

# docs

## #4

# El nou marc legal del règim jurídic del sector públic i del procediment administratiu comú: documents per aplicar-los



**docs #4**

**El nou marc legal del  
règim jurídic del sector  
públic i del procediment  
administratiu comú:  
documents per aplicar-los**



Generalitat de Catalunya  
**Centre d'Estudis Jurídics  
i Formació Especialitzada**



Aquesta publicació està subjecta a una llicència de Reconeixement 3.0 de Creative Commons. Se'n permet la reproducció, la distribució, la comunicació pública i la transformació per generar obra derivada, sense cap restricció sense que se'n citi el titular dels drets (Generalitat de Catalunya. Centre d'Estudis Jurídics i Formació Especialitzada). La llicència completa es pot consultar a <http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/es/legalcode.ca>

© de la present edició: Generalitat de Catalunya,  
Centre d'Estudis Jurídics i Formació Especialitzada

Disseny i composició: Addenda  
Edició: setembre 2016

# Índex

<b>Presentació</b> .....	5
--------------------------	---

## **#1**

### **Procediment administratiu**

Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques .....	7
Admissió a tràmit pel Tribunal Constitucional del Recurs d'inconstitucionalitat 3628-2016, promogut pel Govern de la Generalitat de Catalunya .....	102
Admissió a tràmit pel Tribunal Constitucional del Recurs d'inconstitucionalitat 3865-2016, promogut pel Govern de Canàries .....	103
Dictamen del Consell de Garanties Estatutàries 23/2015, de 17 de desembre .....	104
Nota del Consell de Garanties Estatutàries 23/2015, de 17 de desembre .....	149
Dictamen del Consell d'Estat 275/2015, de 29 d'abril .....	154

## **#2**

### **Règim jurídic del sector públic**

Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic .....	249
Correcció de errors de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público .....	410
Admissió a tràmit pel Tribunal Constitucional del Recurs d'Inconstitucionalitat 3774-2016, promogut pel Govern de la Generalitat de Catalunya .....	411
Admissió a tràmit pel Tribunal Constitucional del Recurs d'Inconstitucionalitat 3903-2016, promogut pel Govern de Canàries .....	412
Dictamen del Consell de Garanties Estatutàries 24/2015, de 17 de desembre .....	413
Nota del Consell de Garanties Estatutàries 24/2015, de 17 de desembre .....	500
Dictamen del Consell d'Estat 274/2015, de 29 d'abril .....	510

## Presentació

El primer dia del mes d'octubre de 2015, s'aprovaren la Llei 39/2015 del Procediment Administratiu Comú de les Administracions Públiques, i la Llei 40/2015 del Règim Jurídic del Sector Públic. Aquestes Lleis venen a substituir, entre d'altres normes, la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de Règim Jurídic de les Administracions Públiques i del Procediment Administratiu Comú, i la Llei 11/2007, de 22 de juny, d'accés electrònic dels ciutadans als Serveis Públics.

Les noves Lleis, en la seva major part, entren en vigor el dia 2 de octubre d'enguany. El nou cos normatiu, juntament amb la Llei 26/2010, del 3 d'agost, de Règim Jurídic i de Procediment de les Administracions Públiques de Catalunya, esdevenen la columna vertebral del Dret Administratiu català, i seran les eines de treball d'utilització diària per als operadors jurídic públics catalans, com ara: el Personal jurista de la Generalitat i del seu Sector Públic, el Personal jurista de les Administracions locals i del seu Sector Públic, els Jutges i els Magistrats de l'ordre jurisdiccional contenciós administratiu, els Lletrats de l'Administració de Justícia, els Membres i els Lletrats dels òrgans consultius de Catalunya –la Comissió Jurídica Assessora i el Consell de Garanties Estatutàries–, etc..

En la present edició de la col·lecció DOCS, s'han recollit i sistematitzat una sèrie de documents, per tal de facilitar la consulta, el coneixement i la interpretació de les noves Lleis. A aquests efectes, al marge del text consolidat de les Lleis 39 i 40, per exemple, s'incorporen els dos dictàmens que emeté el Consell de Garanties Estatutàries a petició del Govern de la Generalitat als efectes del contrast de les Lleis amb Constitució i l'Estatut. També s'incorporen les admissións a tràmit dels quatre recursos d'inconstitucionalitat presentats contra les dues Lleis per part del Govern de Catalunya, i del Govern de Canàries.

Aquesta publicació en suport electrònic té com a finalitat esdevenir una eina útil de treball, aportant «valor» –tal com amb encert apuntava en la presentació de la col·lecció DOCS el meu predecessor el Dr. Xavier Bernadí i Gil– per als juristes catalans.

Barcelona, setembre 2016.

Gabriel Capilla Vidal

*Director del Centre d'Estudis Jurídics i Formació Especialitzada*

**#1**

**Procediment administratiu**

# **Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques**

BOE. Suplement en llengua catalana al núm. 236. Divendres 2 d'octubre de 2015

## **I. DISPOSICIONS GENERALS**

### **CAP DE L'ESTAT**

10565 Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques.

FELIPE VI

REI D'ESPANYA

A tots els qui vegeu i entengueu aquesta Llei.

Sapigueu: Que les Corts Generals han aprovat la Llei següent i jo la sanciono:

I

L'esfera jurídica de drets dels ciutadans davant l'actuació de les administracions públiques està protegida a través d'una sèrie d'instruments tant de caràcter reactiu, entre els quals destaca el sistema de recursos administratius o el control efectuat per jutges i tribunals, com preventiu, a través del procediment administratiu, que és l'expressió clara que l'Administració pública actua amb submissió plena a la llei i al dret, com estableix l'article 103 de la Constitució.

L'informe elaborat per la Comissió per a la Reforma de les Administracions Públiques el juny de 2013 parteix del convenciment que una economia competitiva exigeix unes administracions públiques eficients, transparents i àgils.

En aquesta mateixa línia, el Programa nacional de reformes d'Espanya per al 2014 recull expressament l'aprovació de noves lleis administratives com una de les mesures que s'han d'impulsar per racionalitzar l'actuació de les institucions i entitats del poder executiu, millorar l'eficiència en l'ús dels recursos públics i augmentar la seva productivitat.

Els defectes que s'han atribuït tradicionalment a les administracions espanyoles obeeixen a diverses causes, però l'ordenament vigent no és aliè a aquestes, atès que el marc normatiu en el qual s'ha desenvolupat l'actuació pública ha propiciat l'aparició de duplicitats i ineficiències, amb procediments administratius massa complexos que, a vegades, han generat problemes d'inseguretat jurídica. Per superar aquestes deficiències cal una reforma integral i estructural que permeti ordenar i clarificar com s'organitzen i relacionen

les administracions tant externament, amb els ciutadans i les empreses, com internament, amb la resta d'administracions i institucions de l'Estat.

En coherència amb aquest context, es proposa una reforma de l'ordenament jurídic públic articulada en dos eixos fonamentals: les relacions «ad extra» i «ad intra» de les administracions públiques. Per a això s'impulsen simultàniament dues noves lleis que han de constituir els pilars sobre els quals es fonamenti el dret administratiu espanyol: la Llei del procediment administratiu comú de les administracions públiques i la Llei de règim jurídic del sector públic.

Aquesta Llei constitueix el primer d'aquests dos eixos, en establir una regulació completa i sistemàtica de les relacions «ad extra» entre les administracions i els administrats, tant pel que fa a l'exercici de la potestat d'autotutela i en virtut del qual es dicten actes administratius que incideixen directament en l'esfera jurídica dels interessats, com pel que fa a l'exercici de la potestat reglamentària i la iniciativa legislativa. Queda així reunit en cos legislatiu únic la regulació de les relacions «ad extra» de les administracions amb els ciutadans com a llei administrativa de referència, que s'ha de complementar amb tot el que preveu la normativa pressupostària respecte de les actuacions de les administracions públiques, especialment el que preveuen la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera; la Llei 47/2003, de 26 de novembre, general pressupostària, i la Llei de pressupostos generals de l'Estat.

## II

La Constitució recull al títol IV, sota la rúbrica «Del Govern i l'Administració», els trets propis que diferencien el Govern de la nació de l'Administració; defineix el primer com un òrgan eminentment polític al qual es reserva la funció de governar, l'exercici de la potestat reglamentària i la direcció de l'Administració, i estableix la subordinació d'aquesta a la direcció d'aquell.

Al títol constitucional esmentat, l'article 103 estableix els principis que han de regir l'actuació de les administracions públiques, entre els quals destaquen el d'eficàcia i el de legalitat, en imposar la submissió plena de l'activitat administrativa a la llei i al dret. La materialització d'aquests principis es produeix en el procediment, constituït per una sèrie de cursos formals que han de garantir l'equilibri adequat entre l'eficàcia de l'actuació administrativa i la imprescindible salvaguarda dels drets dels ciutadans i les empreses, que s'han d'exercir en condicions bàsiques d'igualtat en qualsevol part del territori, independentment de l'Administració amb què es relacionin els seus titulars.

Aquestes actuacions «ad extra» de les administracions són objecte de menció expressa a l'article 105 del text constitucional, que estableix que la Llei ha de regular l'audiència dels ciutadans, directament o a través de les organitzacions i associacions que reconeix la Llei, en el procediment d'elabo-



ració de les disposicions administratives que els afectin, així com el procediment a través del qual s'han de produir els actes administratius, i ha de garantir, quan sigui procedent, l'audiència als interessats.

A això cal afegir que l'article 149.1.18a de la Constitució espanyola atribueix a l'Estat, entre altres aspectes, la competència per regular el procediment administratiu comú, sense perjudici de les especialitats derivades de l'organització pròpia de les comunitats autònomes, així com el sistema de responsabilitat de totes les administracions públiques.

D'acord amb el marc constitucional descrit, aquesta Llei regula els drets i garanties mínimes que corresponen a tots els ciutadans respecte de l'activitat administrativa, tant en el seu vessant de l'exercici de la potestat d'autotutela com en el de la potestat reglamentària i iniciativa legislativa.

Pel que fa al procediment administratiu, entès com el conjunt ordenat de tràmits i actuacions efectuades formalment, segons el curs previst legalment, per dictar un acte administratiu o expressar la voluntat de l'Administració, amb aquesta nova regulació no s'esgoten les competències estatals i autonòmiques per establir especialitats «ratione materiae» o per concretar certes qüestions, com l'òrgan competent per resoldre, sinó que el seu caràcter de comú resulta de la seva aplicació a totes les administracions públiques i respecte a totes les seves actuacions. Així ho ha reconegut el Tribunal Constitucional en la seva jurisprudència, en considerar que la regulació del procediment administratiu comú per part de l'Estat no obsta que les comunitats autònomes dictin les normes de procediment necessàries per aplicar el seu dret substantiu, sempre que es respectin les regles que, per ser competència exclusiva de l'Estat, integren el concepte de procediment administratiu comú amb caràcter bàsic.

### III

Són diversos els antecedents legislatius rellevants en aquesta matèria. El legislador ha fet evolucionar el concepte de procediment administratiu i ha anat adaptant la forma d'actuació de les administracions al context històric i la realitat social de cada moment. Al marge de la coneguda com a Llei d'Azcarate, de 19 d'octubre de 1889, la primera regulació completa del procediment administratiu en el nostre ordenament jurídic és la continguda a la Llei de procediment administratiu de 17 de juliol de 1958.

La Constitució de 1978 crea un nou concepte d'Administració, sotmesa expressament i plenament a la llei i al dret, com a expressió democràtica de la voluntat popular, i consagra el seu caràcter instrumental, en posar-la al servei objectiu dels interessos generals sota la direcció del Govern, que respon políticament per la seva gestió. En aquest sentit, la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, va suposar una fita clau de l'evolució del dret administra-

tiu en el nou marc constitucional. Per a això, va incorporar avenços significatius en les relacions de les administracions amb els administrats mitjançant la millora del funcionament d'aquelles i, sobretot, a través d'una garantia més gran dels drets dels ciutadans davant la potestat d'autotutela de l'Administració, l'element de tancament de la qual rau en la revisió judicial de la seva actuació per ministeri de l'article 106 del text fonamental.

La Llei 4/1999, de 13 de gener, de modificació de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, va reformular diversos aspectes substancials del procediment administratiu, com el silenci administratiu, el sistema de revisió d'actes administratius o el règim de responsabilitat patrimonial de les administracions, cosa que va permetre incrementar la seguretat jurídica dels interessats.

El desenvolupament de les tecnologies de la informació i comunicació també ha afectat profundament la forma i el contingut de les relacions de l'Administració amb els ciutadans i les empreses.

Si bé la Llei 30/1992, de 26 de novembre, ja va ser conscient de l'impacte de les noves tecnologies en les relacions administratives, va ser la Llei 11/2007, de 22 de juny, d'accés electrònic dels ciutadans als serveis públics, la que els va donar carta de naturalesa legal, en establir el dret dels ciutadans a relacionar-se electrònicament amb les administracions públiques, així com l'obligació d'aquestes de dotar-se dels mitjans i sistemes necessaris perquè aquest dret es pugui exercir. Tanmateix, en l'entorn actual, la tramitació electrònica no pot ser encara una forma especial de gestió dels procediments sinó que ha de constituir l'actuació habitual de les administracions. Perquè una Administració sense paper basada en un funcionament íntegrament electrònic no només serveix millor als principis d'eficàcia i eficiència, en estalviar costos a ciutadans i a empreses, sinó que també reforça les garanties dels interessats. En efecte, la constància de documents i actuacions en un arxíu electrònic facilita el compliment de les obligacions de transparència, ja que permet oferir informació puntual, àgil i actualitzada als interessats.

D'altra banda, la regulació d'aquesta matèria ha patit un problema de dispersió normativa i superposició de diferents règims jurídics no sempre coherents entre si, i d'això n'és mostra l'aprovació successiva de normes amb incidència en la matèria, entre les quals cal citar la Llei 17/2009, de 23 de novembre, sobre lliure accés a les activitats de serveis i el seu exercici, la Llei 2/2011, de 4 de març, d'economia sostenible, la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, o la Llei 20/2013, de 9 de desembre, de garantia de la unitat de mercat.

Davant aquest escenari legislatiu, resulta clau disposar d'una nova Llei que sistematitzi tota la regulació relativa al procediment administratiu, que clarifiqui

i integri el contingut de les esmentades Llei 30/1992, de 26 de novembre, i Llei 11/2007, de 22 de juny, i que aprofundeixi en l'agilitació dels procediments amb un funcionament electrònic ple. Tot això ha de revertir en un compliment millor dels principis constitucionals d'eficàcia i seguretat jurídica que han de regir l'actuació de les administracions públiques.

#### IV

Durant els més de vint anys de vigència de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, en el si de la Comissió Europea i de l'Organització per a la Cooperació i el Desenvolupament Econòmic s'ha anat avançant en la millora de la producció normativa («Better regulation» i «Smart regulation»). Els diversos informes internacionals sobre la matèria defineixen la regulació intel·ligent com un marc jurídic de qualitat, que permet complir un objectiu regulador alhora que ofereix els incentius adequats per dinamitzar l'activitat econòmica, i permet simplificar processos i reduir càrregues administratives. Per a això, és essencial analitzar adequadament l'impacte de les normes de manera contínua, tant «ex ante» com «ex post», així com la participació dels ciutadans i les empreses en els processos d'elaboració normativa, ja que sobre ells recau el compliment de les lleis.

En l'última dècada, la Llei 17/2009, de 23 de novembre, i la Llei 2/2011, de 4 de març, van suposar un avenç en la implantació dels principis de bona regulació, especialment pel que fa a l'exercici de les activitats econòmiques. Ja en aquesta legislatura, la Llei 20/2013, de 9 de desembre, ha fet importants passos addicionals, en posar a disposició dels ciutadans la informació amb rellevància jurídica pròpia del procediment d'elaboració de normes.

Tanmateix, cal una nova regulació que, en acabar amb la dispersió normativa existent, reforci la participació ciutadana, la seguretat jurídica i la revisió de l'ordenament. Amb aquests objectius s'estableixen per primera vegada en una llei les bases segons les quals s'ha de desenvolupar la iniciativa legislativa i la potestat reglamentària de les administracions públiques, amb l'objecte d'assegurar el seu exercici d'acord amb els principis de bona regulació, garantir adequadament l'audiència i la participació dels ciutadans en l'elaboració de les normes, i aconseguir la predictibilitat i l'avaluació pública de l'ordenament, com a corol·lari imprescindible del dret constitucional a la seguretat jurídica. Aquesta novetat esdevé crucial especialment en un Estat territorialment descentralitzat en el qual coexisteixen tres nivells d'Administració territorial que projecten la seva activitat normativa sobre espais subjectius i geogràfics moltes vegades coincidents. Amb aquesta regulació se segueixen les recomanacions que en aquesta matèria ha formulat l'Organització per a la Cooperació i el Desenvolupament Econòmic (OCDE) al seu informe emès el 2014 «Spain: From Administrative Reform to Continuous Improvement».

## V

La Llei s'estructura en 133 articles, distribuïts en set títols, cinc disposicions addicionals, cinc disposicions transitòries, una disposició derogatòria i set disposicions finals.

El títol preliminar, de disposicions generals, aborda l'àmbit objectiu i sub-jectiu de la Llei. Entre les seves principals novetats, convé assenyalar la inclusió en l'objecte de la Llei, amb caràcter bàsic, dels principis que informen l'exercici de la iniciativa legislativa i la potestat reglamentària de les administracions. Es preveu l'aplicació del que preveu aquesta Llei a tots els subjectes compresos en el concepte de sector públic, si bé les corporacions de dret públic s'han de regir per la seva normativa específica en l'exercici de les funcions públiques que se'ls hagin atribuït i, supletòriament, per aquesta Llei.

Així mateix, destaca la previsió que només mitjançant llei es puguin establir tràmits addicionals o diferents als que preveu aquesta norma, i es poden concretar reglamentàriament certes especialitats del procediment referides a la identificació dels òrgans competents, terminis, formes d'iniciació i terminació, publicació i informes que cal sol·licitar. Aquesta previsió no afecta els tràmits addicionals o diferents que recullen les lleis especials vigents, ni la concreció que, en normes reglamentàries, s'hagi produït dels òrgans competents, els terminis propis del procediment concret per raó de la matèria, les formes d'iniciació i terminació, la publicació dels actes o els informes que cal sol·licitar, que mantenen els seus efectes. Així, entre d'altres casos, convé assenyalar la vigència de l'annex 2 a què es refereix la disposició addicional vint-i-novena de la Llei 14/2000, de 29 de desembre, de mesures fiscals, administratives i de l'ordre social, que estableix una sèrie de procediments que queden exceptuats de la regla general del silenci administratiu positiu.

El títol I, dels interessats en el procediment, regula entre d'altres qüestions les especialitats de la capacitat d'obrar en l'àmbit del dret administratiu, i la fa extensiva per primera vegada als grups d'afectats, les unions i entitats sense personalitat jurídica i els patrimonis independents o autònoms quan la Llei així ho declari expressament. En matèria de representació, s'inclouen nous mitjans per acreditar-la en l'àmbit exclusiu de les administracions públiques, com són l'apoderament «apud acta», presencial o electrònic, o l'acreditació de la seva inscripció al registre electrònic d'apoderaments de l'Administració pública o organisme competent. Igualment s'estableix l'obligació de cada Administració pública de disposar d'un registre electrònic d'apoderaments, i les administracions territorials es poden adherir al de l'Estat, en aplicació del principi d'eficiència, reconegut a l'article 7 de la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera.

D'altra banda, aquest títol dedica part del seu articulat a una de les novetats més importants de la Llei: la separació entre identificació i signatura elec-

trònica i la simplificació dels mitjans per acreditar una o una altra, de manera que, amb caràcter general, només caldrà la primera, i s'exigirà la segona quan s'hagi d'acreditar la voluntat i el consentiment de l'interessat. S'estableix, amb caràcter bàsic, un conjunt mínim de categories de mitjans d'identificació i signatura que han d'utilitzar totes les administracions. En particular, s'admeten com a sistemes de signatura els sistemes de signatura electrònica reconeguda o qualificada i avançada basats en certificats electrònics qualificats de signatura electrònica, que comprenen tant els certificats electrònics de persona jurídica com els d'entitat sense personalitat jurídica; els sistemes de segell electrònic reconegut o qualificat i de segell electrònic avançat basats en certificats qualificats de segell electrònic; així com qualsevol altre sistema que les administracions públiques considerin vàlid, en els termes i condicions que s'estableixin. S'admeten com a sistemes d'identificació qualsevol dels sistemes de signatura admesos, així com sistemes de clau concertada i qualsevol altre que estableixin les administracions públiques.

Tant els sistemes d'identificació com els de signatura que preveu aquesta Llei són plenament coherents amb el que disposa el Reglament (UE) núm. 910/2014 del Parlament Europeu i del Consell, de 23 de juliol de 2014, relatiu a la identificació electrònica i els serveis de confiança per a les transaccions electròniques en el mercat interior i per la qual es deroga la Directiva 1999/93/CE. Convé recordar l'obligació dels estats membres d'admetre els sistemes d'identificació electrònica notificats a la Comissió Europea per la resta d'estats membres, així com els sistemes de signatura i segell electrònics basats en certificats electrònics qualificats emesos per prestadors de serveis que figurin a les llistes de confiança d'altres estats membres de la Unió Europea, en els termes que prevegi la norma comunitària esmentada.

El títol II, de l'activitat de les administracions públiques, s'estructura en dos capítols. El capítol I, sobre normes generals d'actuació, identifica com a novetat els subjectes obligats a relacionar-se electrònicament amb les administracions públiques.

Així mateix, el capítol esmentat estableix l'obligació de totes les administracions públiques de disposar d'un registre electrònic general o, si s'escau, adherir-se al de l'Administració General de l'Estat. Aquests registres han d'estar assistits al seu torn per l'actual xarxa d'oficines en matèria de registres, que passen a denominar-se oficines d'assistència en matèria de registres, i que han de permetre als interessats, si així ho volen, presentar les seves sol·licituds en paper, les quals s'han de convertir a format electrònic.

En matèria d'arxius, s'introdueix com a novetat l'obligació de cada Administració pública de mantenir un arxiu electrònic únic dels documents que corresponguin a procediments finalitzats, així com l'obligació de conservar

aquests expedients en un format que permeti garantir l'autenticitat, la integritat i la conservació del document.

Sobre això, convé assenyalar que la creació d'aquest arxiu electrònic únic ha de ser compatible amb els diversos sistemes i xarxes d'arxius en els termes que preveu la legislació vigent, i ha de respectar el repartiment de responsabilitats sobre la custòdia o el traspàs corresponent. Així mateix, l'arxiu electrònic únic ha de ser compatible amb la continuïtat de l'Arxiu Històric Nacional d'acord amb el que preveu la Llei 16/1985, de 25 de juny, del patrimoni històric espanyol i la seva normativa de desplegament.

Igualment, el capítol I regula el règim de validesa i eficàcia de les còpies, en què s'aclareix i simplifica el règim actual i es defineixen els requisits necessaris perquè una còpia sigui autèntica, les característiques que han de tenir els documents emesos per les administracions públiques per ser considerats vàlids, així com els que han d'aportar els interessats al procediment, i estableix amb caràcter general l'obligació de les administracions públiques de no requerir documents ja aportats pels interessats, elaborats per les administracions públiques o documents originals, llevat de les excepcions que preveu la Llei. Per tant, l'interessat pot presentar amb caràcter general còpies de documents, ja siguin digitalitzades pel mateix interessat o presentades en suport paper.

Destaca així mateix l'obligació de les administracions públiques de disposar d'un registre o un altre sistema equivalent que permeti deixar constància dels funcionaris habilitats per efectuar còpies autèntiques, de manera que es garanteixi que aquestes s'han expedit adequadament, i en el qual, si així decideix organitzar-ho cada Administració, hi poden constar també conjuntament els funcionaris dedicats a assistir els interessats en l'ús de mitjans electrònics, sense cap impediment al fet que un mateix funcionari tingui reconegudes totes dues funcions o només una d'elles.

El capítol II, de termes i terminis, estableix les regles per al còmput d'aquests, l'ampliació o la tramitació d'urgència. Com a principal novetat destaca la introducció del còmput de terminis per hores i la declaració del dissabte com a dia inhàbil, de manera que s'unifica el còmput de terminis en l'àmbit judicial i l'administratiu.

El títol III, dels actes administratius, s'estructura en tres capítols i se centra en la regulació dels requisits dels actes administratius, la seva eficàcia i les regles sobre nul·litat i anul·labilitat, i es mantenen la majoria de les regles generals ja establertes per la Llei 30/1992, de 26 de novembre.

Mereixen una menció especial les novetats introduïdes en matèria de notificacions electròniques, que són preferents i s'han de fer a la seu electrònica o a l'adreça electrònica habilitada única, segons que correspongui. Així mateix, s'incrementa la seguretat jurídica dels interessats en establir noves mesures que garanteixin el coneixement de la posada a disposició de les notificacions,

com ara l'enviament d'avisos de notificació, sempre que això sigui possible, als dispositius electrònics i/o a l'adreça de correu electrònic que l'interessat hagi comunicat, així com l'accés a les seves notificacions a través del punt d'accés general electrònic de l'Administració, que funciona com un portal d'entrada.

El títol IV, de disposicions sobre el procediment administratiu comú, s'estructura en set capítols i entre les seves principals novetats destaca que els procediments especials anteriors sobre potestat sancionadora i responsabilitat patrimonial que la Llei 30/1992, de 26 de novembre, regulava en títols separats, ara s'han integrat com a especialitats del procediment administratiu comú. Aquest plantejament respon a un dels objectius que persegueix aquesta Llei, que és la simplificació dels procediments administratius i la seva integració com a especialitats en el procediment administratiu comú, fet que contribueix a augmentar la seguretat jurídica. D'acord amb la sistemàtica seguida, els principis generals de la potestat sancionadora i de la responsabilitat patrimonial de les administracions públiques, atès que concerneixen aspectes més orgànics que procedimentals, els regula la Llei de règim jurídic del sector públic.

Així mateix, aquest títol incorpora a les fases d'iniciació, ordenació, instrucció i finalització del procediment l'ús generalitzat i obligatori de mitjans electrònics. Igualment, s'incorpora la regulació de l'expedient administratiu i se n'estableixen el format electrònic i els documents que l'han d'integrar.

Com a novetat dins d'aquest títol, s'incorpora un nou capítol relatiu a la tramitació simplificada del procediment administratiu comú, en què se n'estableixen l'àmbit objectiu d'aplicació, el termini màxim de resolució, que és de trenta dies, i els tràmits de què consta. Si en un procediment cal dur a terme qualsevol altre tràmit addicional, aleshores s'ha de seguir la tramitació ordinària. Així mateix, si en un procediment tramitat de manera simplificada és preceptiva l'emissió del dictamen del Consell d'Estat, o òrgan consultiu equivalent, i aquest manifesta un criteri contrari al fons de la proposta de resolució, per millorar la garantia dels interessats cal continuar el procediment però seguint la tramitació ordinària, no ja l'abreujada, i en aquest cas es poden efectuar altres tràmits no previstos per a la tramitació simplificada, com la realització de proves a sol·licitud dels interessats. Tot això sense perjudici de la possibilitat d'acordar la tramitació d'urgència del procediment en els mateixos termes que ja preveu la Llei 30/1992, de 26 de novembre.

El títol V, de la revisió dels actes en via administrativa, manté les mateixes vies que preveia la Llei 30/1992, de 26 de novembre, i per tant es mantenen la revisió d'ofici i la tipologia de recursos administratius existents fins ara (alçada, potestatiu de reposició i extraordinari de revisió). No obstant això, cal destacar com a novetat la possibilitat que quan una Administració hagi de resoldre una pluralitat de recursos administratius que portin causa d'un mateix acte administratiu i s'hagi interposat un recurs judicial contra una resolució

administrativa o contra el corresponent acte presumpte desestimatori, l'òrgan administratiu pot acordar la suspensió del termini per resoldre fins que no es dicti un pronunciament judicial.

D'acord amb la voluntat de suprimir tràmits que, lluny de constituir un avantatge per als administrats, suposaven una càrrega que dificultava l'exercici dels seus drets, la Llei no preveu ja les reclamacions prèvies en via civil i laboral, a causa de l'escassa utilitat pràctica que han demostrat fins ara i que, d'aquesta manera, queden suprimides.

El títol VI, sobre la iniciativa legislativa i potestat normativa de les administracions públiques, recull els principis als quals ha d'ajustar el seu exercici l'Administració titular, i es fan efectius els drets constitucionals en aquest àmbit.

Juntament amb algunes millores en la regulació vigent sobre jerarquia, publicitat de les normes i principis de bona regulació, s'inclouen diverses novetats per incrementar la participació dels ciutadans en el procediment d'elaboració de normes, entre les quals destaca la necessitat de sol·licitar, amb caràcter previ a l'elaboració de la norma, l'opinió de ciutadans i empreses sobre els problemes que es volen solucionar amb la iniciativa, la necessitat i l'oportunitat de la seva aprovació, els objectius de la norma i les possibles solucions alternatives reguladores i no reguladores.

D'altra banda, per tal d'augmentar la seguretat jurídica, i la predictibilitat de l'ordenament, s'aposta per millorar la planificació normativa «ex ante». Per a això, totes les administracions han de divulgar un pla anual normatiu en què es recullin totes les propostes amb rang de llei o de reglament que s'hagin d'elevat per a la seva aprovació l'any següent. Alhora, s'enforteix l'avaluació «ex post», atès que juntament amb el deure de revisar de manera contínua l'adaptació de la normativa als principis de bona regulació, s'imposa l'obligació d'avaluar periòdicament l'aplicació de les normes en vigor, amb l'objecte de comprovar si han complert els objectius perseguits i si el cost i les càrregues derivats d'elles estava justificat i valorat adequadament.

Pel que fa a les disposicions addicionals, transitòries, derogatòries i finals, cal al·ludir a la relativa a l'adhesió per part de les comunitats autònomes i entitats locals als registres i sistemes establerts per l'Administració General de l'Estat en aplicació del principi d'eficiència que reconeix la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril.

Destaca igualment la disposició sobre les especialitats per raó de la matèria, en què s'estableixen una sèrie d'actuacions i procediments que es regeixen per la seva normativa específica i, supletòriament, pel que preveu aquesta Llei, entre les quals destaquen les d'aplicació dels tributs i revisió en matèria tributària i duanera, les de gestió, inspecció, liquidació, recaptació, impugnació i revisió en matèria de Seguretat Social i desocupació, en què s'entenen compresos, entre d'altres, els actes d'enquadrament i afiliació de la Seguretat So-



cial i les aportacions econòmiques per acomiadaments que afectin treballadors de cinquanta o més anys en empreses amb beneficis, així com les actuacions i procediments sancionadors en matèria tributària i duanera, en l'ordre social, en matèria de trànsit i seguretat viària i en matèria d'estrangeria.

Finalment, la Llei conté les disposicions de dret transitori aplicables als procediments en curs, a la seva entrada en vigor, a arxius i registres i al punt d'accés general electrònic, així com les que habiliten per al desenvolupament del que preveu la Llei.

## **TÍTOL PRELIMINAR**

### **Disposicions generals**

#### **Article 1. *Objecte de la Llei.***

1. Aquesta Llei té per objecte regular els requisits de validesa i eficàcia dels actes administratius, el procediment administratiu comú a totes les administracions públiques, incloent el sancionador i el de reclamació de responsabilitat de les administracions públiques, així com els principis als quals s'ha d'ajustar l'exercici de la iniciativa legislativa i la potestat reglamentària.

2. Només mitjançant una llei, quan sigui eficaç, proporcionat i necessari per assolir les finalitats pròpies del procediment, i de manera motivada, es poden incloure tràmits addicionals o diferents dels que preveu aquesta Llei. Es poden establir reglamentàriament especialitats del procediment referides als òrgans competents, terminis propis del procediment concret per raó de la matèria, formes d'iniciació i terminació, publicació i informes que s'han de sol·licitar.

#### **Article 2. *Àmbit subjectiu d'aplicació.***

1. Aquesta Llei s'aplica al sector públic, que comprèn:

- a) L'Administració General de l'Estat.
- b) Les administracions de les comunitats autònomes.
- c) Les entitats que integren l'Administració local.
- d) El sector públic institucional.

2. El sector públic institucional s'integra per:

- a) Qualsevol organismes públics i entitats de dret públic vinculats o dependents de les administracions públiques.
- b) Les entitats de dret privat vinculades o dependents de les administracions públiques, que estan subjectes al que disposen les normes d'aquesta Llei que s'hi refereixin específicament, i en tot cas, quan exercixin potestats administratives.
- c) Les universitats públiques, que es regeixen per la seva normativa específica i, supletòriament, per les previsions d'aquesta Llei.

3. Tenen la consideració d'administracions públiques l'Administració General de l'Estat, les administracions de les comunitats autònomes, les entitats que integren l'Administració local, així com els organismes públics i entitats de dret públic que preveu la lletra a) de l'apartat 2 anterior.

4. Les corporacions de dret públic es regeixen per la seva normativa específica en l'exercici de les funcions públiques que els hagin estat atribuïdes per llei o delegades per una Administració pública i, supletòriament, per aquesta Llei.

## **TÍTOL I**

### **Dels interessats en el procediment**

#### **CAPÍTOL I**

#### **La capacitat d'obrar i el concepte d'interessat**

##### **Article 3. Capacitat d'obrar.**

Als efectes que preveu aquesta Llei, tenen capacitat d'obrar davant les administracions públiques:

a) Les persones físiques o jurídiques que tinguin capacitat d'obrar d'acord amb les normes civils.

b) Els menors d'edat per a l'exercici i la defensa d'aquells dels seus drets i interessos l'actuació dels quals estigui permesa per l'ordenament jurídic sense l'assistència de la persona que n'exerceixi la pàtria potestat, tutela o curatela. S'exceptua el supòsit dels menors incapacitats, quan l'extensió de la incapacitació afecti l'exercici i la defensa dels drets o interessos de què es tracti.

c) Quan la Llei així ho declari expressament, els grups d'afectats, les unions i entitats sense personalitat jurídica i els patrimonis independents o autònoms.

##### **Article 4. Concepte d'interessat.**

1. Es consideren interessats en el procediment administratiu:

a) Els qui el promoguin com a titulars de drets o interessos legítims individuals o col·lectius.

b) Els qui, sense haver iniciat el procediment, tinguin drets que puguin ser afectats per la decisió que s'adopti en aquest.

c) Aquells els interessos legítims dels quals, individuals o col·lectius, puguin ser afectats per la resolució i es personin en el procediment mentre no s'hagi dictat una resolució definitiva.

2. Les associacions i organitzacions representatives d'interessos econòmics i socials són titulars d'interessos legítims col·lectius en els termes que la Llei reconegui.

3. Quan la condició d'interessat derivi d'alguna relació jurídica transmissible, el drethavent succeeix en aquesta condició sigui quin sigui l'estat del procediment.

### **Article 5. Representació.**

1. Els interessats amb capacitat d'obrar poden actuar per mitjà d'un representant, i s'han d'entendre amb aquest les actuacions administratives, excepte en cas de manifestació expressa en contra de l'interessat.

2. Les persones físiques amb capacitat d'obrar i les persones jurídiques, sempre que ho prevegin els seus estatuts, poden actuar en representació d'altres davant les administracions públiques.

3. Per formular sol·licituds, presentar declaracions responsables o comunicacions, interposar recursos, desistir d'accions i renunciar a drets en nom d'una altra persona s'ha d'acreditar la representació. Per als actes i gestions de mer tràmit, aquesta representació es presumeix.

4. La representació es pot acreditar mitjançant qualsevol mitjà vàlid en dret que deixi constància fidedigna de la seva existència.

A aquests efectes, s'entén acreditada la representació efectuada mitjançant apoderament «apud acta» efectuat per compareixença personal o compareixença electrònica a la seu electrònica corresponent, o a través de l'acreditació de la seva inscripció al registre electrònic d'apoderaments de l'Administració pública competent.

5. L'òrgan competent per tramitar el procediment ha d'incorporar a l'expedient administratiu l'acreditació de la condició de representant i dels poders que té reconeguts en aquell moment. El document electrònic que acrediti el resultat de la consulta al registre electrònic d'apoderaments corresponent té la condició d'acreditació a aquests efectes.

6. La manca d'acreditació o l'acreditació insuficient de la representació no impedeix que es tingui per efectuat l'acte de què es tracti, sempre que s'aporti aquella o es repari el defecte dins del termini de deu dies que ha de concedir a l'efecte l'òrgan administratiu, o d'un termini superior quan les circumstàncies del cas així ho requereixin.

7. Les administracions públiques poden habilitar amb caràcter general o específic persones físiques o jurídiques autoritzades per a la realització de determinades transaccions electròniques en representació dels interessats. Aquesta habilitació ha d'especificar les condicions i obligacions a què es comprometen els qui així adquireixin la condició de representants, i determina la presumpció de validesa de la representació llevat que la normativa d'aplica-

ció prevegi una altra cosa. Les administracions públiques poden requerir, en qualsevol moment, l'acreditació de la representació esmentada. No obstant això, l'interessat sempre pot comparèixer per si mateix en el procediment.

### **Article 6. Registres electrònics d'apoderaments.**

1. L'Administració General de l'Estat, les comunitats autònomes i les entitats locals disposen d'un registre electrònic general d'apoderaments, en el qual s'han d'inscriure, almenys, els de caràcter general atorgats «apud acta», presencialment o electrònicament, per part de qui tingui la condició d'interessat en un procediment administratiu a favor de representant, per actuar en el seu nom davant les administracions públiques. També hi ha de constar la validació efectuada del poder.

En l'àmbit estatal, aquest registre és el Registre electrònic d'apoderaments de l'Administració General de l'Estat.

Els registres generals d'apoderaments no impedeixen l'existència de registres particulars en cada organisme en què s'inscriuguin els poders atorgats per efectuar tràmits específics en aquell. Cada organisme pot disposar del seu propi registre electrònic d'apoderaments.

2. Els registres electrònics generals i particulars d'apoderaments pertanyents a totes i cadascuna de les administracions han de ser plenament interoperables entre si, de manera que se'n garanteixin la interconnexió, la compatibilitat informàtica i la transmissió telemàtica de les sol·licituds, els escrits i les comunicacions que s'hi incorporin.

Els registres electrònics generals i particulars d'apoderaments han de permetre comprovar vàlidament la representació dels qui actuïn davant les administracions públiques en nom d'un tercer, mitjançant la consulta a altres registres administratius similars, al registre mercantil, de la propietat, i als protocols notariais.

Els registres mercantils, de la propietat i dels protocols notariais han de ser interoperables amb els registres electrònics generals i particulars d'apoderaments.

3. Els assentaments que s'efectuïn als registres electrònics generals i particulars d'apoderaments han de contenir, almenys, la informació següent:

- a) Nom i cognoms o la denominació o raó social, document nacional d'identitat, número d'identificació fiscal o document equivalent del poderdant.
- b) Nom i cognoms o la denominació o raó social, document nacional d'identitat, número d'identificació fiscal o document equivalent de l'apoderat.
- c) Data d'inscripció.
- d) Període de temps pel qual s'atorga el poder.

e) Tipus de poder segons les facultats que atorgui.

4. Els poders que s'inscriguin als registres electrònics generals i particulars d'apoderaments han de correspondre a alguna de les tipologies següents:

- a) Un poder general perquè l'apoderat pugui actuar en nom del poderdant en qualsevol actuació administrativa i davant qualsevol Administració.
- b) Un poder perquè l'apoderat pugui actuar en nom del poderdant en qualsevol actuació administrativa davant una Administració o un organisme concret.
- c) Un poder perquè l'apoderat pugui actuar en nom del poderdant únicament per efectuar determinats tràmits especificats en el poder.

A aquests efectes, per ordre del ministre d'Hisenda i Administracions Públiques s'han d'aprovar, amb caràcter bàsic, els models de poders inscriptibles al registre i distingir si permeten l'actuació davant totes les administracions d'acord amb el que preveu la lletra a) anterior, davant l'Administració General de l'Estat o davant les entitats locals.

Cada comunitat autònoma ha d'aprovar els models de poders inscriptibles al registre quan se circumscriu a actuacions davant la seva Administració respectiva.

5. L'apoderament «apud acta» s'ha d'atorgar mitjançant compareixença electrònica a la seu electrònica corresponent fent ús dels sistemes de signatura electrònica que preveu aquesta Llei, o bé mitjançant compareixença personal a les oficines d'assistència en matèria de registres.

6. Els poders inscrits al registre tenen una validesa determinada màxima de cinc anys a comptar de la data d'inscripció. En tot cas, en qualsevol moment abans de la finalització del termini esmentat el poderdant pot revocar o prorrogar el poder. Les pròrrogues atorgades pel poderdant al registre tenen una validesa determinada màxima de cinc anys a comptar de la data d'inscripció.

7. Les sol·licituds d'inscripció del poder, de revocació, de pròrroga o de denúncia d'aquest es poden dirigir a qualsevol registre, i aquesta circumstància ha de quedar inscrita al registre de l'Administració o organisme davant el qual tingui efectes el poder, amb efectes des de la data en què es produeixi la inscripció esmentada.

### **Article 7. Pluralitat d'interessats.**

Quan en una sol·licitud, escrit o comunicació hi figurin diversos interessats, les actuacions a què donin lloc s'han d'efectuar amb el representant o l'interessat que hagin assenyalat expressament i, si no n'hi ha, amb el que figuri en primer terme.

### **Article 8. *Nous interessats en el procediment.***

Si durant la instrucció d'un procediment que no hagi tingut publicitat s'adverteix l'existència de persones que siguin titulars de drets o interessos legítims i directes la identificació dels quals resulti de l'expedient i que es puguin veure afectats per la resolució que es dicti, s'ha de comunicar a aquestes persones la tramitació del procediment.

## **CAPÍTOL II**

### **Identificació i signatura dels interessats en el procediment administratiu**

#### **Article 9. *Sistemes d'identificació dels interessats en el procediment.***

1. Les administracions públiques estan obligades a verificar la identitat dels interessats en el procediment administratiu, mitjançant la comprovació del seu nom i cognoms o denominació o raó social, segons que correspongui, que constin al document nacional d'identitat o document identificatiu equivalent.

2. Els interessats es poden identificar electrònicament davant les administracions públiques a través de qualsevol sistema que disposi d'un registre previ com a usuari que permeti garantir-ne la identitat. En particular, s'admeten els sistemes següents:

- a) Sistemes basats en certificats electrònics reconeguts o qualificats de signatura electrònica expedits per prestadors inclosos a la «Llista de confiança de prestadors de serveis de certificació». A aquests efectes, s'entenen compresos entre els esmentats certificats electrònics reconeguts o qualificats els de persona jurídica i d'entitat sense personalitat jurídica.
- b) Sistemes basats en certificats electrònics reconeguts o qualificats de segell electrònic expedits per prestadors inclosos a la «Llista de confiança de prestadors de serveis de certificació».
- c) Sistemes de clau concertada i qualsevol altre sistema que les administracions públiques considerin vàlid, en els termes i condicions que s'estableixin.

Cada Administració pública pot determinar si només admet algun d'aquests sistemes per efectuar determinats tràmits o procediments, si bé l'admissió d'algun dels sistemes d'identificació que preveu la lletra c) comporta l'admissió de tots els que preveuen les lletres a) i b) anteriors per a aquest tràmit o procediment.

3. En tot cas, l'acceptació d'algun d'aquests sistemes per part de l'Administració General de l'Estat serveix per acreditar davant totes les administra-

cions públiques, llevat que hi hagi una prova en contra, la identificació electrònica dels interessats en el procediment administratiu.

### **Article 10. Sistemes de signatura admesos per les administracions públiques.**

1. Els interessats poden signar a través de qualsevol mitjà que permeti acreditar l'autenticitat de l'expressió de la seva voluntat i consentiment, així com la integritat i inalterabilitat del document.

