo 150 EAC, y desborda la habilitación competencial del Estado *ex* artículo 149.1.18 CE.

C) En este segundo apartado, llevaremos a cabo el análisis de los artículos relativos a la regulación de la figura de los consorcios, concretamente de los artículos 120, 121, 122, 125, 126 y 127 LRJSP, respecto de los que el Gobierno expresa sus dudas específicamente. El resto de los preceptos del capítulo VI únicamente estarán mencionados en el caso de que, del examen de los primeros, se derive un motivo de inconstitucionalidad o de antiestatutaria que les afecte mediante el correspondiente vínculo de conexión.

En cuanto al parámetro de constitucionalidad aplicable a esta tipología de entes administrativos, perteneciente al sector público y denominado tradicionalmente como Administración institucional, debemos remitirnos a la exposición que hemos realizado en el fundamento jurídico segundo y al inicio de este mismo fundamento sobre el alcance del título estatal de las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas.

Respecto de la naturaleza jurídica de los consorcios, ya nos pronunciamos con motivo del DCGE 8/2014 (FJ 3.11), que tenía por objeto el análisis de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local (LRSAL). Concretamente, recordamos que «el consorcio es, tradicionalmente, una entidad instrumental utilizada para la gestión de los servicios públicos locales y otros fines de interés común, de base asociativa de entes públicos entre sí y de estos con entidades privadas sin afán de lucro, y que tiene sustantividad propia, sin perjuicio de lo que se prevea con carácter general para todas las administraciones públicas», sin que eso sea obstáculo para que esta forma de personificación se haya extendido también al ámbito de los servicios públicos autonómicos y estatales.

A título indicativo, hay que señalar que los consorcios de ámbito autonómico y local están regulados en el capítulo III del título IX (arts. 113 a 115), de la Ley 26/2010, que prevé sus rasgos generales, el contenido de los estatutos y el procedimiento y expediente de constitución.

Pues bien, a efectos de nuestro pronunciamiento sobre la presente norma, la Ley 40/2015, debemos subrayar que los consorcios, como hemos avanzado, desde el punto de vista del encuadre competencial forman parte del título estatal previsto en el artículo 149.1.18 CE, en el ámbito específico de las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas. En otras palabras, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional dictada respecto a las distintas formas de organización administrativa, como, por ejemplo, los órganos, unidades o entes, con el fin de delimitar el alcance de la precitada competencia incluye, sin duda, la figura de los consorcios, como manifestación orgánica de la estructura en la que se puede constituir o formalizar la actividad administrativa.

Dicho esto, sintéticamente, nos remitimos al parámetro competencial expuesto en el fundamento jurídico segundo, si bien podemos resumir la doctrina constitucional recordando, en palabras del propio Tribunal Constitucional, que la competencia exclusiva del poder autonómico es inherente a la autonomía política, de la que se deriva la potestad de autoorganización de la Generalitat respecto a la creación, modificación y supresión del aparato administrativo que forma parte de sus instituciones (art. 150 EAC). Esta capacidad, sin embargo, está sometida a las bases estatales, las cuales deben tener una intensidad y extensión sensiblemente menor cuando se refieran a aspectos que no afectan directamente a la actividad externa de la Administración y los administrados (STC 50/1999, FJ 3).

En definitiva, el legislador estatal básico puede diseñar un modelo común y uniforme que, con carácter mínimo, haga reconocible la figura de los consorcios en el conjunto del sector público, tanto respecto a su composición como a los aspectos principales de su funcionamiento. Y esto, sin perjuicio del margen que corresponde a la Generalitat a la hora de desarrollar y desplegar el mencionado modelo respecto a los entes de los que se puedan dotar las administraciones públicas catalanas, que, en un sentido amplio, constituyen el sector institucional definido en el propio artículo 2.2 EAC (arts. 159.2 y 160.1.a EAC).

a) De conformidad con este marco, examinaremos el artículo 120, con la finalidad de determinar si su regulación, tal como cuestiona el Gobierno, puede haber excedido la habilitación competencial que otorga el artículo 149.1.18 CE y vulnerar las competencias de la Generalitat recogidas en los artículos 150, 159 y 160 EAC.

Este artículo, en su apartado primero, establece que «[l]os estatutos de cada consorcio determinarán la Administración Pública a la que estará adscrito de conformidad con lo previsto en este artículo».

El precedente apartado no es criticado por el Gobierno, por sí solo, y, según nuestro criterio, consiste en una norma cuyo carácter básico y de mínimos no parece discutible.

CVE-DOGC-B-17269093-2017

Por el contrario, en cuanto al apartado 2, relativo a los criterios de adscripción, la solicitud cuestiona su validez en el sentido que se recoge en el recurso de inconstitucionalidad que presentó la Generalitat contra la LRSAL, y, específicamente, respecto de su disposición final segunda, por la que se modificaba la disposición adicional vigésima de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y el procedimiento administrativo común.

En nuestro Dictamen 8/2014, al que ya nos hemos referido, validamos su contenido con el argumento que las previsiones que contenía «se inscriben en el ámbito de lo que se entiende por básico ya que, por lo que ahora interesa, persiguen la finalidad de garantizar unas reglas comunes para determinar la administración de adscripción de forma uniforme para todos los consorcios» (FJ 3.11).

Sin embargo, debemos advertir que el contenido que incorpora el artículo 120 de la Ley 40/2015, aunque aparentemente parezca idéntico al de la actual disposición adicional vigésima de la Ley 30/1992, en realidad no lo es. En este redactado, que estará vigente hasta el 2 de octubre de 2016, la norma dice (apdo. 2) que «[d]e acuerdo con los siguientes criterios de prioridad, referidos a la situación en el primer día del ejercicio presupuestario, el consorcio quedará adscrito». Mientras que el nuevo artículo 120 contiene el siguiente texto: «[d]e acuerdo con los siguientes criterios, ordenados por prioridad en su aplicación y referidos a la situación en el primer día del ejercicio presupuestario, el consorcio quedará adscrito».

Como puede comprobarse del resultado de la comparación entre ambas literalidades, mientras que el primero puede interpretarse en el sentido de listar una serie de criterios prioritarios, entre los que la Administración autonómica puede escoger o, incluso, podría llegar a entenderse que son preferentes pero no excluyentes de otros, en el segundo caso, el margen de actuación autonómico se extingue dado que se configura como un conjunto de criterios tasados que deben ser aplicados en un estricto orden de prelación de unos respecto de los otros («ordenados por prioridad en su aplicación»).

De este modo, y habida cuenta de la sensible modificación introducida, en nuestra opinión, la actual redacción del artículo 120 de la Ley 40/2015 está formulada de manera detallada y cerrada, de forma que, por un lado, es incompatible con la estructura de una base que permita una subsiguiente adaptación por parte de los poderes autonómicos. Y, desde la vertiente material, también consideramos que es excesiva en la medida en que, configurada en los actuales términos, se proyecta bastante más allá de lo que es necesario para garantizar un tratamiento uniforme o común de los consorcios en el conjunto del sector público del Estado.