2. En cas que els interessats optin per relacionar-se amb les administracions públiques a través de mitjans electrònics, es consideren vàlids als efectes de signatura:

- a) Sistemes de signatura electrònica reconeguda o qualificada i avançada basats en certificats electrònics reconeguts o qualificats de signatura electrònica expedits per prestadors inclosos a la «Llista de confiança de prestadors de serveis de certificació». A aquests efectes, s'entenen compresos entre els esmentats certificats electrònics reconeguts o qualificats els de persona jurídica i d'entitat sense personalitat jurídica.
- b) Sistemes de segell electrònic reconegut o qualificat i de segell electrònic avançat basats en certificats electrònics reconeguts o qualificats de segell electrònic inclosos a la «Llista de confiança de prestadors de serveis de certificació».
- c) Qualsevol altre sistema que les administracions públiques considerin vàlid, en els termes i condicions que s'estableixin.

Cada Administració pública, organisme o entitat pot determinar si només admet alguns d'aquests sistemes per efectuar determinats tràmits o procediments del seu àmbit de competència.

3. Quan així ho disposi expressament la normativa reguladora aplicable, les administracions públiques poden admetre els sistemes d'identificació que preveu aquesta Llei com a sistema de signatura quan permetin acreditar l'autenticitat de l'expressió de la voluntat i consentiment dels interessats.

4. Quan els interessats utilitzin un sistema de signatura dels que preveu aquest article, la seva identitat s'entén ja acreditada mitjançant el mateix acte de la signatura.

### **Article 11. Ús de mitjans d'identificació i signatura en el procediment administratiu.**

1. Amb caràcter general, per efectuar qualsevol actuació de les que preveu el procediment administratiu, n'hi ha prou que els interessats acreditin

prèviament la seva identitat a través de qualsevol dels mitjans d'identificació que disposa aquesta Llei.

2. Les administracions públiques només requereixen als interessats l'ús obligatori de signatura per:

- a) Formular sol·licituds.
- b) Presentar declaracions responsables o comunicacions.
- c) Interposar recursos.
- d) Desistir d'accions.
- e) Renunciar a drets.

### **Article 12. Assistència en l'ús de mitjans electrònics als interessats.**

1. Les administracions públiques han de garantir que els interessats es puguin relacionar amb l'Administració a través de mitjans electrònics, per a la qual cosa han de posar a la seva disposició els canals d'accés que siguin necessaris així com els sistemes i les aplicacions que es determinin en cada cas.

2. Les administracions públiques han d'assistir en l'ús de mitjans electrònics els interessats no inclosos en els apartats 2 i 3 de l'article 14 que així ho sol·licitin, especialment pel que fa a la identificació i signatura electrònica, la presentació de sol·licituds a través del registre electrònic general i l'obtenció de còpies autèntiques.

Així mateix, si algun d'aquests interessats no disposa dels mitjans electrònics necessaris, la seva identificació o signatura electrònica en el procediment administratiu la pot efectuar de manera vàlida un funcionari públic mitjançant l'ús del sistema de signatura electrònica del qual estigui dotat per a això. En aquest cas, cal que l'interessat que no tingui els mitjans electrònics necessaris s'identifiqui davant el funcionari i presti el seu consentiment exprés per a aquesta actuació, fet del qual ha de quedar constància per als casos de discrepància o litigi.

3. L'Administració General de l'Estat, les comunitats autònomes i les entitats locals han de mantenir actualitzat un registre, o un altre sistema equivalent, en què hi constin els funcionaris habilitats per a la identificació o signatura que regula aquest article. Aquests registres o sistemes han de ser plenament interoperables i estar interconnectats amb els de la resta d'administracions públiques, als efectes de comprovar la validesa de les habilitacions esmentades.

En aquest registre o sistema equivalent hi han de constar almenys els funcionaris que prestin serveis en les oficines d'assistència en matèria de registres.



## **TÍTOL II**

### **De l'activitat de les administracions públiques**

#### **CAPÍTOL I**

##### **Normes generals d'actuació**

###### **Article 13. Drets de les persones en les seves relacions amb les administracions públiques.**

Els qui, de conformitat amb l'article 3, tenen capacitat d'obrar davant les administracions públiques, són titulars, en les seves relacions amb elles, dels drets següents:

- a) A comunicar-se amb les administracions públiques a través d'un punt d'accés general electrònic de l'Administració.
- b) A ser assistits en l'ús de mitjans electrònics en les seves relacions amb les administracions públiques.
- c) A utilitzar les llengües oficials al territori de la seva comunitat autònoma, d'acord amb el que preveuen aquesta Llei i la resta de l'ordenament jurídic.
- d) A l'accés a la informació pública, arxius i registres, d'acord amb el que preveu la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, i la resta de l'ordenament jurídic.
- e) A ser tractats amb respecte i deferència per les autoritats i empleats públics, que els han de facilitar l'exercici dels seus drets i el compliment de les seves obligacions.
- f) A exigir les responsabilitats de les administracions públiques i autoritats, quan així correspongui legalment.
- g) A obtenir i utilitzar els mitjans d'identificació i signatura electrònica que preveu aquesta Llei.
- h) A la protecció de dades de caràcter personal, i en particular a la seguretat i confidencialitat de les dades que figurin als fitxers, sistemes i aplicacions de les administracions públiques.
- i) Qualsevol altres que els reconeixin la Constitució i les lleis.

Aquests drets s'entenen sense perjudici dels que reconeix l'article 53 referits als interessats en el procediment administratiu.

###### **Article 14. Dret i obligació de relacionar-se electrònicament amb les administracions públiques.**

1. Les persones físiques poden escollir en tot moment si es comuniquen amb les administracions públiques per exercir els seus drets i obligacions a través de mitjans electrònics o no, llevat que estiguin obligades a relacionar-se

a través de mitjans electrònics amb les administracions públiques. El mitjà escollit per la persona per comunicar-se amb les administracions públiques pot ser modificat per aquella en qualsevol moment.

2. En tot cas, estan obligats a relacionar-se a través de mitjans electrònics amb les administracions públiques per efectuar qualsevol tràmit d'un procediment administratiu, almenys, els subjectes següents:

- a) Les persones jurídiques.
- b) Les entitats sense personalitat jurídica.
- c) Els qui exerceixin una activitat professional per a la qual es requereixi la col·legiació obligatòria, per als tràmits i actuacions que portin a terme amb les administracions públiques en exercici de l'activitat professional esmentada. En tot cas, dins d'aquest col·lectiu s'hi entenen inclosos els notaris i registradors de la propietat i mercantils.
- d) Els qui representin un interessat que estigui obligat a relacionar-se electrònicament amb l'Administració.
- e) Els empleats de les administracions públiques per als tràmits i actuacions que efectuïn amb elles per raó de la seva condició d'empleat públic, tal com determini reglamentàriament cada Administració.

3. Reglamentàriament, les administracions poden establir l'obligació de relacionar-se amb elles a través de mitjans electrònics per a determinats procediments i per a certs col·lectius de persones físiques que per raó de la seva capacitat econòmica, tècnica, dedicació professional o altres motius quedi acreditat que tenen accés i disponibilitat dels mitjans electrònics necessaris.

### **Article 15. Llengua dels procediments.**

1. La llengua dels procediments tramitats per l'Administració General de l'Estat és el castellà. No obstant això, els interessats que es dirigeixin als òrgans de l'Administració General de l'Estat amb seu al territori d'una comunitat autònoma poden utilitzar també la llengua que hi sigui cooficial.

En aquest cas, el procediment s'ha de tramitar en la llengua escollida per l'interessat. Si concorren diversos interessats en el procediment, i hi ha discrepància quant a la llengua, el procediment s'ha de tramitar en castellà, si bé els documents o testimonis que requereixin els interessats s'han d'expedir en la llengua que aquests escullin.

2. En els procediments tramitats per les administracions de les comunitats autònomes i de les entitats locals, l'ús de la llengua s'ha d'ajustar al que preveu la legislació autonòmica corresponent.

3. L'Administració pública instructora ha de traduir al castellà els documents, expedients o parts d'aquests que hagin de tenir efecte fora del territori de la comunitat autònoma, i els documents dirigits als interessats que així ho sol·licitin expressament. Si han de tenir efectes en el territori d'una comu-

nitat autònoma en què sigui cooficial aquesta mateixa llengua diferent del castellà, no cal traduir-los.

### **Article 16. Registres.**

1. Cada Administració ha de disposar d'un registre electrònic general, en el qual cal assentar tot document que es presenti o es rebi en qualsevol òrgan administratiu, organisme públic o entitat vinculats o dependents d'aquests. També s'hi pot anotar la sortida dels documents oficials dirigits a altres òrgans o particulars.

Els organismes públics vinculats o dependents de cada Administració poden disposar del seu propi registre electrònic plenament interoperable i interconnectat amb el registre electrònic general de l'Administració de la qual depèn.

El registre electrònic general de cada Administració ha de funcionar com un portal que faciliti l'accés als registres electrònics de cada organisme. Tant el registre electrònic general de cada Administració com els registres electrònics de cada organisme han de complir les garanties i mesures de seguretat que preveu la legislació en matèria de protecció de dades de caràcter personal.

Les disposicions de creació dels registres electrònics s'han de publicar al diari oficial corresponent, i el text íntegre ha d'estar disponible per a la seva consulta a la seu electrònica d'accés al registre. En tot cas, les disposicions de creació de registres electrònics han d'especificar l'òrgan o la unitat responsable de la seva gestió, així com la data i hora oficial i els dies declarats inhàbils.

A la seu electrònica d'accés a cada registre hi ha de figurar la relació actualitzada de tràmits que s'hi poden iniciar.

2. Els assentaments s'han d'anotar respectant l'ordre temporal de recepció o sortida dels documents, i han d'indicar la data del dia en què es produeixin. Una vegada conclòs el tràmit de registre, cal cursar els documents sense dilació als seus destinataris i a les unitats administratives corresponents des del registre en què s'hagin rebut.

3. El registre electrònic de cada Administració o organisme ha de garantir la constància, en cada assentament que es practiqui, d'un número, epígraf expressiu de la seva naturalesa, data i hora de presentació, identificació de l'interessat, òrgan administratiu remitent, si escau, i persona o òrgan administratiu al qual s'envia, i, si s'escau, referència al contingut del document que es registra. Per a això, s'emet automàticament un rebut consistent en una còpia autenticada del document de què es tracti, incloent la data i hora de presentació i el número d'entrada de registre, així com un rebut acreditatiu d'altres documents que, si s'escau, l'acompanyin, que garanteixi la seva integritat i no-repudiació.

4. Els documents que els interessats dirigeixin als òrgans de les administracions públiques es poden presentar:

- a) Al registre electrònic de l'Administració o organisme a què es dirigeixin, així com a la resta de registres electrònics de qualsevol dels subjectes a què es refereix l'article 2.1.
- b) A les oficines de correus, tal com s'estableixi reglamentàriament.
- c) A les representacions diplomàtiques o oficines consulars d'Espanya a l'estranger.
- d) A les oficines d'assistència en matèria de registres.
- e) En qualsevol altre que estableixin les disposicions vigents.

Els registres electrònics de totes i cadascuna de les administracions han de ser plenament interoperables, de manera que se'n garanteixi la compatibilitat informàtica i interconnexió, així com la transmissió telemàtica dels assentaments registrals i dels documents que es presentin en qualsevol dels registres.

5. Els documents presentats de manera presencial davant les administracions públiques han de ser digitalitzats, d'acord amb el que preveu l'article 27 i altres normatives aplicables, per l'oficina d'assistència en matèria de registres en què s'hagin presentat per a la seva incorporació a l'expedient administratiu electrònic, i els originals s'han de retornar a l'interessat, sense perjudici dels supòsits en què la norma determini la custòdia per part de l'Administració dels documents presentats o sigui obligatori presentar objectes o documents en un suport específic no susceptibles de digitalització.

Reglamentàriament, les administracions poden establir l'obligació de presentar determinats documents per mitjans electrònics per a certs procediments i col·lectius de persones físiques que, per raó de la seva capacitat econòmica, tècnica, dedicació professional o altres motius quedi acreditat que tenen accés i disponibilitat dels mitjans electrònics necessaris.

6. Es pot fer efectiva mitjançant una transferència dirigida a l'oficina pública corresponent qualsevol quantitat que calgui satisfer en el moment de presentar documents a les administracions públiques, sense perjudici de la possibilitat d'abonar-la per altres mitjans.

7. Les administracions públiques han de fer pública i mantenir actualitzada una relació de les oficines en què s'ha de prestar assistència per a la presentació electrònica de documents.

8. No es tenen per presentats al registre els documents i la informació el règim especial dels quals estableixi una altra forma de presentació.

### **Article 17. Arxiu de documents.**

1. Cada Administració ha de mantenir un arxiu electrònic únic dels documents electrònics que corresponguin a procediments finalitzats, en els termes que estableixi la normativa reguladora aplicable.

2. Els documents electrònics s'han de conservar en un format que permeti garantir l'autenticitat, la integritat i la conservació del document, així com la seva consulta independentment del temps transcorregut des que es va emetre. S'ha d'assegurar en tot cas la possibilitat de traslladar les dades a altres formats i suports que garanteixin l'accés des de diferents aplicacions. L'eliminació dels documents esmentats ha de ser autoritzada d'acord amb el que disposa la normativa aplicable.

3. Els mitjans o suports en què s'emmagatzemin documents han de disposar de mesures de seguretat, d'acord amb el que preveu l'Esquema Nacional de Seguretat, que garanteixin la integritat, autenticitat, confidencialitat, qualitat, protecció i conservació dels documents emmagatzemats. En particular, han d'assegurar la identificació dels usuaris i el control d'accessos, així com el compliment de les garanties que preveu la legislació de protecció de dades.

### **Article 18. Col·laboració de les persones.**

1. Les persones han de col·laborar amb l'Administració en els termes que prevegi la llei que sigui aplicable en cada cas i, a manca de previsió expressa, han de facilitar a l'Administració els informes, inspeccions i altres actes d'investigació que requereixin per exercir les seves competències, llevat que la revelació de la informació sol·licitada per l'Administració atempti contra l'honor, la intimitat personal o familiar o suposi la comunicació de dades confidencials de tercers de les quals tinguin coneixement per la prestació de serveis professionals de diagnòstic, assessorament o defensa, sense perjudici del que disposi la legislació en matèria de blanqueig de capitals i finançament d'activitats terroristes.

2. Els interessats en un procediment que coneguin dades que permetin identificar altres interessats que no hagin comparegut en el procediment tenen el deure de proporcionar-les a l'Administració actuant.

3. Quan les inspeccions requereixin l'entrada al domicili de l'afectat o a la resta de llocs que requereixin autorització del titular, cal ajustar-se al que disposa l'article 100.

### **Article 19. Compareixença de les persones.**

1. La compareixença de les persones davant les oficines públiques, ja sigui presencialment o per mitjans electrònics, només és obligatòria quan així ho prevegi una norma amb rang de llei.

2. En els casos en què sigui procedent la compareixença, la citació corresponent ha de fer constar expressament el lloc, la data, l'hora, els mitjans disponibles i l'objecte de la compareixença, així com els efectes de no atendre-la.

3. Les administracions públiques han de lliurar a l'interessat una certificació acreditativa de la compareixença quan així ho sol·liciti.

### **Article 20. Responsabilitat de la tramitació.**

1. Els titulars de les unitats administratives i el personal al servei de les administracions públiques que tinguin a càrrec seu la resolució o el despatx dels afers, són responsables directes de la seva tramitació i han d'adoptar les mesures oportunes per remoure els obstacles que impedeixin, dificultin o endarrereixin l'exercici ple dels drets dels interessats o el respecte als seus interessos legítims, així com disposar el que sigui necessari per evitar i eliminar tota anormalitat en la tramitació de procediments.

2. Els interessats poden sol·licitar l'exigència d'aquesta responsabilitat a l'Administració pública de què depengui el personal afectat.

### **Article 21. Obligació de resoldre.**

1. L'Administració està obligada a dictar una resolució expressa i notificar-la en tots els procediments sigui quina sigui la seva forma d'iniciació.

En els casos de prescripció, renúncia del dret, caducitat del procediment o desistiment de la sol·licitud, així com de desaparició sobrevinguda de l'objecte del procediment, la resolució consisteix en la declaració de la circumstància que concorre en cada cas, amb indicació dels fets produïts i les normes aplicables.

S'exceptuen de l'obligació a què es refereix el paràgraf primer els supòsits de terminació del procediment per pacte o conveni, així com els procediments relatius a l'exercici de drets sotmesos únicament al deure de declaració responsable o comunicació a l'Administració.

2. El termini màxim en el qual s'ha de notificar la resolució expressa és el que fixa la norma reguladora del procediment corresponent.

Aquest termini no pot excedir els sis mesos, llevat que una norma amb rang de llei n'estableixi un de superior o així ho prevegi el dret de la Unió Europea.

3. Quan les normes reguladores dels procediments no fixin el termini màxim, aquest és de tres mesos. Aquest termini i els que preveuen l'apartat anterior s'han de comptar:

- a) En els procediments iniciats d'ofici, des de la data de l'acord d'iniciació.
- b) En els iniciats a sol·licitud de l'interessat, des de la data en què la sol·licitud hagi tingut entrada al registre electrònic de l'Administració o organisme competent per a la seva tramitació.

4. Les administracions públiques han de publicar i mantenir actualitzades al portal web, a efectes informatius, les relacions de procediments de la seva competència, amb indicació dels terminis màxims de durada dels procediments, així com dels efectes que produeixi el silenci administratiu.

En tot cas, les administracions públiques han d'informar els interessats del termini màxim establert per resoldre els procediments i per notificar els actes que els posin terme, així com dels efectes que pugui produir el silenci administratiu. Aquesta menció s'ha d'incloure en la notificació o publicació de l'acord d'iniciació d'ofici, o en la comunicació que s'ha de dirigir a l'efecte a l'interessat dins dels deu dies següents a la recepció de la sol·licitud iniciadora del procediment en el registre electrònic de l'Administració o organisme competent per a la seva tramitació. En aquest últim cas, la comunicació ha d'indicar a més la data en què la sol·licitud ha estat rebuda per l'òrgan competent.

5. Quan el nombre de les sol·licituds formulades o les persones afectades pugui suposar un incompliment del termini màxim de resolució, l'òrgan competent per resoldre, a proposta raonada de l'òrgan instructor, o el superior jeràrquic de l'òrgan competent per resoldre, a proposta d'aquest, poden habilitar els mitjans personals i materials per complir el despatx adequat i en termini.

6. El personal al servei de les administracions públiques que tingui a càrrec seu el despatx dels afers, així com els titulars dels òrgans administratius competents per instruir i resoldre, són directament responsables, en l'àmbit de les seves competències, del compliment de l'obligació legal de dictar resolució expressa en termini.

L'incompliment d'aquesta obligació dóna lloc a l'exigència de responsabilitat disciplinària, sense perjudici de la que correspongui d'acord amb la normativa aplicable.

## **Article 22. *Suspensió del termini màxim per resoldre.***

1. El transcurs del termini màxim legal per resoldre un procediment i notificar la resolució es pot suspendre en els casos següents:
  - a) Quan s'hagi de requerir a qualsevol interessat per a l'esmena de deficiències o l'aportació de documents i altres elements de judici necessaris, pel temps que transcorri entre la notificació del requeriment i el seu compliment efectiu per part del destinatari, o, si no n'hi ha, pel del termini concedit, tot això sense perjudici del que preveu l'article 68 d'aquesta Llei.
  - b) Quan s'hagi d'obtenir un pronunciament previ i preceptiu d'un òrgan de la Unió Europea, pel temps que transcorri entre la petició, que s'ha de comunicar als interessats, i la notificació del pronunciament a l'Administració instructora, que també se'ls ha de comunicar.
  - c) Quan hi hagi un procediment no finalitzat en l'àmbit de la Unió Europea que condicioni directament el contingut de la resolució de què es tracti, des que es tingui constància de la seva existència, fet que s'ha de comunicar als interessats, fins que es resolgui, fet que també s'ha de notificar.

- d) Quan se sol·licitin informes preceptius a un òrgan de la mateixa Administració o d'una de diferent, pel temps que transcorri entre la petició, que s'ha de comunicar als interessats, i la recepció de l'informe, que també se'ls ha de comunicar. Aquest termini de suspensió no pot excedir en cap cas els tres mesos. En cas de no rebre's l'informe en el termini indicat, el procediment prossegueix.
  - e) Quan s'hagin d'efectuar proves tècniques o anàlisis contradictòries o diriments proposades pels interessats, durant el temps necessari per incorporar els resultats a l'expedient.
  - f) Quan s'iniciïn negociacions amb vistes a la conclusió d'un pacte o conveni en els termes que preveu l'article 86 d'aquesta Llei, des de la declaració formal sobre això i fins a la conclusió sense efecte, si s'escau, de les negociacions referides, fet que s'ha de constatar mitjançant una declaració formulada per l'Administració o els interessats.
  - g) Quan per resoldre el procediment sigui indispensable obtenir un pronunciament previ per part d'un òrgan jurisdiccional, des del moment en què se sol·licita, fet que s'ha de comunicar als interessats, fins que l'Administració en tingui constància, fet que també se'ls ha de comunicar.
2. El transcurs del termini màxim legal per resoldre un procediment i notificar la resolució se suspèn en els casos següents:
- a) Quan una Administració pública requereixi una altra perquè anul·li o revisi un acte que entengui que és il·legal i que constitueixi la base per al qual la primera hagi de dictar en l'àmbit de les seves competències, en el supòsit a què es refereix l'apartat 5 de l'article 39 d'aquesta Llei, des que es fa el requeriment fins que s'atengui o, si s'escau, es resolgui el recurs interposat davant la jurisdicció contenciosa administrativa. S'ha de comunicar als interessats tant la realització del requeriment com el seu compliment o, si s'escau, la resolució del recurs contenciós administratiu corresponent.
  - b) Quan l'òrgan competent per resoldre decideixi portar a terme alguna actuació complementària de les que preveu l'article 87, des del moment en què es notifiqui als interessats l'acord motivat de l'inici de les actuacions fins que se'n produeixi la terminació.
  - c) Quan els interessats promoguin la recusació en qualsevol moment de la tramitació d'un procediment, des que aquesta es plantegi fins que sigui resolta pel superior jeràrquic del recusat.

### **Article 23. Ampliació del termini màxim per resoldre i notificar.**

1. Excepcionalment, quan s'hagin esgotat els mitjans personals i materials disponibles a què es refereix l'apartat 5 de l'article 21, l'òrgan competent per resoldre, a proposta, si s'escau, de l'òrgan instructor o el superior jeràrquic de



l'òrgan competent per resoldre, pot acordar de manera motivada ampliar el termini màxim de resolució i notificació, i aquest no pot ser superior a l'establert per a la tramitació del procediment.

2. Contra l'acord que resolgui sobre l'ampliació de terminis, que s'ha de notificar als interessats, no es pot interposar cap recurs.

#### **Article 24. Silenci administratiu en procediments iniciats a sol·licitud de l'interessat.**

1. En els procediments iniciats a sol·licitud de l'interessat, sense perjudici de la resolució que l'Administració ha de dictar tal com preveu l'apartat 3 d'aquest article, el venciment del termini màxim sense que s'hagi notificat cap resolució expressa legitima l'interessat o els interessats per entendre-la estimada per silenci administratiu, excepte en els supòsits en què una norma amb rang de llei o una norma de dret de la Unió Europea o de dret internacional aplicable a Espanya estableixin el contrari. Quan el procediment tingui per objecte l'accés a activitats o el seu exercici, la llei que disposi el caràcter desestimadori del silenci s'ha de fonamentar en la concurrència de raons imperioses d'interès general.

El silenci té efecte desestimadori en els procediments relatius a l'exercici del dret de petició, al qual es refereix l'article 29 de la Constitució, aquells l'estimació dels quals tingui com a conseqüència que es transfereixin al sol·licitant o a tercers facultats relatives al domini públic o al servei públic, impliquin l'exercici d'activitats que puguin danyar el medi ambient i en els procediments de responsabilitat patrimonial de les administracions públiques.

El sentit del silenci també és desestimadori en els procediments d'impugnació d'actes i disposicions i en els de revisió d'ofici iniciats a sol·licitud dels interessats. No obstant això, quan el recurs d'alçada s'hagi interposat contra la desestimació per silenci administratiu d'una sol·licitud pel transcurs del termini, aquest s'entén estimat si, arribat el termini de resolució, l'òrgan administratiu competent no dicta ni notifica cap resolució expressa, sempre que no es refereixi a les matèries enumerades al paràgraf anterior d'aquest apartat.

2. L'estimació per silenci administratiu té a tots els efectes la consideració d'acte administratiu finalitzador del procediment. La desestimació per silenci administratiu té els únics efectes de permetre als interessats interposar el recurs administratiu o contenciós administratiu que sigui procedent.

3. L'obligació de dictar resolució expressa a què es refereix l'apartat primer de l'article 21 està subjecta al règim següent:

- a) En els casos d'estimació per silenci administratiu, la resolució expressa posterior a la producció de l'acte només es pot dictar en cas de ser confirmatòria d'aquell.

b) En els casos de desestimació per silenci administratiu, la resolució expressa posterior al venciment del termini l'ha d'adoptar l'Administració sense cap vinculació al sentit del silenci.

4. Els actes administratius produïts per silenci administratiu es poden fer valer tant davant l'Administració com davant qualsevol persona física o jurídica, pública o privada. Aquests produeixen efectes des del venciment del termini màxim en què s'ha de dictar i notificar la resolució expressa sense que aquesta s'hagi expedit, i se'n pot acreditar l'existència per qualsevol mitjà de prova admès en dret, inclòs el certificat acreditatiu del silenci produït. Aquest certificat l'ha d'expedir d'ofici l'òrgan competent per resoldre en el termini de quinze dies des que expiri el termini màxim per resoldre el procediment. Sense perjudici d'això, l'interessat el pot demanar en qualsevol moment, i el termini indicat anteriorment es computa des de l'endemà del dia en què la petició tingui entrada al registre electrònic de l'Administració o organisme competent per resoldre.

#### **Article 25. Falta de resolució expressa en procediments iniciats d'ofici.**

1. En els procediments iniciats d'ofici, el venciment del termini màxim establert sense que s'hagi dictat ni notificat cap resolució expressa no eximeix l'Administració de complir l'obligació legal de resoldre, i produeix els efectes següents:

- a) En el cas de procediments dels quals es pugui derivar el reconeixement o, si s'escau, la constitució de drets o altres situacions jurídiques favorables, els interessats que hagin comparegut poden entendre desestimades les seves pretensions per silenci administratiu.
- b) En els procediments en què l'Administració exerceixi potestats sancionadores o, en general, d'intervenció, susceptibles de produir efectes desfavorables o de gravamen, es produeix la caducitat. En aquests casos, la resolució que declari la caducitat ha d'ordenar que s'arxivin les actuacions, amb els efectes que preveu l'article 95.

2. En els supòsits en què el procediment s'hagi paralitzat per causa imputable a l'interessat, s'interromp el còmput del termini per resoldre i notificar la resolució.

#### **Article 26. Emissió de documents per part de les administracions públiques.**

1. S'entén per documents públics administratius els emesos vàlidament pels òrgans de les administracions públiques. Les administracions públiques han d'emetre els documents administratius per escrit, a través de mitjans electrònics, llevat que la seva naturalesa exigeixi una altra forma més adequada d'expressió i constància.

2. Per ser considerats vàlids, els documents electrònics administratius han de:

- a) Contenir informació de qualsevol naturalesa arxivada en un suport electrònic segons un format determinat susceptible d'identificació i tractament diferenciat.
- b) Disposar de les dades d'identificació que en permetin la individualització, sense perjudici de la seva possible incorporació a un expedient electrònic.
- c) Incorporar una referència temporal del moment en què s'han emès.
- d) Incorporar les metadades mínimes exigides.
- e) Incorporar les signatures electròniques que corresponguin d'acord amb el que preveu la normativa aplicable.

Es consideren vàlids els documents electrònics que compleixin aquests requisits i siguin traslladats a un tercer a través de mitjans electrònics.

3. No requereixen signatura electrònica els documents electrònics emesos per les administracions públiques que es publiquin amb caràcter merament informatiu, així com els que no formin part d'un expedient administratiu. En tot cas, s'ha d'identificar l'origen d'aquests documents.

### **Article 27. Validesa i eficàcia de les còpies efectuades per les administracions públiques.**

1. Cada Administració pública ha de determinar els òrgans que tinguin atribuïdes les competències d'expedició de còpies autèntiques dels documents públics administratius o privats.

Les còpies autèntiques de documents privats únicament tenen efectes administratius. Les còpies autèntiques efectuades per una Administració pública tenen validesa a la resta d'administracions.

A aquests efectes, l'Administració General de l'Estat, les comunitats autònomes i les entitats locals poden efectuar còpies autèntiques mitjançant un funcionari habilitat o mitjançant una actuació administrativa automatitzada.

S'ha de mantenir actualitzat un registre, o un altre sistema equivalent, on hi constin els funcionaris habilitats per expedir còpies autèntiques, que han de ser plenament interoperables i estar interconnectats amb els de la resta d'administracions públiques, als efectes de comprovar la validesa de l'habilitació esmentada. En aquest registre o sistema equivalent hi han de constar, almenys, els funcionaris que prestin serveis en les oficines d'assistència en matèria de registres.

2. Tenen la consideració de còpia autèntica d'un document públic administratiu o privat les còpies efectuades, en el suport que sigui, pels òrgans competents de les administracions públiques en què quedi garantida la identitat de l'òrgan que ha efectuat la còpia i el seu contingut.

Les còpies autèntiques tenen la mateixa validesa i eficàcia que els documents originals.

3. Per garantir la identitat i el contingut de les còpies electròniques o en paper, i per tant el seu caràcter de còpies autèntiques, les administracions públiques s'han d'ajustar al que preveuen l'Esquema Nacional d'Interoperabilitat, l'Esquema Nacional de Seguretat i les seves normes tècniques de desenvolupament, així com a les regles següents:

- a) Les còpies electròniques d'un document electrònic original o d'una còpia electrònica autèntica, amb canvi de format o sense, han d'incloure les metadades que acreditin la seva condició de còpia i que es visualitzin en consultar el document.
- b) Les còpies electròniques de documents en suport paper o en un altre suport no electrònic susceptible de digitalització requereixen que el document hagi estat digitalitzat, i han d'incloure les metadades que acreditin la seva condició de còpia i que es visualitzin en consultar el document.

S'entén per digitalització el procés tecnològic que permet convertir un document en suport paper o en un altre suport no electrònic en un fitxer electrònic que conté la imatge codificada, fidel i íntegra del document.

- c) Les còpies en suport paper de documents electrònics requereixen que hi figuri la condició de còpia, i han de contenir un codi generat electrònicament o un altre sistema de verificació que permeti contrastar l'autenticitat de la còpia mitjançant l'accés als arxius electrònics de l'òrgan o organisme públic emissor.
- d) Les còpies en suport paper de documents originals emesos en el suport esmentat s'han de proporcionar mitjançant una còpia autèntica en paper del document electrònic que estigui en poder de l'Administració, o bé mitjançant una posada de manifest electrònica que contingui una còpia autèntica del document original.

A aquests efectes, les administracions han de fer públics, a través de la seu electrònica corresponent, els codis segurs de verificació o qualsevol altre sistema de verificació utilitzat.

4. Els interessats poden sol·licitar, en qualsevol moment, l'expedició de còpies autèntiques dels documents públics administratius que les administracions públiques hagin emès vàlidament. La sol·licitud s'ha de dirigir a l'òrgan que va emetre el document original, que s'ha d'expedir, llevat de les excepcions derivades de l'aplicació de la Llei 19/2013, de 9 de desembre, en el termini de quinze dies a comptar de la recepció de la sol·licitud en el registre electrònic de l'Administració o organisme competent.

Així mateix, les administracions públiques estan obligades a expedir còpies autèntiques electròniques de qualsevol document en paper que presentin els interessats i que s'hagi d'incorporar a un expedient administratiu.

5. Quan les administracions públiques expedixin còpies autèntiques electròniques, ha de quedar expressament així indicat al document de la còpia.

6. L'expedició de còpies autèntiques de documents públics notariais, registrals i judicials, així com dels diaris oficials, es regeix per la seva legislació específica.

### **Article 28. Documents aportats pels interessats al procediment administratiu.**

1. Els interessats han d'aportar al procediment administratiu les dades i els documents exigits per les administracions públiques d'acord amb el que disposa la normativa aplicable. Així mateix, els interessats poden aportar qualsevol altre document que considerin convenient.

2. Els interessats no estan obligats a aportar documents que hagi elaborat qualsevol Administració, independentment del fet que la presentació dels documents esmentats tingui caràcter preceptiu o facultatiu en el procediment de què es tracti, sempre que l'interessat hagi expressat el seu consentiment perquè es consultin o sol·licitin. Es presumeix que la consulta o l'obtenció és autoritzada pels interessats llevat que al procediment hi consti la seva oposició expressa o que la llei especial aplicable requereixi un consentiment exprés.

En absència d'oposició de l'interessat, les administracions públiques han de sol·licitar els documents electrònicament a través de les seves xarxes corporatives o mitjançant una consulta a les plataformes d'intermediació de dades o altres sistemes electrònics habilitats a l'efecte.

Quan es tracti d'informes preceptius ja elaborats per un òrgan administratiu diferent del que tramita el procediment, aquests s'han de remetre en el termini de deu dies a comptar de la seva sol·licitud. Complert aquest termini, s'ha d'informar l'interessat que pot aportar aquest informe o esperar que el remeti l'òrgan competent.

3. Les administracions no han d'exigir als interessats la presentació de documents originals, llevat que, amb caràcter excepcional, la normativa reguladora aplicable estableixi el contrari.

Així mateix, les administracions públiques no requereixen als interessats dades o documents no exigits per la normativa reguladora aplicable o que hagin estat aportats anteriorment per l'interessat a qualsevol Administració. A aquests efectes, l'interessat ha d'indicar en quin moment i davant quin òrgan administratiu va presentar els documents esmentats, i les administracions públiques els han de sol·licitar electrònicament a través de les seves

xarxes corporatives o d'una consulta a les plataformes d'intermediació de dades o altres sistemes electrònics habilitats a l'efecte. Es presumeix que aquesta consulta és autoritzada pels interessats llevat que al procediment hi consti la seva oposició expressa o que la llei especial aplicable requereixi un consentiment exprés; en tots dos casos, se'ls ha d'informar prèviament dels seus drets en matèria de protecció de dades de caràcter personal. Excepcionalment, si les administracions públiques no poden obtenir els documents esmentats, poden demanar novament a l'interessat que els aporti.

4. Si amb caràcter excepcional, i d'acord amb el que preveu aquesta Llei, l'Administració sol·licita a l'interessat que presenti un document original i aquest està en format paper, l'interessat ha d'obtenir una còpia autèntica, segons els requisits que estableix l'article 27, amb caràcter previ a la seva presentació electrònica. La còpia electrònica resultant ha de reflectir expressament aquesta circumstància.

5. Excepcionalment, quan la rellevància del document en el procediment ho exigeixi o hi hagi dubtes derivats de la qualitat de la còpia, les administracions poden sol·licitar de manera motivada la comparació de les còpies aportades per l'interessat, per a la qual cosa poden requerir que s'exhibeixi el document o la informació original.

6. Les còpies que aportin els interessats al procediment administratiu tenen eficàcia exclusivament en l'àmbit de l'activitat de les administracions públiques.

7. Els interessats es responsabilitzen de la veracitat dels documents que presentin.

## **CAPÍTOL II**

### **Termes i terminis**

#### **Article 29. *Obligatorietat de termes i terminis.***

Els termes i terminis establerts en aquesta o en altres lleis obliguen les autoritats i el personal al servei de les administracions públiques competents per tramitar els afers, així com els interessats en aquests.

#### **Article 30. *Còmput de terminis.***

1. Llevat que per llei o en el dret de la Unió Europea es disposi un altre còmput, quan els terminis s'assenyalin per hores, s'entén que aquestes són hàbils. Són hàbils totes les hores del dia que formin part d'un dia hàbil.

Els terminis expressats per hores es compten d'hora en hora i de minut en minut des de l'hora i el minut en què tingui lloc la notificació o publicació de l'acte de què es tracti, i no poden tenir una durada superior a vint-i-quatre hores; en aquest cas, s'han d'expressar en dies.

2. Sempre que per llei o en el dret de la Unió Europea no s'expressi un altre còmput, quan els terminis s'assenyalin per dies, s'entén que aquests són hàbils, i s'exclouen del còmput els dissabtes, els diumenges i els declarats festius.

Quan els terminis s'hagin assenyalat per dies naturals per declarar-ho així una llei o el dret de la Unió Europea, s'ha de fer constar aquesta circumstància a les notificacions corresponents.

3. Els terminis expressats en dies es compten a partir de l'endemà del dia en què tingui lloc la notificació o publicació de l'acte de què es tracti, o des del següent a aquell en què es produeixi l'estimació o la desestimació per silenci administratiu.

4. Si el termini es fixa en mesos o anys, aquests es computen a partir de l'endemà d'aquell en què tingui lloc la notificació o publicació de l'acte de què es tracti, o des del següent a aquell en què es produeixi l'estimació o la desestimació per silenci administratiu.

El termini conclou el mateix dia en què es va produir la notificació, la publicació o el silenci administratiu el mes o l'any de venciment. Si el mes de venciment no hi ha un dia equivalent a aquell en què comença el còmput, s'entén que el termini expira l'últim dia del mes.

5. Quan l'últim dia del termini sigui inhàbil, s'entén prorrogat al primer dia hàbil següent.

6. Quan un dia sigui hàbil en el municipi o la comunitat autònoma en què resideix l'interessat, i inhàbil a la seu de l'òrgan administratiu, o al revés, es considera inhàbil en tot cas.

7. L'Administració General de l'Estat i les administracions de les comunitats autònomes, amb subjecció al calendari laboral oficial, han de fixar, en el seu àmbit respectiu, el calendari de dies inhàbils als efectes de còmput de terminis. El calendari aprovat per les comunitats autònomes ha de comprendre els dies inhàbils de les entitats locals corresponents al seu àmbit territorial, a les quals és aplicable.

Aquest calendari s'ha de publicar abans del començament de cada any al diari oficial que correspongui, així com en altres mitjans de difusió que en garanteixin un coneixement generalitzat.

8. La declaració d'un dia com a hàbil o inhàbil als efectes de còmput de terminis no determina per si mateixa el funcionament dels centres de treball de les administracions públiques, l'organització del temps de treball o el règim de jornada i horaris d'aquestes administracions.

### **Article 31. Còmput de terminis en els registres.**

1. Cada Administració pública ha de publicar els dies i l'horari en què han d'estar obertes les oficines que presten assistència per a la presentació elec-

trònica de documents, per garantir el dret dels interessats a ser assistits en l'ús de mitjans electrònics.

2. El registre electrònic de cada Administració o organisme es regeix als efectes de còmput dels terminis per la data i hora oficial de la seu electrònica d'accés, que ha de disposar de les mesures de seguretat necessàries per garantir-ne la integritat i ha de figurar de manera accessible i visible.

El funcionament del registre electrònic es regeix per les regles següents:

- a) Ha de permetre presentar documents cada dia de l'any durant les vint-i-quatre hores.
- b) Als efectes del còmput de termini fixat en dies hàbils, i pel que fa al compliment de terminis per part dels interessats, la presentació en un dia inhàbil s'entén efectuada la primera hora del primer dia hàbil següent llevat que una norma permeti expressament la recepció en dia inhàbil.

Els documents es consideren presentats per l'ordre d'hora efectiva en què es van presentar el dia inhàbil. Els documents presentats el dia inhàbil es reputen anteriors, segons el mateix ordre, als presentats el primer dia hàbil posterior.

- c) L'inici del còmput dels terminis que hagin de complir les administracions públiques està determinat per la data i hora de presentació al registre electrònic de cada Administració o organisme. En tot cas, la data i hora efectiva d'inici del còmput de terminis s'ha de comunicar a qui va presentar el document.

3. La seu electrònica del registre de cada Administració pública o organisme ha de determinar, atenent l'àmbit territorial en què exerceix les seves competències el titular d'aquella i el calendari que preveu l'article 30.7, els dies que es considerin inhàbils als efectes que estableix aquest article. Aquest és l'únic calendari de dies inhàbils que s'aplica als efectes del còmput de terminis en els registres electrònics, sense que els sigui aplicable el que disposa l'article 30.6.

### **Article 32. Ampliació.**

1. L'Administració, excepte precepte en contra, pot concedir d'ofici o a petició dels interessats una ampliació dels terminis establerts que no excedeixi la meitat d'aquests, si les circumstàncies ho aconsellen i amb això no es perjudiquen drets de tercer. L'acord d'ampliació s'ha de notificar als interessats.

2. L'ampliació dels terminis pel temps màxim permès s'aplica en tot cas als procediments tramitats per les missions diplomàtiques i oficines consulars, així com a aquells que, substanciats a l'interior, exigeixin completar algun tràmit a l'estranger o en els quals intervinguin interessats residents fora d'Espanya.

3. Tant la petició dels interessats com la decisió sobre l'ampliació s'han de produir, en tot cas, abans del venciment del termini de què es tracti. En cap



cas pot ser objecte d'ampliació un termini ja vençut. Els acords sobre ampliació de terminis o sobre la seva denegació no són susceptibles de recurs, sense perjudici del procedent contra la resolució que posi fi al procediment.

4. Quan una incidència tècnica hagi impossibilitat el funcionament ordinari del sistema o l'aplicació que correspongui, i fins que no se solucioni el problema, l'Administració pot determinar una ampliació dels terminis no vençuts, i ha de publicar a la seu electrònica tant la incidència tècnica esdevinguda com l'ampliació concreta del termini no vençut.

### **Article 33. Tramitació d'urgència.**

1. Quan raons d'interès públic ho aconsellin, es pot acordar, d'ofici o a petició de l'interessat, l'aplicació al procediment de la tramitació d'urgència, per la qual es redueixen a la meitat els terminis establerts per al procediment ordinari, tret dels relatius a la presentació de sol·licituds i recursos.

2. No es pot interposar cap recurs contra l'acord que declari l'aplicació de la tramitació d'urgència al procediment, sense perjudici del que sigui procedent contra la resolució que posi fi al procediment.

## **TÍTOL III**

### **Dels actes administratius**

#### **CAPÍTOL I**

##### **Requisits dels actes administratius**

### **Article 34. Producció i contingut.**

1. Els actes administratius que dictin les administracions públiques, bé d'ofici o a instància de l'interessat, s'han de produir mitjançant l'òrgan competent i s'han d'ajustar als requisits i al procediment establert.

2. El contingut dels actes s'ha d'ajustar al que disposa l'ordenament jurídic i s'ha de determinar i adequar a les seves finalitats.

### **Article 35. Motivació.**

1. Han de ser motivats, amb referència succinta de fets i fonaments de dret:
  - a) Els actes que limitin drets subjectius o interessos legítims.
  - b) Els actes que resolguin procediments de revisió d'ofici de disposicions o actes administratius, recursos administratius i procediments d'arbitratge i els que en declarin la inadmissió.
  - c) Els actes que se separin del criteri seguit en actuacions precedents o del dictamen d'òrgans consultius.
  - d) Els acords de suspensió d'actes, sigui quin sigui el motiu de la suspensió, així com l'adopció de mesures provisionals que preveu l'article 56.

- e) Els acords d'aplicació de la tramitació d'urgència, d'ampliació de terminis i de realització d'actuacions complementàries.
- f) Els actes que rebutgin proves proposades pels interessats.
- g) Els actes que acordin la terminació del procediment per la impossibilitat material de continuar-lo per causes sobrevingudes, així com els que acordin el desistiment per l'Administració en procediments iniciats d'ofici.
- h) Les propostes de resolució en els procediments de caràcter sancionador, així com els actes que resolguin procediments de caràcter sancionador o de responsabilitat patrimonial.
- i) Els actes que es dictin en l'exercici de potestats discrecionals, així com els que s'hagin de dictar en virtut d'una disposició legal o reglamentària expressa.

2. La motivació dels actes que posin fi als procediments selectius i de concurrència competitiva s'ha de fer de conformitat amb el que disposen les normes que regulen les seves convocatòries, i en tot cas han de quedar acreditats en el procediment els fonaments de la resolució que s'adopti.

### **Article 36. Forma.**

1. Els actes administratius s'han de produir per escrit a través de mitjans electrònics, llevat que la seva naturalesa exigeixi una altra forma més adequada d'expressió i constància.