En relación con el último argumento, hay que precisar que es lógico y razonable que la consecución de una cierta homogeneidad del modelo tipo de consorcio comporte la exigencia de una serie de criterios comunes sobre el vínculo de adscripción a la correspondiente Administración, pero estos, como mínimo, si no en su fijación sí en su aplicación, deben ser suficientemente abiertos o flexibles para permitir su adaptación a cada ámbito o entorno institucional. Y ello, todavía más si tomamos en consideración la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, según la cual cuanto más alejados o irrelevantes son los elementos organizativos respecto de las relaciones con los ciudadanos o administrados, menos intensa o extensa debe ser la intervención de las bases estatales en la determinación de la organización de los poderes a las que van dirigidas. En otras palabras, la regulación que contiene y que habría sido legítima como opción de legislador estatal para regular su aparato administrativo, por el contrario, desborda su habilitación competencial cuando se prescribe de las autonomías, porque lejos de limitarse a establecer los elementos del régimen jurídico, incluyendo los organizativos de carácter principal, requeridos para asegurar un modelo común y reconocible, se articula como una regulación intensa y extensa que no permite su modulación.

En consecuencia, entendemos que el artículo 120, apartado 2, de la Ley 40/2015, vulnera las competencias de la Generalitat *ex* artículos 150, 159 y 160 EAC y no encuentra amparo en el título competencial del Estado como base del régimen jurídico de las administraciones públicas previsto en el artículo 149.1.18 CE.

b) Respecto al artículo 121 LRJSP, establece que:

«Artículo 121. *Régimen de personal.*

El personal al servicio de los consorcios podrá ser funcionario o laboral y habrá de proceder exclusivamente de las Administraciones participantes. Su régimen jurídico será el de la Administración Pública de adscripción y sus retribuciones en ningún caso podrán superar las establecidas para puestos de trabajo equivalentes en aquélla.

Excepcionalmente, cuando no resulte posible contar con personal procedente de las Administraciones participantes en el consorcio en atención a la singularidad de las funciones a desempeñar, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, u órgano competente de la Administración a la que se adscriba el consorcio, podrá autorizar la contratación directa de personal por parte del consorcio para el ejercicio de dichas funciones.»

Las objeciones de la Generalitat se remiten al ya mencionado recurso de inconstitucionalidad promovido por el Gobierno, de cuyas alegaciones no disponemos, y que regula el régimen de personal sin tomar en

CVE-DOGC-B-17269093-2017

consideración que los consorcios sanitarios tienen reconocida legalmente la facultad de contratación directa de personal laboral.

En el ya antes citado DCGE 8/2014 (FJ 3.11), donde tratamos también la naturaleza del personal al servicio de los consorcios, según preveía el apartado 5 de la anteriormente mencionada disposición adicional vigésima de la Ley 30/1992, dijimos que las reglas que se contenían en ella (que debe tratarse de personal funcionario o laboral, que procederá exclusivamente de una reasignación de puestos de trabajo de las administraciones participantes, cuyo régimen jurídico debe ser el de la Administración de adscripción y sus retribuciones no pueden superar las que correspondan a lugares equivalentes en esta administración) eran de carácter mínimo y uniforme respecto de la organización del personal que pasa a formar parte de estos entes integrados por varias administraciones públicas (art. 149.1.18 CE) y que, por su contenido, permiten a la Generalitat desarrollar una política propia sobre los consorcios que son de su competencia (art. 136 EAC y art. 3 de la Ley 26/2010).

En relación con la norma objeto de dictamen, nuestra opinión es que tampoco vulnera las competencias de la Generalitat, habida cuenta de su contenido mínimo propio de una base. Así, establece la condición de que el personal que preste sus servicios a los consorcios sean empleados públicos, funcionarios o personal laboral, limitándose a prescribir que este debe proceder de las administraciones participantes. Y entendemos que la mencionada condición constituye un elemento nuclear en la configuración de un modelo unificado de este tipo de entes administrativos. Sin embargo, el precepto prevé la contratación directa de personal por parte de estos, si se cuenta con la autorización del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas o del órgano competente de la Administración a la que se adscriba el correspondiente consorcio. Esta regla consideramos que, a la vez que otorga un margen de adaptación y flexibilidad en su implantación, es plenamente respetuosa con las competencias de la Generalitat o de la Administración afectada de la que se trate.

Por consiguiente, consideramos que el artículo 121 de la Ley 40/2015 encuentra amparo en el artículo 149.1.18 CE y no vulnera las competencias de la Generalitat.

c) En cuanto al artículo 122 LRJSP, que establece el régimen presupuestario, de contabilidad, control económico-financiero y patrimonial de los consorcios, como ya hemos dicho, desconocemos cuáles han sido los argumentos del Gobierno en el recurso de inconstitucionalidad por el que ha impugnado el equivalente de esta norma en la LRSAL, a la que se hace referencia en la solicitud de dictamen.

Aun así, y una vez analizado su contenido, entendemos que las prescripciones que contiene cumplen los requisitos derivados de su carácter de básico. Así, prevé unos principios, criterios y condiciones de carácter mínimo, como son la determinación de su financiación, el control mediante auditoría de las cuentas, su integración en los presupuestos y en la cuenta general de la Administración de adscripción o el régimen de su responsabilidad patrimonial, que cuentan con el margen de adaptación suficiente a la hora de ser aplicados por parte de los poderes públicos, en este caso la Generalitat.

En consecuencia, el artículo 122 de la Ley 40/2015, en nuestra opinión, encuentra amparo en el artículo 149.1.18 CE y no vulnera las competencias de la Generalitat.

d) En relación con el artículo 125, sobre las causas y procedimiento para el ejercicio del derecho de separación de un consorcio, tampoco compartimos el reproche de la Generalitat, consistente en la alegación del exceso de bases.

Tal como hemos indicado, en el apartado en que hemos expuesto el parámetro aplicable, los elementos nucleares de organización y el funcionamiento de los entes administrativos son susceptibles de formar parte del ámbito material de las bases estatales. Y, en consecuencia, su alcance incluye los actos más trascendentes y sus procedimientos de ejecución, como es el caso de la creación, modificación (separación) o extinción (disolución).

En función de la doctrina precedente, las causas de la disolución de un consorcio se insieren sin duda en la mencionada categoría. El único elemento que podría ser considerado como accesorio sería la previsión contenida en el apartado 2, que establece las condiciones del proceso de comunicación de la voluntad de separación del consorcio. Sin embargo, aunque regula aspectos meramente formales, su contenido es, por una parte, consecuencia de las causas de separación (requerimiento de cumplimiento previo) y, por otra, suficientemente elemental en relación con la comunicación de la voluntad (escrito motivado de notificación), por cuya razón consideramos que no tiene la relevancia suficiente para apreciar un motivo de vulneración de las competencias de la Generalitat.

Por lo tanto, debemos concluir que el artículo 125 de la Ley 40/2015 encuentra amparo en el artículo 149.1.18 CE y no vulnera las competencias de la Generalitat.

e) Respecto al artículo 126, sobre los efectos del derecho de separación de un consorcio, la solicitud, aparte de formular el reproche repetido del exceso de bases estatales, menciona específicamente el apartado 1, porque,

CVE-DOGC-B-17269093-2017

en palabras de la petición, «destaca la exigencia de la permanencia de al menos dos administraciones para que no se produzca la disolución del consorcio que desborda el ámbito competencial que el art. 149.1.18 CE reserva al Estado sobre las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas y vulnera las competencias de la Generalitat de Cataluña reconocidas en los arts. 150, 159 y 160».

Pues bien, nuestro criterio, según lo que hemos expuesto en el resto de artículos precedentes, es que la competencia estatal sí que comprende este requisito mínimo de la permanencia de dos administraciones, para la continuidad de un consorcio. En cuanto a este aspecto, a fin de valorarlo, nos basta con recordar que la definición jurídica del consorcio establece que es una entidad de derecho público creada esencialmente por varias administraciones públicas, sin perjuicio de que también participen en él entidades privadas. De esta naturaleza es lógico que se derive, como regulación básica de su régimen jurídico, que para su continuidad también se exige la permanencia de al menos dos administraciones.

Así, entendemos que el contenido de las bases que caracterizan administrativamente a los consorcios incluye una pluralidad y no una mera singularidad de operadores públicos, visto —y eso resulta clave— que su razón de ser originaria y durante su existencia es la organización de un ente con personalidad jurídica propia y diferenciada con la finalidad principal y fundacional de desarrollar conjuntamente actividades «de interés común a todas ellas dentro del ámbito de sus competencias».

En consecuencia, el artículo 126.1 de la Ley 40/2015 encuentra amparo en el artículo 149.1.18 CE y no vulnera las competencias de la Generalitat.

f) Finalmente, en cuanto al artículo 127 LRJSP, sobre las condiciones de disolución del consorcio, en relación con las cuales la Generalitat considera que incurre en un supuesto de desbordamiento de las bases estatales, también entendemos que, según la actual jurisprudencia constitucional, su contenido tiene cabida en el título competencial *ex* artículo 149.1.18 CE.

Se trata de una regulación relativamente extensa, pero centrada en los aspectos nucleares de la liquidación y extinción, incluyendo la designación y la responsabilidad del liquidador, las cuotas o la cesión de los activos y pasivos. Por lo tanto, no hay duda que forma parte de los elementos que integran el régimen jurídico de los consorcios, junto con la creación y la separación.

Consiguientemente, entendemos que el artículo 127 de la Ley 40/2015 encuentra amparo en el artículo 149.1.18 CE y no vulnera las competencias de la Generalitat.

#### *Octavo. El examen de los artículos sobre las relaciones interadministrativas*

En el presente fundamento analizaremos los aspectos de los artículos de la Ley que nos han sido solicitados, de los capítulos I, II y III del título III, en materia de relaciones interadministrativas. Concretamente, trataremos de forma particular los preceptos respecto de los que el Gobierno ha expresado dudas precisas: artículos 140.1, letras *c*, *d* y *e*, 141.2, 148.1, 149.2, 151.2.*a*, 152.1 y .2, 153 y 154.1.*a*.

1. Iniciamos nuestro examen con una breve exposición del parámetro constitucional aplicable a las normas solicitadas, que nos debe permitir obtener, de forma subsiguiente, las correspondientes conclusiones.

Así, podemos afirmar que los principios de cooperación, colaboración y coordinación son principios de actuación de los poderes y, especialmente, de las administraciones públicas que integran el Estado de las autonomías. Del conjunto de la Constitución, como es sabido, se deriva un modelo de organización territorial compuesta y una estructura orgánica compleja, que requiere un funcionamiento integrado de las diferentes partes y operadores, con el fin de obtener un resultado que contribuya al interés general (STC 18/1982, de 4 de mayo, FJ 14, para citar una de las primeras y más emblemáticas sentencias de la doctrina).

El artículo 103.1 CE establece la exigencia de que «[l]a Administración pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho». De esta forma, cita explícitamente el principio de coordinación, pero debemos entender que, implícitamente, incluye también, como acabamos de indicar, y para ser inherentes a la globalidad misma del modelo constitucional, los principios de cooperación y de colaboración. En la precitada línea, la propia doctrina constitucional, desde sus inicios, ha remarcado la necesidad de hacer compatibles los principios de unidad y de autonomía de la organización territorial del Estado, mediante la creación de instrumentos que permitan articular la actuación de las diversas administraciones públicas (STC 76/1983, FJ 13). Asimismo, por nuestra parte, dichos principios también han sido objeto frecuente de la actividad dictaminadora de este Consell (entre otros, DCGE 4/2011, de 14 de abril, FJ 3; 10/2013, de 3 de septiembre, FJ 2.2, y 15/2014, de 3 de julio, FJ 3.B).

Respecto a los asuntos que afectan al presente examen, debemos destacar, en todo caso, las siguientes notas

CVE-DOGC-B-17269093-2017

definidoras de los mencionados principios. En cuanto al de cooperación, debemos remarcar su carácter eminentemente voluntario, en el sentido de que se formula y se ejerce desde el respeto a la titularidad competencial de las diversas administraciones intervinientes.

El Tribunal Constitucional ha insistido en que su activación no requiere el apoyo en ningún artículo constitucional o estatutario concreto, sino que es inherente a la lógica de funcionamiento propio del Estado compuesto que articula la Constitución (por todas, STC 194/2004, de 4 de noviembre, FJ 9). Conforme a ello, su implementación, mediante las diversas técnicas de cooperación existentes, tiene como punto de partida el marco de distribución de competencias entre los diferentes poderes territoriales y administraciones públicas. De esta forma, los operadores, cada uno desde las responsabilidades que les son propias, y sin que opere un desplazamiento de sus funciones u órganos, se relacionan con el resto a través de los numerosos y posibles mecanismos o instrumentos establecidos al efecto.

La jurisprudencia ha remarcado que la coparticipación puede ponerse en práctica a través de fórmulas de naturaleza variada (convenios, integración de representantes en órganos o previsión de participación en procedimientos, conferencias sectoriales o reales decretos de traspasos, entre otros), sin que se prejuzgue cuál es la más correcta desde la perspectiva jurídico-constitucional, aunque también ha añadido que el mencionado margen de discrecionalidad en su determinación no debe ser entendido como «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 las numerosas técnicas, no hay duda que destacan las de tipo orgánico, sobresaliendo por encima de todas, por su importancia institucional, las conferencias sectoriales, que en el ámbito de las competencias compartidas y concurrentes se convierten en el órgano más relevante de la cooperación entre el Estado y las comunidades autónomas. Esta fórmula, como ha sintetizado la doctrina, tiende a garantizar la participación de todos los entes involucrados en la adopción de decisiones cuando el sistema de distribución competencial conduce a una actuación conjunta del Estado y de las comunidades autónomas (por todas, STC 68/1996, FJ 10, y 194/2004, FJ 9).

Una vez expuesta la configuración constitucional del principio de cooperación, debemos añadir respecto del principio de colaboración que la jurisprudencia, a menudo, lo ha vinculado a este, hasta el punto que no es infrecuente encontrar sentencias en las que ambos términos se utilizan indistintamente o de forma intercambiable. Así, se ha considerado que la colaboración es también consustancial al vigente modelo de Estado e inherente al sistema de autonomías (STC 18/1982, 152/1988, y, últimamente, 244/2012, FJ 8) y, por la misma razón, próxima a los principios de solidaridad y de lealtad institucional.

En todo caso, y con la finalidad de caracterizarlo propiamente, se puede añadir que el principio de colaboración comporta un deber o una exigencia general de actuación en un cierto sentido cuando las administraciones públicas se relacionan o interactúan para obtener un resultado que coadyuve al interés común. Así, el deber de información o de auxilio recíproco serían manifestaciones suficientemente ejemplares de su contenido, también con base en el artículo 103.1 CE y sin necesidad de la habilitación de un título competencial específico para su ejercicio o exigencia.