2. En els casos en què els òrgans administratius exerceixin la seva competència de forma verbal, la constància escrita de l'acte, quan sigui necessària, l'ha d'efectuar i signar el titular de l'òrgan inferior o funcionari que la rebí oralment, i en la comunicació d'aquest ha d'expressar l'autoritat de la qual procedeix. Si es tracta de resolucions, el titular de la competència ha d'autoritzar una relació de les que hagi dictat de forma verbal, amb expressió del seu contingut.

3. Quan s'hagi de dictar una sèrie d'actes administratius de la mateixa naturalesa, com ara nomenaments, concessions o llicències, es poden refundre en un únic acte, acordat per l'òrgan competent, que ha d'especificar les persones o altres circumstàncies que individualitzin els efectes de l'acte per a cada interessat.

## **CAPÍTOL II**

### **Eficàcia dels actes**

### **Article 37. Inderogabilitat singular.**

1. Les resolucions administratives de caràcter particular no poden vulnerar el que estableix una disposició de caràcter general, encara que aquelles procedeixin d'un òrgan de jerarquia igual o superior al que va dictar la disposició general.

2. Són nul·les les resolucions administratives que vulnerin el que estableix una disposició reglamentària, així com les que incorrin en alguna de les causes que recull l'article 47.

### **Article 38. Executivitat.**

Els actes de les administracions públiques subjectes al dret administratiu són executius d'acord amb el que disposa aquesta Llei.

### **Article 39. Efectes.**

1. Els actes de les administracions públiques subjectes al dret administratiu es presumeixen vàlids i produeixen efectes des de la data en què es dictin, llevat que aquests disposin una altra cosa.

2. L'eficàcia queda demorada quan així ho exigeixi el contingut de l'acte o estigui supeditada a la seva notificació, publicació o aprovació superior.

3. Excepcionalment, es pot atorgar eficàcia retroactiva als actes quan es dictin en substitució d'actes anul·lats, així com quan produeixin efectes favorables a l'interessat, sempre que els supòsits de fet necessaris ja existissin en la data a la qual es retrotregui l'eficàcia de l'acte i aquesta no lesioni drets o interessos legítims d'altres persones.

4. Les normes i els actes dictats pels òrgans de les administracions públiques en l'exercici de la seva pròpia competència han de ser observats per la resta dels òrgans administratius, encara que no depenguin jeràrquicament entre si o pertanyin a una altra Administració.

5. Quan una Administració pública hagi de dictar, en l'àmbit de les seves competències, un acte que tingui necessàriament com a base un altre de dictat per una Administració pública diferent i aquella entengui que és il·legal, pot requerir aquesta prèviament perquè anul·li o revisi l'acte d'acord amb el que disposa l'article 44 de la Llei 29/1998, de 13 de juliol, reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa, i, en cas de rebutjar el requeriment, pot interposar un recurs contenciós administratiu. En aquests casos, el procediment per dictar resolució queda suspès.

### **Article 40. Notificació.**

1. L'òrgan que dicti les resolucions i els actes administratius els ha de notificar als interessats els drets i interessos dels quals siguin afectats per aquells, en els termes que preveuen els articles següents.

2. Tota notificació s'ha de cursar dins del termini de deu dies a partir de la data en què s'hagi dictat l'acte, i ha de contenir el text íntegre de la resolució, amb indicació de si posa fi o no a la via administrativa, l'expressió dels recursos que siguin procedents, si s'escau, en via administrativa i judicial, l'òrgan

davant el qual s'hagin de presentar i el termini per interposar-los, sense perjudici que els interessats puguin exercir, si s'escau, qualsevol altre que considerin procedent.

3. Les notificacions que continguin el text íntegre de l'acte i ometin algun dels altres requisits que preveu l'apartat anterior, tenen efecte a partir de la data en què l'interessat porti a terme actuacions que suposin el coneixement del contingut i l'abast de la resolució o l'acte objecte de la notificació, o interposi qualsevol recurs que sigui procedent.

4. Sense perjudici del que estableix l'apartat anterior, i només als efectes d'entendre complerta l'obligació de notificar dins del termini màxim de durada dels procediments, n'hi ha prou amb la notificació que contingui, si més no, el text íntegre de la resolució, així com l'intent de notificació degudament acreditat.

5. Les administracions públiques poden adoptar les mesures que considerin necessàries per protegir les dades personals que constin a les resolucions i els actes administratius, quan aquests tinguin per destinataris més d'un interessat.

#### **Article 41. Condicions generals per a la pràctica de les notificacions.**

1. Les notificacions s'han de practicar preferentment per mitjans electrònics i, en tot cas, quan l'interessat estigui obligat a rebre-les per aquesta via.

No obstant això, les administracions poden practicar les notificacions per mitjans no electrònics en els supòsits següents:

- a) Quan la notificació s'efectuï en ocasió de la compareixença espontània de l'interessat o el seu representant a les oficines d'assistència en matèria de registre i sol·liciti la comunicació o notificació personal en aquest moment.
- b) Quan per assegurar l'eficàcia de l'actuació administrativa sigui necessari practicar la notificació per lliurament directe d'un empleat públic de l'Administració notificadora.

Independentment del mitjà utilitzat, les notificacions són vàlides sempre que permetin tenir constància del seu enviament o posada a disposició, de la recepció o l'accés per part de l'interessat o el seu representant, de les seves dates i hores, del contingut íntegre, i de la identitat fidedigna del remitent i destinatari. L'acreditació de la notificació efectuada s'incorpora a l'expedient.

Els interessats que no estiguin obligats a rebre notificacions electròniques poden decidir i comunicar en qualsevol moment a l'Administració pública, mitjançant els models normalitzats que s'estableixin a l'efecte, que les notificacions successives es practiquin o es deixin de practicar per mitjans electrònics.

Reglamentàriament, les administracions poden establir l'obligació de practicar electrònicament les notificacions per a determinats procediments i per a

certs col·lectius de persones físiques que, per raó de la seva capacitat econòmica, tècnica, dedicació professional o altres motius, quedi acreditat que tenen accés i disponibilitat dels mitjans electrònics necessaris.

Addicionalment, l'interessat pot identificar un dispositiu electrònic i/o una adreça de correu electrònic que serveixin per enviar els avisos que regula aquest article, però no per practicar notificacions.

2. En cap cas s'han d'efectuar per mitjans electrònics les notificacions següents:

- a) Aquelles en què l'acte que s'ha de notificar vagi acompanyat d'elements que no siguin susceptibles de conversió en format electrònic.
- b) Les que continguin mitjans de pagament a favor dels obligats, com ara xecs.

3. En els procediments iniciats a sol·licitud de l'interessat, la notificació s'ha de practicar pel mitjà assenyalat a l'efecte per aquell. Aquesta notificació ha de ser electrònica en els casos en què hi hagi obligació de relacionar-se d'aquesta forma amb l'Administració.

Quan no sigui possible efectuar la notificació d'acord amb el que s'assenyala a la sol·licitud, s'ha de practicar en qualsevol lloc adequat amb aquesta finalitat, i per qualsevol mitjà que permeti tenir constància de la recepció per part de l'interessat o el seu representant, així com de la data, la identitat i el contingut de l'acte notificat.

4. En els procediments iniciats d'ofici, només als efectes de la seva iniciació, les administracions públiques poden sol·licitar, mitjançant una consulta a les bases de dades de l'Institut Nacional d'Estadística, les dades sobre el domicili de l'interessat recollides al padró municipal, remeses per les entitats locals en aplicació del que preveu la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local.

5. Quan l'interessat o el seu representant rebutgi la notificació d'una actuació administrativa, s'ha de fer constar a l'expedient, amb especificació de les circumstàncies de l'intent de notificació i el mitjà, i s'ha de donar per efectuat el tràmit i seguir el procediment.

6. Independentment del fet que la notificació es faci en paper o per mitjans electrònics, les administracions públiques han d'enviar un avís al dispositiu electrònic i/o a l'adreça de correu electrònic de l'interessat que aquest hagi comunicat, per informar-lo de la posada a disposició d'una notificació a la seu electrònica de l'Administració o organisme corresponent o a l'adreça electrònica habilitada única. La falta de pràctica d'aquest avís no impedeix que es consideri plenament vàlida la notificació.

7. Quan es notifiqui l'interessat per diferents vies, s'ha de prendre com a data de notificació la d'aquella que s'hagi produït en primer lloc.

### **Article 42. Pràctica de les notificacions en paper.**

1. Totes les notificacions que es practiquin en paper s'han de posar a disposició de l'interessat a la seu electrònica de l'Administració o organisme actuant perquè pugui accedir al seu contingut de manera voluntària.

2. Quan la notificació es practiqui al domicili de l'interessat, en cas de no ser present aquest en el moment de lliurar-se la notificació, se'n pot fer càrrec qualsevol persona major de catorze anys que es trobi al domicili i faci constar la seva identitat. Si ningú es fa càrrec de la notificació, s'ha de fer constar aquesta circumstància en l'expedient, juntament amb el dia i l'hora en què es va intentar la notificació, intent que s'ha de repetir per una sola vegada i en una hora diferent dins dels tres dies següents. En cas que el primer intent de notificació s'hagi efectuat abans de les quinze hores, el segon intent s'ha d'efectuar després de les quinze hores i viceversa, i cal deixar en tot cas almenys un marge de diferència de tres hores entre tots dos intents de notificació. Si el segon intent també és infructuós, s'ha de procedir tal com preveu l'article 44.

3. Quan l'interessat accedeixi al contingut de la notificació per via electrònica, se li ha d'oferir la possibilitat que la resta de notificacions es puguin efectuar a través de mitjans electrònics.

### **Article 43. Pràctica de les notificacions a través de mitjans electrònics.**

1. Les notificacions per mitjans electrònics s'han de practicar mitjançant la compareixença a la seu electrònica de l'Administració o organisme actuant, a través de l'adreça electrònica habilitada única o mitjançant tots dos sistemes, segons que disposi cada Administració o organisme.

Als efectes que preveu aquest article, s'entén per compareixença a la seu electrònica l'accés per part de l'interessat o el seu representant degudament identificat al contingut de la notificació.

2. Les notificacions per mitjans electrònics s'entenen practicades en el moment en què es produeixi l'accés al seu contingut.

Quan la notificació per mitjans electrònics sigui de caràcter obligatori, o hagi estat escollida expressament per l'interessat, s'entén rebutjada quan hagin transcorregut deu dies naturals des de la posada a disposició de la notificació sense que s'accedeixi al seu contingut.

3. S'entén complerta l'obligació a què es refereix l'article 40.4 amb la posada a disposició de la notificació a la seu electrònica de l'Administració o organisme actuant o a l'adreça electrònica habilitada única.

4. Els interessats poden accedir a les notificacions des del punt d'accés general electrònic de l'Administració, que funciona com un portal d'accés.

#### **Article 44. *Notificació infructuosa.***

Quan els interessats en un procediment siguin desconeguts, s'ignori el lloc de la notificació o bé, un cop aquesta s'hagi intentat, no s'hagi pogut practicar, la notificació s'ha de fer per mitjà d'un anunci publicat al «Butlletí Oficial de l'Estat».

Així mateix, prèviament i amb caràcter facultatiu, les administracions poden publicar un anunci al butlletí oficial de la comunitat autònoma o de la província, al tauler d'edictes de l'Ajuntament de l'últim domicili de l'interessat o del consolat o secció consular de l'ambaixada corresponent.

Les administracions públiques poden establir altres formes de notificació complementàries a través de la resta de mitjans de difusió, que no exclouen l'obligació de publicar l'anunci corresponent al «Butlletí Oficial de l'Estat».

#### **Article 45. *Publicació.***

1. Els actes administratius han de ser objecte de publicació quan així ho estableixin les normes reguladores de cada procediment o quan ho aconsellin raons d'interès públic apreciades per l'òrgan competent.

En tot cas, els actes administratius han de ser objecte de publicació, i aquesta té els efectes de la notificació en els casos següents:

- a) Quan l'acte tingui per destinatari una pluralitat indeterminada de persones o quan l'Administració consideri que la notificació efectuada a un sol interessat és insuficient per garantir la notificació a tots, i en aquest últim cas és addicional a la feta individualment.
- b) Quan es tracti d'actes integrants d'un procediment selectiu o de concurrència competitiva de qualsevol tipus. En aquest cas, la convocatòria del procediment ha d'indicar el mitjà on s'efectuaran les publicacions successives, i les que es portin a terme en llocs diferents no tenen validesa.

2. La publicació d'un acte ha de contenir els mateixos elements que l'article 40.2 exigeix respecte de les notificacions. També és aplicable a la publicació el que estableix l'apartat 3 del mateix article.

En els supòsits de publicacions d'actes que continguin elements comuns, es poden publicar de manera conjunta els aspectes coincidents, i només s'han d'especificar els aspectes individuals de cada acte.

3. La publicació dels actes s'ha de fer al diari oficial que correspongui, segons quina sigui l'Administració de la qual procedeixi l'acte a notificar.

4. Sense perjudici del que disposa l'article 44, la publicació d'actes i comunicacions que, per disposició legal o reglamentària s'hagi de practicar en un tauler d'anuncis o edictes, s'entén complerta per la seva publicació al diari oficial corresponent.

#### **Article 46. *Indicació de notificacions i publicacions.***

Si l'òrgan competent aprecia que la notificació per mitjà d'anuncis o la publicació d'un acte lesiona drets o interessos legítims, s'ha de limitar a publicar al diari oficial que correspongui una indicació succinta del contingut de l'acte i del lloc on els interessats poden comparèixer, en el termini que s'estableixi, per conèixer el contingut íntegre de l'acte esmentat i deixar constància d'aquest coneixement.

Adicionalment, i de manera facultativa, les administracions poden establir altres formes de notificació complementàries a través de la resta de mitjans de difusió, que no exclouen l'obligació de publicar al diari oficial corresponent.

### **CAPÍTOL III**

#### **Nul·litat i anul·labilitat**

#### **Article 47. *Nul·litat de ple dret.***

1. Els actes de les administracions públiques són nuls de ple dret en els casos següents:

- a) Els que lesionin els drets i les llibertats susceptibles d'empara constitucional.
- b) Els dictats per un òrgan manifestament incompetent per raó de la matèria o del territori.
- c) Els que tinguin un contingut impossible.
- d) Els que siguin constitutius d'infracció penal o es dictin com a conseqüència d'aquesta.
- e) Els dictats prescindint totalment i absolutament del procediment legalment establert o de les normes que contenen les regles essencials per a la formació de la voluntat dels òrgans col·legiats.
- f) Els actes expressos o presumptes contraris a l'ordenament jurídic pels quals s'adquireixen facultats o drets quan no es tinguin els requisits essencials per adquirir-los.
- g) Qualsevol altre que s'estableixi expressament en una disposició amb rang de llei.

2. També són nul·les de ple dret les disposicions administratives que vulnerin la Constitució, les lleis o altres disposicions administratives de rang superior, les que regulin matèries reservades a la llei i les que estableixin la retroactivitat de disposicions sancionadores no favorables o restrictives de drets individuals.



#### **Article 48. Anul·labilitat.**

1. Són anul·lables els actes de l'Administració que incorrin en qualsevol infracció de l'ordenament jurídic, fins i tot la desviació de poder.

2. No obstant això, el defecte de forma només determina l'anul·labilitat quan l'acte no tingui els requisits formals indispensables per assolir el seu fi o doni lloc a la indefensió dels interessats.

3. La realització d'actuacions administratives fora del temps establert per a aquestes només implica l'anul·labilitat de l'acte quan així ho imposi la naturalesa del terme o termini.

#### **Article 49. Límits a l'extensió de la nul·litat o anul·labilitat dels actes.**

1. La nul·litat o anul·labilitat d'un acte no implica la dels successius en el procediment que siguin independents del primer.

2. La nul·litat o anul·labilitat en part de l'acte administratiu no implica la de les seves parts independents d'aquella, llevat que la part viciada tingui tanta importància que sense aquesta l'acte administratiu no s'hauria dictat.

#### **Article 50. Conversió d'actes viciats.**

Els actes nuls o anul·lables que, tanmateix, continguin els elements constitutius d'un altre de diferent tenen els efectes d'aquest.

#### **Article 51. Conservació d'actes i tràmits.**

L'òrgan que declari la nul·litat o anul·li les actuacions ha de disposar sempre la conservació d'aquells actes i tràmits el contingut dels quals s'hauria mantingut igual si no s'hagués comès la infracció.

#### **Article 52. Convalidació.**

1. L'Administració pot convalidar els actes anul·lables, i reparar els vicis que presentin.

2. L'acte de convalidació té efecte des de la seva data, llevat del que disposa l'article 39.3 per a la retroactivitat dels actes administratius.

3. Si el vici consisteix en incompetència no determinant de nul·litat, l'òrgan competent, quan sigui superior jeràrquic del que va dictar l'acte viciat, pot dur a terme la convalidació.

4. Si el vici consisteix en la manca d'alguna autorització, l'acte pot ser convalidat mitjançant l'atorgament de l'autorització per part de l'òrgan competent.

## **TÍTOL IV**

### **De les disposicions sobre el procediment administratiu comú**

#### **CAPÍTOL I**

##### **Garanties del procediment**

###### **Article 53. Drets de l'interessat en el procediment administratiu.**

1. A més de la resta de drets que preveu aquesta Llei, els interessats en un procediment administratiu tenen els drets següents:

- a) A conèixer, en qualsevol moment, l'estat de la tramitació dels procediments en què tinguin la condició d'interessats; el sentit del silenci administratiu que correspongui, en cas que l'Administració no dicti ni notifiqui una resolució expressa dins el termini; l'òrgan competent per a la seva instrucció, si s'escau, i la resolució; i els actes de tràmit dictats. Així mateix, també tenen dret a accedir i a obtenir una còpia dels documents continguts en els procediments esmentats.

Els qui es relacionin amb les administracions públiques a través de mitjans electrònics tenen dret a consultar la informació a què es refereix el paràgraf anterior, en el punt d'accés general electrònic de l'Administració, que funciona com un portal d'accés. S'entén complerta l'obligació de l'Administració de facilitar còpies dels documents continguts en els procediments mitjançant la posada a disposició de les còpies en el punt d'accés general electrònic de l'Administració competent o en les seus electròniques que corresponguin.

- b) A identificar les autoritats i el personal al servei de les administracions públiques sota la responsabilitat de les quals es tramitin els procediments.
- c) A no presentar documents originals llevat que, de manera excepcional, la normativa reguladora aplicable estableixi el contrari. En cas que, excepcionalment, hagin de presentar un document original, tenen dret a obtenir-ne una còpia autenticada.
- d) A no presentar dades i documents no exigits per les normes aplicables al procediment de què es tracti, que ja estiguin en poder de les administracions públiques o que hagin estat elaborats per aquestes.
- e) A formular al·legacions, utilitzar els mitjans de defensa admesos per l'ordenament jurídic, i a aportar documents en qualsevol fase del procediment anterior al tràmit d'audiència, que han de ser tinguts en compte per l'òrgan competent en redactar la proposta de resolució.
- f) A obtenir informació i orientació sobre els requisits jurídics o tècnics que les disposicions vigents imposin als projectes, actuacions o sol·licituds que es proposin dur a terme.

- g) A actuar assistits d'un assessor quan ho considerin convenient en defensa dels seus interessos.
- h) A complir les obligacions de pagament a través dels mitjans electrònics previstos a l'article 98.2.
- i) Qualsevol altres que els reconeixin la Constitució i les lleis.

2. A més dels drets que preveu l'apartat anterior, en el cas de procediments administratius de naturalesa sancionadora, els presumptes responsables tenen els drets següents:

a) A ser notificats dels fets que se'ls imputin, de les infraccions que aquests fets puguin constituir i de les sancions que, si s'escau, se'ls puguin imposar, així com de la identitat de l'instructor, de l'autoritat competent per imposar la sanció i de la norma que atribueixi aquesta competència.

b) A la presumpció de no-existència de responsabilitat administrativa mentre no es demostrï el contrari.

## **CAPÍTOL II**

### **Iniciació del procediment**

#### **Secció 1a**

#### **Disposicions generals**

#### **Article 54. *Classes d'iniciació.***

Els procediments es poden iniciar d'ofici o a sol·licitud de l'interessat.

#### **Article 55. *Informació i actuacions prèvies.***

1. Amb anterioritat a l'inici del procediment, l'òrgan competent pot obrir un període d'informació o actuacions prèvies amb la finalitat de conèixer les circumstàncies del cas concret i la conveniència o no d'iniciar el procediment.

2. En el cas de procediments de naturalesa sancionadora, les actuacions prèvies s'han d'orientar a determinar, amb la precisió més gran possible, els fets susceptibles de motivar la incoació del procediment, la identificació de la persona o persones que puguin ser responsables i les circumstàncies rellevants que concorrin en uns i altres.

Les actuacions prèvies les han de dur a terme els òrgans que tinguin atribuïdes funcions d'investigació, indagació i inspecció en la matèria i, si no n'hi ha, la persona o l'òrgan administratiu que determini l'òrgan competent per iniciar o resoldre el procediment.

### **Article 56. Mesures provisionals.**

1. Un cop iniciat el procediment, l'òrgan administratiu competent per resoldre pot adoptar, d'ofici o a instància de part i de manera motivada, les mesures provisionals que consideri oportunes per assegurar l'eficàcia de la resolució que es pugui dictar, si hi ha elements de judici suficients per a això, d'acord amb els principis de proporcionalitat, efectivitat i onerositat menor.

2. Abans de la iniciació del procediment administratiu, l'òrgan competent per iniciar o instruir el procediment, d'ofici o a instància de part, en els casos d'urgència inajornable i per a la protecció provisional dels interessos implicats, pot adoptar de manera motivada les mesures provisionals que siguin necessàries i proporcionades. Les mesures provisionals han de ser confirmades, modificades o aixecades en l'acord d'iniciació del procediment, que s'ha d'efectuar dins dels quinze dies següents a la seva adopció, el qual pot ser objecte del recurs que escaigui.

En tot cas, les mesures esmentades queden sense efecte si no s'inicia el procediment en el termini esmentat o quan l'acord d'iniciació no contingui un pronunciament exprés sobre aquestes mesures.

3. D'acord amb el que preveuen els dos apartats anteriors, es poden acordar les mesures provisionals següents, en els termes que preveu la Llei 1/2000, de 7 de gener, d'enjudiciament civil:

- a) Suspensió temporal d'activitats.
- b) Prestació de fiances.
- c) Retirada o intervenció de béns productius o suspensió temporal de serveis per raons de sanitat, higiene o seguretat, el tancament temporal de l'establiment per aquestes o altres causes previstes a la normativa reguladora aplicable.
- d) Embargament preventiu de béns, rendes i coses fungibles computables en metàl·lic per aplicació de preus certs.
- e) El dipòsit, la retenció o la immobilització de cosa mòble.
- f) La intervenció i el dipòsit d'ingressos obtinguts mitjançant una activitat que es consideri il·lícita i la prohibició o cessació de la qual es pretengui.
- g) Consignació o constitució de dipòsit de les quantitats que es reclamin.
- h) La retenció d'ingressos a compte que hagin d'abonar les administracions públiques.
- i) Aquelles altres mesures que, per protegir els drets dels interessats, prevegin expressament les lleis, o que es considerin necessàries per assegurar l'efectivitat de la resolució.

4. No es poden adoptar mesures provisionals que puguin causar un perjudici de difícil o impossible reparació als interessats o que impliquin violació de drets emparats per les lleis.

5. Les mesures provisionals poden ser alçades o modificades durant la tramitació del procediment, d'ofici o a instància de part, en virtut de circumstàncies sobrevingudes o que no es van poder tenir en compte en el moment d'adoptar-les.

En tot cas, s'extingeixen quan tingui efectes la resolució administrativa que posi fi al procediment corresponent.

#### **Article 57. Acumulació.**

L'òrgan administratiu que iniciï o tramiti un procediment, independentment de quina hagi estat la forma de la seva iniciació, pot disposar, d'ofici o a instància de part, la seva acumulació a d'altres amb els quals guardi identitat substancial o íntima connexió, sempre que sigui el mateix òrgan qui hagi de tramitar i resoldre el procediment.

Contra l'acord d'acumulació no és procedent cap recurs.

### **Secció 2a**

#### **Iniciació del procediment d'ofici per part de l'Administració**

#### **Article 58. Iniciació d'ofici.**

Els procediments s'inicien d'ofici per acord de l'òrgan competent, per iniciativa pròpia o com a conseqüència d'una ordre superior, a petició raonada d'altres òrgans o per denúncia.

#### **Article 59. Inici del procediment a iniciativa pròpia.**

S'entén per iniciativa pròpia, l'actuació derivada del coneixement directe o indirecte de les circumstàncies, conductes o fets objecte del procediment per part de l'òrgan que té atribuïda la competència d'iniciació.

#### **Article 60. Inici del procediment com a conseqüència d'una ordre superior.**

1. S'entén per ordre superior, l'emesa per un òrgan administratiu superior jeràrquic del competent per iniciar el procediment.

2. En els procediments de naturalesa sancionadora, l'ordre ha d'expressar, en la mesura que sigui possible, la persona o persones presumptament responsables; les conductes o fets que puguin constituir infracció administrativa i la seva tipificació; així com el lloc, la data, dates o període de temps continuat en què els fets es van produir.

### **Article 61. Inici del procediment per petició raonada d'altres òrgans.**

1. S'entén per petició raonada, la proposta d'iniciació del procediment formulada per qualsevol òrgan administratiu que no té competència per iniciar-lo i que ha tingut coneixement de les circumstàncies, conductes o fets objecte del procediment, ocasionalment o bé perquè té atribuïdes funcions d'inspecció, indagació o investigació.

2. La petició no vincula l'òrgan competent per iniciar el procediment, si bé ha de comunicar a l'òrgan que l'hagi formulat els motius pels quals, si s'escau, la iniciació no és procedent.

3. En els procediments de naturalesa sancionadora, les peticions han d'especificar, en la mesura que sigui possible, la persona o persones presumptament responsables; les conductes o els fets que puguin constituir infracció administrativa i la seva tipificació; així com el lloc, la data, dates o període de temps continuat en què els fets es van produir.

4. En els procediments de responsabilitat patrimonial, la petició ha d'individualitzar la lesió produïda en una persona o grup de persones, la seva relació de causalitat amb el funcionament del servei públic, la seva avaluació econòmica si és possible, i el moment en què la lesió efectivament es va produir.

### **Article 62. Inici del procediment per denúncia.**

1. S'entén per denúncia, l'acte pel qual qualsevol persona, en compliment o no d'una obligació legal, posa en coneixement d'un òrgan administratiu l'existència d'un fet determinat que pugui justificar la iniciació d'ofici d'un procediment administratiu.

2. Les denúncies han d'expressar la identitat de la persona o persones que les presenten i el relat dels fets que es posen en coneixement de l'Administració. Quan els fets esmentats puguin constituir una infracció administrativa, han de recollir la data de la seva comissió i, quan sigui possible, la identificació dels presumptes responsables.

3. Quan la denúncia invoqui un perjudici en el patrimoni de les administracions públiques, la no-iniciació del procediment ha de ser motivada i s'ha de notificar als denunciants la decisió de si s'ha iniciat o no el procediment.

4. Quan el denunciant hagi participat en la comissió d'una infracció d'aquesta naturalesa i hi hagi altres infractors, l'òrgan competent per resoldre el procediment ha d'eximir el denunciant del pagament de la multa que li correspondria o un altre tipus de sanció de caràcter no pecuniari, quan sigui el primer a aportar elements de prova que permetin iniciar el procediment o

comprovar la infracció, sempre que en el moment que s'aportin no es disposi d'elements suficients per ordenar-la i es repari el perjudici causat.

Així mateix, l'òrgan competent per resoldre ha de reduir l'import del pagament de la multa que li correspondria o, si s'escau, la sanció de caràcter no pecuniari, quan, encara que es compleixi alguna de les condicions anteriors, el denunciant faciliti elements de prova que aportin un valor afegit significatiu respecte d'aquells de què es disposi.

En tots dos casos és necessari que el denunciant cessi en la participació de la infracció i no hagi destruït elements de prova relacionats amb l'objecte de la denúncia.

5. La presentació d'una denúncia no confereix, per si sola, la condició d'interessat en el procediment.

### **Article 63. Especialitats en l'inici dels procediments de naturalesa sancionadora.**

1. Els procediments de naturalesa sancionadora s'inicien sempre d'ofici per acord de l'òrgan competent i han d'establir la separació deguda entre la fase instructora i la sancionadora, que s'encarrega a òrgans diferents.

Es considera que un òrgan és competent per iniciar el procediment quan així ho determinin les normes que el regulen.

2. En cap cas no es pot imposar una sanció sense que s'hagi tramitat el procediment oportú.

3. No es poden iniciar nous procediments de caràcter sancionador per fets o conductes tipificades com a infraccions en la comissió dels quals l'infractor persisteixi de manera continuada, mentre no s'hagi dictat una primera resolució sancionadora, amb caràcter executiu.

### **Article 64. Acord d'iniciació en els procediments de naturalesa sancionadora.**

1. L'acord d'iniciació s'ha de comunicar a l'instructor del procediment, amb trasllat de totes les actuacions que existeixin sobre això, i s'ha de notificar als interessats, i en tot cas s'entén com a tal l'inculpat.

Així mateix, la incoació s'ha de comunicar al denunciant quan les normes reguladores del procediment ho prevegin.

2. L'acord d'iniciació ha de contenir almenys:

- a) Identificació de la persona o persones presumptament responsables.
- b) Els fets que motiven la incoació del procediment, la seva possible qualificació i les sancions que puguin correspondre, sense perjudici del que resulti de la instrucció.

- c) Identificació de l'instructor i, si s'escau, secretari del procediment, amb indicació expressa del règim de recusació d'aquests.
- d) Òrgan competent per a la resolució del procediment i norma que li atribueix aquesta competència, amb indicació de la possibilitat que el presumpte responsable pugui reconèixer voluntàriament la seva responsabilitat, amb els efectes que preveu l'article 85.
- e) Mesures de caràcter provisional que hagi acordat l'òrgan competent per iniciar el procediment sancionador, sense perjudici de les que es puguin adoptar durant aquest de conformitat amb l'article 56.
- f) Indicació del dret a formular al·legacions i a l'audiència en el procediment i dels terminis per al seu exercici, així com indicació que, en cas que no s'efectuïn al·legacions en el termini previst sobre el contingut de l'acord d'iniciació, aquest pot ser considerat proposta de resolució quan contingui un pronunciament precís sobre la responsabilitat imputada.

3. Excepcionalment, quan en el moment que es dicti l'acord d'iniciació no hi hagi elements suficients per a la qualificació inicial dels fets que motiven la incoació del procediment, la qualificació esmentada es pot dur a terme en una fase posterior mitjançant l'elaboració d'un plec de càrrecs, que s'ha de notificar als interessats.

### **Article 65. Especialitats en l'inici d'ofici dels procediments de responsabilitat patrimonial.**

1. Quan les administracions públiques decideixin iniciar d'ofici un procediment de responsabilitat patrimonial és necessari que no hagi prescrit el dret a la reclamació de l'interessat a què es refereix l'article 67.

2. L'acord d'iniciació del procediment s'ha de notificar als particulars presumptament lesionats, i se'ls ha de concedir un termini de deu dies perquè aportin totes les al·legacions, els documents o la informació que considerin convenient al seu dret i proposin totes les proves que siguin pertinents per al reconeixement d'aquest dret. El procediment iniciat s'ha d'instruir encara que els particulars presumptament lesionats no s'hi personin en el termini establert.

## **Secció 3a**

### **Inici del procediment a sol·licitud de l'interessat**

#### **Article 66. Sol·licituds d'iniciació.**

1. Les sol·licituds que es formulin han de contenir:



- a) Nom i cognoms de l'interessat i, si s'escau, de la persona que el representi.
- b) Identificació del mitjà electrònic o, si no n'hi ha, lloc físic en què vol que es practiqui la notificació. Addicionalment, els interessats poden aportar la seva adreça de correu electrònic i/o dispositiu electrònic per tal que les administracions públiques els avisin de l'enviament o posada a disposició de la notificació.
- c) Fets, raons i petició en què es concreti, amb tota claredat, la sol·licitud.
- d) Lloc i data.
- e) Signatura del sol·licitant o acreditació de l'autenticitat de la seva voluntat expressada per qualsevol mitjà.
- f) Òrgan, centre o unitat administrativa a la qual s'adreça i el seu codi d'identificació corresponent.

Les oficines d'assistència en matèria de registres estan obligades a facilitar als interessats el codi d'identificació si l'interessat el desconeix. Així mateix, les administracions públiques han de mantenir i actualitzar a la seu electrònica corresponent una llista amb els codis d'identificació vigents.

2. Quan les pretensions corresponents a una pluralitat de persones tinguin un contingut i fonament idèntic o substancialment similar, es poden formular en una única sol·licitud, llevat que les normes reguladores dels procediments específics disposin una altra cosa.

3. De les sol·licituds, les comunicacions i els escrits que presentin els interessats electrònicament o a les oficines d'assistència en matèria de registres de l'Administració, aquests poden exigir el rebut corresponent que acrediti la data i l'hora de presentació.

4. Les administracions públiques han d'establir models i sistemes de presentació massiva que permetin als interessats presentar simultàniament diverses sol·licituds. Aquests models, d'ús voluntari, han d'estar a disposició dels interessats a les seues electròniques corresponents i a les oficines d'assistència en matèria de registres de les administracions públiques.

Els sol·licitants poden acompanyar els elements que considerin convenients per precisar o completar les dades del model, els quals han de ser admesos i tinguts en compte per l'òrgan al qual s'adrecin.

5. Els sistemes normalitzats de sol·licitud poden incloure comprovacions automàtiques de la informació aportada respecte de dades emmagatzemades en sistemes propis o pertanyents a altres administracions o oferir el formulari emplenat, totalment o parcialment, per tal que l'interessat verifiqui la informació i, si s'escau, la modifiqui i completi.

6. Quan l'Administració, en un procediment concret, estableixi expressament models específics de presentació de sol·licituds, aquests són d'ús obligatori per part dels interessats.

### **Article 67. Sol·licituds d'iniciació en els procediments de responsabilitat patrimonial.**

1. Els interessats només poden sol·licitar l'inici d'un procediment de responsabilitat patrimonial quan no hagi prescriu el seu dret a reclamar. El dret a reclamar prescriu al cap d'un any que s'hagi produït el fet o l'acte que motivi la indemnització o es manifesti el seu efecte lesiu. En cas de danys de caràcter físic o psíquic a les persones, el termini comença a computar des de la cura o la determinació de l'abast de les seqüeles.

En els casos en què és procedent reconèixer dret a indemnització per anul·lació en via administrativa o contenciosa administrativa d'un acte o disposició de caràcter general, el dret a reclamar prescriu al cap d'un any que s'hagi notificat la resolució administrativa o la sentència definitiva.

En els casos de responsabilitat patrimonial a què es refereix l'article 32, apartats 4 i 5, de la Llei de règim jurídic del sector públic, el dret a reclamar prescriu al cap d'un any de la publicació al «Butlletí Oficial de l'Estat» o al «Diari Oficial de la Unió Europea», segons el cas, de la sentència que declari la inconstitucionalitat de la norma o el seu caràcter contrari al dret de la Unió Europea.

2. A més del que preveu l'article 66, en la sol·licitud que facin els interessats s'han d'especificar les lesions produïdes, la presumpta relació de causalitat entre aquestes i el funcionament del servei públic, l'avaluació econòmica de la responsabilitat patrimonial, si és possible, i el moment en què la lesió efectivament es va produir, i s'ha d'acompanyar de totes les al·legacions, els documents i les informacions que es considerin oportuns i de la proposició de prova, i s'han de concretar els mitjans de què es pretengui valer el reclamant.

### **Article 68. Esmena i millora de la sol·licitud.**

1. Si la sol·licitud d'iniciació no reuneix els requisits que assenyalava l'article 66, i, si s'escau, els que assenyalava l'article 67 o altres d'exigits per la legislació específica aplicable, s'ha de requerir l'interessat perquè, en un termini de deu dies, repari la falta o adjunti els documents preceptius, amb indicació que, si no ho fa, es considera que desisteix de la seva petició, amb la resolució prèvia que ha de ser dictada en els termes que preveu l'article 21.

2. Sempre que no es tracti de procediments selectius o de concurrència competitiva, aquest termini es pot ampliar prudencialment, fins a cinc dies, a petició de l'interessat o a iniciativa de l'òrgan, quan l'aportació dels documents requerits presenti dificultats especials.

3. En els procediments iniciats a sol·licitud dels interessats, l'òrgan competent pot demanar al sol·licitant la modificació o millora voluntàries dels termes d'aquella. D'això s'ha d'estendre acta succincta, que s'incorpora al procediment.

4. Si algun dels subjectes a què fa referència l'article 14.2 i 14.3 presenta la seva sol·licitud presencialment, les administracions públiques han de requerir l'interessat perquè la reperi a través de la seva presentació electrònica. A aquests efectes, es considera com a data de presentació de la sol·licitud aquella en què s'hagi dut a terme l'esmena.

### **Article 69. Declaració responsable i comunicació.**

1. Als efectes d'aquesta Llei, s'entén per declaració responsable el document subscrit per un interessat en què manifesta, sota la seva responsabilitat, que compleix els requisits establerts a la normativa vigent per obtenir el reconeixement d'un dret o facultat o per al seu exercici, que disposa de la documentació que així ho acredita, que la posarà a disposició de l'Administració quan li sigui requerida, i que es compromet a mantenir el compliment de les obligacions anteriors durant el període de temps inherent al reconeixement o exercici esmentat.

Els requisits a què es refereix el paràgraf anterior han d'estar recollits de manera expressa, clara i precisa en la declaració responsable corresponent. Les administracions poden requerir en qualsevol moment que s'aporti la documentació que acrediti el compliment dels requisits esmentats i l'interessat l'ha d'aportar.

2. Als efectes d'aquesta Llei, s'entén per comunicació aquell document mitjançant el qual els interessats posen en coneixement de l'Administració pública competent les seves dades identificadores o qualsevol altra dada rellevant per iniciar una activitat o exercir un dret.

3. Les declaracions responsables i les comunicacions permeten el reconeixement o exercici d'un dret o bé l'inici d'una activitat, des del dia de la seva presentació, sense perjudici de les facultats de comprovació, control i inspecció que tinguin atribuïdes les administracions públiques.

No obstant el que disposa el paràgraf anterior, la comunicació es pot presentar dins d'un termini posterior a l'inici de l'activitat quan la legislació corresponent ho prevegi expressament.

4. La inexactitud, falsedat o omissió, de caràcter essencial, de qualsevol dada o informació que s'incorpori a una declaració responsable o a una comunicació, o la no-presentació davant l'Administració competent de la declaració responsable, la documentació que, si s'escau, sigui requerida per acreditar el compliment del que s'ha declarat, o la comunicació, determina la impossibilitat de continuar amb l'exercici del dret o activitat afectada des del moment en què es tingui constància d'aquests fets, sense perjudici de les responsabilitats penals, civils o administratives que pertoquin.

Així mateix, la resolució de l'Administració pública que declari aquestes circumstàncies pot determinar l'obligació de l'interessat de restituir la situa-

ció jurídica al moment previ al reconeixement o a l'exercici del dret o a l'inici de l'activitat corresponent, així com la impossibilitat d'instar un nou procediment amb el mateix objecte durant un període de temps determinat per la llei, tot això de conformitat amb els termes establerts a les normes sectorials aplicables.

5. Les administracions públiques han de tenir publicats i actualitzats permanentment models de declaració responsable i de comunicació, fàcilment accessibles als interessats.

6. Únicament és exigible una declaració responsable o bé una comunicació per iniciar una mateixa activitat o obtenir el reconeixement d'un mateix dret o facultat per al seu exercici, sense que sigui possible l'exigència de totes dues acumulativament.

### **CAPÍTOL III**

#### **Ordenació del procediment**

##### **Article 70. Expedient administratiu.**

1. S'entén per expedient administratiu, el conjunt ordenat de documents i actuacions que serveixen d'antecedent i fonament a la resolució administrativa, així com les diligències encaminades a executar-la.

2. Els expedients han de tenir format electrònic i s'han de formar mitjançant l'agregació ordenada de tots els documents, les proves, els dictàmens, els informes, els acords, les notificacions i altres diligències que els hagin d'integrar, així com un índex numerat de tots els documents que contingui quan es remeti. Així mateix, ha de constar a l'expedient una còpia electrònica certificada de la resolució adoptada.

3. Quan en virtut d'una norma sigui necessari remetre l'expedient electrònic, s'ha de fer d'acord amb el que preveuen l'Esquema Nacional d'Interoperabilitat i les normes tècniques d'interoperabilitat corresponents, i s'ha d'enviar complet, foliat, autènticat i acompanyat d'un índex, així mateix autènticat, dels documents que contingui. L'autenticació de l'índex esmentat ha de garantir la integritat i immutabilitat de l'expedient electrònic generat des del moment de la seva signatura i ha de permetre recuperar-lo sempre que sigui necessari; és admissible que un mateix document formi part de diferents expedients electrònics.

4. No forma part de l'expedient administratiu la informació que tingui caràcter auxiliar o de suport, com ara la continguda en aplicacions, fitxers i bases de dades informàtiques, notes, esborranys, opinions, resums, comunicacions i informes interns o entre òrgans o entitats administratives, així com els judicis de valor emesos per les administracions públiques, llevat que es tracti d'informes, preceptius i facultatius, sol·licitats abans de la resolució administrativa que posi fi al procediment.

### **Article 71. *Impuls.***

1. El procediment, sotmès al principi de celeritat, s'ha d'impulsar d'ofici en tots els seus tràmits i a través de mitjans electrònics, respectant els principis de transparència i publicitat.

2. En el despatx dels expedients s'ha de mantenir l'ordre rigorós d'incoació en afers de naturalesa homogènia, llevat que el titular de la unitat administrativa doni una ordre motivada en contra, de la qual quedi constància. L'incompliment del que disposa el paràgraf anterior dóna lloc a l'exigència de responsabilitat disciplinària de l'infractor i, si s'escau, és causa de remoció del lloc de treball.

3. Les persones designades com a òrgan instructor o, si s'escau, els titulars de les unitats administratives que tinguin atribuïda aquesta funció són responsables directes de la tramitació del procediment i, en especial, del compliment dels terminis establerts.

### **Article 72. *Concentració de tràmits.***

1. D'acord amb el principi de simplificació administrativa, s'han d'acordar en un sol acte tots els tràmits que, per la seva naturalesa, admetin un impuls simultani i no sigui obligat el seu compliment successiu.

2. En sol·licitar els tràmits que hagin de complir altres òrgans, s'ha de consignar en la comunicació cursada el termini legal establert a aquest efecte.

### **Article 73. *Compliment de tràmits.***

1. Els tràmits que hagin d'executar els interessats s'han de realitzar en el termini de deu dies a partir de l'endemà de la notificació de l'acte corresponent, excepte en el cas en què la norma corresponent fixi un termini diferent.

2. En qualsevol moment del procediment, quan l'Administració consideri que algun dels actes dels interessats no reuneix els requisits necessaris, ho ha de posar en coneixement del seu autor, i se li ha de concedir un termini de deu dies per executar-lo.

3. Als interessats que no compleixin el que disposen els apartats anteriors, se'ls pot declarar que han perdut el seu dret al tràmit corresponent. No obstant això, s'ha d'admetre l'actuació de l'interessat, que produeix els seus efectes legals si es produeix abans o dins del dia en què es notifiqui la resolució en la qual es consideri que el termini ha transcorregut.

### **Article 74. *Qüestions incidentals.***

Les qüestions incidentals que se susciten en el procediment, fins i tot les que es refereixen a la nul·litat d'actuacions, no en suspensen la tramitació, excepte la recusació.

## **CAPÍTOL IV**

### **Instrucció del procediment**

#### **Secció 1a**

##### **Disposicions generals**

#### **Article 75. Actes d'instrucció.**

1. Els actes d'instrucció necessaris per determinar, conèixer i comprovar els fets en virtut dels quals s'hagi de pronunciar la resolució, els ha de dur a terme d'ofici i a través de mitjans electrònics l'òrgan que tramiti el procediment, sense perjudici del dret dels interessats a proposar les actuacions que requereixin la seva intervenció o constitueixin tràmits establerts legalment o reglamentàriament.

2. Les aplicacions i els sistemes d'informació utilitzats per a la instrucció dels procediments han de garantir el control dels temps i terminis, la identificació dels òrgans responsables i la tramitació ordenada dels expedients, així com facilitar la simplificació i la publicitat dels procediments.

3. Els actes d'instrucció que requereixin la intervenció dels interessats s'han de practicar en la forma que sigui més convenient per a ells i sigui compatible, en la mesura que sigui possible, amb les seves obligacions laborals o professionals.

4. En tot cas, l'òrgan instructor ha d'adoptar les mesures necessàries per aconseguir el respecte ple als principis de contradicció i d'igualtat dels interessats en el procediment.

#### **Article 76. Al·legacions.**

1. Els interessats, en qualsevol moment del procediment anterior al tràmit d'audiència, poden aduir al·legacions i aportar documents o altres elements de judici.

Uns i altres han de ser tinguts en compte per l'òrgan competent en redactar la proposta de resolució corresponent.

2. En tot moment els interessats poden al·legar els defectes de tramitació i, en especial, els que suposin paralització, infracció dels terminis preceptivament assenyalats o l'omissió de tràmits que poden ser solucionats abans de la resolució definitiva de l'afer. Les al·legacions esmentades poden donar lloc, si hi ha raons per a això, a l'exigència de la responsabilitat disciplinària corresponent.

## Secció 2a

### Prova

#### **Article 77. Mitjans i període de prova.**

1. Els fets rellevants per a la decisió d'un procediment es poden acreditar per qualsevol mitjà de prova admissible en dret, la valoració de la qual s'ha de fer d'acord amb els criteris que estableix la Llei 1/2000, de 7 de gener, d'enjudiciament civil.

2. Quan l'Administració no doni per certs els fets al·legats pels interessats o la naturalesa del procediment ho exigeixi, el seu instructor ha d'acordar l'obertura d'un període de prova per un termini no superior a trenta dies ni inferior a deu, a fi que es puguin practicar totes les que cregui pertinents. Així mateix, quan ho consideri necessari, l'instructor, a petició dels interessats, pot decidir l'obertura d'un període extraordinari de prova per un termini no superior a deu dies.

3. L'instructor del procediment només pot rebutjar les proves proposades pels interessats quan siguin manifestament improcedents o innecessàries, mitjançant una resolució motivada.

4. En els procediments de caràcter sancionador, els fets declarats provats per resolucions judicials penals fermes vinculen les administracions públiques respecte dels procediments sancionadors que substanciïn.

5. Els documents formalitzats pels funcionaris als quals es reconeix la condició d'autoritat i en els quals, observant-se els requisits legals corresponents, es recullin els fets constatats per aquells, han de fer prova d'aquests llevat que s'acrediti el contrari.

6. Quan la prova consisteixi en l'emissió d'un informe d'un òrgan administratiu, organisme públic o entitat de dret públic, s'entén que aquest té caràcter preceptiu.

7. Quan la valoració de les proves practicades pugui constituir el fonament bàsic de la decisió que s'adopti en el procediment, perquè és una peça imprescindible per a l'avaluació correcta dels fets, s'ha d'incloure en la proposta de resolució.

#### **Article 78. Pràctica de prova.**

1. L'Administració ha de comunicar als interessats, amb antelació suficient, l'inici de les actuacions necessàries per a la realització de les proves que hagin estat admeses.

2. En la notificació s'ha de consignar el lloc, la data i l'hora en què s'ha de practicar la prova, amb l'advertència, si s'escau, que l'interessat pot nomenar tècnics perquè l'assisteixin.

3. En els casos en què, a petició de l'interessat, s'hagin d'efectuar proves la realització de les quals impliqui despeses que no hagi de suportar l'Administració, aquesta en pot exigir l'avançament, a reserva de la liquidació definitiva, una vegada practicada la prova. La liquidació de les despeses s'ha de practicar unint els comprovants que n'acreditin la realitat i la quantia.

## **Secció 3a**

### **Informes**

#### **Article 79. *Petició.***

1. Als efectes de la resolució del procediment, s'han de sol·licitar aquells informes que siguin preceptius per les disposicions legals, i els que es considerin necessaris per resoldre, i s'ha de citar el precepte que els exigeixi o bé fonamentar, si s'escau, la conveniència de reclamar-los.

2. En la petició d'informe s'ha de concretar l'aspecte o aspectes sobre els quals se sol·licita.

#### **Article 80. *Emissió d'informes.***

1. Llevat de disposició expressa en contra, els informes són facultatius i no vinculants.

2. Els informes s'han d'emetre a través de mitjans electrònics i d'acord amb els requisits que assenyalava l'article 26 en el termini de deu dies, llevat que una disposició o el compliment de la resta dels terminis del procediment permeti o exigeixi un altre termini superior o inferior.

3. Si l'informe no s'emeta en el termini assenyalat, i sense perjudici de la responsabilitat en què incorri el responsable de la demora, es poden prosseguir les actuacions excepte quan es tracti d'un informe preceptiu, cas en el qual es pot suspendre el transcurs del termini màxim legal per resoldre el procediment en els termes que estableix la lletra d) de l'apartat 1 de l'article 22.

4. Si l'informe ha de ser emès per una Administració pública diferent de la que tramita el procediment amb vista a expressar el punt de vista corresponent a les seves competències respectives, i el termini transcorre sense que s'hagi emès, es poden prosseguir les actuacions.

L'informe emès fora de termini pot no ser tingut en compte en adoptar la resolució corresponent.

#### **Article 81. *Sol·licitud d'informes i dictàmens en els procediments de responsabilitat patrimonial.***

1. En el cas dels procediments de responsabilitat patrimonial és preceptiu sol·licitar un informe al servei el funcionament del qual hagi ocasionat la pre-



sumpta lesió indemnitzable, i el termini de la seva emissió no pot excedir els deu dies.

2. Quan les indemnitzacions reclamades siguin d'una quantia igual o superior a 50.000 euros o a la que estableixi la legislació autonòmica corresponent, així com en aquells casos que disposi la Llei orgànica 3/1980, de 22 d'abril, del Consell d'Estat, és preceptiu sol·licitar un dictamen del Consell d'Estat o, si s'escau, de l'òrgan consultiu de la comunitat autònoma.

A aquests efectes, l'òrgan instructor, en el termini de deu dies a comptar de la finalització del tràmit d'audiència, ha de remetre a l'òrgan competent per sol·licitar el dictamen una proposta de resolució, que s'ha d'ajustar al que preveu l'article 91, o, si s'escau, la proposta d'acord pel qual es podria acabar convencionalment el procediment.

El dictamen s'ha d'emetre en el termini de dos mesos i s'ha de pronunciar sobre l'existència o no de relació de causalitat entre el funcionament del servei públic i la lesió produïda i, si s'escau, sobre la valoració del dany causat i la quantia i mode de la indemnització d'acord amb els criteris que estableix aquesta Llei.

3. En el cas de reclamacions en matèria de responsabilitat patrimonial de l'Estat pel funcionament anormal de l'Administració de justícia, és preceptiu l'informe del Consell General del Poder Judicial, que ha de ser evacuat en el termini màxim de dos mesos. El termini per dictar resolució queda suspès pel temps que transcorri entre la sol·licitud de l'informe i la seva recepció, i aquest termini no pot excedir els dos mesos esmentats.

## **Secció 4a**

### **Participació dels interessats**

#### **Article 82. Tràmit d'audiència.**

1. Un cop instruïts els procediments, i immediatament abans de redactar la proposta de resolució, s'han de posar de manifest als interessats o, si s'escau, als seus representants, per a la qual cosa s'han de tenir en compte les limitacions previstes si s'escau a la Llei 19/2013, de 9 de desembre.

L'audiència als interessats ha de ser anterior a la sol·licitud de l'informe de l'òrgan competent per a l'assessorament jurídic o a la sol·licitud del dictamen del Consell d'Estat o òrgan consultiu equivalent de la comunitat autònoma, en el cas que aquests formin part del procediment.

2. Els interessats, en un termini no inferior a deu dies ni superior a quinze, poden al·legar i presentar els documents i les justificacions que considerin pertinents.

3. Si abans del venciment del termini els interessats manifesten la seva decisió de no efectuar al·legacions ni aportar nous documents o justificacions, el tràmit es considera realitzat.

4. Es pot prescindir del tràmit d'audiència quan no figurin en el procediment ni siguin tinguts en compte en la resolució altres fets ni altres al·legacions i proves que les adduïdes per l'interessat.

5. En els procediments de responsabilitat patrimonial a què es refereix l'article 32.9 de la Llei de règim jurídic del sector públic, és necessari en tot cas donar audiència al contractista, a qui s'han de notificar totes les actuacions que es duguin a terme en el procediment, a l'efecte que s'hi personi, exposi el que convingui al seu dret i proposi tots els mitjans de prova que consideri necessaris.

### **Article 83. Informació pública.**

1. L'òrgan al qual correspongui la resolució del procediment, quan la naturalesa d'aquest ho requereixi, pot acordar un període d'informació pública.

2. A aquest efecte, s'ha de publicar un anunci al diari oficial corresponent a fi que qualsevol persona física o jurídica pugui examinar l'expedient, o la part de l'expedient que s'acordi.

L'anunci ha d'assenyalar el lloc d'exhibició, i en tot cas ha d'estar a disposició de les persones que el sol·licitin a través de mitjans electrònics a la seu electrònica corresponent, i ha de determinar el termini per formular al·legacions, que en cap cas pot ser inferior a vint dies.

3. La compareixença en aquest tràmit no impedeix els interessats d'interposar els recursos procedents contra la resolució definitiva del procediment.

La compareixença en el tràmit d'informació pública no atorga, per si mateixa, la condició d'interessat. No obstant això, els qui presentin al·legacions o observacions en aquest tràmit tenen dret a obtenir de l'Administració una resposta raonada, que pot ser comuna per a totes les al·legacions que plantegin qüestions substancialment iguals.

4. De conformitat amb el que disposen les lleis, les administracions públiques poden establir altres formes, mitjans i cursos de participació de les persones, directament o a través de les organitzacions i associacions reconegudes per la llei en el procediment en què es dicten els actes administratius.

## **CAPÍTOL V**

### **Finalització del procediment**

#### **Secció 1a**

##### **Disposicions generals**

#### **Article 84. Terminació.**

1. Posen fi al procediment la resolució, el desistiment, la renúncia al dret en què es fonamenta la sol·licitud, quan aquesta renúncia no estigui prohibida per l'ordenament jurídic, i la declaració de caducitat.

2. També produeix la terminació del procediment la impossibilitat material de continuar-lo per causes sobrevingudes. La resolució que es dicti ha de ser motivada en tot cas.

#### **Article 85. Terminació en els procediments sancionadors.**

1. Un cop iniciat un procediment sancionador, si l'infractor reconeix la seva responsabilitat, es pot resoldre el procediment amb la imposició de la sanció que escaigui.

2. Quan la sanció tingui únicament caràcter pecuniari o bé calgui imposar una sanció pecuniària i una altra de caràcter no pecuniari però s'ha justificat la improcedència de la segona, el pagament voluntari per part del presumpte responsable, en qualsevol moment anterior a la resolució, implica la terminació del procediment, excepte pel que fa a la reposició de la situació alterada o a la determinació de la indemnització pels danys i perjudicis causats per la comissió de la infracció.

3. En tots dos casos, quan la sanció tingui únicament caràcter pecuniari, l'òrgan competent per resoldre el procediment ha d'aplicar reduccions de, almenys, el 20% sobre l'import de la sanció proposada, i són acumulables entre si. Les reduccions esmentades han d'estar determinades a la notificació d'iniciació del procediment i la seva efectivitat està condicionada al desistiment o la renúncia de qualsevol acció o recurs en via administrativa contra la sanció.

El percentatge de reducció previst en aquest apartat es pot incrementar per reglament.

#### **Article 86. Terminació convencional.**

1. Les administracions públiques poden subscriure acords, pactes, convenis o contractes amb persones tant de dret públic com privat, sempre que no siguin contraris a l'ordenament jurídic ni versin sobre matèries no susceptibles de transacció i tinguin per objecte satisfer l'interès públic que tenen encomanat, amb l'abast, els efectes i el règim jurídic específic que, si s'escau,

prevegi la disposició que ho reguli, i aquests actes poden tenir la consideració de finalitzadors dels procediments administratius o inserir-s'hi amb caràcter previ, vinculant o no, a la resolució que hi posi fi.

2. Els instruments esmentats han d'establir com a contingut mínim la identificació de les parts intervinents, l'àmbit personal, funcional i territorial, i el termini de vigència, i s'han de publicar o no segons la seva naturalesa i les persones a les quals estiguin destinats.

3. Els acords que versin sobre matèries de la competència directa de l'òrgan esmentat requereixen en tot cas l'aprovació expressa del Consell de Ministres o òrgan equivalent de les comunitats autònomes.

4. Els acords que se subscriuguin no han de suposar una alteració de les competències atribuïdes als òrgans administratius, ni de les responsabilitats que corresponguin a les autoritats i els funcionaris, relatives al funcionament dels serveis públics.

5. En els casos de procediments de responsabilitat patrimonial, l'acord assolit entre les parts ha de fixar la quantia i el mode d'indemnització d'acord amb els criteris que per calcular-la i abonar-la estableix l'article 34 de la Llei de règim jurídic del sector públic.

## Secció 2a Resolució

### **Article 87. Actuacions complementàries.**

Abans de dictar resolució, l'òrgan competent per resoldre pot decidir, mitjançant un acord motivat, la realització de les actuacions complementàries indispensables per resoldre el procediment. No tenen la consideració d'actuacions complementàries els informes que precedeixen immediatament la resolució final del procediment.

L'acord de realització d'actuacions complementàries s'ha de notificar als interessats, als quals se'ls ha de concedir un termini de set dies per formular les al·legacions que considerin pertinents després de la finalització d'aquestes. Les actuacions complementàries s'han de practicar en un termini no superior a quinze dies. El termini per resoldre el procediment queda suspès fins que acabin les actuacions complementàries.

### **Article 88. Contingut.**

1. La resolució que posa fi al procediment decideix totes les qüestions plantejades pels interessats i aquelles altres que se'n deriven.

Quan es tracti de qüestions connexes que no hagin estat plantejades pels interessats, l'òrgan competent es pot pronunciar sobre aquestes, i abans ho

ha de posar de manifest a aquells per un termini no superior a quinze dies, perquè formulin les al·legacions que considerin pertinents i aportin, si s'escau, els mitjans de prova.

2. En els procediments tramitats a sol·licitud de l'interessat, la resolució ha de ser congruent amb les peticions formulades per aquest, sense que en cap cas pugui agreujar la seva situació inicial i sense perjudici de la potestat de l'Administració d'incoar d'ofici un nou procediment, si escau.

3. Les resolucions han de contenir la decisió, que ha de ser motivada en els casos a què es refereix l'article 35. Han d'expressar, a més, els recursos que contra aquesta siguin procedents, l'òrgan administratiu o judicial davant el qual s'haurien de presentar i el termini per interposar-los, sense perjudici que els interessats puguin exercir qualsevol altre que considerin oportú.

4. Sense perjudici de la forma i el lloc assenyalats per l'interessat per a la pràctica de les notificacions, la resolució del procediment s'ha de dictar electrònicament i ha de garantir la identitat de l'òrgan competent, així com l'autenticitat i la integritat del document que es formalitzi mitjançant l'ús d'algun dels instruments que preveu aquesta Llei.

5. En cap cas l'Administració no es pot abstenir de resoldre sota pretext de silenci, obscuritat o insuficiència dels preceptes legals aplicables al cas, encara que es pot acordar la inadmissió de les sol·licituds de reconeixement de drets no previstos en l'ordenament jurídic o manifestament que no tenen fonament, sense perjudici del dret de petició previst per l'article 29 de la Constitució.

6. L'acceptació d'informes o dictàmens serveix de motivació a la resolució quan s'incorporin al text d'aquesta.

7. Quan la competència per instruir i resoldre un procediment no recaigui en un mateix òrgan, és necessari que l'instructor elevi a l'òrgan competent per resoldre una proposta de resolució.

En els procediments de caràcter sancionador, la proposta de resolució ha de ser notificada als interessats en els termes que preveu l'article següent.

### **Article 89. Proposta de resolució en els procediments de caràcter sancionador.**

1. L'òrgan instructor ha de resoldre la finalització del procediment, amb arxivament de les actuacions, sense que sigui necessària la formulació de la proposta de resolució, quan en la instrucció del procediment es posi de manifest que es dona alguna de les circumstàncies següents:

- a) La inexistència dels fets que puguin constituir la infracció.
- b) Quan els fets no estiguin acreditats.
- c) Quan els fets provats no constitueixin, de manera manifesta, una infracció administrativa.

d) Quan no existeixi o no s'hagi pogut identificar la persona o persones responsables o bé apareguin exemptes de responsabilitat.

e) Quan es conclougui, en qualsevol moment, que la infracció ha prescrit.

2. En el cas de procediments de caràcter sancionador, una vegada conculsa la instrucció del procediment, l'òrgan instructor ha de formular una proposta de resolució que ha de ser notificada als interessats. La proposta de resolució ha d'indicar la posada de manifest del procediment i el termini per formular al·legacions i presentar els documents i les informacions que es considerin pertinents.

3. En la proposta de resolució s'han de fixar de manera motivada els fets que es considerin provats i la seva qualificació jurídica exacta, s'ha de determinar la infracció que, si s'escau, aquells constitueixen, la persona o persones responsables i la sanció que es proposi, la valoració de les proves practicades, en especial les que constitueixen els fonaments bàsics de la decisió, així com les mesures provisionals que, si s'escau, s'hagin adoptat. Quan la instrucció conclougui la inexistència d'infracció o responsabilitat i no es faci ús de la facultat prevista a l'apartat primer, la proposta ha de declarar aquesta circumstància.

### **Article 90. Especialitats de la resolució en els procediments sancionadors.**

1. En el cas de procediments de caràcter sancionador, a més del contingut que preveuen els dos articles anteriors, la resolució ha d'incloure la valoració de les proves practicades, en especial les que constitueixen els fonaments bàsics de la decisió, ha de fixar els fets i, si s'escau, la persona o persones responsables, la infracció o infraccions comeses i la sanció o sancions que s'imposen, o bé la declaració de no-existència d'infracció o responsabilitat.

2. En la resolució no es poden acceptar fets diferents dels determinats en el curs del procediment, independentment de la seva valoració jurídica diferent. No obstant això, quan l'òrgan competent per resoldre consideri que la infracció o la sanció revesteixen més gravetat que la determinada a la proposta de resolució, s'ha de notificar a l'inculpat perquè aporti totes les al·legacions que consideri convenientes en el termini de quinze dies.

3. La resolució que posi fi al procediment ha de ser executiva quan no sigui possible interposar-hi cap recurs ordinari en via administrativa, i en la resolució es poden adoptar les disposicions cautelars necessàries per garantir-ne l'eficàcia mentre no sigui executiva i que poden consistir en el manteniment de les mesures provisionals que si s'escau s'hagin adoptat.

Quan la resolució sigui executiva, es pot suspendre cautelarment, si l'interessat manifesta a l'Administració la seva intenció d'interposar un recurs contenciós administratiu contra la resolució ferma en via administrativa. La suspensió cautelar esmentada finalitza quan:

a) Hagi transcorregut el termini legalment previst sense que l'interessat hagi interposat un recurs contenciós administratiu.

b) L'interessat, tot i haver interposat un recurs contenciós administratiu:

1r No hagi sol·licitat en el mateix tràmit la suspensió cautelar de la resolució impugnada.

2n L'òrgan judicial es pronunciï sobre la suspensió cautelar sol·licitada, en els termes que s'hi preveuen.

4. Quan les conductes sancionades hagin causat danys o perjudicis a les administracions i la quantia destinada a indemnitzar aquests danys no hagi quedat determinada en l'expedient, s'ha de fixar mitjançant un procediment complementari, la resolució del qual és executiva immediatament. Aquest procediment és susceptible de terminació convencional, però ni aquesta ni l'acceptació per part de l'infractor de la resolució que es pugui dictar impliquen el reconeixement voluntari de la seva responsabilitat. La resolució del procediment posa fi a la via administrativa.

### **Article 91. Especialitats de la resolució en els procediments en matèria de responsabilitat patrimonial.**

1. Una vegada rebut, si s'escau, el dictamen a què es refereix l'article 81.2 o, quan aquest no sigui preceptiu, una vegada finalitzat el tràmit d'audiència, l'òrgan competent ha de resoldre o sotmetre la proposta d'acord per a la seva formalització per part de l'interessat i de l'òrgan administratiu competent per subscriure'l. Quan no es consideri procedent formalitzar la proposta de terminació convencional, l'òrgan competent ha de resoldre en els termes que preveu l'apartat següent.

2. A més del que preveu l'article 88, en els casos de procediments de responsabilitat patrimonial, és necessari que la resolució es pronunciï sobre l'existència o no de la relació de causalitat entre el funcionament del servei públic i la lesió produïda i, si s'escau, sobre la valoració del dany causat, la quantia i el mode de la indemnització, quan escaigui, d'acord amb els criteris que per calcular-la i abonar-la estableix l'article 34 de la Llei de règim jurídic del sector públic.

3. Si, un cop transcorreguts sis mesos des que es va iniciar el procediment, no s'ha dictat i s'ha notificat una resolució expressa o, si s'escau, s'ha formalitzat l'acord, es pot entendre que la resolució és contrària a la indemnització del particular.

### **Article 92. Competència per a la resolució dels procediments de responsabilitat patrimonial.**

En l'àmbit de l'Administració General de l'Estat, els procediments de responsabilitat patrimonial els ha de resoldre el ministre respectiu o el Consell de

Ministres en els casos de l'article 32.3 de la Llei de règim jurídic del sector públic o quan una llei així ho disposi.

En l'àmbit autonòmic i local, els procediments de responsabilitat patrimonial els han de resoldre els òrgans corresponents de les comunitats autònomes o de les entitats que integren l'Administració local.

En el cas de les entitats de dret públic, les normes que en determinin el règim jurídic poden establir els òrgans a qui correspon la resolució dels procediments de responsabilitat patrimonial. Si no n'hi ha, s'apliquen les normes que preveu aquest article.

### **Secció 3a**

#### **Desistiment i renúncia**

##### **Article 93. Desistiment per part de l'Administració.**

En els procediments iniciats d'ofici, l'Administració pot desistir, motivadament, en els supòsits i amb els requisits previstos a les lleis.

##### **Article 94. Desistiment i renúncia per part dels interessats.**

1. Tot interessat pot desistir de la seva sol·licitud o, quan això no estigui prohibit per l'ordenament jurídic, renunciar als seus drets.

2. Si l'escrit d'iniciació l'han formulat dos o més interessats, el desistiment o la renúncia només afecta aquells que l'hagin formulat.

3. Tant el desistiment com la renúncia es poden fer per qualsevol mitjà que permeti la seva constància, sempre que incorpori les signatures que corresponguin d'acord amb el que preveu la normativa aplicable.

4. L'Administració ha d'acceptar per complet el desistiment o la renúncia, i ha de declarar conclús el procediment llevat que, havent-s'hi personat tercers interessats, aquests n'instin la continuació en el termini de deu dies des que van ser notificats del desistiment o renúncia.

5. Si la qüestió suscitada per la incoació del procediment comporta interès general o és convenient substanciar-la per definir-la i aclarir-la, l'Administració pot limitar els efectes del desistiment o la renúncia a l'interessat i el procediment segueix.

### **Secció 4a**

#### **Caducitat**

##### **Article 95. Requisits i efectes.**

1. En els procediments iniciats a sol·licitud de l'interessat, quan se'n produeixi la paralització per causa imputable a l'interessat, l'Administració l'ha



d'advertir que, un cop transcorreguts tres mesos, es produeix la caducitat del procediment. Si, un cop consumit aquest termini, el particular requerit no ha exercit les activitats necessàries per reprendre la tramitació, l'Administració ha d'acordar l'arxivament de les actuacions, i ho ha de notificar a l'interessat. Contra la resolució que declari la caducitat són procedents els recursos pertinents.

2. No es pot acordar la caducitat per la simple inactivitat de l'interessat en l'execució de tràmits, sempre que no siguin indispensables per dictar resolució. Aquesta inactivitat no té cap altre efecte que la pèrdua del seu dret al tràmit referit.

3. La caducitat no produeix per si sola la prescripció de les accions del particular o de l'Administració, però els procediments caducats no interrompen el termini de prescripció.

En els casos en què sigui possible iniciar un nou procediment perquè no s'ha produït la prescripció, s'hi poden incorporar els actes i tràmits el contingut dels quals s'hauria mantingut igual si no s'hagués produït la caducitat. En tot cas, en el nou procediment s'han d'executar els tràmits d'al·legacions, proposició de prova i audiència a l'interessat.

4. Pot no ser aplicable la caducitat en el supòsit que la qüestió suscitada afecti l'interès general, o sigui convenient substanciar-la per definir-la i aclarir-la.

## **CAPÍTOL VI**

### **De la tramitació simplificada del procediment administratiu comú**

#### **Article 96. *Tramitació simplificada del procediment administratiu comú.***

1. Quan raons d'interès públic o la falta de complexitat del procediment ho aconsellin, les administracions públiques poden acordar, d'ofici o a sol·licitud de l'interessat, la tramitació simplificada del procediment.

En qualsevol moment del procediment anterior a la seva resolució, l'òrgan competent per a la seva tramitació pot acordar continuar d'acord amb la tramitació ordinària.

2. Quan l'Administració acordi d'ofici la tramitació simplificada del procediment ho ha de notificar als interessats. Si algun d'ells manifesta la seva oposició expressa, l'Administració ha de seguir la tramitació ordinària.

3. Els interessats poden sol·licitar la tramitació simplificada del procediment. Si l'òrgan competent per a la tramitació aprecia que no concorre alguna de les raons que preveu l'apartat 1, pot desestimar la sol·licitud esmentada, en el termini de cinc dies des de la seva presentació, sense que hi hagi possibilitat de recurs per part de l'interessat. Un cop transcorregut aquest termini de cinc dies, s'entén desestimada la sol·licitud.

4. En el cas de procediments en matèria de responsabilitat patrimonial de les administracions públiques, si una vegada iniciat el procediment administratiu l'òrgan competent per a la seva tramitació considera inequívoca la relació de causalitat entre el funcionament del servei públic i la lesió, així com la valoració del dany i el càlcul de la quantia de la indemnització, pot acordar d'ofici la suspensió del procediment general i la iniciació d'un procediment simplificat.

5. En el cas de procediments de naturalesa sancionadora, es pot adoptar la tramitació simplificada del procediment quan l'òrgan competent per iniciar el procediment consideri que, d'acord amb el que preveu la seva normativa reguladora, existeixen elements de judici suficients per qualificar la infracció com a lleu, sense que calgui l'oposició expressa per part de l'interessat prevista a l'apartat 2.

6. Llevat que resti menys per a la seva tramitació ordinària, els procediments administratius tramitats de manera simplificada han de ser resolts en trenta dies, a comptar del següent a aquell en què es notifiqui a l'interessat l'acord de tramitació simplificada del procediment, i han de constar únicament dels tràmits següents:

- a) Inici del procediment d'ofici o a sol·licitud de l'interessat.
- b) Esmena de la sol·licitud presentada, si s'escau.
- c) Al·legacions formulades a l'inici del procediment durant el termini de cinc dies.
- d) Tràmit d'audiència, únicament quan la resolució hagi de ser desfavorable per a l'interessat.
- e) Informe del servei jurídic, quan aquest sigui preceptiu.
- f) Informe del Consell General del Poder Judicial, quan aquest sigui preceptiu.
- g) Dictamen del Consell d'Estat o òrgan consultiu equivalent de la comunitat autònoma en els casos en què sigui preceptiu. Des que se sol·liciti el dictamen al Consell d'Estat, o òrgan equivalent, fins que aquest sigui emès, es produeix la suspensió automàtica del termini per resoldre. L'òrgan competent ha de sol·licitar l'emissió del dictamen en un termini tal que permeti complir el termini de resolució del procediment. El dictamen pot ser emès en el termini de quinze dies si així ho sol·licita l'òrgan competent.

En tot cas, en l'expedient que es remeti al Consell d'Estat o òrgan consultiu equivalent, s'ha d'incloure una proposta de resolució. Quan el dictamen sigui contrari al fons de la proposta de resolució, independentment del fet que s'atengui o no aquest criteri, l'òrgan competent per resoldre ha d'acordar continuar el procediment d'acord amb la tramitació ordinària, la qual cosa s'ha de notificar als interessats. En aquest

cas, s'entenen convalidades totes les actuacions que s'hagin realitzat durant la tramitació simplificada del procediment, a excepció del dictamen del Consell d'Estat o òrgan consultiu equivalent.

h) Resolució.

7. En el cas que un procediment exigeixi la realització d'un tràmit no previst a l'apartat anterior, ha de ser tramitat de manera ordinària.

## **CAPÍTOL VII**

### **Execució**

#### **Article 97. Títol.**

1. Les administracions públiques no han d'iniciar cap actuació material d'execució de resolucions que limiti drets dels particulars sense que prèviament hagi estat adoptada la resolució que li serveixi de fonament jurídic.

2. L'òrgan que ordeni un acte d'execució material de resolucions està obligat a notificar al particular interessat la resolució que autoritzi l'actuació administrativa.

#### **Article 98. Executorietat.**

1. Els actes de les administracions públiques subjectes al dret administratiu són immediatament executius, llevat que:

- a) Es produeixi la suspensió de l'execució de l'acte.
- b) Es tracti d'una resolució d'un procediment de naturalesa sancionadora contra la qual es pugui interposar algun recurs en via administrativa, inclòs el potestatiu de reposició.
- c) Una disposició estableixi el contrari.
- d) Es necessiti una aprovació o autorització superior.

2. Quan d'una resolució administrativa, o de qualsevol altra forma de finalització del procediment administratiu prevista en aquesta Llei, neixi una obligació de pagament derivada d'una sanció pecuniària, multa o qualsevol altre dret que s'hagi d'abonar a la hisenda pública, aquest s'ha d'efectuar preferentment, llevat que es justifiqui la impossibilitat de fer-lo, utilitzant algun dels mitjans electrònics següents:

- a) Targeta de crèdit i dèbit.
- b) Transferència bancària.
- c) Domiciliació bancària.
- d) Qualsevol altre que autoritzi l'òrgan competent en matèria d'hisenda pública.

### **Article 99. Execució forçosa.**

Les administracions públiques, a través dels seus òrgans competents en cada cas, poden procedir, amb una advertència prèvia, a l'execució forçosa dels actes administratius, tret dels supòsits en què se suspengui l'execució d'acord amb la llei, o quan la Constitució o la llei exigeixin la intervenció d'un òrgan judicial.

### **Article 100. Mitjans d'execució forçosa.**

1. L'execució forçosa per part de les administracions públiques s'ha d'efectuar, respectant sempre el principi de proporcionalitat, pels mitjans següents:

- a) Constrenyiment sobre el patrimoni.
- b) Execució subsidiària.
- c) Multa coercitiva.
- d) Compulsió sobre les persones.

2. Si són diversos els mitjans d'execució admissibles s'ha de triar el menys restrictiu de la llibertat individual.

3. Si és necessari entrar al domicili de l'afectat o a la resta de llocs que requereixin l'autorització del seu titular, les administracions públiques n'han d'obtenir el consentiment o, si no, l'autorització judicial oportuna.

### **Article 101. Constrenyiment sobre el patrimoni.**

1. Si en virtut d'un acte administratiu s'ha de satisfer una quantitat líquida s'ha de seguir el procediment que preveuen les normes reguladores del procediment de constrenyiment.

2. En tot cas, no es pot imposar als administrats una obligació pecuniària que no estigui establerta d'acord amb una norma de rang legal.

### **Article 102. Execució subsidiària.**

1. Pertoca l'execució subsidiària quan es tracti d'actes que, com que no són personalíssims, els pot realitzar un subjecte diferent de l'obligat.

2. En aquest cas, les administracions públiques han de realitzar l'acte, per si mateixes o a través de les persones que determinin, a costa de l'obligat.

3. L'import de les despeses, els danys i els perjudicis s'ha d'exigir de conformitat amb el que disposa l'article anterior.

4. Aquest import es pot liquidar de manera provisional i es pot realitzar abans de l'execució, a reserva de la liquidació definitiva.

### **Article 103. *Multa coercitiva.***

1. Quan així ho autoritzin les lleis, i en la forma i la quantia que aquestes determinin, les administracions públiques poden imposar, per a l'execució de determinats actes, multes coercitives, reiterades per lapses de temps que siguin suficients per complir el que s'ha ordenat, en els supòsits següents:

- a) Actes personalíssims en què no escaigui la compulsió directa sobre la persona de l'obligat.
- b) Actes en què, tot i que la compulsió és procedent, l'Administració no la considera convenient.
- c) Actes l'execució dels quals pot ser encarregada per l'obligat a una altra persona.

2. La multa coercitiva és independent de les sancions que es puguin imposar per aquest caràcter i compatible amb aquestes.

### **Article 104. *Compulsió sobre les persones.***

1. Els actes administratius que imposin una obligació personalíssima de no fer o suportar poden ser executats per compulsió directa sobre les persones en els casos en què la llei ho autoritzi expressament, i dins sempre del respecte degut a la seva dignitat i als drets reconeguts a la Constitució.

2. Si, tractant-se d'obligacions personalíssimes de fer, no es realitza la prestació, l'obligat ha de rescabalar els danys i perjudicis, a la liquidació i el cobrament dels quals s'ha de procedir en via administrativa.

### **Article 105. *Prohibició d'accions possessòries.***

No s'admeten a tràmit accions possessòries contra les actuacions dels òrgans administratius realitzades en matèria de la seva competència i d'acord amb el procediment establert legalment.

## **TÍTOL V**

### **De la revisió dels actes en via administrativa**

#### **CAPÍTOL I**

##### **Revisió d'ofici**

### **Article 106. *Revisió de disposicions i actes nuls.***

1. Les administracions públiques, en qualsevol moment, per iniciativa pròpia o a sol·licitud d'interessat, i amb el dictamen favorable previ del Consell d'Estat o òrgan consultiu equivalent de la comunitat autònoma, si n'hi ha, han de declarar d'ofici la nul·litat dels actes administratius que hagin posat fi a la

via administrativa o que no hagin estat recorreguts dins el termini, en els supòsits que preveu l'article 47.1.

2. Així mateix, en qualsevol moment, les administracions públiques d'ofici, i amb el dictamen favorable previ del Consell d'Estat o òrgan consultiu equivalent de la comunitat autònoma, si n'hi ha, poden declarar la nul·litat de les disposicions administratives en els supòsits que preveu l'article 47.2.

3. L'òrgan competent per a la revisió d'ofici pot acordar motivadament la inadmissió a tràmit de les sol·licituds formulades pels interessats, sense necessitat de sol·licitar el dictamen del Consell d'Estat o òrgan consultiu de la comunitat autònoma, quan aquestes no es basin en alguna de les causes de nul·litat de l'article 47.1 o manifestament no tinguin fonament, així com en el supòsit que s'hagin desestimat pel que fa al fons altres sol·licituds substancialment iguals.

4. Les administracions públiques, en declarar la nul·litat d'una disposició o acte, poden establir, en la mateixa resolució, les indemnitzacions que sigui procedent reconèixer als interessats, si es donen les circumstàncies previstes als articles 32.2 i 34.1 de la Llei de règim jurídic del sector públic sense perjudici que, tractant-se d'una disposició, subsisteixin els actes fermes dictats en aplicació d'aquesta.

5. Quan el procediment s'hagi iniciat d'ofici, el transcurs del termini de sis mesos des del seu inici sense que s'hagi dictat una resolució en produeix la caducitat. Si el procediment s'ha iniciat a sol·licitud d'interessat, aquesta es pot entendre desestimada per silenci administratiu.

### **Article 107. Declaració de lesivitat d'actes anul·lables.**

1. Les administracions públiques poden impugnar davant l'ordre jurisdiccional contenciós administratiu els actes favorables per als interessats que siguin anul·lables de conformitat amb el que disposa l'article 48, amb la seva declaració prèvia de lesivitat per a l'interès públic.

2. La declaració de lesivitat no es pot adoptar una vegada transcorreguts quatre anys des que es va dictar l'acte administratiu i exigeix l'audiència prèvia de tots els qui hi apareguin com a interessats, en els termes que estableix l'article 82.

Sense perjudici del seu examen com a pressupòsit processal d'admissibilitat de l'acció en el procés judicial corresponent, la declaració de lesivitat no és susceptible de recurs, si bé es pot notificar als interessats als mers efectes informatius.

3. Si, un cop transcorregut el termini de sis mesos des de la iniciació del procediment, no s'ha declarat la lesivitat, es produeix la caducitat del procediment.

4. Si l'acte prové de l'Administració General de l'Estat o de les comunitats autònomes, la declaració de lesivitat l'ha d'adoptar l'òrgan de cada Administració competent en la matèria.

5. Si l'acte prové de les entitats que integren l'Administració local, la declaració de lesivitat l'ha d'adoptar el ple de la corporació o, si no, l'òrgan col·legiat superior de l'entitat.

#### **Article 108. *Suspensió.***

Un cop iniciat el procediment de revisió d'ofici a què es refereixen els articles 106 i 107, l'òrgan competent per declarar la nul·litat o lesivitat pot suspendre l'execució de l'acte, quan aquesta pugui causar perjudicis de reparació impossible o difícil.

#### **Article 109. *Revocació d'actes i rectificació d'errors.***

1. Les administracions públiques poden revocar, mentre no hagi transcorregut el termini de prescripció, els seus actes de gravamen o desfavorables, sempre que aquesta revocació no constitueixi dispensa o exempció no permesa per les lleis, ni sigui contrària al principi d'igualtat, a l'interès públic o a l'ordenament jurídic.

2. Les administracions públiques poden rectificar, així mateix, en qualsevol moment, d'ofici o a instància dels interessats, els errors materials, de fet o aritmètics existents en els seus actes.

#### **Article 110. *Límits de la revisió.***

Les facultats de revisió que estableix aquest capítol no es poden exercir quan, per prescripció d'accions, pel temps transcorregut o per altres circumstàncies, el seu exercici sigui contrari a l'equitat, a la bona fe, al dret dels particulars o a les lleis.

#### **Article 111. *Competència per a la revisió d'ofici de les disposicions i d'actes nuls i anul·lables en l'Administració General de l'Estat.***

En l'àmbit estatal, són competents per a la revisió d'ofici de les disposicions i els actes administratius nuls i anul·lables:

- a) El Consell de Ministres, respecte dels seus propis actes i disposicions i dels actes i les disposicions dictats pels ministres.
- b) En l'Administració General de l'Estat:
  - 1r Els ministres, respecte dels actes i les disposicions dels secretaris d'Estat i dels dictats per òrgans directius del seu departament no dependents d'una secretaria d'Estat.

2n Els secretaris d'Estat, respecte dels actes i les disposicions dictats pels òrgans directius que en depenen.

c) En els organismes públics i les entitats de dret públic vinculats o dependents de l'Administració General de l'Estat:

1r Els òrgans als quals estiguin adscrits els organismes públics i les entitats de dret públic, respecte dels actes i les disposicions dictats pel màxim òrgan rector d'aquests.

2n Els màxims òrgans rectors dels organismes públics i les entitats de dret públic, respecte dels actes i les disposicions dictats pels òrgans que en depenen.

## **CAPÍTOL II**

### **Recursos administratius**

#### **Secció 1a**

##### **Principis generals**

#### **Article 112. Objecte i classes.**

1. Contra les resolucions i els actes de tràmit, si aquests últims decideixen directament o indirectament el fons de l'afer, determinen la impossibilitat de continuar el procediment, produeixen indefensió o perjudici irreparable a drets i interessos legítims, els interessats poden interposar els recursos d'alçada i potestatiu de reposició, que pertoca fundar en qualsevol dels motius de nul·litat o anul·labilitat previstos als articles 47 i 48 d'aquesta Llei.

Els interessats poden al·legar l'oposició a la resta d'actes de tràmit per a la seva consideració en la resolució que posi fi al procediment.

2. Les lleis poden substituir el recurs d'alçada, en supòsits o àmbits sectorials determinats, i quan la seva especificitat ho justifiqui, per altres procediments d'impugnació, reclamació, conciliació, mediació i arbitratge, davant òrgans col·legiats o comissions específiques no sotmeses a instruccions jeràrquiques, amb respecte als principis, les garanties i els terminis que la present Llei reconeix a les persones i als interessats en tot procediment administratiu.

En les mateixes condicions, el recurs de reposició pot ser substituït pels procediments a què es refereix el paràgraf anterior, respectant-ne el caràcter potestatiu per a l'interessat.

L'aplicació d'aquests procediments en l'àmbit de l'Administració local no pot suposar el desconeixement de les facultats resolutòries reconegudes als òrgans representatius electes establerts per la llei.

3. Contra les disposicions administratives de caràcter general no es pot interposar cap recurs en via administrativa.



Els recursos contra un acte administratiu que es fonamenten únicament en la nul·litat d'alguna disposició administrativa de caràcter general es poden interposar directament davant l'òrgan que va dictar la disposició esmentada.

4. Les reclamacions economicoadministratives s'han d'ajustar als procediments que estableix la seva legislació específica.

### **Article 113. *Recurs extraordinari de revisió.***

Contra els actes fermes en via administrativa, només és procedent el recurs extraordinari de revisió quan es doni alguna de les circumstàncies que preveu l'article 125.1.

### **Article 114. *Fi de la via administrativa.***

1. Posen fi a la via administrativa:
  - a) Les resolucions dels recursos d'alçada.
  - b) Les resolucions dels procediments a què es refereix l'article 112.2.
  - c) Les resolucions dels òrgans administratius que no tinguin superior jeràrquic, llevat que una llei estableixi el contrari.
  - d) Els acords, pactes, convenis o contractes que tinguin la consideració de finalitzadors del procediment.
  - e) La resolució administrativa dels procediments de responsabilitat patrimonial, independentment del tipus de relació, pública o privada, de què derivi.
  - f) La resolució dels procediments complementaris en matèria sancionadora a què es refereix l'article 90.4.
  - g) Les altres resolucions d'òrgans administratius quan una disposició legal o reglamentària així ho estableixi.
2. A més del que preveu l'apartat anterior, en l'àmbit estatal posen fi a la via administrativa els actes i les resolucions següents:
  - a) Els actes administratius dels membres i òrgans del Govern.
  - b) Els emanats dels ministres i els secretaris d'Estat en l'exercici de les competències que tenen atribuïdes els òrgans dels quals són titulars.
  - c) Els emanats dels òrgans directius amb nivell de director general o superior, en relació amb les competències que tinguin atribuïdes en matèria de personal.
  - d) En els organismes públics i les entitats de dret públic vinculats o dependents de l'Administració General de l'Estat, els emanats dels màxims òrgans de direcció unipersonals o col·legiats, d'acord amb el que estableixin els seus estatuts, llevat que s'estableixi una altra cosa per llei.

### **Article 115. Interposició de recurs.**

1. La interposició del recurs ha d'expressar:
  - a) El nom i els cognoms del recurrent, així com la seva identificació personal.
  - b) L'acte que es recorre i la raó de la seva impugnació.
  - c) Lloc, data, signatura del recurrent, identificació del mitjà i, si s'escau, del lloc que s'assenyali als efectes de notificacions.
  - d) Òrgan, centre o unitat administrativa al qual s'adreça i el seu codi d'identificació corresponent.
  - e) Les altres particularitats exigides, si s'escau, per les disposicions específiques.
2. L'error o l'absència de la qualificació del recurs per part del recurrent no és obstacle per tramitar-lo, sempre que es dedueixi el seu caràcter vertader.
3. Els vicis i defectes que facin anul·lable un acte no poden ser al·legats pels qui els hagin causat.