Finalmente, y en último lugar, de los principios referenciados, debemos referirnos al de coordinación. Este último, a diferencia del de cooperación, se caracteriza esencialmente por la nota de la potestad de dirección e, incluso, «de imposición», en terminología del Tribunal Constitucional, por parte de quien ejerce esta facultad.

En cuanto a su anclaje constitucional, la capacidad de coordinación también deriva del carácter compuesto del Estado, pero en este caso se vincula a su potestad, en el sentido de poder central, a la hora de garantizar la integración de las partes en un todo, o, en otras palabras, de asegurar el funcionamiento eficaz y eficiente del sistema unitariamente entendido.

Tal como ha reiterado la jurisprudencia constitucional, la capacidad estatal de coordinación conecta con la función legislativa que le corresponde en las diferentes materias y títulos contenidos en el artículo 149.1 CE, de tal forma que en algunas reglas está prevista explícitamente como complementaria de las bases (art. 149.1.13, y .16, por ejemplo) o como función específica (art. 149.1.15 CE) y, en otros casos, se considera inherente a la potestad normativa plena (art. 149.1.7 CE) o bien se deriva de la propia naturaleza del ámbito material o sectorial en cuestión (arts. 149.1.22 y 149.2 CE). Siguiendo con la doctrina emanada de los pronunciamientos constitucionales, esta ha reiterado que la coordinación no debe ser confundida con la noción de bases, que comporta una capacidad de dirección por parte de la Administración del Estado, y que, a pesar de la mencionada nota de preeminencia, sin embargo presupone la existencia de funciones o competencias de otros poderes y administraciones, que deben preservarse (entre otras, STC 32/1983, FJ 2).

Por consiguiente, hay que subrayar que, aunque la función y la finalidad del principio de coordinación es la fijación de medios y de sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad

CVE-DOGC-B-17269093-2017

técnica en determinados aspectos y la acción conjunta con el objetivo de integrar actos parciales en la globalidad del sistema, esta tarea de dirección, consecuencia de la «posición de superioridad en que se encuentra el que coordina respecto al coordinado» (STC 214/1989, FJ 20.ª), debe ser llevada a cabo, como regla general, sin alterar ni trasladar las competencias y las facultades de gestión de las comunidades autónomas. En definitiva, también en palabras del alto 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. Partiendo de esta interpretación del alcance y el significado de los principios de cooperación, colaboración y coordinación, examinaremos seguidamente los preceptos que nos han sido solicitados del capítulo I del título III de la Ley 40/2015.

A) El artículo 140 LRJSP, «Principios de las relaciones interadministrativas», tal como indica su denominación, establece los principios que deben regir las actuaciones de las administraciones públicas, así como las relaciones con otras administraciones, entidades y organismos. Las letras *c*, *d* y *e* recogen los principios de colaboración, cooperación y coordinación respectivamente, fijando su configuración a través de las siguientes definiciones:

«c) Colaboración, entendido como el deber de actuar con el resto de Administraciones Públicas para el logro de fines comunes.

d) Cooperación, cuando dos o más Administraciones Públicas, de manera voluntaria y en ejercicio de sus competencias, asumen compromisos específicos en aras de una acción común.

e) Coordinación, en virtud del cual una Administración Pública y, singularmente, la Administración General del Estado, tiene la obligación de garantizar la coherencia de las actuaciones de las diferentes Administraciones Públicas afectadas por una misma materia para la consecución de un resultado común, cuando así lo prevé la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico.»

El Gobierno de la Generalitat centra el cuestionamiento del precepto en las precitadas letras sobre la base del razonamiento de que su «regulación supone el establecimiento de un principio general que permitiría al Estado coordinar toda la actuación autonómica, sin tener en cuenta la voluntariedad, la libertad y amplitud que caracteriza la colaboración entre administraciones».

En nuestra opinión, y en aplicación del parámetro de constitucionalidad que hemos detallado en el apartado 1 de este fundamento jurídico, la regulación y las definiciones de los principios de colaboración, cooperación y coordinación se ajustan a la interpretación que ha fijado la jurisprudencia constitucional y, a la vez, tampoco vulneran, en sí mismas, las competencias de la Generalitat establecidas en el Estatuto. El carácter voluntario de la cooperación, desde la titularidad de las respectivas competencias, es respetado por el contenido de la letra *d* del artículo 140 («de manera voluntaria y en ejercicio de sus competencias»).

Asimismo, la definición del principio de coordinación también se ajusta a la doctrina constitucional, en los términos y condiciones descritos anteriormente. Es decir, vinculada principalmente a la potestad del Estado, en los supuestos en los que lo prevé expresamente la Constitución, de conformidad con el artículo 149.1 CE, cuando se manifiesta inherente a un título en el que el Estado cuenta con la plena potestad normativa o cuando deriva de la naturaleza del sector material en cuestión. Esta capacidad de coordinación, como también hemos remarcado, reproduciendo la jurisprudencia constitucional, debe ser ejercida, desde luego, cumpliendo determinados requisitos, entre los que destaca el pleno respeto a la titularidad y al ejercicio de las competencias de los entes coordinados y sin que la mencionada facultad pueda alterar o trasladar al Estado las capacidades de gestión de la Administración titular, según el reparto que prescribe el bloque de la constitucionalidad.

Finalmente, debemos recordar al peticionario que la interpretación del contenido de los preceptos deberá ser realizada de acuerdo con las reglas de jerarquía, especialidad y vigencia del sistema constitucional y del marco de la distribución de competencias, volviéndose innecesario que reproduzcan principios, normas o competencias, que, por no ser mencionados o referenciados explícitamente, no significa que no condicionen su lectura y aplicación (DCGE 13/2015, de 22 de septiembre, FJ 3).

En consecuencia, debemos concluir que las letras *c*, *d* y *e* del artículo 140 de la Ley 40/2015 no son contrarias a la Constitución ni vulneran las competencias de la Generalitat.

B) En cuanto al artículo 141 LRJSP, relativo al deber de colaboración entre administraciones públicas, su apartado segundo establece los supuestos excepcionales en los que la Administración requerida podrá negarse a prestar la asistencia o colaboración que le ha sido solicitada. Concretamente, el precepto indica que la denegación únicamente será válida cuando responda a motivos de falta de disponibilidad de medios

CVE-DOGC-B-17269093-2017

suficientes; cuando, de hacerlo, causaría un perjuicio grave a los intereses o a las funciones que debe tutelar o cumplir, o en los casos en que la información solicitada tenga carácter confidencial o reservado. Y añade que la mencionada decisión, en todo caso, se comunicará motivadamente a la Administración solicitante.

La Generalitat expresa sus dudas sobre la precitada norma, alegando un exceso de bases que desborda ilegítimamente el título del Estado *ex* artículo 149.1.18 CE.

Nuestra opinión sobre este reproche es que tampoco constituye un motivo de vulneración de las competencias de la Generalitat, según las tiene reconocidas en el artículo 159.1 y .2 EAC. Y esto es así porque, tal como hemos señalado en el parámetro de constitucionalidad, el deber general de colaboración entre administraciones públicas es una exigencia que deriva del artículo 103.1 CE que, al mismo tiempo, es predicable del modelo de organización territorial e institucional del Estado. De conformidad con este principio, el conjunto de las administraciones y entes públicos tienen la obligación de asistir y colaborar con el resto con la finalidad de favorecer la consecución del interés general y ciudadano desde sus respectivas responsabilidades y ámbitos de actuación.