### **Article 116. Causes d'inadmissió.**

Són causes d'inadmissió les següents:

- a) Ser incompetent l'òrgan administratiu, quan el competent pertanyi a una altra Administració pública. El recurs s'ha de remetre a l'òrgan competent, d'acord amb el que estableix l'article 14.1 de la Llei de règim jurídic del sector públic.
- b) No tenir legitimació el recurrent.
- c) Tractar-se d'un acte no susceptible de recurs.
- d) Haver transcorregut el termini per interposar el recurs.
- e) Estar mancat el recurs manifestament de fonament.

### **Article 117. Suspensió de l'execució.**

1. La interposició de qualsevol recurs, excepte en els casos en què una disposició estableixi el contrari, no suspèn l'execució de l'acte impugnat.
2. No obstant el que disposa l'apartat anterior, l'òrgan a qui competeix resoldre el recurs, amb la ponderació prèvia, suficientment raonada, entre el perjudici que causaria a l'interès públic o a tercers la suspensió i l'ocasionat al recurrent com a conseqüència de l'eficàcia immediata de l'acte recorregut, pot suspendre, d'ofici o a sol·licitud del recurrent, l'execució de l'acte impugnat quan concorrin alguna de les circumstàncies següents:
  - a) Que l'execució pugui causar perjudicis de reparació impossible o difícil.
  - b) Que la impugnació es fonamenti en alguna de les causes de nul·litat de ple dret que preveu l'article 47.1 d'aquesta Llei.
3. L'execució de l'acte impugnat s'entén suspesa si, un cop transcorregut un mes des que la sol·licitud de suspensió hagi tingut entrada en el re-

gistre electrònic de l'Administració o l'organisme competent per decidir sobre aquesta, l'òrgan a qui competeix resoldre el recurs no ha dictat i notificat resolució expressa sobre això. En aquests casos, no és aplicable el que estableix l'article 21.4, segon paràgraf, d'aquesta Llei.

4. En dictar l'acord de suspensió es poden adoptar les mesures cautelars que siguin necessàries per assegurar la protecció de l'interès públic o de tercers i l'eficàcia de la resolució o l'acte impugnat.

Quan de la suspensió es puguin derivar perjudicis de qualsevol naturalesa, aquella només produeix efectes amb la prestació prèvia de caució o garantia suficient per respondre'n, en els termes establerts per reglament.

La suspensió s'ha de prolongar després que s'hagi esgotat la via administrativa quan, havent-ho sol·licitat prèviament l'interessat, existeixi una mesura cautelar i els efectes d'aquesta s'estenguin a la via contenciosa administrativa. Si l'interessat interposa un recurs contenciós administratiu, en què sol·licita la suspensió de l'acte objecte del procés, la suspensió s'ha de mantenir fins que es produeixi el pronunciament judicial corresponent sobre la sol·licitud.

5. Quan el recurs tingui per objecte la impugnació d'un acte administratiu que afecti una pluralitat indeterminada de persones, la suspensió de la seva eficàcia s'ha de publicar al diari oficial en què aquell es va inserir.

### **Article 118. Audiència dels interessats.**

1. Quan s'hagin de tenir en compte nous fets o documents no recollits en l'expedient originari, s'han de posar de manifest als interessats per tal que, en un termini no inferior a deu dies ni superior a quinze, formulin les al·legacions i presentin els documents i justificants que considerin procedents.

En la resolució dels recursos no s'han de tenir en compte fets, documents o al·legacions del recurrent quan, havent-los pogut aportar en el tràmit d'al·legacions, no ho hagi fet. Tampoc no es pot sol·licitar la pràctica de proves quan la seva falta de realització en el procediment en què es va dictar la resolució recorreguda sigui imputable a l'interessat.

2. Si hi ha altres interessats se'ls ha de traslladar, en tot cas, el recurs per tal que en el termini esmentat anteriorment al·leguin tot el que considerin procedent.

3. El recurs, els informes i les propostes no tenen el caràcter de documents nous als efectes d'aquest article. Tampoc el tenen els que els interessats hagin aportat a l'expedient abans que es dicti la resolució impugnada.

### **Article 119. Resolució.**

1. La resolució del recurs ha d'estimar en tot o en part o ha de desestimar les pretensions que s'hi formulen o n'ha de declarar la inadmissió.

2. Quan, existint vici de forma, no es consideri procedent resoldre sobre el fons, s'ha d'ordenar la retroacció del procediment al moment en què el vici va ser comès, sense perjudici que eventualment es pugui acordar la convalidació d'actuacions per part de l'òrgan competent per a això, d'acord amb el que disposa l'article 52.

3. L'òrgan que resolgui el recurs ha de decidir totes les qüestions, tant de forma com de fons, que plantegi el procediment, tant si han estat al·legades pels interessats com si no. En aquest últim cas se'ls ha d'escoltar prèviament. No obstant això, la resolució ha de ser congruent amb les peticions formulades pel recurrent, sense que en cap cas es pugui agreujar la seva situació inicial.

### **Article 120. Pluralitat de recursos administratius.**

1. Quan s'hagi de resoldre una pluralitat de recursos administratius que tinguin l'origen en un mateix acte administratiu i s'hagi interposat un recurs judicial contra una resolució administrativa o bé contra el corresponent acte presumpte desestimatori, l'òrgan administratiu pot acordar la suspensió del termini per resoldre fins que es dicti un pronunciament judicial.

2. L'acord de suspensió s'ha de notificar als interessats, els quals el poden recórrer.

La interposició del corresponent recurs per part d'un interessat no afecta la resta de procediments de recurs que estiguin suspesos perquè tenen l'origen en el mateix acte administratiu.

3. Un cop s'hagi dictat el pronunciament judicial, s'ha de comunicar als interessats i l'òrgan administratiu competent per resoldre pot dictar resolució sense necessitat de fer cap tràmit addicional, llevat del d'audiència, quan escaigui.

## **Secció 2a**

### **Recurs d'alçada**

### **Article 121. Objecte.**

1. Les resolucions i els actes a què es refereix l'article 112.1, quan no posin fi a la via administrativa, poden ser recorreguts en alçada davant l'òrgan superior jeràrquic del que els va dictar. A aquests efectes, els tribunals i òrgans de selecció del personal al servei de les administracions públiques i qualssevol altres que, en el si d'aquestes, actuïn amb autonomia funcional, es consideren dependents de l'òrgan al qual estiguin adscrits o, si no n'hi ha, del que hagi nomenat el president d'aquests.

2. El recurs es pot interposar davant l'òrgan que va dictar l'acte que s'impugna o davant el competent per resoldre'l.

Si el recurs s'ha interposat davant l'òrgan que va dictar l'acte impugnat, aquest l'ha de remetre al competent en el termini de deu dies, amb el seu informe i amb una còpia completa i ordenada de l'expedient.

El titular de l'òrgan que va dictar l'acte recorregut és responsable directe del compliment del que preveu el paràgraf anterior.

### **Article 122. *Terminis.***

1. El termini per interposar el recurs d'alçada és d'un mes, si l'acte és exprés. Si, un cop transcorregut aquest termini, no s'ha interposat el recurs, la resolució és ferma a tots els efectes.

Si l'acte no és exprés el sol·licitant i altres possibles interessats poden interposar un recurs d'alçada en qualsevol moment a partir de l'endemà del dia en què, d'acord amb la seva normativa específica, es produeixin els efectes del silenci administratiu.

2. El termini màxim per dictar i notificar la resolució és de tres mesos. Si, un cop transcorregut aquest termini, no s'ha dictat una resolució, es pot entendre desestimat el recurs, excepte en el supòsit previst a l'article 24.1, tercer paràgraf.

3. Contra la resolució d'un recurs d'alçada no es pot interposar cap altre recurs administratiu, llevat del recurs extraordinari de revisió, en els casos que estableix l'article 125.1.

## **Secció 3a**

### **Recurs potestatiu de reposició**

### **Article 123. *Objecte i naturalesa.***

1. Els actes administratius que posin fi a la via administrativa poden ser recorreguts potestativament en reposició davant el mateix òrgan que els hagi dictat o ser impugnats directament davant l'ordre jurisdiccional contenciós administratiu.

2. No es pot interposar cap recurs contenciós administratiu fins que sigui resolt expressament o s'hagi produït la desestimació presumpta del recurs de reposició interposat.

### **Article 124. *Terminis.***

1. El termini per interposar el recurs de reposició és d'un mes, si l'acte és exprés. Un cop transcorregut aquest termini, únicament es pot interposar un

recurs contenciós administratiu, sense perjudici, si s'escau, de la procedència del recurs extraordinari de revisió.

Si l'acte no és exprés, el sol·licitant i altres possibles interessats poden interposar un recurs de reposició en qualsevol moment a partir de l'endemà del dia en què, d'acord amb la seva normativa específica, es produeixi l'acte presumpte.

2. El termini màxim per dictar i notificar la resolució del recurs és d'un mes.

3. Contra la resolució d'un recurs de reposició no es pot tornar a interposar el recurs esmentat.

## **Secció 4a**

### **Recurs extraordinari de revisió**

#### **Article 125. *Objecte i terminis.***

1. Contra els actes fermes en via administrativa es pot interposar el recurs extraordinari de revisió davant l'òrgan administratiu que els va dictar, que també és el competent per resoldre'l, quan concorri alguna de les circumstàncies següents:

- a) Que en dictar-los s'hagi incorregut en error de fet, que resulti dels mateixos documents incorporats a l'expedient.
- b) Que apareguin documents de valor essencial per a la resolució de l'afer que, encara que siguin posteriors, evidencin l'error de la resolució recorreguda.
- c) Que en la resolució hagin influït essencialment documents o testimonis declarats falsos per una sentència judicial ferma, anterior o posterior a aquella resolució.
- d) Que la resolució s'hagi dictat com a conseqüència de prevaricació, suborn, violència, maquinació fraudulenta o una altra conducta punible i s'hagi declarat així en virtut d'una sentència judicial ferma.

2. El recurs extraordinari de revisió s'ha d'interposar, quan es tracti de la causa a) de l'apartat anterior, dins el termini de quatre anys següents a la data de la notificació de la resolució impugnada. En els altres casos, el termini és de tres mesos a comptar del coneixement dels documents o des que la sentència judicial va quedar ferma.

3. El que estableix el present article no perjudica el dret dels interessats a formular la sol·licitud i la instància a què es refereixen els articles 106 i 109.2 de la present Llei ni el seu dret a què aquestes se substancin i es resolguin.

### **Article 126. Resolució.**

1. L'òrgan competent per resoldre el recurs pot acordar motivadament la inadmissió a tràmit, sense necessitat de sol·licitar un dictamen del Consell d'Estat o òrgan consultiu de la comunitat autònoma, quan aquest no es fonamenti en alguna de les causes que preveu l'apartat 1 de l'article anterior o en el supòsit que s'hagin desestimat pel que fa al fons altres recursos substancialment iguals.

2. L'òrgan al qual correspon conèixer del recurs extraordinari de revisió s'ha de pronunciar no tan sols sobre la procedència del recurs, sinó també, si s'escau, sobre el fons de la qüestió resolta per l'acte recorregut.

3. Si, un cop transcorregut el termini de tres mesos des de la interposició del recurs extraordinari de revisió, no s'ha dictat i notificat la resolució, s'entén desestimat, i queda expedita la via jurisdiccional contenciosa administrativa.

## **TÍTOL VI**

### **De la iniciativa legislativa i de la potestat per dictar reglaments i altres disposicions**

#### **Article 127. Iniciativa legislativa i potestat per dictar normes amb rang de llei.**

El Govern de la nació exerceix la iniciativa legislativa prevista a la Constitució mitjançant l'elaboració i aprovació dels avantprojectes de llei i la ulterior remissió dels projectes de llei a les Corts Generals.

La iniciativa legislativa l'exerceixen els òrgans de govern de les comunitats autònomes en els termes que estableixen la Constitució i els seus estatuts d'autonomia respectius.

Així mateix, el Govern de la nació pot aprovar reials decrets llei i reials decrets legislatius en els termes que preveu la Constitució. Els òrgans de govern respectius de les comunitats autònomes poden aprovar normes equivalents a aquelles en el seu àmbit territorial, de conformitat amb el que estableixen la Constitució i els seus estatuts d'autonomia respectius.

#### **Article 128. Potestat reglamentària.**

1. L'exercici de la potestat reglamentària correspon al Govern de la nació, als òrgans de govern de les comunitats autònomes, de conformitat amb el que estableixen els seus estatuts respectius, i als òrgans de govern locals, d'acord amb el que preveuen la Constitució, els estatuts d'autonomia i la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local.

2. Els reglaments i les disposicions administratives no poden vulnerar la Constitució o les lleis ni regular aquelles matèries que la Constitució o els es-

tatuts d'autonomia reconeixen de la competència de les Corts Generals o de les assemblees legislatives de les comunitats autònomes. Sense perjudici de la seva funció de desplegament o col·laboració respecte a la llei, no poden tipificar delictes, faltes o infraccions administratives, establir penes o sancions, així com tributs, exaccions parafiscals o altres càrregues o prestacions personals o patrimonials de caràcter públic.

3. Les disposicions administratives s'han d'ajustar a l'ordre de jerarquia que estableixin les lleis. Cap disposició administrativa no pot vulnerar els preceptes d'una altra de rang superior.

### **Article 129. Principis de bona regulació.**

1. En l'exercici de la iniciativa legislativa i la potestat reglamentària, les administracions públiques han d'actuar d'acord amb els principis de necessitat, eficàcia, proporcionalitat, seguretat jurídica, transparència, i eficiència. En l'exposició de motius o en el preàmbul, segons es tracti, respectivament, d'avantprojectes de llei o de projectes de reglament, ha de quedar prou justificada la seva adequació als principis esmentats.

2. En virtut dels principis de necessitat i eficàcia, la iniciativa normativa ha d'estar justificada per una raó d'interès general, s'ha de basar en una identificació clara dels fins perseguits i ha de ser l'instrument més adequat per garantir-ne la consecució.

3. En virtut del principi de proporcionalitat, la iniciativa que es proposi ha de contenir la regulació imprescindible per atendre la necessitat que s'ha de cobrir amb la norma, després de constatar que no hi ha altres mesures menys restrictives de drets, o que imposin menys obligacions als destinataris.

4. A fi de garantir el principi de seguretat jurídica, la iniciativa normativa s'ha d'exercir de manera coherent amb la resta de l'ordenament jurídic, nacional i de la Unió Europea, per generar un marc normatiu estable, predictable, integrat, clar i de certesa, que en faciliti el coneixement i la comprensió i, en conseqüència, l'actuació i la presa de decisions de les persones i empreses.

Quan en matèria de procediment administratiu la iniciativa normativa estableixi tràmits addicionals o diferents als que preveu aquesta llei, aquests han de ser justificats atenent la singularitat de la matèria o els fins perseguits per la proposta.

Les habilitacions per al desplegament reglamentari d'una llei han de ser conferides, amb caràcter general, al Govern o Consell de Govern respectiu. L'atribució directa als titulars dels departaments ministerials o de les conselleries del Govern, o a altres òrgans dependents o subordinats d'aquests, té caràcter excepcional i s'ha de justificar en la llei habilitadora.

Les lleis poden habilitar directament autoritats independents o altres organismes que tinguin atribuïda aquesta potestat per aprovar normes en des-



plegament o aplicació d'aquestes, quan la naturalesa de la matèria així ho exigeixi.

5. En aplicació del principi de transparència, les administracions públiques han de possibilitar l'accés senzill, universal i actualitzat a la normativa en vigor i els documents propis del seu procés d'elaboració, en els termes que estableix l'article 7 de la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern; han de definir clarament els objectius de les iniciatives normatives i la seva justificació en el preàmbul o exposició de motius; i han de possibilitar que els destinataris potencials tinguin una participació activa en l'elaboració de les normes.

6. En aplicació del principi d'eficiència, la iniciativa normativa ha d'evitar càrregues administratives innecessàries o accessòries i ha de racionalitzar, en la seva aplicació, la gestió dels recursos públics.

7. Quan la iniciativa normativa afecti les despeses o els ingressos públics presents o futurs, s'han de quantificar i valorar les seves repercussions i efectes, i s'han de supeditar al compliment dels principis d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera.

### **Article 130. *Avaluació normativa i adaptació de la normativa vigent als principis de bona regulació.***

1. Les administracions públiques han de revisar periòdicament la seva normativa vigent per adaptar-la als principis de bona regulació i per comprovar la mesura en què les normes en vigor han aconseguit els objectius previstos i si estava justificat i correctament quantificat el cost i les càrregues imposades en aquestes.

El resultat de l'avaluació s'ha de plasmar en un informe que s'ha de fer públic, amb el detall, la periodicitat i per part de l'òrgan que determini la normativa reguladora de l'Administració corresponent.

2. Les administracions públiques han de promoure l'aplicació dels principis de bona regulació i han de cooperar per promocionar l'anàlisi econòmica en l'elaboració de les normes i, en particular, per evitar la introducció de restriccions injustificades o desproporcionades a l'activitat econòmica.

### **Article 131. *Publicitat de les normes.***

Les normes amb rang de llei, els reglaments i les disposicions administratives s'han de publicar al diari oficial corresponent perquè entrin en vigor i produeixin efectes jurídics. Addicionalment, i de manera facultativa, les administracions públiques poden establir altres mitjans de publicitat complementaris.

La publicació dels diaris o butlletins oficials a les seues electròniques de l'Administració, òrgan, organisme públic o entitat competent ha de tenir, en les

condicions i amb les garanties que cada Administració pública determini, els mateixos efectes que els atribuïts a la seva edició impresa.

La publicació del «Butlletí Oficial de l'Estat» a la seu electrònica de l'organisme competent té caràcter oficial i autèntic en les condicions i amb les garanties que es determinin per reglament, i d'aquesta publicació es deriven els efectes previstos al títol preliminar del Codi civil i a la resta de normes aplicables.

### **Article 132. *Planificació normativa.***

1. Anualment, les administracions públiques han de fer públic un pla normatiu que contingui les iniciatives legals o reglamentàries que s'hagin d'elevat per a la seva aprovació l'any següent.

2. Una vegada aprovat, el pla anual normatiu s'ha de publicar al portal de la transparència de l'Administració pública corresponent.

### **Article 133. *Participació dels ciutadans en el procediment d'elaboració de normes amb rang de llei i reglaments.***

1. Amb caràcter previ a l'elaboració del projecte o avantprojecte de llei o de reglament, s'ha de substanciar una consulta pública, a través del portal web de l'Administració competent en la qual s'ha de demanar l'opinió dels subjectes i de les organitzacions més representatives potencialment afectats per la futura norma sobre:

- a) Els problemes que es pretenen solucionar amb la iniciativa.
- b) La necessitat i oportunitat de la seva aprovació.
- c) Els objectius de la norma.
- d) Les possibles solucions alternatives reguladores i no reguladores.

2. Sense perjudici de la consulta prèvia a la redacció del text de la iniciativa, quan la norma afecti els drets i interessos legítims de les persones, el centre directiu competent ha de publicar el text al portal web corresponent, per tal de donar audiència als ciutadans afectats i sol·licitar totes les aportacions addicionals que puguin fer altres persones o entitats. Així mateix, també es pot demanar directament l'opinió de les organitzacions o associacions reconegudes per llei que agrupin o representin les persones que tinguin drets o interessos legítims que es vegin afectats per la norma i els fins de les quals guardin relació directa amb el seu objecte.

3. La consulta, audiència i informació públiques que regula aquest article s'han de dur a terme de tal manera que els destinataris potencials de la norma i els qui facin aportacions sobre aquesta tinguin la possibilitat d'emetre la seva opinió, per a la qual cosa s'han de posar a la seva disposició els documents necessaris, que han de ser clars i concisos i han de reunir tota la informació necessària per poder pronunciar-se sobre la matèria.

4. Es pot prescindir dels tràmits de consulta, audiència i informació públiques que preveu aquest article en el cas de normes pressupostàries o organitzatives de l'Administració General de l'Estat, l'Administració autonòmica, l'Administració local o de les organitzacions que en depenen o hi estan vinculades, o quan concorrin raons greus d'interès públic que ho justifiquin.

Quan la proposta normativa no tingui un impacte significatiu en l'activitat econòmica, no imposi obligacions rellevants als destinataris o reguli aspectes parcials d'una matèria, es pot ometre la consulta pública regulada a l'apartat primer. Si la normativa reguladora de l'exercici de la iniciativa legislativa o de la potestat reglamentària per una Administració preveu la tramitació urgent d'aquests procediments, l'eventual excepció del tràmit per aquesta circumstància s'ha d'ajustar al que preveu aquella.

#### **Disposició addicional primera. *Especialitats per raó de matèria.***

1. Els procediments administratius regulats en lleis especials per raó de la matèria que no exigeixin algun dels tràmits que preveu aquesta Llei o regulin tràmits addicionals o diferents es regeixen, respecte a aquests, pel que disposen les lleis especials esmentades.

2. Les actuacions i els procediments següents es regeixen per la seva normativa específica i supletòriament pel que disposa aquesta Llei:

- a) Les actuacions i els procediments d'aplicació dels tributs en matèria tributària i duanera, així com la seva revisió en via administrativa.
- b) Les actuacions i els procediments de gestió, inspecció, liquidació, recaptació, impugnació i revisió en matèria de Seguretat Social i desocupació.
- c) Les actuacions i els procediments sancionadors en matèria tributària i duanera, en l'ordre social, en matèria de trànsit i seguretat viària i en matèria d'estrangeria.
- d) Les actuacions i els procediments en matèria d'estrangeria i asil.

#### **Disposició addicional segona. *Adhesió de les comunitats autònomes i entitats locals a les plataformes i els registres de l'Administració General de l'Estat.***

Per complir el que es preveu en matèria de registre electrònic d'apoderaments, registre electrònic, arxiu electrònic únic, plataforma d'intermediació de dades i punt d'accés general electrònic de l'Administració, les comunitats autònomes i les entitats locals es poden adherir voluntàriament i a través de mitjans electrònics a les plataformes i els registres establerts a aquest efecte per l'Administració General de l'Estat. La seva no-adhesió s'ha de justificar en termes d'eficiència de conformitat amb l'article 7 de la

Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera.

En cas que una comunitat autònoma o una entitat local justifiqui davant el Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques que pot prestar el servei d'una manera més eficient, d'acord amb els criteris que preveu el paràgraf anterior, i opti per mantenir el seu propi registre o plataforma, les administracions esmentades han de garantir que aquest compleix els requisits de l'Esquema Nacional d'Interoperabilitat, l'Esquema Nacional de Seguretat, i les seves normes tècniques de desplegament, de manera que se'n garanteixi la compatibilitat informàtica i la interconnexió, així com la transmissió telemàtica de les sol·licituds, els escrits i les comunicacions que es facin en els seus registres i plataformes corresponents.

**Disposició addicional tercera. *Notificació per mitjà d'anunci publicat al «Butlletí Oficial de l'Estat».***

1. El «Butlletí Oficial de l'Estat» ha de posar a disposició de les diverses administracions públiques un sistema automatitzat de remissió i gestió telemàtica per publicar-hi els anuncis de notificació previstos a l'article 44 d'aquesta Llei i en aquesta disposició addicional. Aquest sistema, que ha de complir el que estableixen aquesta Llei i la seva normativa de desplegament, ha de garantir la celeritat de la publicació i la seva inserció correcta i fidel, així com la identificació de l'òrgan remitent.

2. En els procediments administratius que tinguin una normativa específica, si hi concorren els supòsits que preveu l'article 44 d'aquesta Llei, la pràctica de la notificació s'ha de fer, en tot cas, mitjançant un anunci publicat al «Butlletí Oficial de l'Estat», sense perjudici que prèviament i amb caràcter facultatiu es pugui fer en la forma prevista per la normativa específica esmentada.

3. La publicació al «Butlletí Oficial de l'Estat» dels anuncis a què es refereixen els dos paràgrafs anteriors s'ha d'efectuar sense cap contraprestació econòmica per part dels qui l'hagin sol·licitat.

**Disposició addicional quarta. *Oficines d'assistència en matèria de registres.***

Les administracions públiques han de mantenir permanentment actualitzat a la seu electrònica corresponent un directori geogràfic que permeti a l'interessat identificar l'oficina d'assistència en matèria de registres més propera al seu domicili.

**Disposició addicional cinquena. Actuació administrativa dels òrgans constitucionals de l'Estat i dels òrgans legislatius i de control autonòmics.**

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

**Disposició transitòria primera. Arxivament de documents.**

1. L'arxivament dels documents corresponents a procediments administratius ja iniciats abans de l'entrada en vigor de la present Llei es regeix pel que disposa la normativa anterior.

2. Sempre que sigui possible, els documents en paper associats a procediments administratius finalitzats abans de l'entrada en vigor d'aquesta Llei s'han de digitalitzar d'acord amb els requisits que estableix la normativa reguladora aplicable.

**Disposició transitòria segona. Registre electrònic i arxiu electrònic únic.**

Mentre no entrin en vigor les previsions relatives al registre electrònic i l'arxiu electrònic únic, en l'àmbit de l'Administració General de l'Estat s'han d'aplicar les regles següents:

- a) Durant el primer any, després de l'entrada en vigor de la Llei, es poden mantenir els registres i els arxius existents en el moment de l'entrada en vigor d'aquesta Llei.
- b) Durant el segon any, després de l'entrada en vigor de la Llei, s'ha de disposar, com a màxim, d'un registre electrònic i un arxiu electrònic per cada ministeri, així com d'un registre electrònic per cada organisme públic.

**Disposició transitòria tercera. Règim transitori dels procediments.**

- a) Als procediments ja iniciats abans de l'entrada en vigor de la Llei, aquesta no els és aplicable, i es regeixen per la normativa anterior.
- b) Els procediments de revisió d'ofici iniciats després de l'entrada en vigor de la present Llei s'han de substanciar per les normes que s'hi estableixen.
- c) Els actes i les resolucions dictats amb posterioritat a l'entrada en vigor d'aquesta Llei es regeixen, pel que fa al règim de recursos, per les seves disposicions.

- d) Els actes i les resolucions pendents d'execució a l'entrada en vigor d'aquesta Llei es regeixen per a la seva execució per la normativa vigent quan es van dictar.
- e) A manca de previsions expressives establertes en les disposicions legals i reglamentàries corresponents, les qüestions de dret transitori que se suscitin en matèria de procediment administratiu s'han de resoldre d'acord amb els principis establerts als apartats anteriors.

### **Disposició transitòria quarta. Règim transitori dels arxius, registres i punt d'accés general.**

Mentre no entrin en vigor les previsions relatives al registre electrònic d'apoderaments, registre electrònic, punt d'accés general electrònic de l'Administració i arxiu únic electrònic, les administracions públiques han de mantenir els mateixos canals, mitjans o sistemes electrònics vigents relatius a les matèries esmentades, que permetin garantir el dret de les persones a relacionar-se electrònicament amb les administracions.

Disposició transitòria cinquena. Procediments de responsabilitat patrimonial derivats de la declaració d'inconstitucionalitat d'una norma o el seu caràcter contrari al dret de la Unió Europea.

Els procediments administratius de responsabilitat patrimonial derivats de la declaració d'inconstitucionalitat d'una norma o el seu caràcter contrari al dret de la Unió Europea, iniciats amb anterioritat a l'entrada en vigor d'aquesta Llei, s'han de resoldre d'acord amb la normativa vigent en el moment que es van iniciar.

### **Disposició derogatòria única. Derogació normativa.**

1. Queden derogades totes les normes del mateix rang o inferior en allò que contradiguin o s'oposin al que disposa la present Llei.
2. Queden derogades expressament les disposicions següents:
  - a) Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú.
  - b) Llei 11/2007, de 22 de juny, d'accés electrònic dels ciutadans als serveis públics.
  - c) Els articles 4 a 7 de la Llei 2/2011, de 4 de març, d'economia sostenible.
  - d) Reial decret 429/1993, de 26 de març, pel qual s'aprova el Reglament dels procediments de les administracions públiques en matèria de responsabilitat patrimonial.
  - e) Reial decret 1398/1993, de 4 d'agost, pel qual s'aprova el Reglament del procediment per a l'exercici de la potestat sancionadora.
  - f) Reial decret 772/1999, de 7 de maig, pel qual es regula la presentació de sol·licituds, escrits i comunicacions davant l'Administració General

de l'Estat, l'expedició de còpies de documents i devolució d'originals i el règim de les oficines de registre.

- g) Els articles 2.3, 10, 13, 14, 15, 16, 26, 27, 28, 29.1.a), 29.1.d), 31, 32, 33, 35, 36, 39, 48, 50, els apartats 1, 2 i 4 de la disposició addicional primera, la disposició addicional tercera, la disposició transitòria primera, la disposició transitòria segona, la disposició transitòria tercera i la disposició transitòria quarta del Reial decret 1671/2009, de 6 de novembre, pel qual es desplega parcialment la Llei 11/2007, de 22 de juny, d'accés electrònic dels ciutadans als serveis públics.

Fins que, d'acord amb el que disposa la disposició final setena, produeixin efectes les previsions relatives al registre electrònic d'apoderaments, registre electrònic, punt d'accés general electrònic de l'Administració i arxiu únic electrònic, es mantenen en vigor els articles de les normes previstes a les lletres a), b) i g) relatius a les matèries esmentades.

3. Les referències contingudes en normes vigents a les disposicions que es deroguen expressament s'han d'entendre efectuades a les disposicions d'aquesta Llei que regulen la mateixa matèria que aquelles.

### **Disposició final primera. *Títol competencial.***

1. Aquesta Llei s'aprova a l'empara del que disposa l'article 149.1.18a de la Constitució espanyola, que atribueix a l'Estat la competència per dictar les bases del règim jurídic de les administracions públiques i la competència en matèria de procediment administratiu comú i sistema de responsabilitat de totes les administracions públiques.

2. El títol VI d'iniciativa legislativa i de la potestat per dictar reglaments i altres disposicions i la disposició addicional segona d'adhesió de les comunitats autònomes i entitats locals a les plataformes i registres de l'Administració General de l'Estat, s'aproven també a l'empara del que disposa l'article 149.1.14a, relatiu a la hisenda general, així com l'article 149.1.13a, que atribueix a l'Estat la competència en matèria de bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica.

3. El que preveuen els articles 92 primer paràgraf, 111, 114.2 i disposició transitòria segona és aplicable únicament a l'Administració General de l'Estat, així com la resta d'apartats dels diferents preceptes que preveuen la seva aplicació exclusiva en l'àmbit de l'Administració General de l'Estat.

### **Disposició final segona. *Modificació de la Llei 59/2003, de 19 de desembre, de signatura electrònica.***

A la Llei 59/2003, de 19 de desembre, de signatura electrònica, s'inclou un nou apartat 11 a l'article 3, amb la redacció següent:

«11. Tots els sistemes d'identificació i signatura electrònica que preveuen la Llei de procediment administratiu comú de les administracions públiques i la Llei de règim jurídic del sector públic tenen efectes jurídics plens.»

### **Disposició final tercera. *Modificació de la Llei 36/2011, de 10 d'octubre, reguladora de la jurisdicció social.***

La Llei 36/2011, de 10 d'octubre, reguladora de la jurisdicció social, queda redactada en els termes següents:

U. L'article 64 queda redactat de la manera següent:

«Article 64. *Excepcions a la conciliació o mediació prèvies.*

1. S'exceptuen del requisit de l'intent de conciliació o, si s'escau, de mediació els processos que exigeixin l'esgotament de la via administrativa, si s'escau, els que versin sobre Seguretat Social, els relatius a la impugnació de l'acomiadament col·lectiu per part dels representants dels treballadors, al gaudi de vacances i a matèria electoral, mobilitat geogràfica, modificació substancial de les condicions de treball, suspensió del contracte i reducció de jornada per causes econòmiques, tècniques, organitzatives o de producció o derivades de força major, drets de conciliació de la vida personal, familiar i laboral als quals es refereix l'article 139, els iniciats d'ofici, els d'impugnació de convenis col·lectius, els d'impugnació dels estatuts dels sindicats o de la seva modificació, els de tutela dels drets fonamentals i llibertats públiques, els processos d'anul·lació de laudes arbitrals, els d'impugnació d'acords de conciliacions, de mediacions i de transaccions, així com aquells en què s'exercitin accions laborals de protecció contra la violència de gènere.

2. Igualment, en queden exceptuats:

- a) Els processos en què, sent part demandada l'Estat o un altre ens públic, també ho siguin persones privades, sempre que la pretensió s'hagi de sotmetre a l'esgotament de la via administrativa i es pugui decidir en aquesta l'afer litigiós.
- b) Els supòsits en què, en qualsevol moment del procés, després d'haver dirigit la papereta o la demanda contra persones determinades, sigui necessari dirigir-la o ampliar-la contra persones diferents de les inicialment demandades.

3. Quan per la naturalesa de la pretensió exercitada pugui tenir eficàcia jurídica l'acord de conciliació o de mediació a què es pugui arribar, fins i tot estant exceptuat el procés del requisit de l'intent previ, si les parts acudeixen en temps oportú voluntàriament i de comú acord a aquestes vies prèvies, s'han de suspendre els terminis de caducitat o s'han d'interrompre els de prescripció en la forma establerta a l'article següent.»

Dos. L'article 69 queda redactat de la manera següent:

«Article 69. *Esgotament de la via administrativa prèvia a la via judicial social.*



1. Per poder demandar l'Estat, comunitats autònomes, entitats locals o entitats de dret públic amb personalitat jurídica pròpia vinculades o dependents d'aquests és requisit necessari haver esgotat la via administrativa, quan sigui procedent, d'acord amb el que estableix la normativa de procediment administratiu aplicable.

En tot cas, l'Administració pública ha de notificar als interessats les resolucions i actes administratius que afectin els seus drets i interessos, i la notificació ha de contenir el text íntegre de la resolució, amb indicació de si és o no definitiu en la via administrativa, l'expressió dels recursos que siguin procedents, òrgan davant el qual s'han de presentar i termini per interposar-los, sense perjudici que els interessats en puguin exercitar, si s'escau, qualsevol altre que estimin procedent.

Les notificacions que continguin el text íntegre de l'acte i ometin algun dels altres requisits previstos en el paràgraf anterior mantenen suspesos els terminis de caducitat i interromputs els de prescripció i únicament tenen efecte a partir de la data en què l'interessat realitzi actuacions que suposin el coneixement del contingut i abast de la resolució o acte objecte de la notificació o resolució, o interposi qualsevol recurs que sigui procedent.

2. Des que s'hagi d'entendre esgotada la via administrativa, l'interessat pot formalitzar la demanda en el termini de dos mesos davant el jutjat o la sala competent. S'ha d'adjuntar a la demanda una còpia de la resolució denegatòria o document acreditatiu de la interposició o resolució del recurs administratiu, segons correspongui, i s'ha d'adjuntar còpia de tot això per a l'entitat demandada.

3. En les accions derivades d'acomiadament i altres accions subjectes a termini de caducitat, el termini d'interposició de la demanda és de vint dies hàbils o l'especial que sigui aplicable, comptats a partir de l'endemà d'aquell en què s'hagi produït l'acte o la notificació de la resolució impugnada, o des que s'hagi d'entendre esgotada la via administrativa en els altres casos.»

Tres. L'article 70 queda redactat de la manera següent:

«Article 70. *Excepcions a l'esgotament de la via administrativa.*

No és necessari esgotar la via administrativa per interposar demanda de tutela de drets fonamentals i llibertats públiques contra actes de les administracions públiques en l'exercici de les seves potestats en matèria laboral i sindical, si bé el termini per interposar la demanda és de vint dies des de l'endemà de la notificació de l'acte o del transcurs del termini fixat per a la resolució, sense més tràmits; quan la lesió del dret fonamental tingui l'origen en la inactivitat administrativa o en actuació en vies de fet, o s'hagi interposat potestativament un recurs administratiu, el termini de vint dies s'inicia transcorreguts vint dies des de la reclamació contra la inactivitat o via de fet, o des de la presentació del recurs, respectivament.»

Quatre. L'article 72 queda redactat de la manera següent:

*«Article 72. Vinculació respecte a la reclamació administrativa prèvia en matèria de prestacions de Seguretat Social o via administrativa prèvia.*

En el procés les parts no poden introduir variacions substancials de temps, quantitats o conceptes respecte dels quals siguin objecte del procediment administratiu i de les actuacions dels interessats o de l'Administració, bé en fase de reclamació prèvia en matèria de prestacions de Seguretat Social o de recurs que esgoti la via administrativa, excepte pel que fa als fets nous o que no s'hagin pogut conèixer amb anterioritat.»

Cinc. L'article 73 queda redactat de la manera següent:

*«Article 73. Efectes de la reclamació administrativa prèvia en matèria de prestacions de Seguretat Social.*

La reclamació prèvia en matèria de prestacions de Seguretat Social interromp els terminis de prescripció i suspèn els de caducitat, i aquests últims es reprenen l'endemà de la notificació de la resolució o del transcurs del termini en què s'hagi d'entendre desestimada.»

Sis. L'article 85 queda redactat de la manera següent:

*«Article 85. Celebració del judici.*

1. Si no hi ha avinença en conciliació, s'ha de passar seguidament a judici i s'ha de donar compte del que s'ha actuat.

Amb caràcter previ s'ha de resoldre, motivadament, en forma oral i oïdes les parts, sobre les qüestions prèvies que es puguin formular en aquest acte, així com sobre els recursos o altres incidències pendents de resolució, sense perjudici de la ulterior succinta fonamentació en la sentència, quan escaigui. Igualment s'han d'escoltar les parts i, si s'escau, resoldre, motivadament i en forma oral, el que sigui procedent sobre les qüestions que el jutge o tribunal pugui plantejar en aquell moment sobre la seva competència, els pressupostos de la demanda o l'abast i límits de la pretensió formulada, respectant les garanties processals de les parts i sense perjudicar el fons de l'afer.

A continuació, el demandant ha de ratificar o ampliar la demanda, encara que en cap cas hi pot fer variació substancial.

2. El demandat ha de contestar afirmant o negant concretament els fets de la demanda, i al·legant totes les excepcions que estimi procedents.

3. Únicament pot formular reconvençió quan l'hagi anunciat en la conciliació prèvia al procés o en la contestació a la reclamació prèvia en matèria de prestacions de Seguretat Social o resolució que esgoti la via administrativa, i hagi expressat en essència els fets en què es funda i la petició en què es concreta. No s'admet la reconvençió, si l'òrgan judicial no és competent, si l'acció que s'exercita s'ha de ventilar en modalitat processal diferent i l'acció no és acumulable, i

quan no existeixi connexió entre les seves pretensions i les que siguin objecte de la demanda principal.

No és necessària la reconvençió per al·legar compensació de deutes, sempre que siguin vençuts i exigibles i no es formulï pretensió de condemna reconvençional, i en general quan el demandat esgrimixi una pretensió que tendeixi exclusivament a ser absolut de la pretensió o pretensions objecte de la demanda principal, és suficient que s'al·legui en la contestació a la demanda. Si l'obligació necessita determinació judicial per no ser líquida amb antelació al judici, és necessari expressar concretament els fets que fonamentin l'excepció i la forma de liquidació del deute, així com haver-la anunciat en la conciliació o mediació prèvies, o en la reclamació en matèria de prestacions de Seguretat Social o resolució que exhaureixin la via administrativa. Formulada la reconvençió, se n'ha de donar trasllat a les altres parts per a la seva contestació en els termes establerts per a la demanda. El mateix tràmit de trasllat s'ha d'acordar per donar resposta a les excepcions processals, en cas de ser al·legades.

4. Les parts han de fer ús de la paraula tantes vegades com el jutge o tribunal ho consideri necessari.

5. Així mateix, en aquest acte, les parts poden al·legar tot el que considerin convenient als efectes del que disposa la lletra b) de l'apartat 3 de l'article 191, i oferir, per al moment processal oportú, els elements de judici necessaris per fonamentar les seves al·legacions. No cal aportar cap prova sobre aquesta qüestió concreta quan el fet que el procés afecta molts treballadors o beneficiaris sigui notori per la seva pròpia naturalesa.

6. Si no se susciten qüestions processals o si, suscitées, s'han contestat, les parts o els seus defensors amb el tribunal han de fixar els fets sobre els quals existeixi conformitat o disconformitat dels litigants, i s'ha de consignar en cas que sigui necessari en l'acta o, si s'escau, per diligència, succinta referència a aquells punts essencials conformes, als efectes d'ulterior recurs. Igualment les parts poden facilitar unes notes breus de càlcul o resum de dades numèriques.

7. En cas d'aplanament total o parcial ha de ser aprovat per l'òrgan jurisdiccional, oïdes les altres parts, si no incorre en renúncia prohibida de drets, frau de llei o perjudici a tercers, o és contrari a l'interès públic, mitjançant resolució que es pot dictar en forma oral. Si l'aplanament és total s'ha de dictar sentència condemnatòria d'acord amb les pretensions de l'actor. Quan l'aplanament sigui parcial, es pot dictar interlocutòria aprovatòria, que es pot portar a efecte pels tràmits de l'execució definitiva parcial, sempre que per la naturalesa de les pretensions objecte d'aplanament sigui possible un pronunciament separat que no prejudgi les restants qüestions no aplanades, respecte de les quals continua l'acte de judici.

8. El jutge o tribunal, una vegada practicada la prova i abans de les conclusions, llevat que hi hagi oposició d'alguna de les parts, pot suscitar la possibilitat

d'arribar a un acord i si no s'hi arriba en aquell moment ha de prosseguir la celebració del judici.»

Set. L'article 103 queda redactat de la manera següent:

«Article 103. *Presentació de la demanda per acomiadament.*

1. El treballador pot reclamar contra l'acomiadament, dins dels vint dies hàbils següents a aquell en què s'hagi produït. El termini és de caducitat a tots els efectes i no es computen els dissabtes, diumenges i els festius a la seu de l'òrgan jurisdiccional.

2. Si es promou full de conciliació o sol·licitud de mediació o demanda per acomiadament contra una persona a la qual erròniament s'hagi atribuït la qualitat d'empresari, i s'acredita amb posterioritat, sigui en el judici o en un altre moment anterior del procés, que ho era un tercer, el treballador pot promoure una nova demanda contra aquest, o ampliar la demanda si no s'ha celebrat el judici, sense que comenci el còmput del termini de caducitat fins al moment en què consti qui sigui l'empresari.

3. Les normes del present capítol són aplicables a la impugnació de les decisions empresarials d'extinció de contracte amb les especialitats necessàries, sense perjudici del que preveu l'article 120 i de les conseqüències substantives de cada tipus d'extinció contractual.»

Vuit. L'article 117 queda redactat de la manera següent:

«Article 117. *Requisit de l'esgotament de la via administrativa prèvia a la via judicial.*

1. Per demandar l'Estat pels salaris de tramitació, és requisit previ haver reclamat en via administrativa en la forma i els terminis establerts, i contra la denegació l'empresari o, si s'escau, el treballador, pot promoure l'acció oportuna davant el jutjat que va conèixer en la instància del procés d'acomiadament.

2. La demanda s'ha d'acompanyar d'una còpia de la resolució administrativa denegatòria o de la instància de sol·licitud de pagament.

3. El termini de prescripció d'aquesta acció és el que preveu l'apartat 2 de l'article 59 del text refós de la Llei de l'Estatut dels treballadors, i el còmput s'inicia, en cas de reclamació efectuada per l'empresari, des del moment en què aquest pateix la disminució patrimonial ocasionada per l'abonament dels salaris de tramitació i, en cas de reclamació pel treballador, des de la data en què se li notifiqui la interlocutòria judicial que hagi declarat la insolvència de l'empresari.»

#### **Disposició final quarta. Referències normatives.**

Les referències fetes a la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, s'ente-

nen fetes a la Llei del procediment administratiu comú de les administracions públiques o a la Llei de règim jurídic del sector públic, segons correspongui.

**Disposició final cinquena. *Adaptació normativa.***

En el termini d'un any a partir de l'entrada en vigor de la Llei, s'hi han d'adequar les normes reguladores estatals, autonòmiques i locals dels diferents procediments normatius que siguin incompatibles amb el que preveu aquesta Llei.

**Disposició final sisena. *Desplegament normatiu de la Llei.***

Es faculta el Consell de Ministres i el ministre d'Hisenda i Administracions Públiques, en l'àmbit de les seves competències, per dictar totes les disposicions reglamentàries que siguin necessàries per al desplegament de la present Llei, així com per acordar les mesures necessàries per garantir l'efectiva execució i implantació de les previsions d'aquesta Llei.

**Disposició final setena. *Entrada en vigor.***

La present Llei entra en vigor al cap d'un any de la seva publicació al «Butlletí Oficial de l'Estat».

No obstant això, les previsions relatives al registre electrònic d'apoderaments, registre electrònic, registre d'empleats públics habilitats, punt d'accés general electrònic de l'Administració i arxiu únic electrònic produeixen efectes al cap de dos anys de l'entrada en vigor de la Llei.

Per tant,

Mano a tots els espanyols, particulars i autoritats, que compleixin aquesta Llei i que la facin complir.

Madrid, 1 d'octubre de 2015.

FELIPE R.

El president del Govern,

MARIANO RAJOY BREY

# **Admissió a tràmit pel Tribunal Constitucional del Recurs d'inconstitucionalitat 3628-2016, promogut pel Govern de la Generalitat de Catalunya**

BOE. Núm. 184. Lunes 1 de agosto de 2016. Sec. I. Pág. 53278

## **I. DISPOSICIONES GENERALES**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

7353 *Recurso de inconstitucionalidad nº 3628-2016, contra los artículos 1, apartado 2; 6, apartado 4, párrafo segundo; 9, apartado 3; 13 a); 44; 53, apartado 1 a), párrafo segundo; y 127 a 133; disposiciones adicionales segunda y tercera, y disposición final primera, apartados 1 y 2, de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, por providencia de 19 de julio actual, ha acordado admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad núm. 3628-2016, promovido por el Gobierno de Cataluña contra los artículos 1, apartado 2; 6, apartado 4, párrafo segundo; 9, apartado 3; 13 a); 44; 53, apartado 1 a), párrafo segundo; y 127 a 133; disposiciones adicionales segunda y tercera, y disposición final primera, apartados 1 y 2, de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Madrid, 19 de julio de 2016.—La Secretaria de Justicia del Pleno del Tribunal Constitucional, Herminia Palencia Guerra.

# **Admissió a tràmit pel Tribunal Constitucional del Recurs d'inconstitucionalitat 3865-2016, promogut pel Govern de Canàries**

BOE. Núm. 184. Lunes 1 de agosto de 2016. Sec. I. Pág. 53281

## **I. DISPOSICIONES GENERALES**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

7356 *Recurso de inconstitucionalidad nº 3865-2016, contra los artículos 1, en conexión con el Título VI (artículos 127-133) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, por providencia de 19 de julio actual, ha acordado admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad núm. 3865-2016, promovido por el Gobierno de Canarias, contra los artículos 1, en conexión con el Título VI (artículos 127-133) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Madrid, 19 de julio de 2016.–La Secretaria de Justicia del Pleno del Tribunal Constitucional, Herminia Palencia Guerra.

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

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

## **DICTAMEN**

Sol·licitat pel Govern de la Generalitat, sobre la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques (BOE núm. 236, de 2 d'octubre de 2015).

## **ANTECEDENTS**

1. El dia 18 de novembre de 2015 va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries un escrit de la consellera de Governació i Relacions Institucionals, de 17 de novembre (Reg. núm. 5041), pel qual, en compliment del que preveuen els articles 16.2.a i 31.1 de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries, es comunicava al Consell l'Acord del Govern de la Generalitat, de 17 de novembre de 2015, de sol·licitud d'emissió de dictamen sobre la conformitat amb la Constitució espanyola i l'Estatut d'autonomia de Catalunya dels articles 1; 6; 9.2 i .3; 12.3; 13.a; 14.2.e; 27.1; 44; 53.a, paràgraf segon; 55.2; 62; 64; 66.1.f; 81; 89; 90; 127 a 133, i les disposicions addicionals segona, tercera i cinquena i finals primera i cinquena de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, de procediment administratiu comú de les administracions públiques.

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

2. El Consell de Garanties Estatutàries, en la sessió del dia 19 de novembre de 2015, després d'examinar la legitimació i el contingut de la sol·licitud, la va admetre a tràmit i es va declarar competent per emetre el dictamen corresponent, d'acord amb els articles 23 a 25 de la seva Llei



reguladora. Se'n va designar ponent el conseller senyor Carles Jaume Fernández.

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

la documentació complementàries de què disposés amb relació a la matèria sotmesa a dictamen.

4. En data 4 de desembre de 2015, va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries un escrit de la consellera de Governació i Relacions Institucionals, de la mateixa data (Reg. núm. 5074), que adjuntava, com a documentació complementària, una nota sobre la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, de procediment administratiu comú de les administracions públiques, elaborada per l'Oficina per al Desenvolupament de l'Autogovern, de 23 d'octubre de 2015.

5. Finalment, després de les corresponents sessions de deliberació, es va fixar com a data per a la votació i per a l'aprovació del Dictamen el dia 17 de desembre de 2015.

## FONAMENTS JURÍDICS

### *Primer. L'objecte del Dictamen*

Com s'ha exposat en els antecedents, el Govern de la Generalitat sol·licita el parer del Consell amb relació amb determinats preceptes de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques (en endavant, Llei 39/2015 o LPACAP), prèviament, i amb caràcter preceptiu, a l'eventual interposició d'un recurs d'inconstitucionalitat davant del Tribunal Constitucional (art. 76.3 EAC i 16.2.a i 31.1 Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries). En concret, es demana el nostre parer consultiu respecte dels articles 1, 6, 9.2 i .3, 12.3, 13.a, 14.2.e, 27.1, 44, 53.a paràgraf segon, 55.2, 62, 64, 66.1.f, 81, 89, 90 i 127 a 133, així com de les disposicions addicionals segona, tercera i cinquena i finals primera i cinquena.

Abans d'analitzar els preceptes esmentats, exposarem breument l'objecte de la Llei, així com el context normatiu en el qual s'insereix. A continuació descriurem sintèticament el contingut dels preceptes sol·licitats i resumirem els dubtes que expressen els sol·licitants i els motius que els fonamenten. Per cloure aquest fonament jurídic, indicarem l'estructura que adoptarà el Dictamen per tal de donar una resposta adequada a les qüestions plantejades per la sol·licitud.

1. La Llei 39/2015 té com a objecte, d'acord amb l'article 1.1, regular els requisits de validesa i eficàcia dels actes administratius, el procediment administratiu comú a totes les administracions públiques, incloent el sancionador i

el de reclamació de responsabilitat de les administracions públiques, així com els principis als quals s'ha d'ajustar l'exercici de la iniciativa legislativa i la potestat reglamentària.

La Llei consta de cent trenta-tres articles, distribuïts en set títols, cinc disposicions addicionals, cinc disposicions transitòries, una disposició derogatòria i set disposicions finals. Segons estableix la disposició final setena, la seva entrada en vigor tindrà lloc al cap d'un any de la seva publicació en el *Butlletí Oficial de l'Estat*, encara que la regulació de determinats aspectes vinculats a l'administració electrònica té una *vacatio legis* de dos anys.

La Llei 39/2015, juntament amb la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic, configuren, segons diu el preàmbul de la LPACAP, els dos pilars sobre els quals es fonamentarà el dret administratiu espanyol. Ambdues lleis regulen l'organització i l'activitat de les administracions públiques des de dues perspectives diferents. Mentre la Llei 40/2015 té per objecte la regulació *ad intra* del funcionament intern de les administracions públiques i de les seves relacions entre si, la Llei 39/2015 ordena les relacions *ad extra* de les administracions amb els ciutadans i les empreses. Aquesta opció legislativa contrasta amb la normativa vigent continguda, fonamentalment, a la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment comú (en endavant, Llei 30/1992 o LRJPAC), que va reunir en un sol text legal la regulació bàsica de la vessant organitzativa i de funcionament intern de les administracions públiques, així com dels principis i les regles del procediment administratiu comú. Aquesta Llei suposava la primera regulació global de l'actuació i l'organització de les administracions després de l'aprovació de la Constitució, i va derogar tant la Llei de procediment administratiu, de 17 de juliol de 1958, com, en part, la Llei de règim jurídic de l'Administració de l'Estat, de 26 de juliol de 1957.

La Llei 30/1992 va ser objecte de diferents modificacions, entre les quals s'ha de destacar per la seva importància quantitativa i qualitativa l'efectuada per la Llei 4/1999, de 13 de gener, que va reformar aspectes substancials del procediment com ara el règim del silenci administratiu, la revisió dels actes administratius o el règim de responsabilitat patrimonial de les administracions. Així mateix, la regulació del procediment i el règim jurídic administratiu es va veure afectada per la Llei 11/2007, de 22 de juny, d'accés electrònic dels ciutadans als serveis públics, que va regular la tramitació electrònica dels procediments.

Com antecedent immediat de la Llei 39/2015, cal assenyalar la creació mitjançant Acord del Consell de Ministres, de 26 d'octubre de 2012, de la Comissió per a la reforma de les administracions públiques (CORA) amb l'objectiu de realitzar propostes de racionalització d'estructures, procediments i recursos. Aquesta Comissió va emetre un informe el 21 de juny de 2013 en el

qual s'enumeraven tota un sèrie de reformes administratives, entre les quals, es proposava la creació d'un «sistema de derecho administrativo más claro, transparente y racional» mitjançant l'elaboració de dues disposicions que reguessin, respectivament, el règim jurídic de les administracions públiques i el procediment administratiu. En vista del context normatiu descrit, resulta clar que, amb l'opció articulada a través de les lleis 39/2015 i 40/2015, el legislador ha tornat al model de dividir en dos textos legals la regulació de l'íter procedimental i la del règim jurídic.

Pel que fa a la regulació del procediment administratiu, el preàmbul de la Llei 39/2015 justifica la seva aprovació en la necessitat de «disposar d'una nova Llei que sistematitzi tota la regulació relativa al procediment administratiu, que clarifiqui i integri el contingut de les esmentades Llei 30/1992, de 26 de novembre, i Llei 11/2007, de 22 de juny, i que aprofundeixi en l'agilitació dels procediments amb un funcionament electrònic ple».

A Catalunya, la norma administrativa de capçalera és la Llei 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya que, com indica el seu títol, segueix el model de la Llei 30/1992 en agrupar en un mateix text legal tant la regulació dels aspectes organitzatius i de funcionament intern de les administracions públiques catalanes com les especificitats del procediment administratiu pròpies, així com el procediment d'elaboració de disposicions reglamentàries en l'àmbit de l'Administració de la Generalitat (art. 1 Llei 26/2010). Per la seva part, la Llei 29/2010, de 3 d'agost, de l'ús dels mitjans electrònics al sector públic de Catalunya, va regular les relacions per mitjans electrònics de les entitats del sector públic entre si i amb els ciutadans.

2. Una vegada exposat el contingut i la finalitat de la norma objecte de dictamen, com també el context normatiu de referència, a continuació farem un esment breu als preceptes que susciten dubtes, així com als motius que els fonamenten, d'acord amb la sol·licitud.

Un primer grup de preceptes que poden ser contraris a la Constitució i l'Estatut està referit a la regulació per part de la Llei 39/2015 del procediment d'iniciativa legislativa i d'elaboració i aprovació de disposicions reglamentàries. En aquest sentit, es qüestionen l'article 1, que especifica com a objecte de la Llei els aspectes esmentats, i dintre del títol VI referit a aquesta matèria, concretament l'article 129.4, que estableix determinats condicionaments, com a principis de bona regulació, a l'exercici de la iniciativa normativa, i l'article 132, que estableix l'obligació de les administracions públiques de fer públic un pla normatiu que contingui les iniciatives normatives legals o reglamentàries previstes per a l'any següent. En connexió amb aquestes disposicions, es qüestiona també l'apartat dos de la disposició final primera, que invoca com a títols competencials a l'empara dels quals es dicta el referit títol

VI els previstos en l'article 149.1.13 CE (bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica) i .14 CE (hisenda general). El Govern considera, d'una banda, que els títols invocats no donen cobertura a aquesta regulació, i, de l'altra, que és clarament lesiva de les funcions que l'article 68 EAC atribueix al Govern de la Generalitat.

Un segon retret té per objecte una de les novetats de la Llei 39/2015 que, a diferència del que preveu la Llei 30/1992, incorpora dins el procediment administratiu comú determinats tràmits que integren el procediment sancionador i el procediment de responsabilitat patrimonial de les administracions. Considera el Govern que la regulació d'aquests procediments es fa amb un grau de detall que impedeix a la Generalitat el desplegament de les especialitats procedimentals derivades de l'organització pròpia. En aquest sentit, es demana dictamen, en relació al procediment sancionador, dels articles 55.2 (actuacions prèvies a l'inici d'un procediment sancionador), 62 (inici del procediment per denúncia), 64 (acord d'iniciació en els procediments de caràcter sancionador), 89 (proposta de resolució en aquest tipus de procediments) i 90 (especialitats de la resolució que posa fi al procediment sancionador). Quant al procediment en matèria de responsabilitat civil, es qüestiona l'article 81 que regula la sol·licitud d'informes i dictàmens preceptius.

La regulació que fa la Llei 39/2015 de l'ús dels mitjans electrònics en la tramitació dels procediments administratius planteja determinats dubtes al sol·licitant pel seu grau de densitat normativa, que superaria el contingut propi del procediment comú i suposaria una invasió de les competències de la Generalitat reconegudes als articles 150 i 159 EAC. Així, es qüestionen els articles 6 (que regula els registres electrònics d'apoderaments), 9.2 i .3 (que estableix els sistemes d'identificació electrònica per part dels interessats) i 10.2 (que regula els sistemes de signatura electrònica admissibles per les administracions). També es consideren que poden ser contraris al sistema de distribució de competències els articles 12.3 i 27.1, que preveuen l'existència d'un registre, o altre sistema equivalent, on constin els funcionaris habilitats per expedir còpies autèntiques, així com els articles 13.a i 53.1.a, que estableix el dret dels interessats a comunicar-se amb les administracions a través d'un punt d'accés general electrònic de l'Administració. El darrer dels preceptes qüestionats en relació amb l'ús dels mitjans electrònics és la disposició addicional segona, que preveu l'adhesió de les comunitats autònomes i entitats locals a les plataformes i els registres de l'Administració general de l'Estat.

A l'últim, alguns preceptes susciten dubtes per motius diferents. Així, l'article 14.2.e, en preveure l'obligació dels empleats públics de comunicar-se amb llur administració per mitjans electrònics, podria vulnerar la competència de la Generalitat en matèria de funció pública (art. 136 EAC).

Per la seva banda, l'article 44 regula la publicació en el *Butlletí Oficial de l'Estat* de les notificacions infructuoses efectuades per qualsevol administració pública en uns termes substancialment equivalents al que preveu l'article 59.5 de la Llei 30/1992, modificat per la Llei 15/2014, de 16 de setembre, de racionalització del sector públic i altres mesures de reforma administrativa, que va ser objecte del nostre Dictamen 24/2014, de 27 de novembre, i que vam declarar que vulnerava les competències de la Generalitat previstes a l'article 159.1 EAC.

La disposició addicional cinquena estableix que l'actuació administrativa dels òrgans constitucionals de l'Estat i dels òrgans legislatius i de control autonòmics es regeix pel que preveu la seva normativa específica, «en el marc dels principis que inspiren l'actuació administrativa d'acord amb aquesta Llei». Aquesta previsió normativa, a parer de la sol·licitud, excedeix l'àmbit propi de la regulació del procediment administratiu comú, el qual es refereix a les administracions públiques, sense incloure els òrgans estatutaris.

El darrer precepte sol·licitat és la disposició final cinquena, que fixa un termini d'un any per adequar les normes estatals, autonòmiques i locals que siguin incompatibles amb el que preveu la Llei 39/2015. Aquest mandat d'adaptació, segons la sol·licitud, resultaria lesiu de les competències de la Generalitat en relació amb aquells preceptes que es consideren contraris al sistema de distribució de competències.

3. Una vegada descrit el contingut dels preceptes sol·licitats i els dubtes que susciten, ens resta avançar l'estructura que adoptarà el Dictamen. Per tal de donar resposta a la sol·licitud, en el fonament jurídic següent, establirem el paràmetre de constitucionalitat i d'estatutarietat en matèria de procediment administratiu comú, i en el fonament jurídic tercer procedirem a la seva aplicació als preceptes sol·licitats.

### ***Segon. El marc constitucional i estatutari en matèria de procediment administratiu***

Una vegada s'ha delimitat en el fonament jurídic primer l'objecte del Dictamen i el context normatiu en què s'insereix la Llei 39/2015, i hem exposat els motius en els quals es fonamenta la sol·licitud de dictamen, ens correspon en aquest fonament jurídic determinar i examinar el cànon de constitucionalitat i d'estatutarietat que haurem de projectar sobre els diferents preceptes legals objecte del nostre pronunciament consultiu.

1. Com a punt de partida, cal dir que la disposició final primera de la Llei preveu expressament que aquesta es dicta, amb caràcter general, a l'empara de la competència de l'Estat per establir les bases del règim jurídic de les administracions públiques i la competència en matèria de procediment administratiu comú i sistema de responsabilitat de totes les administracions públi-

ques (art. 149.1.18 CE). A més a més, i només pel que fa al títol VI referent a la iniciativa legislativa i la potestat per dictar reglaments i altres disposicions, i a la disposició addicional segona, referida a l'adhesió de les comunitats autònomes i entitats locals a les plataformes i els registres de l'Administració general de l'Estat, la dita disposició final afegeix com a títols competencials estatals els corresponents a la potestat per dictar les bases i la coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica (article 149.1.13 CE) i el relatiu a la hisenda general (article 149.1.14 CE).

Per la seva banda, el Govern, en la seva sol·licitud de dictamen, invoca com a títols competencials vulnerats per la norma estatal els relatius al règim jurídic, el procediment i la responsabilitat en les administracions públiques catalanes (article 159.1, .2 i .5 EAC); el corresponent a la potestat per establir l'organització de l'Administració de la Generalitat (article 150 EAC) i el referit a la funció pública i el personal al servei de les administracions públiques catalanes (article 136 EAC). També invoca la possible vulneració de l'article 68 EAC, referit a les funcions, composició, organització i cessament del Govern. A tots ens referirem àmpliament més endavant.

Per tant, en primer terme cal determinar quin és el títol competencial aplicable a la regulació continguda en la Llei 39/2015, la qual cosa efectuarem atenint-nos al contingut i la finalitat de la norma i, si escau, als preceptes concrets que es qüestionen (STC 33/2005, de 17 de febrer, FJ 5).

En aquest sentit, a parer nostre, és suficient remetre's primerament al que preveu l'article 1.1 de la Llei quan expressa que «[a]questa Llei té per objecte regular els requisits de validesa i eficàcia dels actes administratius, el procediment administratiu comú a totes les administracions públiques, incloent el sancionador i el de reclamació de responsabilitat de les administracions públiques». Així mateix, si examinem el contingut dels diferents títols en què s'estructura la disposició legal, observem que la major part se centra en la regulació dels diferents elements estructurals sobre els quals el nostre ordenament jurídic administratiu ha anat articulant les relacions externes de l'Administració pública, i de forma especial amb els ciutadans i les empreses, que són: l'activitat pròpia de les administracions públiques (títol II); els actes administratius (títol III); les disposicions sobre el procediment administratiu comú (títol IV), i, en darrer terme, la revisió dels actes en via administrativa (títol V).

En la mateixa línia, l'exposició de motius de la Llei expressa textualment que la seva finalitat és «establir una regulació completa i sistemàtica de les relacions «ad extra» entre les administracions i els administrats, tant pel que fa a l'exercici de la potestat d'autotutela i en virtut del qual es dicten actes administratius que incideixen directament en l'esfera jurídica dels interessats, com pel que fa a l'exercici de la potestat reglamentària i la iniciativa legislativa», i

conclou que «[q]ueda així reunit en cos legislatiu únic la regulació de les relacions «ad extra» de les administracions amb els ciutadans com a llei administrativa de referència» (apt. I, par. sisè).

En conseqüència, sembla prou evident que ens trobem davant d'una disposició legal que té per objecte i finalitat principal i nuclear la regulació dels elements inherents a l'actuació externa de l'Administració, en especial el procediment administratiu comú, configurat, per una banda, com a conjunt de tràmits als quals ha de subjectar-se l'Administració pública per prendre les seves decisions i, per l'altra, com a garantia de la participació dels interessats en la presa d'aquestes decisions i principal via de defensa dels seus drets subjectius. Per tant, és l'article 149.1.18 CE, al qual ens referirem més endavant, el paràmetre aplicable.

Pel que fa als apartats 13 i 14 de l'article 149.1 CE, ja podem avançar que s'han de descartar aquests dos títols competencials invocats per l'Estat en la disposició final primera.

Amb relació al primer dels títols invocats, hem de dir, seguint la doctrina constitucional ex article 149.1.13 CE, que la Llei 39/2015 no incorpora cap regulació sobre les línies directrius i els criteris globals d'ordenació d'un sector econòmic concret, ni tampoc estableix les accions o mesures singulars que siguin necessàries per assolir els fins proposats dins l'ordenació de cada sector (per totes, STC 34/2013, de 14 de febrer, FJ 4.b), com tampoc en regula l'estructura, l'organització interna i el funcionament dels subjectes econòmics d'un sector concret o la seva activitat. A més, en el present cas, sembla obvi que no ens trobem davant d'una mesura objectivament de caràcter econòmic i que tingui prou rellevància per a l'economia general. Conseqüentment, hem de descartar com a paràmetre constitucional per dur a terme la nostra tasca consultiva l'article 149.1.13 CE.

Respecte de l'altre títol competencial invocat, hisenda general, hem d'arribar a la mateixa conclusió de descartar-lo, ja que l'esmentat títol està fortament acotat en el sentit que empara la competència exclusiva de l'Estat per regular, entre d'altres, el marc general del sistema tributari i els principis generals comuns d'aquest (STC 192/2000, de 13 de juliol, FJ 6, i 116/1994, de 18 d'abril, FJ 5); els tributs estatals, tant «en sus aspectos principales o fundamentales como en los accesorios o accidentales» (STC 179/1985, de 19 de desembre, FJ 4), i els principis generals i el marc de les relacions entre la hisenda de l'Estat i les hisendes autonòmiques i locals. Es tracta, doncs, d'aspectes tots ells que s'emmarquen en l'àmbit material de les finances públiques en un sentit ampli, que afecten tant la vessant dels ingressos com de la despesa (STC 130/2013, de 4 de juny, FJ 5), però que no tenen relació ni vincle directe amb l'objecte de la regulació continguda en la Llei que ara ens pertoca dictaminar.

Finalment, pel que fa als títols competencials que emparen la competència de la Generalitat, cal esmentar, primerament, l'article 159.1, .2 i .5 EAC, que reconeix a la Generalitat la competència en el que no estigui afectat per l'article 149.1.18 CE sobre el règim jurídic i procediment de les administracions públiques catalanes, que inclou: els mitjans necessaris per a exercir les funcions administratives; les potestats de control, inspecció i sanció en tots els àmbits materials de competència de la Generalitat, i les normes de procediment administratiu que derivin de les particularitats del dret substantiu de Catalunya o de les especialitats de l'organització de la Generalitat (apt. 1, lletres a, b i c). També li correspon la competència compartida en tot allò relatiu al règim jurídic i el procediment de les administracions públiques catalanes en el que no està inclòs a l'enumeració anterior (apt. 2). I, en darrer terme, correspon a la Generalitat la competència compartida, pel que fa la responsabilitat patrimonial, per a establir les causes que poden originar responsabilitat amb relació a les reclamacions dirigides a la Generalitat, d'acord amb el sistema general de responsabilitat de totes les administracions públiques (apt. 5).

Cal tenir present, també, l'article 150 EAC, que atribueix a la Generalitat la competència exclusiva per organitzar la seva pròpia Administració, que inclou: a) l'estructura, la regulació dels òrgans i directius públics, el funcionament i l'articulació territorial, i b) les diverses modalitats organitzatives i instrumentals per a l'actuació administrativa.

Així mateix, l'article 136 EAC, que atorga a la Generalitat la competència exclusiva sobre: a) el règim estatutari del personal de les administracions públiques catalanes i sobre l'ordenació i organització de la funció pública; b) la competència compartida amb relació al desenvolupament dels principis ordenadors de l'ocupació pública, sobre l'adquisició i pèrdua de la condició de funcionari, les situacions administratives i els drets, deures i les incompatibilitats del personal al servei de les administracions públiques, i c) la competència exclusiva, en matèria de personal laboral, per a l'adaptació de la relació de llocs de treball a les necessitats derivades de l'organització administrativa i sobre la formació d'aquest personal.

2. Un cop hem determinat com a títol prevalent el corresponent a les bases del règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú (art. 149.1.18 CE), ens correspon efectuar l'examen del bloc de la constitucionalitat en aquest àmbit material.

Hem de dir, d'entrada, que ha estat analitzat per aquest Consell amb anterioritat, entre d'altres, en els DCGE 17/2010, de 15 de juliol, FJ 2, i 24/2014, de 27 de novembre, als quals ens remetem íntegrament, i, per tant, a l'efecte del nostre Dictamen i en nom de la brevetat, en farem aquí una succinta descripció.

Pel que fa a l'abast de les bases sobre el règim jurídic de les administracions públiques, hem de dir que, conformement a la jurisprudència constituï-



onal, l'Estat pot establir els elements essencials tendents a garantir un règim jurídic unitari aplicable a totes les administracions públiques, en el benentès que la intensitat i extensió d'aquestes bases serà menor en l'àmbit de l'organització i funcionament intern dels òrgans de les administracions públiques, que en aquelles qüestions que incideixen directament en llur activitat externa, perquè, en aquest cas, afecten l'esfera dels drets i interessos dels administrats (STC 50/1999, de 6 d'abril, FJ 3).

Amb relació a la competència exclusiva de l'Estat sobre el procediment administratiu comú, que és l'aspecte del títol competencial ex article 149.1.18 CE més directament concernit per l'objecte de la Llei 39/2015, el Tribunal Constitucional fa pivotar la seva tasca interpretativa en l'adjectiu «comú», entenent que amb aquest «lo que el precepto constitucional ha querido reservar en exclusiva al Estado es la determinación de los principios o normas que, por un lado, definen la estructura general del *iter* procedimental que ha de seguirse para la realización de la actividad jurídica de la Administración y, por otro, prescriben la forma de elaboración, los requisitos de validez y eficacia, los modos de revisión y los medios de ejecución de los actos administrativos, incluyendo las garantías generales de los particulares en el seno del procedimiento» (STC 166/2014, de 22 d'octubre, FJ 4), però alhora, determina que això no vol dir que s'inclogui en aquesta matèria competencial «toda regulación que de forma indirecta pueda tener alguna repercusión o incidencia en el procedimiento así entendido o cuyo incumplimiento pueda tener como consecuencia la invalidez del acto» (STC 50/1999, FJ 3).

A més a més, la jurisprudència constitucional entén que, sens perjudici del respecte a aquests principis i regles del procediment administratiu comú recollits avui dia en les lleis generals sobre la matèria, coexisteixen nombroses regles especials de procediment aplicables a cada tipologia d'activitat administrativa per raó de la matèria. Doncs bé, respecte d'aquests procediments especials *ratione materiae*, el Tribunal Constitucional ha afirmat que són l'objecte d'una competència connexa a la competència substantiva sobre el corresponent àmbit material:

«La Constitución no reserva en exclusiva al Estado la regulación de los procedimientos administrativos especiales. Antes bien, hay que entender que ésta es una competencia conexas a las que, respectivamente, el Estado o las Comunidades Autónomas ostentan para la regulación del régimen sustantivo de cada actividad o servicio de la Administración. [...] En consecuencia, cuando la competencia legislativa sobre la materia ha sido atribuida a una Comunidad Autónoma, a ésta cumple también la aprobación de las normas de procedimiento administrativo destinadas a ejecutarla, si bien deberán respetarse las reglas del procedimiento establecidas en la legislación del Estado dentro del ámbito de sus competencias.» (STC 166/2014, FJ 4)

En conclusió, conformement amb aquesta doctrina constitucional, el disseny del procediment administratiu comú, entès com a *iter* procedimental al qual han d'ajustar-se totes les administracions públiques en tots els seus procediments, correspon en exclusiva a l'Estat. Així mateix, en dissenyar el procediment, l'Estat gaudeix d'un ampli marge de configuració, «pues con respecto a los principios que la propia Constitución le impone, como pueden ser el acatamiento de las garantías del art. 24.2 CE en la regulación del procedimiento administrativo sancionador (por todas, STC 18/1981, de 8 de junio), la eficacia de la Administración ex art. 103.1 CE, o la garantía de la audiencia del interesado «cuando proceda» de acuerdo con el art. 105 c) CE, aquél puede optar por varios modelos posibles» (FJ 5). I, finalment, l'Estat no pot interferir en l'organització interna de les Comunitats Autònomes, «señalando los órganos estatales competentes para determinados trámites como por ejemplo la presentación de solicitudes [...] o imponiendo órganos estatales de control frente a los propios de las Comunidades Autónomas [...], ni tampoco regular un concreto modo de ejercer las competencias autonómicas [...] o, en general, establecer una regla competencial específica en la materia [...], pues lo que sí tienen éstas reservado es la regulación de las «normas ordinarias de tramitación del procedimiento»».

3. En darrer lloc, hem de fer una referència succinta a la incidència competencial de l'ús dels mitjans electrònics i telemàtics en l'àmbit de les administracions públiques.

En termes generals, l'ús de mitjans de suport electrònic o informàtic té, des de la vessant competencial, una naturalesa instrumental, que en cap cas altera la titularitat i l'exercici de les competències materials; és un aspecte complementari vinculat directament a la competència substantiva de què es disposa.

En aquest sentit, en el nostre DCGE 17/2015, de 22 d'octubre, FJ 2, respecte a l'àmbit material de la formació professional per a l'ocupació en l'àmbit laboral que es desenvolupa amb instruments de suport telemàtic (teleformació), afirmàvem que «[l']instrument o el suport que utilitzin els centres per dur a terme aquesta activitat de formació professional [...] no pot alterar la titularitat de les competències». I remarcàvem «la irrellevància o innocuïtat en termes d'exercici competencial dels mitjans telemàtics, per raó del seu caràcter merament instrumental».

En un sentit anàleg ens vam pronunciar en els DCGE 5/2013, de 20 de juny, FJ 2, i 8/2015, de 4 de juny.

### ***Tercer. L'examen de l'adequació a la Constitució i a l'Estatut d'autonomia dels preceptes de la Llei 39/2015 sol·licitats***

En aquest fonament jurídic aplicarem el marc constitucional i estatutari que hem exposat en el fonament jurídic anterior als diferents articles i dispo-

sicions de la Llei 39/2015, objecte de dictamen, per tal de concloure si s'ajusten o no a l'ordenament constitucional. Per fer-ho, a efectes sistemàtics, agruparem els diferents preceptes en sis apartats atenent al caràcter homogeni de la regulació que contenen i a la seva mateixa naturalesa, coincidint amb la mateixa sistemàtica seguida pel Govern en la seva petició de dictamen. Respecte de cada grup de preceptes, descriurem, primerament, el seu contingut i resumirem els arguments adduïts pel sol·licitant en cadascun d'ells i, finalment, aplicarem el cànon corresponent.

1. En aquest primer apartat, examinarem exclusivament la totalitat dels preceptes sol·licitats que regulen l'ús dels mitjans electrònics davant les administracions públiques, i, seguint la mateixa sistemàtica de l'escrit del Govern, els agruparem quan pertoqui sobre la base de l'analogia d'arguments en què es fonamenten els dubtes plantejats. Aquests preceptes són els següents: 6; 9.2 i .3; 10.2; 12.3 i 27.1; 13.a, 53.a, paràgraf segon, i 66.1.f; 14.2.e, i, finalment, la disposició addicional segona.

D'entrada, cal advertir que el Govern, en la seva sol·licitud, formula un retret general respecte la regulació d'aquests preceptes, en considerar que l'aplicació de la doctrina constitucional corresponent planteja dubtes pel fet que la LPACAP no es limita a recollir les previsions de la Llei 11/2007, sinó que, a més, incorpora previsions que fins ara estaven contingudes en el reglament de desenvolupament d'aquesta Llei, aprovat per Reial decret 1671/2009, de 6 de novembre, que només és d'aplicació a l'Estat. Afegeix que la densitat normativa que deriva d'aquesta situació podria ser lesiva de les competències autonòmiques, ja que superaria el contingut que és propi del procediment comú. Pel que ara ens interessa, ens centrarem a donar resposta als dubtes suscitats sobre cada article sol·licitat.

A) L'article 6 LPACAP conté una regulació prolixa dels registres electrònics d'apoderaments que, en substància, estableix l'obligació per a totes les administracions públiques de disposar d'un registre electrònic general d'apoderaments, l'exigència que siguin interoperables entre si, el contingut dels assentaments, els tipus d'apoderaments i els requisits de la seva validesa i eficàcia.

El Govern, en la seva sol·licitud, considera que l'esmentat article vulnera les competències de la Generalitat ja que, a més d'introduir una regulació àmplia i exhaustiva, és impròpia perquè pel seu contingut no pot inserir-se en l'àmbit del procediment administratiu comú, sinó en el de les bases del règim jurídic, atès que habilita que, per mitjà d'una ordre ministerial, es puguin adoptar amb caràcter bàsic els models de poders, que es podran inscriure com a vàlids per actuar davant totes les administracions públiques.

En primer terme, hem de dir que l'article 6 s'ubica sistemàticament en el títol I de la Llei, que porta com a rúbrica «Dels interessats en el procediment», i està directament relacionat, com veurem, amb l'article 5, que regula l'actuació

dels interessats en el procediment mitjançant representació. L'objecte del precepte és regular els registres electrònics d'apoderaments dels quals han de disposar totes les administracions públiques amb la finalitat de garantir la identificació d'aquells que actuen en un procediment administratiu per compte i en nom d'altri, regular-ne les classes d'apoderament inscripcionables en aquests registres i les dades que han de constar, com a mínim, en tots els assentaments registrals electrònics, així com les condicions de validesa.

En aquest sentit, hem d'evidenciar que, efectivament, la regulació continguda en l'article 6 afecta el règim jurídic de les administracions públiques, i, consegüentment, és aquest el paràmetre que hi hem d'aplicar. La incorporació de l'esmentat precepte en l'àmbit de la legislació sobre procediment administratiu comú ve donada per la relació directa que aquest precepte té amb l'article 5, que, com hem dit, regula l'actuació dels administrats en el si del procediment mitjançant representació, de forma que, un cop s'ha concretat el règim de la representació, l'article subsegüent regula la inscripció dels apoderaments en registres electrònics com a una garantia dels administrats en les seves relacions amb les administracions públiques, i, per tant, afecta l'esfera de les relacions de l'Administració. Com hem avançat, els articles 5 i 6 formen part del títol I de la Llei, que regula exclusivament la capacitat d'obrar dels interessats i defineix qui té la condició d'interessat en el procediment i els aspectes relatius a la identificació i signatura d'aquests; aspectes tots ells que giren al voltant del concepte de «persona interessada», que, en definitiva, és, juntament amb l'Administració pública, una de les parts de tot procediment administratiu sobre la qual es projecten els drets, els deures i les corresponents garanties previstes per la norma. A més, la mateixa disposició final primera invoca com a àmbits materials d'intervenció de l'Estat tant la competència sobre les bases del règim jurídic de les administracions públiques com la relativa al procediment administratiu comú.

En segon terme, i pel que fa a l'anàlisi concreta dels diferents apartats que integren el precepte, hem de dir que l'apartat 1 es limita a reconèixer l'existència de registres generals en totes les administracions públiques exigint, com a mínim, la inscripció dels apoderaments generals «atorgats *apud acta*», presencialment o electrònicament, per part de qui tingui la condició d'interessat en un procediment administratiu a favor de representant, per actuar en el seu nom», però sense exigir ni obligar que les diferents administracions públiques hagin de disposar d'altres registres o hagin d'inscriure altres tipus d'apoderaments generals diferents dels atorgats *apud acta*. La norma, per tant, deixa marge a les comunitats autònomes i a les entitats locals, així com als organismes i ens dependents, perquè prevegin i regulin registres particulars, i, en el cas dels generals, perquè puguin determinar altres tipus d'apoderament inscripcionables diferents dels atorgats *apud acta*.

L'article 6.2, per la seva part, es limita a preveure la interoperabilitat dels registres electrònics generals i particulars d'apoderaments de totes les administracions públiques, concretant, en el seu paràgraf segon, que aquesta ha de permetre «comprovar vàlidament la representació dels qui actuïn davant les administracions públiques en nom d'un tercer, mitjançant la consulta a altres registres administratius similars, al registre mercantil, de la propietat, i als protocols notariais». En aquest sentit, cal dir que la interoperabilitat i la interconnexió de les xarxes de les diferents administracions públiques, tendent a l'intercanvi d'informació i serveis entre aquestes, així com amb les de la Unió Europea, estava ja prevista com a principi general en l'article 4.e de la Llei 11/2007 i regulada en els articles 41 a 44 del mateix text legal.

L'article 6.3 enumera el contingut mínim que han de tenir els assentaments que han de constar en tots els registres electrònics de què disposin les Administracions, siguin generals o siguin particulars. La norma utilitza l'expressió «almenys», que hom ha d'entendre com a sinònima de mínim indispensable, i, per tant, no suposa cap obstacle perquè cada administració pública gestora del registre pugui exigir la constància de les dades complementàries o addicionals que consideri adients. Aquestes dades mínimes són les que podem considerar lògiques i habituals en qualsevol registre: nom i cognoms o denominació o raó social, document nacional d'identitat, número d'identificació fiscal o document anàleg del poderdant; les mateixes dades respecte de l'apoderat; data d'inscripció en el registre corresponent; període de temps de validesa, i la classe de poder. Respecte aquest darrer aspecte, l'apartat 4, primer paràgraf, enumera els tipus de poder que poden inscriure's: poder general en favor de l'apoderat per dur a terme qualsevol actuació i davant qualsevulla Administració; poder perquè l'apoderat actuï en qualsevol actuació administrativa davant una Administració o organisme concret, i, finalment, poder per actuar únicament per a determinats tràmits especificats en el poder.

La Llei preveu una regulació específica respecte a l'apoderament *apud acta* en l'apartat 5, limitant-se a dir que és el que s'atorga per compareixença en la seu electrònica mitjançant la firma electrònica, o per compareixença personal a les oficines d'assistència en matèria de registres, i reserva l'apartat 7 per regular unes normes molt genèriques sobre les sol·licituds relatives al poder.

Doncs bé, amb relació a tots aquests aspectes, hem de dir que, a parer nostre, el que pretén el legislador és garantir un tractament comú de tots els administrats davant les administracions públiques, establint una regulació sobre aquells elements substancials de l'apoderament electrònic tendents que, en el si d'un procediment administratiu i amb independència de l'Administració pública davant la qual s'actuï, les persones interessades gaudeixin de les mateixes condicions i tinguin idèntiques garanties jurídiques. En aquest sentit,

l'Estat pot determinar a través de la llei quins aspectes de la regulació tenen caràcter bàsic, com a regulació comuna per a totes les administracions públiques, tenint en compte que «el alcance de lo básico será menor en aquellas cuestiones que se refieren primordialmente a la organización y al funcionamiento interno de los órganos de las Administraciones públicas, que en aquellas otras que inciden más directamente en su actividad externa, sobre todo cuando afectan a la esfera de derechos e intereses de los administrados» (STC 130/2013, FJ 6), i sempre amb el límit que, en establir el «común denominador normativo que encierran las bases [...] no puede hacerlo con un grado tal de detalle y de forma tan acabada o completa que prácticamente impida la adopción por parte de las Comunidades Autónomas de políticas propias en la materia mediante el ejercicio de sus competencias de desarrollo legislativo» (STC 50/1999, FJ 3).

Podem dir, doncs, que els aspectes regulats en els apartats 1; 2; 3; 4, primer paràgraf; 5, i 7, si bé afecten el règim jurídic de les administracions públiques pel que fa a la creació de registres, regulen qüestions que afecten els drets i interessos dels administrats, concretament de les persones que gaudeixen de la condició d'interessades en un procediment, atès que es tracta de les actuacions d'aquestes davant l'Administració pública a través d'una tercera persona les decisions i els actes de la qual el vincularan respecte de la Administració corresponent. Existeix una incidència externa evident d'aquesta normació, que afecta els interessos i les garanties dels administrats, circumstància aquesta que empara el caràcter bàsic dels apartats esmentats.

Respecte a la invocació que fa el sol·licitant sobre el grau d'exhaustivitat del precepte, que pot suposar una vulneració de les competències de la Generalitat en no deixar cap marge per legislar sobre aquestes qüestions a l'empara de l'article 159.1 EAC, hem de dir, com s'ha apuntat anteriorment, que l'apartat 1 només estableix l'obligatorietat de disposar de registres electrònics generals d'apoderament, com a denominador comú de totes les administracions públiques, però no incideix en la possibilitat que les comunitats autònomes disposin d'altres tipus de registres, com ara els particulars, i, afegeix, que, almenys, s'inscriuran els apoderaments de caràcter general atorgats *apud acta*, cosa que deixa un marge considerable per a l'establiment d'una regulació pròpia sobre els registres d'apoderaments generals diferents d'aquests així com per a l'establiment de registres particulars.

Respecte a l'apartat 2, que preveu la interoperabilitat entre si dels registres pertanyents a totes i cadascuna de les administracions, és, en opinió nostra, una clàusula tendent a garantir els principis constitucionals d'eficàcia i de coordinació establerts a l'article 103.1 CE. Es tracta de dos principis d'actuació —juntament amb els de jerarquia, descentralització, desconcentració i

submissió a la llei i al dret— predicables de totes les administracions públiques que, per la seva mateixa naturalesa, han d'estar dotats de contingut substantiu en les diferents disposicions que regulen l'actuació i organització d'aquestes. Per tant, el legislador estatal pot preveure el seu caràcter bàsic a l'empara de l'article 149.1.18 CE. A més, i pel que fa a l'àmbit de les administracions públiques catalanes, aquests principis es troben expressament reconeguts per l'article 71.3 EAC, per l'article 31.2, primer, de la Llei 26/2010, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques, i pel capítol V de la Llei 13/1989, de 14 de desembre, d'organització, procediment i règim jurídic de l'Administració de la Generalitat.

En relació amb l'apartat 3, referent als assentaments, hem de dir que el precepte regula amb caràcter de «mínim» el contingut de la informació que ha de constar en els registres, amb l'objectiu de garantir la informació primària i elemental inscriptible, com són les dades d'identificació del poderdant i de l'apoderat, la data d'inscripció i el tipus de poder, deixant marge a la Generalitat perquè, conformement a l'article 159.1 EAC, pugui preveure altres dades addicionals més ajustades a la seva pròpia organització administrativa o més adaptades a la classe de procediments que tramita i resol en funció de cada àmbit material d'actuació. I a la mateixa conclusió hem d'arribar respecte dels apartats 4, primer paràgraf (regulació dels tipus de poder que s'han d'inscriure); 5 (apoderament *apud acta*), i 7 (obligació d'adreçar les sol·licituds d'inscripció, de revocació, de pròrroga i de denúncia a qualsevol registre), ja que l'Estat pot determinar i concretar, per tal de garantir un tractament únic dels administrats davant totes les administracions, les diferents classes o els tipus d'apoderament.

En conseqüència, l'article 6, apartats 1; 2; 3; 4, paràgraf primer; 5, i 7 de la Llei 39/2015 s'ajusten a l'article 149.1.18 CE i no vulneren les competències de la Generalitat de l'article 159.1 EAC.

Per contra, no podem arribar a la mateixa conclusió respecte els apartats 4, paràgraf segon, i 6, de l'article 6 LPACAP.