En consecuencia, teniendo en cuenta que el deber ha sido configurado, por voluntad del legislador, como una obligación general, resulta que los supuestos de denegación del requerimiento de auxilio o de información han de ser la excepción y, por lo tanto, deben responder a unas causas tasadas y razonables.

Este es el esquema que acoge la Ley 40/2015, en la medida en que las limita a tres supuestos, debidamente motivados en caso de que tengan que ser invocados, que, a la vez, sin embargo, son configurados de manera suficientemente flexible y abierta, en relación con su posible aplicación. Así, la falta de medios suficientes o el posible perjuicio grave respecto a sus intereses y funciones permite a las administraciones, previsiblemente afectadas, un margen de interpretación lo bastante amplio, compatible con su autonomía administrativa e, incluso, política.

Respecto del tercer supuesto de la información confidencial o reservada, está claro que nos remite a la legislación que permite a las administraciones competentes clasificarla según su grado de sensibilidad y de potencial afectación al interés protegido (como la Ley 9/1968, de 5 de abril, de secretos oficiales, y las leyes 41/2002, de 14 de noviembre, básica reguladora de la autonomía del paciente y de derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica, y 21/2000, de 29 de diciembre, sobre los derechos de información concernientes a la salud y la autonomía del paciente, y la documentación clínica). Así, en relación con esta causa, entendemos que debe interpretarse restringidamente y vinculada a las precitadas leyes estatales y, si procede, autonómicas y, conforme a ello, únicamente podría ser negado el suministro de un reducido tipo de datos de información protegidos legalmente. Aparte, desde luego, de la debida observancia de la Ley orgánica 15/1995, de 13 de diciembre, de protección de datos personales respecto a los procedimientos y los mecanismos de transmisión.

Se trata, pues, de una norma de carácter básico, amparada en el título del 149.1.18 CE, por el que el Estado puede fijar las excepciones al deber constitucional de colaboración administrativa, siempre que lo haga de manera suficientemente flexible y razonable en la configuración de los supuestos o las causas de denegación de asistencia en caso de requerimiento.

Consiguientemente, tal como acabamos de argumentar, consideramos que el artículo 141.2 de la Ley 40/2015 cumple estos requisitos y, por lo tanto, descartamos que sea contrario a la Constitución y que vulnere las competencias estatutarias de la Generalitat.

3. A continuación, examinaremos los artículos solicitados del capítulo III en materia de relaciones de cooperación.

A) En relación con los reproches específicos respecto de los artículos concretos solicitados, debemos empezar nuestro análisis por el 148 que, tal como indica su intitulación, regula las funciones de las conferencias sectoriales.

Las dudas que manifiesta el Gobierno sobre su contenido se refieren al apartado 1, en la medida en que dispone que los mencionados órganos pueden ejercer funciones decisorias y de coordinación. Según el escrito de petición: «esta previsión es contraria a la naturaleza de instancia de colaboración intergubernamental voluntaria [...], que excluye la posibilidad que tengan asignadas funciones decisorias (STC 76/1983, FJ 13) o que actúen como órganos de coordinación del Estado, ya que la competencia estatal de coordinación, que no es general sino limitada a los supuestos y con el alcance previstos constitucionalmente (art. 149.1, reglas 13, 15, 16, y 156.1 CE), debe instrumentarse mediante actos, normas o instancias organizativas específicas del Estado».

Para dar respuesta a esta crítica, debemos remitirnos ineludiblemente al parámetro de constitucionalidad que hemos expresado al inicio de este fundamento jurídico y, concretamente, a las consideraciones que han sido reflejadas respecto de la interpretación de la jurisprudencia constitucional sobre los principios de cooperación y

CVE-DOGC-B-17269093-2017

coordinación y su instrumentación.

En cuanto a las conferencias sectoriales, en este punto debemos recordar la emblemática STC 76/1983, de 5 de agosto, que, en el marco del enjuiciamiento y la subsiguiente invalidación de buena parte de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del proceso autonómico, las definió como «órganos de encuentro para el examen de problemas comunes y para la discusión de las posibles líneas de actuación», que en ningún caso pueden sustituir a los órganos de las comunidades autónomas ni anular sus facultades decisorias (FJ 13).

Situados en la Ley que estamos dictaminando, el artículo 147 define las conferencias sectoriales como un órgano de cooperación y, por consiguiente, apto para articular las relaciones entre el Estado y las comunidades autónomas, desde los respectivos ámbitos competenciales y en un régimen de voluntariedad, en los términos y condiciones que hemos indicado en el apartado del canon de constitucionalidad.

A modo de ejemplo, podemos mencionar que, en la actualidad, hay constituidas treinta y siete conferencias sectoriales, que manifiestan, no obstante, un nivel de funcionamiento y de actividad muy heterogéneo, según el contenido específico de las normas o acuerdos de creación y los reglamentos de organización respectivos. Los ámbitos tradicionalmente más activos son los de agricultura (la Conferencia Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural y el Consejo Consultivo de Política Agrícola para Asuntos Comunitarios), pesca (Consejo Consultivo de Política Pesquera para Asuntos Comunitarios) y medio ambiente (Consejo Consultivo de Política Medioambiental para Asuntos Comunitarios). Cuantitativamente, también puede indicarse que durante el año 2015 han celebrado un total de cincuenta y cinco reuniones, una cifra sensiblemente inferior a la de ejercicios anteriores, aunque desde varias instancias institucionales y políticas se ha ido señalando de manera reiterada la necesidad de potenciar su protagonismo en la concreción de las políticas de cooperación, coordinación y racionalización del sector público del conjunto del Estado.

Dicho esto, y como veremos más adelante con motivo de las siguientes dudas también planteadas por la Generalitat, una vez los poderes o las administraciones públicas se integran o forman parte de este órgano de cooperación, resulta también evidente que los acuerdos en los que participan, partiendo de sus capacidades o potestades, una vez adoptados, si no se manifiesta una posición en contra, gozan de naturaleza decisoria e, incluso, de obligatoriedad en relación con su cumplimiento. Y los efectos vinculantes descritos, en ningún caso implican una vulneración de las competencias de las administraciones cooperantes, en lo que ahora interesa, de la Generalitat, dado que su adopción se lleva a cabo teniendo en cuenta y respetando la autonomía de su voluntad a la hora de asistir a ellas y de pronunciarse a favor o en contra.

Una vez expuesta la anterior consideración, debemos señalar, en respuesta a la otra duda de la solicitud que, si bien las conferencias sectoriales son órganos eminentemente de cooperación, de carácter multilateral y ámbito sectorial determinado, no existe en el orden constitucional un impedimento para que actúen también como instrumento de coordinación.

Ciertamente, las conferencias sectoriales son, como hemos apuntado antes, una manifestación destacada de las técnicas de cooperación, por no decir la más destacada en la vertiente institucional y orgánica, vista su alta representatividad política, ahora bien, al mismo tiempo, debe tenerse en cuenta que no es la única de las diversas posibles e igualmente válidas, ni tampoco excluye que en su seno se sustancien acciones de coordinación cuando ocurra.

De hecho, la precitada STC 76/1983 ya lo preveía en su fundamentación, cuando afirmaba, con motivo de la caracterización de las conferencias sectoriales como instrumentos de cooperación, «[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). Y, como hemos indicado en la fijación del parámetro, la potestad de coordinación sectorial debe completarse, según ha recogido con posterioridad la jurisprudencia del Tribunal, con la inherente a los títulos competenciales de función normativa estatal plena.

De este modo, y de hecho tal como lo preveía implícitamente el aún vigente artículo 5.1 de la Ley 30/1992, debemos decir que, desde un punto de vista estrictamente jurídico-constitucional, no hay ningún obstáculo para que puedan cumplir esta doble finalidad, de cooperación y de coordinación, siempre y cuando los acuerdos en cada uno de ambos ámbitos sigan el régimen funcional correspondiente y se adopten con pleno respeto al reparto de competencias prescrito por el bloque de la constitucionalidad y según las exigencias de la jurisprudencia constitucional.

En otras palabras, las conferencias sectoriales pueden, y de hecho así lo están haciendo en la práctica, según las especificidades de la ley o norma de creación o reglamento de organización interna de cada una de ellas, operar a la vez como instrumentos de cooperación, desde la voluntariedad, y de coordinación, en ejercicio de una potestad estatal vinculada a una función normativa, según la materia o título competencial de que se trate en cada caso. Así, respecto de este último aspecto, la capacidad de dirección podrá darse en supuestos de

CVE-DOGC-B-17269093-2017

plena potestad normativa del Estado o bien en los casos expresamente previstos en las reglas del artículo 149.1 CE donde actúa, normalmente, como complemento de las bases. Lo que es verdaderamente relevante, sin embargo, a efectos de su enjuiciamiento, es que en aplicación de uno u otro principio actúe de manera idónea y válida, habida cuenta de la naturaleza competencial en los diferentes asuntos del orden del día y, por el contrario, lo que se vuelve irrelevante es que esta dualidad se produzca en el seno de la misma conferencia o en dos diferenciadas.

En consecuencia, el artículo 148.1 de la Ley 40/2015 encuentra amparo en el artículo 149.1.18 CE y no vulnera las competencias de la Generalitat.

B) A continuación, examinaremos las dudas de la solicitud de dictamen en relación con el artículo 149 LRJSP y, más concretamente, respecto del apartado 2, dado que es cuestionado por el Gobierno porque «deja en manos del Ministro que las preside el orden del día de las reuniones y la especificación de los asuntos que tendrán carácter consultivo, decisorio o de coordinación, lo que significa otorgar al órgano estatal la decisión unilateral sobre aspectos relevantes, sin ningún tipo de intervención autonómica, contradiciendo la voluntariedad y el acuerdo entre las partes que deben presidir las relaciones de colaboración intergubernamentales».

En cuanto a esta argumentación, en primer lugar, debemos resaltar que la iniciativa para acordar la convocatoria de las conferencias sectoriales, según el apartado 1 del artículo 149, corresponde al ministro, pero también a las comunidades autónomas, «cuando lo soliciten, al menos, la tercera parte de sus miembros». En este último caso, como «la solicitud deberá incluir la propuesta de orden del día», debemos entender que la capacidad de proponer asuntos por parte de las comunidades autónomas queda inherentemente prevista.

Una vez puntualizado este aspecto, debemos señalar que, ciertamente, la especificación del carácter consultivo, decisorio o de coordinación de cada uno de los asuntos que deben tratarse en la sesión es una facultad que la norma reconoce al presidente del órgano, es decir, al ministro correspondiente.

Sobre el hecho de que la presidencia se atribuya con carácter exclusivo al más alto representante de la Administración del Estado, debemos decir que, aunque no constituya un motivo estricto de reproche constitucional, no hay duda de que es una opción del legislador estatal que refleja escasamente la naturaleza compuesta del estado autonómico. En realidad, mantiene una previsión que se ha mantenido inalterada desde el artículo 4 de la Ley 12/1983 y que también ha recogido la Ley 30/1992, incluida su modificación del año 1999. En este sentido, otros modelos, como una presidencia rotatoria, incluso asimétrica en duración o frecuencia, entre los representantes del Estado y de las comunidades autónomas, habría sido más acorde con el principio de cooperación que caracteriza buena parte de la actividad de los mencionados órganos. Y eso podría ser así, haciéndolo compatible, a la vez, con la doctrina constitucional que considera razonable que el Estado ocupe esta posición, como último responsable de la actuación unitaria y del interés general, aunque no le atribuye necesariamente la condición de superior jerárquico (STC 76/1983, FJ 13).

Una vez valorado este elemento, dicho sea de paso, y a efectos del estricto examen de constitucionalidad, que sea el presidente quien categoriza los asuntos a tratar no los convierte de manera definitiva ni invariable en los de un tipo o de otro. Es decir, si alguna comunidad autónoma considera que algún asunto ha sido calificado de coordinación, cuando en realidad su contenido por razón de la materia y su titular competencial es de cooperación voluntaria, puede hacerlo constar expresamente, votar en contra, en su caso, y recurrir ante la jurisdicción administrativa.

En consecuencia, y habida cuenta del carácter meramente instrumental de la articulación de estos órganos, si su funcionamiento se ajusta a las prescripciones materiales y competenciales de la Constitución y del Estatuto sobre el reparto competencial entre las administraciones públicas, la regulación que contiene el artículo 149.2 de la Ley 40/2015 sobre la convocatoria de las reuniones de las conferencias sectoriales encuentra amparo en el artículo 149.1.18 CE y no vulnera las competencias de la Generalitat. Sin perjuicio, esta conclusión, de las consideraciones críticas respecto del modelo adoptado que también hemos realizado, con motivo de su análisis.

C) A continuación, analizaremos los reproches que expone el Gobierno en relación con el artículo 151 LRJSP, intitulado como «Clases de decisiones de la Conferencia Sectorial». Respecto de la tipología de los acuerdos que pueden adoptar las conferencias sectoriales, la solicitud considera que el Estado no está habilitado para establecerla al amparo del artículo 149.1.18 CE. Además, concretamente, en cuanto a la letra a del apartado 2, entiende que la previsión de que los acuerdos adoptados en ejercicio de funciones de coordinación del Estado sean de carácter obligatorio contradice radicalmente la doctrina constitucional sobre las conferencias sectoriales como órganos de colaboración voluntaria y vulnera el artículo 176.2 EAC.

Pues bien, nuestra opinión sobre la precitada objeción ya la hemos avanzado con motivo del examen del artículo 148. En primer lugar, y también como ha sido indicado en el apartado del canon de constitucionalidad aplicable, el título competencial *ex* artículo 149.1.18 CE comprende la capacidad del Estado para dictar el régimen jurídico de los instrumentos y las técnicas de cooperación y de coordinación que caracterizan las

CVE-DOGC-B-17269093-2017

relaciones interadministrativas, entendida como un mínimo denominador común de las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas (STC 103/2015, de 28 de mayo, FJ 8).

Descartada, por lo tanto, la falta de amparo constitucional de la competencia estatal, debemos subrayar que el artículo 151.2, letra *a*, primer párrafo, de la Ley 40/2015 no modifica el carácter voluntario de los acuerdos adoptados en régimen de cooperación, en la medida en que aunque prescribe que «[s]on de obligado cumplimiento y directamente exigibles de acuerdo con lo previsto en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa», acto seguido establece: «salvo para quienes hayan votado en contra mientras no decidan suscribirlos con posterioridad». Según la mencionada configuración, la regulación que contiene el precepto es respetuosa con la regla de que prescribe el artículo 176.2 EAC, según la cual la Generalitat no queda vinculada por las decisiones adoptadas en el marco de mecanismos multilaterales de colaboración con el Estado y con otras comunidades autónomas sobre las que no haya manifestado su acuerdo.