El primer dels apartats citats preveu que, per mitjà d'una ordre del ministre d'Hisenda i Administracions Públiques, s'han d'aprovar, amb caràcter bàsic, els models de poders inscriptibles en el registre que permetin actuar davant totes les administracions sobre la base d'algun dels tipus d'apoderament previstos en el paràgraf primer del mateix apartat, davant l'Administració general de l'Estat o les entitats locals. En aquest sentit, tal com hem sostingut en altres dictàmens (DCGE 11/2013, de 13 de setembre, FJ 2, i DCGE 15/2015, de 29 de setembre, FJ 3.3.B), els models, entesos aquí com a sinònim de formularis, són un aspecte merament complementari i instrumental vinculat a la competència material, de manera que, si la comunitat autònoma té competència en un àmbit material concret, també la té atribuïda respecte als aspectes

tes o elements merament instrumentals per al seu exercici. El fet que tingui caràcter bàsic comporta que la Generalitat no pugui exercir les seves competències ex article 159.1 EAC per regular el model de poder que més s'ajusti a les seves particularitats organitzatives o a la naturalesa dels procediments administratius que es tramiten i resolen en aquells àmbits materials sobre els quals té competència.

Resulta evident que l'aprovació d'un model d'apoderament no és, en sentit estricte, una qüestió de contingut tècnic, ja que es tracta d'un aspecte de caràcter documental que només ha d'incorporar una sèrie de dades només a l'efecte que quedin ben delimitats i concretats certs aspectes relacionats, com hem dit, amb la identificació del poderant i de l'apoderat i de l'àmbit de l'apoderament com a tal. Òbviament, tampoc no és un aspecte conjuntural o estacional quan precisament és la mateixa Llei la que preveu una validesa dels apoderaments de fins a cinc anys, amb possibilitat de prorrogar-la novament per un màxim de cinc anys més.

Finalment, l'apartat 6 també esdevé inconstitucional, ja que, en regular una validesa màxima per a tots els apoderaments inscrits de cinc anys, així com d'igual durada en casos de pròrroga, impedeix a la Generalitat fixar una durada superior a aquest termini amb relació als apoderaments inscrits sobre els quals pot dictar la seva pròpia legislació, com podria succeir si s'exercís la corresponent potestat legislativa, amb els apoderaments inscrits en registres particulars o en el supòsit d'apoderaments generals diferents dels atorgats *apud acta*.

En conseqüència, l'article 6.4, paràgraf segon, i .6 de la Llei 39/2015, no troben empara en l'article 149.1.18 CE i vulneren l'article 159.1 EAC.

B) Ens pertoca en aquest apartat l'examen dels articles 9.2 i .3, i 10.2 LPACAP. Respecte a tots ells, el Govern, en la seva sol·licitud, considera que la regulació establerta per determinar quin és el sistema d'identificació dels interessats i el sistema de firma admès per a l'accés davant de totes les administracions públiques limita la capacitat de la Generalitat per determinar quin és el sistema autoritzat davant l'Administració autonòmica. Atesa la similitud d'arguments invocats pel sol·licitant i la identitat de contingut dels preceptes analitzarem, primerament, els articles 9.2 i 10.2. i, posteriorment, el 9.3.

L'article 9.2 LPACAP estableix:

«Article 9. *Sistemes d'identificació dels interessats en el procediment.* [...]

2. Els interessats es poden identificar electrònicament davant les administracions públiques a través de qualsevol sistema que disposi d'un registre previ com a usuari que permeti garantir-ne la identitat. En particular, s'admeten els sistemes següents:

a) Sistemes basats en certificats electrònics reconeguts o qualificats de signatura electrònica expedits per prestadors inclosos a la «Llista de confiança de



prestadors de serveis de certificació». A aquests efectes, s'entenen compresos entre els esmentats certificats electrònics reconeguts o qualificats els de persona jurídica i d'entitat sense personalitat jurídica.

b) Sistemes basats en certificats electrònics reconeguts o qualificats de segell electrònic expedits per prestadors inclosos a la «Llista de confiança de prestadors de serveis de certificació».

c) Sistemes de clau concertada i qualsevol altre sistema que les administracions públiques considerin vàlid, en els termes i condicions que s'estableixin. Cada Administració pública pot determinar si només admet algun d'aquests sistemes per efectuar determinats tràmits o procediments, si bé l'admissió d'algun dels sistemes d'identificació que preveu la lletra c) comporta l'admissió de tots els que preveuen les lletres a) i b) anteriors per a aquest tràmit o procediment.»

I l'article 10.2 LPACAP diu:

«Article 10. *Sistemes de signatura admesos per les administracions públiques.* [...]»

2. En cas que els interessats optin per relacionar-se amb les administracions públiques a través de mitjans electrònics, es consideren vàlids als efectes de signatura:

a) Sistemes de signatura electrònica reconeguda o qualificada i avançada basats en certificats electrònics reconeguts o qualificats de signatura electrònica expedits per prestadors inclosos a la «Llista de confiança de prestadors de serveis de certificació». A aquests efectes, s'entenen compresos entre els esmentats certificats electrònics reconeguts o qualificats els de persona jurídica i d'entitat sense personalitat jurídica.

b) Sistemes de segell electrònic reconegut o qualificat i de segell electrònic avançat basats en certificats electrònics reconeguts o qualificats de segell electrònic inclosos a la «Llista de confiança de prestadors de serveis de certificació».

c) Qualsevol altre sistema que les administracions públiques considerin vàlid, en els termes i condicions que s'estableixin. Cada Administració pública, organisme o entitat pot determinar si només admet alguns d'aquests sistemes per efectuar determinats tràmits o procediments del seu àmbit de competència.»

Respecte a la regulació d'aquests preceptes, el Govern considera que, tot i que poden ser emprats diferents sistemes d'identificació electrònica i que correspon a cada Administració determinar quin és el vàlid, obliga en tot cas a admetre els sistemes basats en la «llista de confiança de prestadors de serveis de certificació», circumstància aquesta que limita la capacitat de la Generalitat per determinar quin és el sistema admès davant la seva pròpia Administració.

Per una banda, hem de dir que la Llei, en la mateixa línia que la Llei 11/2007 esmentada (art. 13 i 15), admet els sistemes d'identificació basats en certifi-

cats electrònics reconeguts o qualificats de signatura electrònica; els basats en certificats electrònics reconeguts o qualificats de segell electrònic, i, en darrer terme, els sistemes de clau concertada o qualsevol altre sistema que les administracions públiques considerin vàlid, en els termes i les condicions que s'estableixin (art. 9.2). I, dins dels sistemes basats en la firma electrònica admesos per les administracions públiques, s'admeten els basats en signatura electrònica reconeguda i avançada basats en certificats electrònics o qualificats de signatura electrònica, els de segell electrònic reconegut o qualificat com a segell electrònic basats en certificats electrònics reconeguts o qualificats de segell electrònic i qualsevol altre sistema que les administracions considerin vàlids (art. 10.2).

En aquest sentit, hem d'entendre que la possibilitat d'identificar-se mitjançant qualsevol d'aquests sistemes suposa l'establiment per part de l'Estat d'un denominador comú per a totes les administracions públiques, i, per tant, pot atorgar-los el caràcter de norma bàsica per a totes elles en la mesura en què estableix els diferents sistemes que es poden considerar vàlids a través dels quals els interessats poden identificar-se davant els òrgans de qualsevol Administració amb les màximes condicions de seguretat i de fiabilitat tècnica i jurídica, en exigir-se en tots ells la identitat dels interessats mitjançant la comprovació del seu nom i cognoms o denominació

o raó social, que constin en el document nacional d'identitat o document identificatiu equivalent (art. 9.1).

A més a més, tant la llista de l'article 9.2 com la del 10.2 LPACAP no és un *numerus clausus*, ans al contrari, ja que, com s'expressa en el supòsit de la lletra c dels paràgrafs corresponents dels dos articles examinats, s'admet en darrer terme qualsevol altre sistema que les administracions públiques considerin vàlid, en els termes i les condicions que s'estableixin, i, consegüentment, cada Administració pot adoptar un d'aquests «altres sistemes» i regular convenientment els termes i les condicions corresponents per al seu ús i la seva validesa.

Per altra banda, la referència que es fa en els dos preceptes a la «llista de confiança de prestadors de serveis de certificació» és, també, una previsió de caràcter bàsic, que té com a finalitat garantir que els certificats expedits pels prestadors inclosos en aquesta llista tenen la màxima solvència i fiabilitat.

Aquesta Llista es preveu a la Directiva 2006/123/CE del Parlament Europeu i el Consell, de 12 de desembre, relativa als serveis en el mercat interior, on s'exigeix que cada Estat membre en publiqui una. La Llista haurà de complir les especificacions tècniques establertes en l'annex de la Decisió d'execució de la Comissió 2013/662/UE, de 14 d'octubre de 2013, per la qual es modifica la Decisió 2009/767/CE, de 17 d'octubre, en allò relatiu a l'establiment, el manteniment i la publicació de llistes de confiança de

proveïdors de serveis de certificació supervisats o acreditats pels estats membres.

En conseqüència, els articles 9.2 i 10.2 de la Llei 39/2015 no són contraris a la Constitució ni a l'Estatut d'autonomia.

L'article 9.3 LPACAP estableix que l'acceptació per part de l'Administració general de l'Estat d'alguns dels sistemes d'identificació electrònica dels interessats enumerats per l'apartat 2 «serveix per acreditar davant totes les administracions públiques, llevat que hi hagi una prova en contra, la identificació electrònica dels interessats en el procediment administratiu». Per tant, només reconeix la validesa de l'acreditació del corresponent sistema d'identificació electrònica dels interessats davant qualsevol administració pública (autònoma, local i, òbviament, l'estatal) al sistema que hagi estat acceptat per l'Administració general de l'Estat, però, en canvi, no admet un tractament recíproc en el sentit que un sistema, dins dels establerts per la Llei estatal mateixa, acceptat per una altra administració diferent de l'estatal, ja sigui una administració autònoma o una entitat local, serveixi igualment per acreditar-se davant l'Administració de l'Estat.

En aquest sentit, entenem que la previsió que conté aquest article no és respectuosa amb el principi de reconeixement mutu de mitjans d'identificació i d'autenticació, que es proclamava en l'article 4.e de la Llei 11/2007. Amb aquest principi, el que pretén el legislador és fer efectiva la reciprocitat de tracte entre les diferents administracions públiques, en el sentit de garantir plenament que aquells aspectes vinculats al normal funcionament de cada Administració que puguin tenir una relació o incidència directa en una altra Administració, sense que suposi una alteració de la seva pròpia organització i el seu funcionament normal, tinguin idèntic valor jurídic i, consegüentment, la mateixa validesa i eficàcia. Des d'aquest punt de vista, la previsió de l'article 9.3 LPACAP suposa una vulneració de les competències de la Generalitat, en imposar el reconeixement com a vàlids d'aquells sistemes d'identificació electrònica acceptats per l'Administració de l'Estat.

D'altra banda, a parer nostre, resulta clar que aquest principi de reconeixement mutu troba el seu fonament constitucional en el principi d'eficàcia reconegut en l'article 103.1 CE, ja que el que es persegueix és garantir la màxima interacció entre les distintes administracions per tal d'evitar als administrats l'existència de possibles obstacles en les seves relacions amb els òrgans de les diferents administracions. I resulta del tot evident que la previsió de l'article 9.3 LPACAP no s'ajusta a aquest principi de reciprocitat, ja que el que està reconeixent en l'àmbit d'una administració pública, l'estatal, no es reconeix, en canvi, per a les altres dues administracions afectades —autònoma i local—.

En conseqüència, l'apartat 3 de l'article 9 de la Llei 39/2015 no troba empara en l'article 149.1.18 CE i vulnera les competències de la Generalitat de l'article 159.1 EAC.

C) Ens pertoca ara l'examen dels articles 12.3 i 27.1 LPACAP. Es tracta de dos preceptes que permeten un examen conjunt, ja que es refereixen a l'obligació que imposa la Llei a totes les administracions públiques de disposar d'un registre, o sistema equivalent, en què han de constar els funcionaris habilitats per a la identificació de la signatura electrònica dels interessats i els funcionaris habilitats per a l'expedició de còpies autèntiques.

Així, l'article 12.3 estableix el següent:

*«Article 12. Assistència en l'ús de mitjans electrònics als interessats. [...]»*

3. L'Administració General de l'Estat, les comunitats autònomes i les entitats locals han de mantenir actualitzat un registre, o un altre sistema equivalent, en què hi constin els funcionaris habilitats per a la identificació o signatura que regula aquest article. Aquests registres o sistemes han de ser plenament interoperables i estar interconnectats amb els de la resta d'administracions públiques, als efectes de comprovar la validesa de les habilitacions esmentades. En aquest registre o sistema equivalent hi han de constar almenys els funcionaris que prestin serveis en les oficines d'assistència en matèria de registres.»

Per la seva part, l'article 27.1 diu:

*«Article 27. Validesa i eficàcia de les còpies efectuades per les administracions públiques.»*

1. Cada Administració pública ha de determinar els òrgans que tinguin atribuïdes les competències d'expedició de còpies autèntiques dels documents públics administratius o privats. Les còpies autèntiques de documents privats únicament tenen efectes administratius. Les còpies autèntiques efectuades per una Administració pública tenen validesa a la resta d'administracions. A aquests efectes, l'Administració General de l'Estat, les comunitats autònomes i les entitats locals poden efectuar còpies autèntiques mitjançant un funcionari habilitat o mitjançant una actuació administrativa automatitzada. S'ha de mantenir actualitzat un registre, o un altre sistema equivalent, on hi constin els funcionaris habilitats per expedir còpies autèntiques, que han de ser plenament interoperables i estar interconnectats amb els de la resta d'administracions públiques, als efectes de comprovar la validesa de l'habilitació esmentada. En aquest registre o sistema equivalent hi han de constar, almenys, els funcionaris que prestin serveis en les oficines d'assistència en matèria de registres.»

El Govern, en la seva sol·licitud, considera que la regulació de l'assistència als interessats en l'ús dels mitjans electrònics i la referida a la validesa i eficàcia de les còpies, en obligar a totes les administracions públiques a disposar

d'un registre o sistema equivalent on han de constar els funcionaris habilitats per dur a terme la identificació en els procediments tramitats electrònicament i per expedir còpies autèntiques, i exigir que hi constin tots els funcionaris que presten serveis en les oficines d'assistència en matèria de registres estaria excedint allò que es pot entendre inclòs en la regulació referida al procediment administratiu comú, com a garantia als administrats, ja que obliga les administracions a incorporar en el registre tots els funcionaris que presten serveis en unes determinades dependències amb independència de la funció que desenvolupen.

En primer terme, tal com hem dit en la lletra A) d'aquest mateix apartat 1, l'Estat invoca com a títol competencial l'article 149.1.18 CE, tant pel que fa a les bases del règim jurídic de les administracions públiques com del procediment administratiu comú, i hem argumentat, pel que fa a la regulació dels registres electrònics d'apoderaments, les raons que, a parer nostre, han portat el legislador a ubicar aquell precepte a la Llei 39/2015, sobre procediment administratiu comú. Doncs bé, aquella argumentació és aplicable, també, a aquests dos preceptes, i ens hi remetem en nom de la brevetat.

En segon terme, la mera previsió d'un registre, o sistema equivalent, es configura en darrer terme com una garantia dels mateixos interessats en el procediment, amb independència de quina sigui l'administració pública davant la qual actuen, i, per tant, l'Estat pot establir amb caràcter bàsic un tractament comú dels administrats davant les administracions públiques.

Efectivament, en el supòsit de l'article 12.3 LPACAP, observem, d'una simple lectura de la totalitat del precepte, que la previsió del registre esmentat es fa per garantir merament l'assistència tècnica mínima i necessària per tal que els administrats «es puguin relacionar amb l'Administració a través de mitjans electrònics, per a la qual cosa han de posar a la seva disposició els canals d'accés que siguin necessaris així com els sistemes i les aplicacions que es determinin en cada cas» (apt. 1) i, de forma especial, es preveu aquesta assistència a dues classes d'interessats especialment «vulnerables» a l'ús dels mitjans electrònics. Per una banda, ens trobem amb aquells interessats que no estan inclosos en l'article 14.2 i .3, sempre que ho sol·licitin, i només als efectes de la identificació i la signatura electrònica, presentació de sol·licituds a través de registre electrònic general i obtenció de còpies autèntiques, i s'hi inclouen, entre d'altres, aquells que no siguin persones jurídiques, entitats sense personalitat jurídica, professionals als quals es requereix col·legiació obligatòria (inclosos notaris i registradors de la propietat i mercantils) o persones que per la seva capacitat econòmica, tècnica o dedicació professional tenen accés i disponibilitat als mitjans electrònics (art. 14.2 i 3, *a sensu contrario*). Per altra banda, s'hi inclouen els interessats que no disposen dels mitjans electrònics necessaris, circumstància aquesta que permet a un fun-

cionari públic mitjançant la firma electrònica de què estigui dotat garantir-ne la identificació o firma electrònica en el procediment administratiu corresponent.

El registre, o sistema equivalent, a què es refereix l'apartat 3, és, doncs, la garantia última de què disposen els interessats per conèixer que només un determinat col·lectiu d'empleats públics estan habilitats per prestar l'assistència tècnica necessària, i que aquesta tasca no correspon a qualsevol empleat públic, sinó, com a mínim, en qualsevol administració pública, als funcionaris que presten serveis en les oficines de registre. En aquest sentit, la determinació que només un determinat grup d'empleats públics estigui habilitat per dur a terme unes determinades tasques es tradueix en el fet que només tenen validesa jurídica, i, per tant, seran eficaces, davant l'Administració pública, les actuacions fetes per aquests funcionaris, cosa que és, com hem dit, una autèntica garantia per als interessats.

I, pel que fa a l'article 27.1, aquesta finalitat de garantia última en favor dels interessats esdevé més rellevant, ja que en aquest supòsit es tracta d'atorgar validesa, davant de totes les administracions públiques, de les còpies de qualsevol document, públic o privat, funció que la llei encomana, com a mínim, als funcionaris que presten serveis en les oficines de registre.

En conseqüència, els articles 12.3 i 27.1 de la Llei 39/2015 no són contraris a la Constitució ni a l'Estatut d'autonomia.

D) En aquest punt procedirem a l'anàlisi conjuntament, per una banda, dels articles 13.a i 53.1.a, paràgraf segon, i, per l'altra, de l'article 66.1.f de la Llei 39/2015.

L'article 13.a LPACAP estableix que aquells interessats que tenen capacitat d'obrar, conformement al que disposa l'article 3, són titulars davant les administracions públiques del dret a:

*«Article 13. Drets de les persones en les seves relacions amb les administracions públiques.*

*[...] a) A comunicar-se amb les administracions públiques a través d'un punt d'accés general electrònic de l'Administració.»*

Per la seva part, l'article 53.1.a LPACAP, segon paràgraf, en regular els drets de l'interessat en el procediment administratiu, estableix:

*«Article 53. Drets de l'interessat en el procediment administratiu. [...] Els qui es relacionin amb les administracions públiques a través de mitjans electrònics tenen dret a consultar la informació a què es refereix el paràgraf anterior, en el punt d'accés general electrònic de l'Administració, que funciona com un portal d'accés. S'entén complerta l'obligació de l'Administració de facilitar còpies dels documents continguts en els procediments mitjançant la posada a disposició de les còpies en el punt d'accés general electrònic de l'Administració competent o en les seues electròniques que corresponguin.»*

El Govern argumenta que els dos preceptes reproduïts, i també l'article 66.1.f, poden incidir en la competència de la Generalitat per determinar l'organització de la seva Administració, prevista a l'article 150 EAC, ja que «sota l'aparença de reconeixement d'un dret a les persones que es relacionen a les administracions i els interessats, incorporen respecte a totes les administracions públiques el sistema establert per l'Administració estatal, en el Reial decret 1671/2009, que centralitza les comunicacions mitjançant un únic punt d'accés electrònic».

En primer terme, hem de dir que el punt d'accés general electrònic ja es preveia a l'article 8.2.b de la Llei 11/2007, però limitat a l'àmbit de l'Administració general de l'Estat. La previsió d'un punt d'accés general de l'Administració que fa la Llei 39/2015 té el seu correlat en la Llei 40/2015, que en el seu article 39 el defineix com «el punt d'accés electrònic la titularitat del qual correspongui a una Administració Pública, organisme públic o entitat de dret públic que permet l'accés a través d'internet a la informació publicada i, si s'escau, a la seu electrònica corresponent». Aquest portal d'internet es configura com un element comú per a totes les administracions públiques d'allò que s'ha d'entendre per portal oficial on es publica la informació d'interès públic per al ciutadà. A més, el portal funciona com la seu electrònica a través de la qual els administrats poden realitzar les seves actuacions davant de les administracions públiques i accedir als procediments que tramiten i en els quals siguin part interessada.

En segon terme, i vinculat a l'anterior, hem d'entendre que mentre l'article 13.a reconeix un dret genèric a tots els interessats de comunicar-se amb les administracions públiques a través d'aquest punt d'accés general electrònic, l'article 53.1.a, paràgraf segon, conté un dret específic aplicable només a qui ja és part d'un procediment administratiu concret al qual se li reconeix la possibilitat de consultar la informació corresponent a l'estat de tramitació del procediment, en qualsevol moment, en el punt d'accés general electrònic de l'Administració que funcionarà com a un portal d'accés, entenent-se a més a més que l'Administració resta alliberada de facilitar còpies de documents continguts en els procediments mitjançant la seva posada a disposició en el dit punt d'accés.

Respecte a aquestes previsions, i en una primera lectura dels preceptes, pot semblar que tenen una certa incidència en l'àmbit de l'organització de l'Administració pública, però el cert és que operen més com a garantia d'accés a la informació que la mateixa Llei reconeix a tot interessat i, de forma específica, a qui és part en un procediment administratiu concret i determinat. I és aquest sentit, el de garantia dels interessats en el si d'un procediment, el que, a parer nostre, persegueix la Llei 39/2015 en establir un element comú de suport electrònic per relacionar-se amb l'Administració. Aquesta regulació

no afecta en sentit estricte a la configuració de l'estructura orgànica de l'aparell administratiu que integra qualsevol Administració pública, ni determina en cap cas quins són els òrgans i les institucions que el configuren, ja que si així fos el legislador estatal estaria intervenint sobre la potestat d'autoorganització de l'Administració que correspon a les comunitats autònomes, cosa que no succeeix. En conseqüència, entenem que no existeix una vulneració de la potestat d'autoorganització administrativa que correspon a la Generalitat en virtut de l'article 150 EAC.

A més, el dret a conèixer l'estat de tramitació del corresponent procediment per part dels interessats, així com el dret a obtenir còpies, està previst ja a l'article 35.a de la vigent Llei 30/1992, de manera que l'actual paràgraf segon de l'article 53 no fa altra cosa que permetre i habilitar la consulta per via electrònica d'allò que actualment es pot fer presencialment. A més, amb relació al contingut del paràgraf primer de l'article 53.1.a, s'amplia la informació a la qual poden tenir accés els interessats del procediment incorporant el contingut de la comunicació prèvia a la que es refereix l'article 42.4, paràgraf segon, referent al sentit del silenci administratiu, així com la identificació de l'òrgan competent per la seva instrucció.

Pel que fa a l'article 66.1.f LPACAP, que exigeix que totes les sol·licituds que inicien un procediment administratiu continguin l'«[ò]rgan, centre o unitat administrativa a la qual s'adreça i el seu codi d'identificació corresponent» entenem que és, precisament, una cautela que adopta la Llei per tal de garantir l'exercici del dret específic reconegut en l'article 53.1.a, en tant que amb el codi d'identificació la persona interessada podrà conèixer el funcionari responsable de la tramitació del seu expedient i mantenir les relacions pròpies de la seva condició. Aquest dret és, en aquest sentit, una manifestació concreta del dret genèric recollit a l'article 35.b de la LRJPAC quan expressa que tots els ciutadans tenen dret a identificar les autoritats i el personal al servei de les administracions públiques sota la responsabilitat dels quals es tramitin els procediments.

En conseqüència, els articles 13.a; 53.1.a, paràgraf segon, i 66.1.f de la Llei 39/2015 no vulnereu la competència de l'article 150 EAC, i troben empara en l'article 149.1.18 CE.

E) L'article 14.2.e LPACAP exigeix que, en tot cas, estan obligats a relacionar-se a través de mitjans electrònics amb les administracions públiques per realitzar qualsevol tràmit en un procediment administratiu:

*«Article 14. Dret i obligació de relacionar-se electrònicament amb les administracions públiques.*

*[...] e) Els empleats de les administracions públiques per als tràmits i actuacions que efectuïn amb elles per raó de la seva condició d'empleat públic, tal com determini reglamentàriament cada Administració.»*



El Govern considera que aquesta obligació pot incidir en la competència de la Generalitat en matèria de funció pública i de personal al servei de les administracions prevista a l'article 136 EAC.

L'article 14.2.e LPACAP imposa un autèntic deure a tots els empleats públics en exigir que es relacionin per mitjans electrònics amb les administracions públiques per efectuar els tràmits i les actuacions amb elles per raó de la seva condició d'empleat públic, remetent-se al reglament que dicti cada Administració respecte de la forma per fer-ho efectiu.

En aquest sentit, per una banda, l'article 136.1 EAC estableix que correspon a la Generalitat la competència exclusiva sobre el règim estatutari del personal al servei de les administracions públiques catalanes, així com la competència compartida sobre els drets i deures d'aquest personal (apts. *a* i *b*).

Per altra banda, la norma bàsica estatal en matèria de règim estatutari dels empleats públics és la Llei 7/2007, de 12 d'abril, de l'Estatut bàsic de l'empleat públic, que dedica els seus articles 52, 53 i 54 a regular el deures dels empleats públics. Aquesta disposició legal es va dictar a l'empara de l'article 149.1.18 CE, que atribueix a l'Estat la competència exclusiva sobre les bases del règim estatutari dels funcionaris públics, i l'article 149.1.7 CE, que atribueix competència exclusiva sobre legislació laboral, entre d'altres, i la declara aplicable a les comunitats autònomes en tot cas respectant les competències exclusives i compartides en matèria de funció pública i autoorganització que els atribueixen els respectius estatuts d'autonomia, en el marc de la Constitució (disposició final segona).

A parer nostre, tot i estar connectada amb els procediments administratius en què els empleats públics poden ser part, la previsió normativa de l'article 14.2.e de la Llei 39/2015 no s'integra en la matèria «procediment administratiu comú», sinó que s'insereix, en establir un deure per als empleats públics, en l'àmbit material del «règim estatutari» dels funcionaris de les administracions públiques. Hem de recordar que, en aquest concepte, d'acord amb la jurisprudència constitucional, «ha de entendre's compresa, en principi, la normació relativa a la adquisició y pérdida de la condición de funcionario, a las condiciones de promoción de la carrera administrativa y a las situaciones que en ésta puedan darse, a los derechos y deberes y responsabilidades de los funcionarios y a su régimen disciplinario, así como a la creación e integración, en su caso, de cuerpos y escalas funcionariales y al modo de provisión de puestos de trabajo al servicio de las Administraciones públicas» (STC 37/2002, de 14 de febrer, FJ 5).

En aquest àmbit, però, correspon a l'Estat l'establiment de les bases i, per tant, únicament aquells deures que puguin considerar-se materialment bàsics. L'article 14.2.e LPACAP certament amplia els deures dels empleats públics però l'obligació de comunicar-se amb l'Administració per mitjans

electrònics no pot qualificar-se com a mínim comú denominador que garanteix la igualtat de la posició jurídica dels empleats públics en tot el territori. No estem davant d'un deure substantiu que incideixi sobre la dinàmica del vincle funcional amb la respectiva Administració pública, sinó que es tracta d'una exigència adjectiva sobre la forma en què han de practicar-se els tràmits i les actuacions entre els dos subjectes de la relació jurídica, configurada, característicament, com a relació de supremacia especial (STC 93/1984, de 16 d'octubre, FJ 3).

La previsió esmentada, més enllà de la valoració sobre la conveniència d'inserir-se en la Llei 39/2015, pot afectar de manera exclusiva els empleats al servei de l'Administració general de l'Estat, però en aplicar-se també amb caràcter bàsic als empleats de les administracions autonòmiques excedeix de l'àmbit competencial estatal i envaeix la competència de la Generalitat per definir i concretar el règim estatutari dels empleats de l'Administració autonòmica, i, més concretament, sobre el conjunt de deures i obligacions dels seus empleats.

En conseqüència, l'article 14.2.e de la Llei 39/2015 vulnera les competències de la Generalitat de l'article 136.a i.b EAC.

F) Finalment, la disposició addicional segona, estableix que:

«Disposició addicional segona. *Adhesió de les comunitats autònomes i entitats locals a les plataformes i els registres de l'Administració General de l'Estat.* Per complir el que es preveu en matèria de registre electrònic d'apoderaments, registre electrònic, arxiu electrònic únic, plataforma d'intermediació de dades i punt d'accés general electrònic de l'Administració, les comunitats autònomes i les entitats locals es poden adherir voluntàriament i a través de mitjans electrònics a les plataformes i els registres establerts a aquest efecte per l'Administració General de l'Estat. La seva no-adhesió s'ha de justificar en termes d'eficiència de conformitat amb l'article 7 de la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera.

En cas que una comunitat autònoma o una entitat local justifiqui davant el Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques que pot prestar el servei d'una manera més eficient, d'acord amb els criteris que preveu el paràgraf anterior, i opti per mantenir el seu propi registre o plataforma, les administracions esmentades han de garantir que aquest compleix els requisits de l'Esquema Nacional d'Interoperabilitat, l'Esquema Nacional de Seguretat, i les seves normes tècniques de desplegament, de manera que se'n garanteixi la compatibilitat informàtica i la interconnexió, així com la transmissió telemàtica de les sol·licituds, els escrits i les comunicacions que es facin en els seus registres i plataformes corresponents.»

Respecte a aquesta disposició addicional, el sol·licitant centra el seu argument en el fet que només es preveu la no-adhesió voluntària a les plataformes

i els registres estatals si es justifica davant l'Administració estatal que el servei es pot prestar de manera més eficient i si compleix uns requisits d'interoperabilitat, a més de posar de manifest que el fet de dictar-se a l'empara de l'article 149.1.14 CE no s'ajusta a la definició que el Tribunal Constitucional ha efectuat de l'esmentat títol competencial.

En primer terme, i amb relació al rebuig per part del sol·licitant del títol competencial de l'article 149.1.14 CE, ens remetem a allò que hem dit en el fonament jurídic segon pel que fa a descartar els títols competencials dels articles 149.1.13 i .14 CE.

En segon terme, hem de dir que la disposició que examinem preveu expressament que l'adhesió de les comunitats autònomes i els ens locals és voluntària, i exigeix la justificació de la no-adhesió en termes d'eficiència conformement a allò que estableix l'article 7 de la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera. En el cas que no s'hi adhereixin, han de justificar que poden prestar de forma més eficient aquests serveis i que aquest sistema propi garanteix que compleix amb els requisits de l'Esquema Nacional d'Interoperabilitat, l'Esquema Nacional de Seguretat i les normes tècniques de desplegament, de forma que es garanteixi la seva compatibilitat informàtica i interconnexió.

Doncs bé, en la nostra opinió, aquest precepte, tot i afirmar que l'adhesió a les plataformes i els registres estatals és voluntària, estableix realment una obligació d'adhesió únicament excepcional si es justifica que l'ús de mitjans propis és més eficient, en termes d'assignació i d'utilització dels recursos públics, tal i com preveu l'article 7 de la Llei orgànica 2/2012. Com hem afirmat en altres ocasions respecte de preceptes que condicionaven l'exercici de les pròpies competències a justificar les decisions preses en termes d'eficiència, ens trobem davant d'una «limitació desmesurada» (DCGE 8/2014, de 27 de febrer, FJ 3.11.B) que, en aquest cas, vulnera la competència exclusiva de la Generalitat per determinar els mitjans necessaris per exercir les funcions de les administracions públiques catalanes (art. 159.1.a EAC). La disposició addicional segona LPACAP parteix, implícitament, de l'obligatorietat per a la resta d'administracions públiques de l'ús de les plataformes i els registres estatals i aquesta no pot considerar-se ni una regla pròpia del procediment administratiu comú ni una base respectuosa amb la distribució de competències en matèria de règim jurídic de les administracions catalanes, en la mesura que afecta principalment les actuacions administratives *ad intra* i no es projecta sobre els drets i els interessos dels interessats.

Per tant, la disposició addicional segona de la Llei 39/2015 no troba empara en l'article 149.1.18 CE i vulnera l'article 159.1 EAC.

2. En aquest segon apartat, ens correspon l'examen de l'article 44, relatiu a les notificacions infructuoses, i de la disposició addicional tercera, referent a la notificació per mitjà d'un anunci publicat en el *Butlletí Oficial de l'Estat*.

Així, l'article 44 diu:

«Article 44. *Notificació infructuosa.*

Quan els interessats en un procediment siguin desconeguts, s'ignori el lloc de la notificació o bé, un cop aquesta s'hagi intentat, no s'hagi pogut practicar, la notificació s'ha de fer per mitjà d'un anunci publicat al «Butlletí Oficial de l'Estat». Així mateix, prèviament i amb caràcter facultatiu, les administracions poden publicar un anunci al butlletí oficial de la comunitat autònoma o de la província, al tauler d'edictes de l'Ajuntament de l'últim domicili de l'interessat o del consolat o secció consular de l'ambaixada corresponent. Les administracions públiques poden establir altres formes de notificació complementàries a través de la resta de mitjans de difusió, que no exclouen l'obligació de publicar l'anunci corresponent al «Butlletí Oficial de l'Estat».

Per la seva part, la disposició addicional tercera:

«Disposició addicional tercera. *Notificació per mitjà d'anunci publicat al «Butlletí Oficial de l'Estat».*

1. El «Butlletí Oficial de l'Estat» ha de posar a disposició de les diverses administracions públiques un sistema automatitzat de remissió i gestió telemàtica per publicar-hi els anuncis de notificació previstos a l'article 44 d'aquesta Llei i en aquesta disposició addicional. Aquest sistema, que ha de complir el que estableixen aquesta Llei i la seva normativa de desplegament, ha de garantir la celeritat de la publicació i la seva inserció correcta i fidel, així com la identificació de l'òrgan remitent.

2. En els procediments administratius que tinguin una normativa específica, si hi concorren els supòsits que preveu l'article 44 d'aquesta Llei, la pràctica de la notificació s'ha de fer, en tot cas, mitjançant un anunci publicat al «Butlletí Oficial de l'Estat», sense perjudici que prèviament i amb caràcter facultatiu es pugui fer en la forma prevista per la normativa específica esmentada.

3. La publicació al «Butlletí Oficial de l'Estat» dels anuncis a què es refereixen els dos paràgrafs anteriors s'ha d'efectuar sense cap contraprestació econòmica per part dels qui l'hagin sol·licitat.»

El Govern qüestiona l'article 44 LPACAP, i per connexió la disposició addicional tercera, en entendre que l'esmentada regulació priva de qualsevol efecte jurídic les notificacions edictals en el DOGC i, per tant, contradiu l'article 68.5 EAC, que determina l'eficàcia dels actes administratius de la Generalitat. A més, considera que l'article 44 reproduïx l'article 59.5 de la Llei 30/1992, en la redacció donada per la Llei 15/2014, de racionalització

del sector públic i altres mesures de reforma administrativa, que va ser objecte d'un recurs d'inconstitucionalitat per part del Govern fonamentat en l'argument exposat.

En primer terme, com a qüestió prèvia, si efectuem l'anàlisi comparatiu del contingut dels preceptes que ara ens ocupen i el de l'article 59.5 i la disposició addicional vint-i-unena de la Llei 30/1992, en la redacció donada per la Llei 15/2014, podem comprovar que, efectivament, els corresponents preceptes tenen una redacció substancialment equivalent, en el sentit que la regulació de l'actual article 59.5 de la Llei 30/1992 s'integra en l'article 44 LPACAP, i la disposició addicional vint-i-unena introduïda en la Llei 30/1992 s'incorpora en la disposició addicional tercera de la Llei objecte del nostre dictamen. Així, doncs, la Llei 39/2015 assumeix íntegrament la regulació sobre el règim de les notificacions infructuoses, en centralitzar-les mitjançant la publicació en el BOE, i incorpora plenament la nova regulació de les notificacions per mitjà d'un anunci publicat en l'esmentat *Butlletí*.

En segon terme, cal dir que la regulació que examinem va ser objecte del nostre DCGE 24/2014, FJ 3 (amb caràcter previ a la interposició per part del Govern del recurs d'inconstitucionalitat 3447-2015), i, per tant, ens hi remetem íntegrament i, en nom de la brevetat, farem aquí una sinopsi del seu contingut.

Així, vam exposar el règim de les notificacions administratives contingut en els articles 58, 59 i 60 LRJPAC i en l'article 58 de la Llei 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques a Catalunya, així com allò previst en els articles 1, 2 i 3 de la Llei 2/2007, de 5 de juny, del *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, i posteriorment es va examinar breument el cànon de constitucionalitat sobre el procediment administratiu comú. Consegüentment, portant a col·lació aquí els arguments exposats en l'esmentat Dictamen, hem de dir que l'Estat no pot exercir una *vis* atractiva sobre qualsevol procediment administratiu específic, ja que la mateixa doctrina jurisprudencial (citant, per totes, la STC 50/1999, FJ 7) és concloent quan diu que si la competència legislativa sobre una matèria ha estat atribuïda a una comunitat autònoma, competeix també a aquesta l'aprovació de les normes de procediment destinades a executar-la, sens perjudici que s'hagin de respectar les regles bàsiques del procediment administratiu comú establertes per l'Estat a l'empara de l'article 149.1.18 CE.

En el cas concret de l'article 44 LPACAP (que es correspon amb el vigent article 59.5 LRJPAC), la publicació en el BOE és la que determina el moment en què s'entén practicada la notificació amb els consegüents efectes jurídics, atribuint a la publicació en els diaris oficials de les comunitats autònomes un caràcter merament facultatiu i, per tant, prescindible. En el Dictamen 24/2014, afirmàvem que «sembla clar que l'apartat 5 de l'article 59 LRJPAC estableix un nou tràmit en el procediment administratiu bàsic, que consisteix en atribuir

al BOE la publicació centralitzada de les notificacions que no s'hagin pogut comunicar formalment», i que determina l'eficàcia de la notificació, de manera que s'imposa a totes les administracions públiques «una obligació inexcusable i insubstituïble, i no diferenciant per raó de la matèria competencial» (FJ 3). A partir d'aquesta anàlisi del precepte vam concloure que aquesta obligació «no s'adiu amb el concepte de la noció bàsica del «procediment administratiu comú» determinar el mitjà tècnic concret (el BOE) per tal que aquesta publicació produeixi els corresponents efectes jurídics, cosa que correspon decidir a la Generalitat a l'empara de les competències de desenvolupament normatiu previstes en l'article 159.1.c EAC» (ibídem).

L'argumentació anterior és enterament traslladable a l'article 44 i la disposició addicional tercera de la Llei 39/2015. La previsió indiscriminada i generalitzada per a tots els procediments sectorials que únicament la publicació de la notificació en el BOE té els efectes jurídics corresponents, privant a la publicació en el DOGC de tota eficàcia jurídica, suposa una vulneració de les competències de la Generalitat en la mesura que en aquells àmbits materials on el tipus de competència estatutària ho permeti (en particular, en els de competència exclusiva) correspon a la Generalitat determinar el mitjà tècnic a través del qual la publicació de les notificacions infructuoses tenen plena eficàcia jurídica.

En conseqüència, l'article 44 i l'apartat 2 de la disposició addicional tercera de la Llei 39/2015 vulneren les competències de la Generalitat previstes a l'article 159.1.c EAC i no troben empara en l'article 149.1.18 CE. Així mateix, no són conformes amb l'article 68.5 EAC, quan neguen eficàcia jurídica a les notificacions dels actes administratius de la Generalitat publicats al DOGC.

3. El tercer bloc de preceptes qüestionats pel Govern regulen diferents tràmits concrets del procediment administratiu, i es refereixen a l'inici del procediment d'ofici mitjançant denúncia (art. 62); el procediment administratiu sancionador (art. 55.2; 64; 89 i 90), i els informes i dictàmens en el procediment de responsabilitat patrimonial de les administracions públiques (art. 81). Atesa la densitat de tots aquests preceptes, hem optat per identificar l'objecte de la regulació de cadascun esmentant la seva rúbrica, hem procedit a descriure aquells aspectes que es consideren més rellevants per dur a terme la projecció del paràmetre i, quan s'ha cregut convenient, se n'ha reproduït el text íntegre.

A) L'article 62 LPACAP regula l'inici del procediment per denúncia en els termes següents:

«Article 62. *Inici del procediment per denúncia.*

1. S'entén per denúncia, l'acte pel qual qualsevol persona, en compliment o no d'una obligació legal, posa en coneixement d'un òrgan administratiu l'existèn-

cia d'un fet determinat que pugui justificar la iniciació d'ofici d'un procediment administratiu.

2. Les denúncies han d'expressar la identitat de la persona o persones que les presenten i el relat dels fets que es posen en coneixement de l'Administració. Quan els fets esmentats puguin constituir una infracció administrativa, han de recollir la data de la seva comissió i, quan sigui possible, la identificació dels presumptes responsables.

3. Quan la denúncia invoqui un perjudici en el patrimoni de les administracions públiques, la no-iniciació del procediment ha de ser motivada i s'ha de notificar als denunciants la decisió de si s'ha iniciat o no el procediment.

4. Quan el denunciant hagi participat en la comissió d'una infracció d'aquesta naturalesa i hi hagi altres infractors, l'òrgan competent per resoldre el procediment ha d'eximir el denunciant del pagament de la multa que li correspondria o un altre tipus de sanció de caràcter no pecuniari, quan sigui el primer a aportar elements de prova que permetin iniciar el procediment o comprovar la infracció, sempre que en el moment que s'aportin no es disposi d'elements suficients per ordenar-la i es repari el perjudici causat.

Així mateix, l'òrgan competent per resoldre ha de reduir l'import del pagament de la multa que li correspondria o, si s'escau, la sanció de caràcter no pecuniari, quan, encara que es compleixi alguna de les condicions anteriors, el denunciant faciliti elements de prova que aportin un valor afegit significatiu respecte d'aquells de què es disposi. En tots dos casos és necessari que el denunciant cessi en la participació de la infracció i no hagi destruït elements de prova relacionats amb l'objecte de la denúncia.

5. La presentació d'una denúncia no confereix, per si sola, la condició d'interessat en el procediment.»

Amb relació al procediment administratiu sancionador, l'article 55.2 LPACAP determina que les actuacions prèvies s'orientaran a determinar, amb la major precisió possible, els fets, susceptibles de motivar la incoació del procediment, la identificació de la persona o les persones que puguin resultar responsables i les circumstàncies rellevants que concorrin en uns i altres, Afegeix que les actuacions prèvies han de ser realitzades pels òrgans que tinguin funcions d'investigació, indagació i inspecció en la matèria i, si no n'hi ha, per la persona o l'òrgan administratiu que determini l'òrgan competent per iniciar o resoldre el procediment.

Per la seva part, l'article 64 LPACAP regula l'acord d'iniciació del procediment, i, de forma especial, l'apartat 2 estableix el contingut mínim d'aquest tràmit, que ha d'incloure: la identificació de la persona o persones presumptament responsables; els fets que motiven la incoació, la seva qualificació i les sancions que puguin correspondre; la identificació de l'instructor i, si s'escau, del secretari del procediment, així com la norma que atribueixi la dita compe-

tència; la indicació que el presumpte responsable reconegui la seva responsabilitat; les mesures provisionals que s'hagin adoptat per l'òrgan competent per iniciar el procediment i, finalment, la indicació dels drets processals mínims, com ara el dret a formular al·legacions i els seus terminis i la constància del fet que si no s'efectuen aquestes sobre l'acord d'iniciació en el termini previst, aquest es considerarà com a proposta de resolució si conté un pronunciament concret sobre la responsabilitat imputada.

L'article 89 LPACAP regula la proposta de resolució en els termes següent:

*«Article 89. Proposta de resolució en els procediments de caràcter sancionador.*

1. L'òrgan instructor ha de resoldre la finalització del procediment, amb arxivament de les actuacions, sense que sigui necessària la formulació de la proposta de resolució, quan en la instrucció del procediment es posi de manifest que es dona alguna de les circumstàncies següents:

- a) La inexistència dels fets que puguin constituir la infracció.
- b) Quan els fets no estiguin acreditats.
- c) Quan els fets provats no constitueixin, de manera manifesta, una infracció administrativa.
- d) Quan no existeixi o no s'hagi pogut identificar la persona o persones responsables o bé apareguin exemptes de responsabilitat.
- e) Quan es conclougui, en qualsevol moment, que la infracció ha prescrit.