De la misma manera, el párrafo segundo de la norma también fija el carácter vinculante de los acuerdos, pero en este caso la obligatoriedad de su cumplimiento se vuelve ineludible como consecuencia de ser resultado del ejercicio de la potestad estatal de coordinación. Obviamente, en cada uno de los respectivos supuestos, el proceso de adopción, tal como recoge la literalidad del propio precepto, debe sustanciarse con la debida observancia del ejercicio de las competencias respectivas.

De acuerdo con ello y con los argumentos anteriormente detallados en el presente fundamento jurídico, debemos concluir que el artículo 151.2 tampoco vulnera las competencias de la Generalitat y encuentra amparo en la competencia del artículo 149.1.18 CE.

En cuanto al artículo 152 de la Ley, sobre las comisiones sectoriales y grupos de trabajo, debemos reiterar y trasladarle los argumentos expuestos con motivo de los artículos 148 y 149 sobre las conferencias sectoriales. Por lo tanto, también debemos concluir que no vulnera las competencias de la Generalitat y, por el contrario, encuentra amparo en la competencia del artículo 149.1.18 CE.

D) Respecto del artículo 153 de la Ley 40/2015, relativo a las comisiones bilaterales de cooperación, la solicitud del Gobierno sustenta sus reproches en la eventual colisión con el artículo 183 EAC, además de alegar, nuevamente, que resulta cuestionable que el Estado tenga amparo en la competencia del artículo 149.1.18 CE para regular este tipo de órganos intergubernamentales de cooperación.

En relación con esta concreta materia, relativa a la articulación de las relaciones bilaterales entre el Estado y la Generalitat, debemos remarcar que en Cataluña prevalece la regulación contenida en el artículo 183 EAC, en la medida en que la configuración establecida en este precepto forma parte del bloque de la constitucionalidad. Así, con carácter general y permanente, el marco de relaciones bilaterales entre la Generalitat y el Estado se articula orgánicamente y se vehicula mediante la Comisión prevista expresamente en la ley institucional básica que organiza el autogobierno catalán.

La mencionada jerarquización normativa comporta que, únicamente en lo que el artículo 153 sea compatible con el Estatuto, podrá ser de aplicación. De hecho, esta interpretación es la que entendemos que se deriva, si la queremos ajustada al marco constitucional, del apartado 5 del precitado artículo 153 cuando dice que «[l]o previsto en este artículo será de aplicación sin perjuicio de las peculiaridades que, de acuerdo con las finalidades básicas previstas, se establezcan en los Estatutos de Autonomía en materia de organización y funciones de las comisiones bilaterales».

Fijémonos en este último inciso, alusivo a los aspectos de organización y de funciones, en el sentido de que la regla, pese al orden utilizado en su formulación lingüística, menciona expresamente la conservación de las prescripciones estatutarias («sin perjuicio»), las cuales no pueden ser contradichas por la Ley estatal y, en todo caso, únicamente serían aplicables en los aspectos que no estén previstos de manera específica por la regulación de los diferentes estatutos de autonomía.

Por lo tanto, en nuestra opinión, el artículo 153 de la Ley 40/2015 no es de aplicación directa al caso de Cataluña, formalmente, sobre la base de la mencionada prevalencia jerárquica del Estatuto, y, materialmente, en la medida en que las previsiones del artículo 183 EAC prevén una organización y unas funciones más amplias y detalladas que las contenidas en la normativa básica estatal. A menos que, obviamente la Generalitat, de manera voluntaria y en el ejercicio del principio de cooperación, decida constituir y formar parte de alguna comisión bilateral en la materia o sector en que lo considere oportuno y necesario. En este último supuesto, entonces, los mínimos establecidos en el artículo 153 (composición, presidencia y organización) serían de aplicación, en la medida en que el Estado dispone del correspondiente título para dictarlos, en los términos que hemos señalado en los artículos anteriores.

En consecuencia, el artículo 153 de la Ley 40/2015, interpretado en el sentido antes indicado, no es contrario al artículo 183 EAC.

CVE-DOGC-B-17269093-2017

E) En último lugar de este bloque de preceptos, respecto de los que nos pronunciamos específicamente, debemos hacer mención del artículo 154, de las comisiones territoriales de coordinación.

La Generalitat centra sus dudas en el aspecto relativo a la posible creación de órganos de esta naturaleza integrados exclusivamente por representantes de la Administración del Estado y los entes locales, sin prever la participación de la Generalitat en todas las fórmulas que detallan las letras del apartado 1 del precepto. Posibilidad esta (letra a) que, según la solicitud, vulneraría los artículos 150, 159 y 160 EAC.

Para dar respuesta al mencionado cuestionamiento, en primer lugar y de forma sucinta, debemos referirnos al parámetro de constitucionalidad aplicable a la materia del régimen local. Para hacerlo, nos remitimos al DCGE 8/2014, de 27 de febrero, sobre la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, en el que tratamos prolíficamente las competencias del Estado en materia de bases, las facultades de la Generalitat al amparo del Estatuto (capítulo VI) y su interrelación con el principio de la autonomía local (FJ 2).

Dicho esto, a efectos de lo que nos corresponde examinar, nos basta con recordar el carácter bifronte del ámbito local y su configuración eminentemente legal, según los correspondientes títulos sean de titularidad estatal o autonómica. En el ámbito de las relaciones de cooperación, y en este caso en un sentido amplio que se extiende a las de coordinación, la jurisprudencia constitucional ha dicho: «[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).

Y, añadió, con motivo del enjuiciamiento del precepto de la Ley estatal de bases que establecía los órganos de cooperación entre el Estado y los entes locales, y el Estado, las comunidades autónomas y los entes locales:

«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 LRRL, con carácter general —y sin perjuicio de alguna excepción (véase art. 117)—, abre un importante cauce de participación al posibilitar la efectiva presencia de las Comunidades Autónomas en tales órganos. Posibilidad, por otra parte, que se reproduce cuando sean las Comunidades Autónomas las que creen los órganos de colaboración.» (FJ 20)

Visto lo anterior, si nos situamos en el artículo 154 de la Ley 40/2015, que prevé distintas fórmulas de configuración de los órganos de cooperación y de coordinación con el mundo local (Estado-entidades locales; comunidades autónomas-entidades locales, y Estado-comunidades autónomas y entidades locales), difícilmente se puede sostener que le es imputable un reproche de vulneración de las competencias de la Generalitat, de conformidad con la línea de la jurisprudencia constitucional aplicable.

Desde luego que la participación de la Generalitat, vistas sus competencias, intereses y coincidencias territoriales, es siempre conveniente en las distintas técnicas e instrumentos de cooperación interadministrativa en materia de régimen local, pero que el artículo 154 de la Ley prevea expresamente fórmulas para la presencia del Estado, sin que se dé una exclusión determinante o sustantiva de las comunidades autónomas del sistema, impide, según nuestra opinión, que pueda apreciarse un motivo sustantivo de vulneración de los artículos 150, 159 y 160 EAC.

Por consiguiente, el artículo 154 de la Ley 40/2015 encuentra amparo en el artículo 149.1.18 CE y no vulnera las competencias de la Generalitat.

F) Seguidamente, nos corresponde examinar la disposición adicional vigesimosegunda, relativa a la actuación administrativa de los órganos constitucionales del Estado y de los órganos legislativos y de control autonómicos:

«Disposición adicional vigesimosegunda. *Actuación administrativa de los órganos constitucionales del Estado y de los órganos legislativos y de control autonómicos.*

La actuación administrativa de los órganos competentes del Congreso de los Diputados, del Senado, del Consejo General del Poder Judicial, del Tribunal Constitucional, del Tribunal de Cuentas, del Defensor del Pueblo, de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y de las instituciones autonómicas análogas al Tribunal de Cuentas y al Defensor del Pueblo, se regirá por lo previsto en su normativa específica, en el marco de los principios que inspiran la actuación administrativa de acuerdo con esta Ley.»

Las dudas del Gobierno residen en que la norma prevea la aplicación de la Ley a las instituciones autonómicas

CVE-DOGC-B-17269093-2017

de rango estatutario, en la medida en que este régimen de aplicación podría ser susceptible de vulnerar la autonomía política de los respectivos autogobiernos.

Respecto de esta cuestión, antes de nada, debemos señalar que el texto de la presente disposición es idéntico en su literalidad al de la disposición adicional quinta de la Ley 39/2015, de procedimiento administrativo, que hemos tenido ocasión de examinar en el ya citado DCGE 23/2015 (FJ 3).

En el mismo sentido y en unos términos exactamente coincidentes, debemos indicar que, en nuestra opinión, la disposición adicional en cuestión no presenta motivos de vulneración del Estatuto.

En primer lugar, porque su formulación parte de la existencia y aplicación del régimen específico de la normativa de creación y regulación de las diferentes instituciones («se regirá por lo previsto en su normativa específica») y, en todo caso, los principios generales que prevé la presente Ley operan como un mínimo denominador común en el sentido que «inspiran la actuación administrativa» de los precitados órganos e instituciones autonómicas, de la misma manera que actúan como marco de los «órganos competentes del Congreso de los Diputados, del Senado, del Consejo General del Poder Judicial, del Tribunal Constitucional, del Tribunal de Cuentas, del Defensor del Pueblo [...]».

Así, sobre el concepto de *actuación administrativa* y, por lo tanto, en cuanto a su ámbito de aplicación debe interpretarse en un sentido restringido a aquellos procedimientos y actos de carácter y contenido administrativo vinculados a la vertiente no propiamente institucional o política derivada de las funciones estatutarias, o constitucionales en el caso de los órganos estatales, que tienen atribuidas. De esta manera, la norma proclama la necesidad de que los actos y procedimientos, especialmente los que puedan tener una proyección externa porque se dirigen a terceros, en el ámbito, generalmente, de la contratación, la gestión presupuestaria y patrimonial, y en materia de personal, a pesar de su regulación propia, se ajusten en la orientación y los contenidos nucleares, es decir, que sean equivalentes o compatibles a los principios que rigen el ordenamiento jurídico administrativo general.

En consecuencia, y entendiendo que la referencia de la disposición alude al ámbito de la actuación estrictamente administrativa de las instituciones y órganos y que, al mismo tiempo, se circunscribe al nivel de los principios, sin perjuicio de la normativa específica correspondiente, consideramos que el contenido de la disposición adicional quinta no contraviene la autonomía política de la Generalitat en el establecimiento y organización de las instituciones de su autogobierno previstas en el Estatuto.

G) Finalmente, nos corresponde tratar la disposición final decimocuarta, apartado 1, sobre la habilitación competencial de la Ley. Como hemos apuntado al inicio del fundamento jurídico segundo, esta norma invoca tres títulos estatales; en concreto, los de los apartados 13, 14 y 18 del artículo 149.1 CE, de los que hemos descartado de entrada que los dos primeros sean aplicables a los preceptos que son objeto de este pronunciamiento consultivo.

En cuanto a la alegación de la competencia exclusiva estatal sobre las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas para dictar la regulación de la Ley 40/2015, contenida en la mencionada disposición final, debemos remitirnos a otros pronunciamientos de este Consell sobre disposiciones de naturaleza semejante, en los que recordábamos que el Tribunal Constitucional ha declarado que «las impugnaciones de las disposiciones que califican a determinados preceptos de una norma estatal como básicos tienen el carácter de "sistemáticas" y, por tanto, deben resolverse en el mismo sentido que las impugnaciones referidas a los preceptos sustantivos (STC 206/2001, de 22 de octubre, FJ 29» (por todos, DCGE 23/2015, FJ 3.6, y 17/2012, de 20 de diciembre, FJ 3.6).

Por consiguiente, la conclusión de inconstitucionalidad y de antiestatutaria a la que hemos llegado en este Dictamen respecto de determinados preceptos de la Ley 40/2015 se extiende, también, al apartado 1 de la disposición final decimocuarta.

Vistos los razonamientos contenidos en los fundamentos jurídicos precedentes, formulamos las siguientes

## CONCLUSIONES

*Primera.* El inciso «por un periodo de hasta cuatro años adicionales», del párrafo segundo de la letra *h* del artículo 49, y el apartado 2 del artículo 52, a partir del inciso «teniendo en cuenta las siguientes reglas: a) [...] b) [...]», de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público vulneran las competencias de la Generalitat previstas en el artículo 159 EAC y no encuentran amparo en el artículo 149.1.18 CE.

CVE-DOGC-B-17269093-2017

*Adoptada por unanimidad.*

*Segunda.* El apartado 3 del artículo 81, respecto a la remisión que efectúa al apartado 2 del artículo 129, así como el apartado 2 del artículo 120, de la Ley 40/2015, vulneran las competencias previstas en los artículos 150 y 159 EAC y no encuentran amparo en el artículo 149.1.18 CE.

*Adoptada por unanimidad.*

*Tercera.* La letra *c* del apartado 2 del artículo 83 de la Ley 40/2015 vulnera las competencias de la Generalitat previstas en los artículos 150 y 159 EAC y no encuentra amparo en el artículo 149.1.18 CE.

*Adoptada por unanimidad.*

*Cuarta.* El último párrafo del apartado 3 del artículo 157 de la Ley 40/2015 vulnera las competencias de la Generalitat previstas en el artículo 159 EAC, así como vulnera el artículo 202.2 EAC y no encuentra amparo en el artículo 149.1.18 CE.

*Adoptada por unanimidad.*

*Quinta.* El apartado 1 de la disposición final decimocuarta de la Ley 40/2015, respecto a la habilitación competencial de los preceptos que figuran en las conclusiones anteriores, vulnera las competencias de la Generalitat previstas en los artículos 150 y 159 EAC y no encuentra amparo en el artículo 149.1.18 CE.

*Adoptada por unanimidad.*

*Sexta.* El resto de preceptos solicitados de la Ley 40/2015 no son contrarios a la Constitución ni al Estatuto.

*Adoptada por unanimidad.*

Este es nuestro Dictamen, que pronunciamos, emitimos y firmamos en el Palau Centelles en la fecha indicada en el encabezamiento.

Barcelona, 17 de diciembre de 2015

Àlex Bas Vilafranca

Consejero secretario en funciones

Joan Egea Fernández

Presidente en funciones

(17.269.093)