2. En el cas de procediments de caràcter sancionador, una vegada concloua la instrucció del procediment, l'òrgan instructor ha de formular una proposta de resolució que ha de ser notificada als interessats. La proposta de resolució ha d'indicar la posada de manifest del procediment i el termini per formular al·legacions i presentar els documents i les informacions que es considerin pertinents.

3. En la proposta de resolució s'han de fixar de manera motivada els fets que es considerin provats i la seva qualificació jurídica exacta, s'ha de determinar la infracció que, si s'escau, aquells constitueixen, la persona o persones responsables i la sanció que es proposi, la valoració de les proves practicades, en especial les que constitueixen els fonaments bàsics de la decisió, així com les mesures provisionals que, si s'escau, s'hagin adoptat. Quan la instrucció conclougui la inexistència d'infracció o responsabilitat i no es faci ús de la facultat prevista a l'apartat primer, la proposta ha de declarar aquesta circumstància.»

L'article 90 LPACAP regula les especialitats de la resolució en els procediments sancionadors en els termes següents:

*«Article 90. Especialitats de la resolució en els procediments sancionadors.*

1. En el cas de procediments de caràcter sancionador, a més del contingut que preveuen els dos articles anteriors, la resolució ha d'incloure la valoració de les proves practicades, en especial les que constitueixen els fonaments bàsics



de la decisió, ha de fixar els fets i, si s'escau, la persona o persones responsables, la infracció o infraccions comeses i la sanció o sancions que s'imposen, o bé la declaració de no-existència d'infracció o responsabilitat.

2. En la resolució no es poden acceptar fets diferents dels determinats en el curs del procediment, independentment de la seva valoració jurídica diferent. No obstant això, quan l'òrgan competent per resoldre consideri que la infracció o la sanció revesteixen més gravetat que la determinada a la proposta de resolució, s'ha de notificar a l'inculpat perquè aporti totes les alegacions que consideri convenients en el termini de quinze dies.

3. La resolució que posi fi al procediment ha de ser executiva quan no sigui possible interposar-hi cap recurs ordinari en via administrativa, i en la resolució es poden adoptar les disposicions cautelars necessàries per garantir-ne l'eficàcia mentre no sigui executiva i que poden consistir en el manteniment de les mesures provisionals que si s'escau s'hagin adoptat. Quan la resolució sigui executiva, es pot suspendre cautelarment, si l'interessat manifesta a l'Administració la seva intenció d'interposar un recurs contenciós administratiu contra la resolució ferma en via administrativa. La suspensió cautelar esmentada finalitza quan:

a) Hagi transcorregut el termini legalment previst sense que l'interessat hagi interposat un recurs contenciós administratiu.

b) L'interessat, tot i haver interposat un recurs contenciós administratiu:

1r No hagi sol·licitat en el mateix tràmit la suspensió cautelar de la resolució impugnada.

2n L'òrgan judicial es pronunciï sobre la suspensió cautelar sol·licitada, en els termes que s'hi preveuen.

4. Quan les conductes sancionades hagin causat danys o perjudicis a les administracions i la quantia destinada a indemnitzar aquests danys no hagi quedat determinada en l'expedient, s'ha de fixar mitjançant un procediment complementari, la resolució del qual és executiva immediatament. Aquest procediment és susceptible de terminació convencional, però ni aquesta ni l'acceptació per part de l'infractor de la resolució que es pugui dictar impliquen el reconeixement voluntari de la seva responsabilitat. La resolució del procediment posa fi a la via administrativa.»

Respecte del procediment de responsabilitat patrimonial de les administracions públiques, l'article 81 LPACAP regula la sol·licitud d'informes i dictàmens. L'apartat primer exigeix la sol·licitud d'informe al servei el funcionament del qual hagi ocasionat la presumpta lesió indemnitzable, i el termini per emetre'l no pot excedir els deu dies. L'apartat segon determina que en les indemnitzacions reclamades de quantia igual o superior a 50.000 € o a la que estableixi la legislació autonòmica, així com en aquells casos que estableixi la Llei orgànica 3/1980, de 22 d'abril, del Consell d'Estat, cal demanar dictamen a aquest òr-

gan o a l'òrgan autònom anàleg. El dictamen s'ha d'emetre en el termini de dos mesos i s'ha de pronunciar sobre diferents aspectes, com ara l'existència o no de relació de causalitat entre el funcionament del servei públic i la lesió produïda, la valoració del dany, i la quantia i el mode de la indemnització. Finalment, l'apartat tercer conté una clàusula específica respecte de la responsabilitat patrimonial per al funcionament de l'Administració de justícia, consistent en exigir un informe preceptiu al Consell General del Poder Judicial.

B) En relació amb tots aquests preceptes, el Govern, en la seva sol·licitud, considera objectable el fet que el legislador hagi passat a tractar el procediment sancionador i el de responsabilitat patrimonial com a simples especialitats del procediment comú. Afegeix que el seu grau de detall impedeix a la Generalitat el desplegament de les especialitats procedimentals, i per argumentar--ho s'empara en les crítiques abocades en el corresponent dictamen del Consell d'Estat. Considera que la prova d'aquest grau de detall és el fet que la mateixa disposició derogatòria de la Llei deroga expressament els reglaments que regulen tant el procediment de responsabilitat patrimonial (RD 429/1993, de 26 de març) com el del procediment administratiu sancionador (RD 1398/1993, de 4 d'agost).

A més a més, pel que fa al procediment sancionador, entén el peticionari que el fet que la LPACAP incorpori les previsions d'un reglament que només tenia per objecte la regulació del procediment en aquelles matèries en les quals l'Estat disposava de competències estaria limitant la capacitat de les comunitats autònomes per establir, a partir dels principis propis del procediment sancionador i de la definició de procediment administratiu comú, les especialitats del procediment sancionador en els àmbits materials de la seva competència.

C) Respecte al retret genèric que conté la mateixa sol·licitud, sobre el nou tractament donat per la LPACAP als procediments esmentats, hem de dir que, efectivament, el legislador ha optat, en contrast amb la LRJPAC, per un canvi substancial amb relació al disseny del procediment administratiu comú, és a dir, de l'estructura general de l'*iter* procedimental a què han d'ajustar-se totes les administracions públiques en tots els seus procediments.

Efectivament, la Llei 39/2015 regula en el seu títol VI sota la rúbrica «De les disposicions generals sobre els procediments administratius», els tràmits que integren l'*iter* procedimental comú. Això significa que, a més a més d'aquest conjunt de tràmits, poden preveure-se'n d'altres, fora d'aquesta regulació, que no estan directament afectats per la qualificació de «procediment comú», i sobre els quals precisament poden les comunitats autònomes exercir les seves competències, com succeeix en els procediments especials *ratione materiae*. En relació amb el procediment sancionador, la mateixa exposició de motius de la LRJPAC (apt. 14) afirma que en el títol IX es regulen els principis

als quals s'ha de sotmetre l'exercici de la potestat sancionadora i reconeix que «[t]odos ellos se consideran básicos al derivar de la Constitución y garantizar a los administrados un tratamiento común ante las Administraciones Públicas, mientras que el establecimiento de los procedimientos materiales concretos es cuestión que afecta a cada Administración Pública en el ejercicio de sus competencias».

Per la seva banda, la LPACAP, objecte del nostre Dictamen, incorpora en el seu títol IV, sota la rúbrica «De les disposicions sobre el procediment administratiu comú», nous tràmits que fins ara podien entendre's com a no integrants del «procediment administratiu comú». Així, donant compliment a l'article 1, apartat primer, preveu de forma expressa alguns tràmits concrets del procediment sancionador, com són el relatiu a les actuacions prèvies (art. 55.2); l'acord d'iniciació de l'expedient (art. 64); la proposta de resolució (art. 89) i, finalment, la resolució (art. 90). Regula, també, la denúncia com a una de les formes d'iniciació d'ofici dels procediments administratius sancionadors. I, pel que fa al procediment de responsabilitat patrimonial, conté la sol·licitud d'informes i dictàmens, i les especialitats de la resolució (art. 91). Tots aquests tràmits, com diem, que no formen part del «procediment administratiu comú» en l'àmbit de la LRJPAC i es troben regulats per via reglamentària són ara, per disposició del legislador estatal, part integrant d'aquest, en virtut del títol competencial de l'article 149.1.18 CE.

En aquest sentit, la jurisprudència constitucional ha determinat que el «diseño del «procedimiento administrativo común», esto es, de esa estructura general del íter procedimental a que deben ajustarse todas las Administraciones públicas en todos sus procedimientos (STC 227/1988) es competencia exclusiva del Estado», i afegeix:

«y derivado de lo anterior, que en esa tarea el Estado goza de libertad, pues con respecto a los principios que la propia Constitución le impone, como pueden ser el acatamiento de las garantías del art. 24.2 CE en la regulación del procedimiento administrativo sancionador (por todas, STC 18/1981, de 8 de junio), la eficacia de la Administración ex art. 103.1 CE, o la garantía de la audiencia del interesado «cuando proceda» de acuerdo con el art. 105.c) CE, aquél puede optar por varios modelos posibles.» (STC 166/2014, FJ 5.b)

El Tribunal Constitucional reconeix un marge de lliure configuració al legislador estatal a l'hora de determinar el contingut del procediment administratiu comú, de manera que aquesta noció no pot entendre's com a inalterable, sinó que la seva concreció legislativa pot variar segons la voluntat del legislador, sempre que respecti els límits derivats de la Constitució. En aquest context, cal recordar que, dins de la definició de les bases, el Tribunal Constitucional ha declarat que «nada impide que el legislador de lo básico pueda modificar

el contenido de lo formalmente calificado como tal» (STC 235/2000, de 5 d'octubre, FJ 9).

Doncs bé, de l'examen dels articles 55.2, 62, 64, 89 i 90 LPACAP referents al procediment sancionador, imbricats tots ells en la regulació legal com a «procediment administratiu comú», podem verificar que tenen una relació directa amb les garanties de l'interessat derivades dels articles 24.2 i 105.c CE, ja que pretenen garantir la constància en els diferents tràmits que formen l'expedient administratiu de les dades i informacions mínimes i necessàries sobre les quals giren les tasques d'indagació de l'Administració pública o la concreció de les causes d'imputabilitat de l'interessat, com poden ser, a títol il·lustratiu, que no exhaustiu: la identificació dels fets constitutius d'infracció; la concreció de les persones responsables; la qualificació dels fets constitutius d'infracció; la determinació dels òrgans administratius competents per instruir i per resoldre el procediment; el dret a formular al·legacions; el dret d'audiència; la valoració dels fets, o l'adopció de mesures provisionals.

A més, aquesta regulació no suposa un obstacle o un impediment perquè les comunitats autònomes puguin regular tràmits addicionals als establerts per la LPACAP encaminats a reforçar les garanties dels interessats en el procediment sancionador o les especialitats procedimentals que es considerin convenients ajustades als diferents àmbits materials sobre els quals tinguin competència. En el supòsit que examinem, resulta evident que la competència sobre el procediment comú que exerceix l'Estat no afecta l'organització interna de les comunitats autònomes, considerada aquesta com a límit material de la competència estatal, perquè en cap dels articles esmentats s'assenyalen «los órganos competentes para determinados trámites como por ejemplo la presentación de solicitudes (STC 190/2000, de 13 de julio, FJ 11.a), o imponiendo órganos estatales de control frente a los propios de las Comunidades Autónomas, como puedan ser el Consejo de Estado [...] o la Intervención General del Estado [...], o, en general, establecer una regla competencial «específica en la materia» (STC 94/2013, de 23 de abril), pues lo que sí tienen éstas reservado es la regulación de las «normas ordinarias de tramitación» del procedimiento» (STC 166/2014, FJ 5.c).

Els mateixos arguments poden aplicar-se respecte del contingut de l'article 81, referent a la sol·licitud de dictàmens i informes en matèria de responsabilitat patrimonial, en el sentit que aquest tràmit es configura com a «comú», i, consegüentment, forma part de l'*iter* procedimental a què han d'ajustar-se totes les administracions públiques. En aquest cas, a això anterior hem d'afegir el fet que la regulació continguda en l'esmentat article és idèntica a la continguda en els articles 10 i 12 del Reial decret 429/1993, de 26 de març, pel qual s'aprova el reglament dels procediments de les administracions pú-

bliques en matèria de responsabilitat patrimonial, que, precisament, en el seu article 1, un cop expressa que la responsabilitat patrimonial es farà efectiva «de acuerdo con [...] los procedimientos establecidos en este Reglamento», el declara d'aplicació als «procedimientos que inicien, instruyan y resuelvan todas las Administraciones públicas [...] sin perjuicio de las especialidades procedimentales que, con respeto a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y a este Reglamento, establezcan las Comunidades Autónomas que tengan asumidas competencias normativas en materia de responsabilidad patrimonial». Per tant, la Generalitat no veu en aquests termes limitat l'exercici de la competència de l'article 159.1.c EAC per fixar-ne les especialitats procedimentals que cregui convenient.

En conseqüència, els articles 55.2; 62; 64; 81; 89 i 90, i per connexió l'article 1, paràgraf primer, de la Llei 39/2015 no són contraris a la Constitució ni a l'Estatut d'autonomia.

4. En aquest apartat ens correspon examinar els dos preceptes sol·licitats pel Govern en l'àmbit del títol VI de la LPACAC, que regula «De la iniciativa legislativa i de la potestat per a dictar reglaments i altres disposicions», i que són l'article 129.4, relacionat amb l'article 1, apartat segon, i l'article 132.

L'article 129.4 LPACAP estableix el següent:

«Article 129. *Principis de bona regulació.* [...]

4. A fi de garantir el principi de seguretat jurídica, la iniciativa normativa s'ha d'exercir de manera coherent amb la resta de l'ordenament jurídic, nacional i de la Unió Europea, per generar un marc normatiu estable, previsible, integrat, clar i de certesa, que en faciliti el coneixement i la comprensió i, en conseqüència, l'actuació i la presa de decisions de les persones i empreses. Quan en matèria de procediment administratiu la iniciativa normativa estableixi tràmits addicionals o diferents als que preveu aquesta Llei, aquests han de ser justificats atenent la singularitat de la matèria o els fins perseguits per la proposta. Les habilitacions per al desplegament reglamentari d'una llei han de ser conferides, amb caràcter general, al Govern o Consell de Govern respectiu. L'atribució directa als titulars dels departaments ministerials o de les conselleries del Govern, o a altres òrgans dependents o subordinats d'aquests, té caràcter excepcional i s'ha de justificar en la llei habilitadora. Les lleis poden habilitar directament autoritats independents o altres organismes que tinguin atribuïda aquesta potestat per aprovar normes en desplegament o aplicació d'aquestes, quan la naturalesa de la matèria així ho exigeixi.»

Per la seva part, l'article 1, apartat segon, estableix que «[n]omés mitjançant una llei, quan sigui eficaç, proporcionat i necessari per assolir les finalitats pròpies del procediment, i de manera motivada, es poden incloure trà-

mits addicionals o diferents dels que preveu aquesta Llei. Es poden establir reglamentàriament especialitats del procediment referides als òrgans competents, terminis propis del procediment concret per raó de la matèria, formes d'iniciació i terminació, publicació i informes que s'han de sol·licitar».

En darrer terme, l'article 132 LPACAP regula la planificació normativa en els termes següents:

«Article 132. *Planificació normativa.*

1. Anualment, les administracions públiques han de fer públic un pla normatiu que contingui les iniciatives legals o reglamentàries que s'hagin d'elevat per a la seva aprovació l'any següent.
2. Una vegada aprovat, el pla anual normatiu s'ha de publicar al portal de la transparència de l'Administració pública corresponent.»

El Govern, en la seva sol·licitud, comença criticant el caràcter superflu dels articles 127, 128 i 131, i formula el retret que els articles 129 i 130, quan regulen els principis de bona regulació, no suposen cap novetat perquè ja s'estableixen de forma similar en la Llei 2/2011, de 4 de març, d'economia sostenible. Sí que demana, però, el nostre parer consultiu sobre els articles reproduïts anteriorment, argumentant que van més enllà de la simple enunciació d'uns principis ja que imposen, en matèria de procediment administratiu, quin ha de ser el sistema de fonts en la regulació dels tràmits que es puguin establir en les diferents especialitats procedimentals i limiten la capacitat de la Generalitat per determinar en quines circumstàncies es pot habilitar un òrgan diferent del Govern per exercir la potestat reglamentària. A més, considera que la reserva de llei derivada de la mateixa Constitució, específicament en matèria de procediment administratiu de l'article 105.c, és un principi adreçat a l'Estat i a les comunitats autònomes i, per tant, correspon a la Generalitat, i no a la legislació estatal, la determinació i aplicació d'aquest principi constitucional. I, finalment, respecte de l'article 132, entén que condiona la iniciativa legislativa del Govern i la potestat reglamentària.

En primer terme, per donar complida resposta a la sol·licitud, hem de portar a col·lació en aquest apartat la regulació continguda en l'article 68 EAC, que, entre altres aspectes, té també una clara connexió amb l'àmbit material del procediment administratiu. Efectivament, l'article 68 EAC porta com a rúbrica «Funcions, composició, organització i cessament», referit al Govern, i sistemàticament s'ubica en el capítol III del títol II de l'Estatut d'autonomia, que regula les institucions de la Generalitat. A l'efecte d'aquest Dictamen, només interessa l'examen dels apartats primer i cinquè de l'esmentat article.

Per una banda, l'apartat primer estableix que «[e]l Govern és l'òrgan superior col·legiat que dirigeix l'acció política i l'Administració de la Generalitat» i tot seguit afegeix que «[e]xerceix la funció executiva i la potestat reglamentària

d'acord amb aquest Estatut i les lleis». Per altra banda, l'apartat cinquè estableix que «[e]ls actes, les disposicions generals i les normes que emanen del Govern o de l'Administració de la Generalitat han d'ésser publicats en el *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*. Aquesta publicació és suficient, a tots els efectes, per a l'eficàcia dels actes i per a l'entrada en vigor de les disposicions generals i les normes».

El precepte esmentat, pel que ara pertoca, es remet al mateix Estatut i a la llei pel que fa a la regulació de l'exercici de la potestat reglamentària. En aquest sentit, la regulació de l'exercici d'aquesta potestat inclou amb caràcter general els aspectes següents: la determinació dels òrgans administratius que poden exercir aquesta atribució; la concreció del procediment administratiu per a l'elaboració de les disposicions reglamentàries; la forma jurídica que han d'adoptar aquestes i, finalment, els seus requisits de validesa i eficàcia.

Doncs bé, en el nostre DCGE 5/2014, de 14 de febrer (FJ 2.3 D) vam dir que «del principi d'autonomia política es deriva la potestat de les comunitats autònomes per aprovar les seves pròpies normes a través del procediment del qual s'hagin dotat, com a expressió en aquest cas de l'autonomia institucional de què disposen». En el mateix Dictamen, citàvem la jurisprudència constitucional d'acord amb la qual les comunitats autònomes «[e]n el ejercicio de su autonomía, pueden orientar su acción de gobierno en función de una política propia [...] aunque en tal acción de gobierno no puedan hacer uso sino de aquellas competencias que específicamente le están atribuidas», que «[d] entro de ellas está sin duda la necesaria para fijar la «organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno»» (STC 35/1982, de 14 de juny, FJ 6), i conclouem que, «des d'una perspectiva funcional, l'autonomia política es concreta en el fet que les comunitats autònomes exerceixen funcions legislatives i reglamentàries».

Conseqüentment, en el règim i el funcionament del Govern, com a matèria reservada a la llei (art. 68.3 EAC), s'integra el procediment per a l'exercici de la potestat de la Generalitat per aprovar les seves pròpies normes, sempre d'acord amb les regles comunes sobre procediment establertes per l'Estat, en virtut de la competència d'aquest derivada de l'article 149.1.18 CE en matèria de bases de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú. En aquest sentit, dins d'aquesta esfera d'autonomia institucional, derivada de l'autonomia política, radica la potestat de la Generalitat per dictar les disposicions adients sobre el procediment d'aprovació de les seves pròpies disposicions.

L'article 129.4 de la Llei 39/2015, en el seu primer paràgraf, conté una clàusula genèrica aplicable a l'exercici de la iniciativa normativa, d'acord amb el principi constitucional de seguretat jurídica de l'article 9.3 CE, en determinar que aquella s'ha d'exercir «de manera coherent amb la resta de l'ordenament

jurídic, nacional i de la Unió Europea, per generar un marc normatiu estable, previsible, integrat, clar i de certesa, que en faciliti el coneixement i la comprensió»; i, per tant, l'apartat esmentat l'hem d'entendre com una concreció d'aquell principi constitucional al qual estan sotmeses totes les administracions públiques. És, en definitiva, un apartat que és plasmació del principi general de seguretat jurídica de l'article 9.3 CE.

El paràgraf segon exigeix la justificació de la iniciativa normativa quan estableixi tràmits addicionals o distints dels previstos en la mateixa LPACAP «atenent a la singularitat de la matèria o als fins perseguits per la proposta». Aquest precepte s'ha de posar en relació amb l'article 1, apartat 2, que estableix la reserva de llei respecte a la inclusió de tràmits addicionals o diferents dels previstos per la mateixa LPACAP, quan «sigui eficaç, proporcionat i necessari per assolir les finalitats pròpies del procediment», exigint-ne la seva motivació. Doncs bé, entenem que aquesta previsió vulnera la competència de la Generalitat ex article 159.1.c EAC, ja que, conformement amb la doctrina jurisprudencial, poden existir regles especials de procediment aplicables a la realització de cada activitat material (procediments especials *ratione materiae*), la regulació de les quals correspondrà a l'Estat o a les comunitats autònomes segons quina sigui la matèria substantiva prevalent sobre la qual es projecta el dit procediment, de manera que «cuando la competencia legislativa sobre la materia ha sido atribuida a una Comunidad Autónoma, a ésta cumple también la aprobación de las normas de procedimiento administrativo destinadas a ejecutarla, si bien deberán respetarse en todo caso las reglas del procedimiento establecidas en la legislación del Estado dentro del ámbito de sus competencias» (STC 166/2014, FJ 4). La previsió que conté l'article 129.4, paràgraf segon, i la previsió esmentada de l'article 1, apartat segon, ambdós de la Llei 39/2015, no troben empara en la noció de «procediment administratiu comú», que deriva de l'article 149.1.18 CE.

A més d'això anterior, resulta evident, a parer nostre, que el fet que sigui la mateixa LPACAP la que exigeixi una llei per a la inclusió i la determinació dels tràmits «addicionals o diferents» incideix directament sobre l'autonomia política de la Generalitat ex article 68.1 EAC, ja que condiciona l'exercici de la potestat legislativa de la Generalitat i, alhora, la priva de la seva legítima opció per adoptar la disposició normativa que cregui més convenient per regular-ne aquests tràmits, sigui aquesta una llei o una disposició reglamentària.

Respecte al paràgraf tercer del mateix apartat 4 de l'article 129 LPACAP, hem de dir que, també, s'està incidint de forma directa en l'autonomia política de la Generalitat quan fixa, com a criteri general, que l'atribució directa de la potestat de desplegament reglamentari en favor dels titulars de les conselleries del Govern o a favor d'altres òrgans subordinats o dependents s'hagi de justificar en la llei d'habilitació i hagi de ser excepcional. En aquest cas, el que



fa el legislador estatal és incidir en un doble nivell sobre l'exercici de la potestat reglamentària del Govern de la Generalitat, com a manifestació de l'autonomia política: per una banda, determinant quins són els òrgans de l'Administració autonòmica que poden exercir la potestat reglamentària; per l'altra, exigint uns requisits addicionals, de caràcter formal i material, com són la necessària justificació en la mateixa llei d'habilitació i el fet que tingui caràcter excepcional.

A una conclusió anàloga podem arribar respecte de la previsió de l'article 132 de la Llei 39/2015, en què es regula la planificació normativa de les administracions públiques. En aquest sentit, el precepte preveu que totes les administracions públiques elaborin un pla normatiu que contingui les iniciatives legals i reglamentàries que s'hagin d'aprovar l'any següent, exigint la seva publicació en el portal de la transparència de l'Administració corresponent. Doncs bé, en aquest supòsit, la mateixa previsió d'una planificació normativa suposa una afectació directa a l'autonomia política que assoleix el seu nivell màxim, ja que s'exigeix, no sols la previsió de disposicions reglamentàries, sinó, i sobretot, la previsió de les iniciatives legislatives que el Govern ha de presentar davant el Parlament, aspecte aquest que suposa condicionar la política del Govern en l'exercici de la seva tasca d'impuls legislatiu.

La Generalitat, en ús de la seva autonomia política, ha regulat els òrgans i les condicions d'exercici de la potestat reglamentària en els articles 39 a 41 de la Llei 13/2008, de 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern, i també el procediment administratiu per a l'elaboració de les disposicions reglamentàries (títol IV de la Llei 26/2010).

En conseqüència, l'article 129.4, paràgraf segon, i l'article 1, apartat 2, en l'incís «[n]omés mitjançant una llei, quan sigui eficaç, proporcionat i necessari per assolir les finalitats pròpies del procediment, i de manera motivada, es poden incloure tràmits addicionals o diferents dels que preveu aquesta llei», de la Llei 39/2015, no troben empara en l'article 149.1.18 CE i vulnereu les competències de la Generalitat de l'article 159.1.c EAC.

Així mateix, l'article 129.4, paràgraf tercer, en l'incís «[l]atribució directa als titulars dels departaments ministerials o de les conselleries del Govern, o a altres òrgans dependents o subordinats d'aquests, té caràcter excepcional i s'ha de justificar en la llei habilitadora», i l'article 132 de la Llei 39/2015 vulnereu els articles 68.1 i 150 EAC.

5. Ara ens pertoca examinar la disposició addicional cinquena, relativa a l'actuació administrativa dels òrgans constitucionals de l'Estat i dels òrgans legislatius i de control autonòmics. Aquesta disposició estableix el següent:

«Disposició addicional cinquena. *Actuació administrativa dels òrgans constitucionals de l'Estat i dels òrgans legislatius i de control autonòmics.* L'actuació administrativa dels òrgans competents del Congrés dels Diputats, del Senat,

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

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

Respecte d'aquest retret, hem d'indicar que, segons el nostre parer, la disposició addicional en qüestió no presenta motius de vulneració de l'Estatut. En primer lloc, perquè la seva formulació parteix de l'existència i l'aplicació del règim específic de la normativa de creació i regulació de les diferents institucions («es regeix pel que preveu la seva normativa específica») i, en tot cas, els principis generals que preveu la present Llei operen com un mínim denominador comú de manera que «inspiren l'actuació administrativa» dels precitats òrgans i institucions autonòmiques, de la mateixa manera que actuen com a marc dels «òrgans competents del Congrés dels Diputats, del Senat, del Consell General del Poder Judicial, del Tribunal Constitucional, del Tribunal de Comptes, del Defensor del Poble [...]».

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

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

6. Finalment, ens correspon examinar la disposició final primera, apartats primer i segon, relativa als títols competencials, i, també, la disposició final

cinquena, que preveu el termini d'un any des de l'entrada en vigor de la Llei per adequar a aquesta les normes reguladores estatals, autonòmiques i locals dels distints procediments normatius que siguin incompatibles amb allò previst per la Llei.

Amb relació a la disposició final primera, ens remetem al que hem afirmat en reiterades ocasions des del DCGE 17/2012, de 20 de desembre, FJ 3.6, acollint la jurisprudència constitucional:

«El Tribunal Constitucional ha declarat que les impugnacions de les disposicions que qualifiquen determinats preceptes d'una norma estatal com a bàsics tenen el caràcter de «sistemàtiques» i, per tant, s'han de resoldre en el mateix sentit que les impugnacions referides als preceptes substantius (STC 206/2001, de 22 d'octubre, FJ 29).»

Ara bé, aquest criteri no és traslladable a la disposició final cinquena, atès que conté un mandat genèric d'adaptació de les regulacions de totes les administracions públiques sobre els procediments normatius en allò que siguin incompatibles amb el que disposa la Llei 39/2015, que no implica en cap cas l'habilitació competencial específica respecte dels preceptes que hem considerat contraris al bloc de la constitucionalitat en els apartats anteriors.

En conseqüència, el parer d'inconstitucionalitat i d'antiestatutarietat que hem emès sobre el contingut de determinats preceptes de la Llei 39/2015 citats al llarg d'aquest Dictamen s'estén, també, a la disposició final primera, apartats primer i segon.

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

## CONCLUSIONS

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

*Adoptada per unanimitat.*

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

*Adoptada per unanimitat.*

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

*Adoptada per unanimitat.*

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

*Adoptada per unanimitat.*

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

*Adoptada per unanimitat.*

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

*Adoptada per unanimitat.*

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

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

## **Conclusions del Dictamen:**

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

*Adoptada per unanimitat.*

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

L'article 6 de la Llei 39/2015 regula els elements substancials de l'apoderament electrònic tendents que, en el si d'un procediment administratiu i amb independència de l'Administració pública davant la qual s'actui, les persones interessades gaudeixin de les mateixes condicions i tinguin idèntiques garanties jurídiques. Dins d'aquesta regulació bàsica, l'article 6, apartat 4, segon

paràgraf, estableix, però, que mitjançant ordre del ministre d'Hisenda i Administracions Públiques s'han d'aprovar, amb caràcter bàsic, els models de poders inscripibles en el registre que permetin actuar davant totes les administracions. Aquesta previsió es refereix a un aspecte merament complementari i instrumental, que no té caràcter materialment bàsic i envaeix la competència de la Generalitat per regular el model de poder que més s'ajusti a les seves particularitats organitzatives o a la naturalesa dels procediments administratius que es tramiten i resolen en aquells àmbits materials sobre els quals té competència. Així mateix, l'article 6, apartat 6, en establir una vàlida màxima per a tots els apoderaments inscrits de cinc anys, impedeix a la Generalitat fixar una durada superior a aquest termini amb relació als apoderaments inscrits sobre els quals pot dictar la seva pròpia legislació.

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

La disposició addicional segona de la Llei 39/2015 regula l'adhesió de les comunitats autònomes i entitats locals a les plataformes i els registres de l'Administració general de l'Estat. Aquest precepte, tot i afirmar la voluntarietat de l'adhesió a les dites plataformes, estableix realment una obligació d'adhesió únicament excepcional si es justifica que l'ús de mitjans propis és més eficient, en termes d'assignació i d'utilització dels recursos públics, tal com preveu l'article 7 de la Llei orgànica 2/2012. L'esmentada previsió normativa no pot considerar-se ni una regla pròpia del procediment administratiu comú ni una base respectuosa amb la distribució de competències en matèria de règim jurídic de les administracions catalanes, en la mesura que afecta principalment les actuacions administratives *ad intra* i no es projecta sobre els drets i els interessos dels interessats. Per això, vulnera la competència exclusiva de la Generalitat per determinar els mitjans necessaris per exercir les funcions de les administracions públiques catalanes (art. 159.1.a EAC).

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

*Adoptada per unanimitat.*

L'article 44 i la disposició addicional tercera, apartat 2, estableixen l'obligatorietat de la publicació en el *Butlletí Oficial de l'Estat* de les notificacions la pràctica de les quals hagi estat infructuosa per tal que aquestes tinguin efectes jurídics, mentre que la publicació en els butlletins autonòmics o provincials té caràcter merament facultatiu. Aquesta regulació és substancialment igual que la continguda en l'article 59.5 de la Llei 30/1992, en la redacció donada per la Llei 15/2014, que va ser objecte del DCGE 24/2014 i que va ser considerada lesiva de les competències de la Generalitat, perquè no s'adiu amb el concepte de la noció bàsica del «procediment administratiu comú» determinar el mitjà tècnic concret (el BOE) per tal que aquesta publicació produeixi els corresponents efectes jurídics, cosa que correspon decidir a la Generalitat a l'empara de les competències de desenvolupament normatiu previstes en l'article 159.1.c EAC.

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

*Adoptada per unanimitat.*

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

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

**Quarta.** L'article 129, apartat 4, paràgraf tercer, en l'incís «[l]atribució directa als titulars dels departaments ministerials o de les conselleries del Govern, o a altres òrgans dependents o subordinats d'aquests, té caràcter ex-

cepcional i s'ha de justificar en la llei habilitadora», i l'article 132 de la Llei 39/2015 vulneren l'article 68.1 EAC, com també vulneren les competències de la Generalitat previstes a l'article 150 EAC i no troben empara en l'article 149.1.18 CE.

*Adoptada per unanimitat.*

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

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

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

*Adoptada per unanimitat.*

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



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

*Adoptada per unanimitat.*

Barcelona, 22 de desembre de 2015

# **Dictamen 275/2015**

## **Anteproyecto de Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas**

### **TEXTO DEL DICTAMEN**

La Comisión Permanente del Consejo de Estado, en sesión celebrada el día 29 de abril de 2015, emitió, por unanimidad, el siguiente dictamen:

«En cumplimiento de una Orden de V. E. de 17 de marzo de 2015, con registro de entrada ese mismo día, el Consejo de Estado ha examinado el expediente relativo al anteproyecto de Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

De los antecedentes remitidos resulta:

### **PRIMERO. Contenido del anteproyecto**

El anteproyecto sometido a consulta se inicia con una exposición de motivos dividida en cinco apartados, el primero de los cuales comienza recordando que el procedimiento administrativo es la expresión clara de que la Administración Pública actúa con sometimiento pleno a la ley y al Derecho, tal y como impone el artículo 103 de la Constitución, configurándose así como uno de los instrumentos que, junto a los de carácter reactivo —entre los que destacan los recursos administrativos y el control jurisdiccional—, el ordenamiento jurídico pone a disposición de los ciudadanos para proteger su esfera jurídica de derechos frente a la actuación de las Administraciones Públicas.

Tras citar a continuación el informe elaborado por la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas en junio de 2013 y el Programa Nacional de Reformas de España para 2014 —documentos, ambos, que identifican medidas a adoptar para mejorar la organización y funcionamiento del sector público y racionalizar la actuación administrativa—, la parte expositiva destaca la necesidad de abordar una reforma integral y estructural de la normativa aplicable a las Administraciones Públicas en sus relaciones internas y externas que permita superar la falta de claridad de la regulación actual y mejorar el régimen de organización y funcionamiento de aquéllas.

A tal fin, se impulsan simultáneamente dos nuevas leyes que pretenden modificar parte de los pilares fundamentales sobre los que se asienta el De-

recho administrativo español, eliminando la superposición de regímenes jurídicos existentes y superando la actual situación de dispersión normativa: la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que regula tanto el procedimiento administrativo para dictar actos administrativos, íntegramente electrónico, como el procedimiento para la elaboración de normas, y la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público, que recoge los principios de actuación, las formas de organización y funcionamiento de las Administraciones y las relaciones interadministrativas, así como parte de sus relaciones con el resto de instituciones del Estado.

Así pues, la primera de las leyes citadas se centra en uno de los dos ejes de la actividad administrativa objeto de esta reforma, regulando de manera completa y sistemática las relaciones entre las Administraciones y los administrados, tanto las que resultan del ejercicio de la potestad de autotutela que da lugar a actos administrativos que inciden directamente en la esfera jurídica de los interesados, como las derivadas del ejercicio de la potestad reglamentaria y de la iniciativa legislativa.

En su segundo apartado, la exposición de motivos se centra en las disposiciones que integran el marco constitucional aplicable. En primer lugar menciona el título IV, que bajo la rúbrica «del Gobierno y la Administración», define los rasgos propios que diferencian a uno y otra, configurando al primero como un órgano eminentemente político al que se reservan la función de gobernar, el ejercicio de la potestad reglamentaria y la dirección de la Administración, y estableciendo la subordinación de ésta a la acción política de dirección de aquél.

Dentro de este título destacan de forma especial el artículo 103, que consagra los principios que deben regir la actuación de las Administraciones públicas, entre los que se incluyen los de eficacia y legalidad, y el artículo 105, que garantiza el derecho de audiencia de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten, sometiendo su regulación al principio de reserva de ley.

Finalmente, se cita el artículo 149.1.18<sup>a</sup>, que atribuye al Estado la competencia para regular el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas, así como el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones.

Dentro de este marco constitucional, el anteproyecto regula los derechos y garantías de los ciudadanos frente a las Administraciones Públicas, no sólo cuando éstas ejercen su potestad de autotutela, sino también cuando ejercen la potestad reglamentaria y la iniciativa legislativa. Asimismo, disciplina el procedimiento administrativo, entendido como el conjunto ordenado de trámites y actuaciones formalmente realizados, según el cauce legalmente previsto, para dictar un acto administrativo o expresar la voluntad de la Administración.

Seguidamente, en el apartado III se exponen los antecedentes legislativos más relevantes en la materia objeto de regulación, que se remontan a la llamada «Ley Azcárate» de 19 de octubre de 1889. No obstante, la primera regulación completa del procedimiento administrativo en nuestro ordenamiento jurídico fue introducida por la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958, cuyo objetivo era unificar las normas procedimentales existentes para garantizar una actuación homogénea de la Administración.

Posteriormente, la Constitución de 1978 alumbró un nuevo concepto de Administración, consagrando el pleno sometimiento de ésta a la ley y al Derecho y su carácter instrumental, así como la responsabilidad política del Gobierno que la dirige.

El siguiente hito más significativo en la evolución del ordenamiento administrativo fue la Ley 30/1992, de 26 noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que, partiendo del marco constitucional, incorporó avances significativos en las relaciones de las Administraciones con los administrados, mejorando el funcionamiento de aquéllas y reforzando los derechos que frente a ellas tienen los ciudadanos. Dicha ley fue modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, que reformuló algunos aspectos sustanciales del procedimiento administrativo.

La exposición de motivos menciona a continuación el desarrollo de las tecnologías de la información y comunicación como otro de los factores que más ha afectado las relaciones de la Administración con los ciudadanos. Aun cuando la Ley 30/1992 se hacía eco ya de la importancia de la utilización de medios electrónicos, informáticos y telemáticos, fue la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, la que por primera vez reguló el derecho de los ciudadanos a relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas y la obligación de éstas de dotarse de los sistemas precisos para garantizar tal derecho.

La regulación de esta materia, sin embargo, se encuentra en la actualidad dispersa en distintas normas que han dado lugar a una superposición de regímenes jurídicos no siempre coherentes entre sí. Entre las normas más recientes con incidencia directa en este ámbito se citan la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio; la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las acciones de servicios y su ejercicio; la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible; la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno; y la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado.

Atendiendo a ello, se considera necesario contar con una nueva ley que sistematice toda la regulación relativa al procedimiento administrativo, integrando en una única disposición el contenido de las Leyes 30/1992 y 11/2007,

y profundizando en la agilización de los procedimientos con un uso pleno de los medios electrónicos, lo que se considera que favorecerá un mejor cumplimiento de los principios constitucionales de eficacia y seguridad jurídica.

Sentado lo anterior, el apartado IV destaca la importancia de incorporar al ordenamiento jurídico español las prácticas de la llamada «better and smart regulation» impulsadas desde la Comisión Europea y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), que definen la llamada «regulación inteligente» como un marco jurídico de calidad que permite el cumplimiento de un objetivo regulatorio, a la vez que ofrece los incentivos adecuados para dinamizar la actividad económica, simplificar procesos y reducir cargas administrativas.

A pesar de que los principios de buena regulación se encuentran enunciados en algunas leyes (concretamente, en la Ley 17/2009, la Ley 2/2011 y la Ley 20/2013), no se ha alcanzado el objetivo previsto de mejora de la calidad regulatoria, ni se ha resuelto el problema de dispersión normativa. Por ello, el anteproyecto incluye un título completo dedicado al procedimiento de elaboración de normas en el que se regula con carácter básico el derecho de audiencia de los ciudadanos y de sus asociaciones y organizaciones representativas en dicho procedimiento, siguiendo las recomendaciones que al respecto ha formulado la OCDE en su informe de 2014 «Spain: from administrative reform to continuous improvement».

En su quinto y último apartado, la exposición de motivos resume la estructura y contenido de la norma, destacando los aspectos novedosos.

La norma proyectada consta, además, de una parte dispositiva integrada por 164 artículos distribuidos en siete títulos, cinco disposiciones adicionales, cinco transitorias, una disposición derogatoria y seis disposiciones finales.

El título preliminar contiene las «disposiciones generales», que quedan recogidas en los artículos 1 y 2 del anteproyecto. El primero de ellos define el objeto de la ley, consistente en regular los requisitos de validez y eficacia de los actos administrativos, el procedimiento administrativo común a todas las Administraciones Públicas y el sistema de responsabilidad de las Administraciones Públicas, así como el procedimiento para la elaboración de disposiciones normativas; el segundo, por su parte, define el ámbito subjetivo de aplicación, en el que quedan incluidos todos los sujetos previstos en el artículo 2 de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público, precisándose que las Corporaciones de Derecho Público se regirán por su normativa específica en el ejercicio de las funciones públicas que les hayan sido atribuidas por ley o delegadas por una Administración Pública y, supletoriamente, por esta Ley.

El título I incluye el régimen aplicable a los órganos administrativos y a los interesados en el procedimiento. En él se incardinan los artículos 3 a 26, organizados en dos capítulos, el primero de los cuales se refiere a los órganos

administrativos, a los que se dedican tres secciones: la primera de ellas versa sobre la «competencia», regulada en los artículos 3 a 10, en los que se definen el concepto de órgano administrativo, la competencia, la delegación de competencias, la avocación, las encomiendas de gestión, la delegación de firma, la suplencia y las decisiones sobre competencia; la sección segunda se centra específicamente en los órganos colegiados, recogiendo su régimen (artículo 11) y las disposiciones aplicables a la figura del Secretario (artículo 12), así como las relativas a convocatorias y sesiones (artículo 13) y actas (artículo 14); la sección tercera establece, en fin, las reglas de abstención y recusación (artículos 15 y 16, respectivamente).

El capítulo II, por su parte, se centra en los interesados y se divide en dos secciones: «la capacidad de obrar y el concepto de interesado» y la «identificación y firma de los interesados en el procedimiento administrativo». En particular, quedan comprendidos en la sección primera los artículos 17 a 22 en los que se regulan la capacidad de obrar, el concepto de interesado, la representación, los registros electrónicos de apoderamientos, la pluralidad de interesados y los nuevos interesados en el procedimiento, respectivamente; en la sección segunda se incluyen los artículos 23 al 26, relativos a los sistemas de identificación de los interesados en el procedimiento, los sistemas de firma admitidos por las Administraciones públicas, el uso de medios de identificación y firma en el procedimiento administrativo y la asistencia en el uso de medios electrónicos a los interesados.

El título II tiene por objeto la actividad de las Administraciones Públicas. Comprende los artículos 27 a 47, distribuidos en dos capítulos, el primero de los cuales contiene las «normas generales de actuación», que comienzan por definir los derechos de las personas en sus relaciones con las Administraciones públicas (artículo 27) y, de forma más concreta, el «derecho y obligación de relacionarse electrónicamente con las Administraciones públicas» (artículo 28), así como la «lengua de los procedimientos» (artículo 29); se establecen a continuación las normas aplicables a los registros y el archivo de documentos (artículos 30 y 31) y se regulan la colaboración de las personas con la Administración y su comparecencia ante las oficinas públicas (artículos 32 y 33); se regulan también la «obligación de resolver» (artículo 35) y distintas cuestiones relativas al plazo en el procedimiento, como son la suspensión del plazo máximo para resolver, la ampliación de dicho plazo, el silencio administrativo en los procedimientos iniciados a solicitud del interesado y la falta de resolución expresa en los procedimientos iniciados de oficio (artículos 36 a 39, respectivamente); finalmente, se recoge el régimen de emisión de documentos por las Administraciones Públicas (artículo 40) y se regulan la validez y eficacia de las copias realizadas por las Administraciones Públicas y los documentos aportados por los interesados (artículos 41 y 42).

El capítulo II se centra en los «términos y plazos», a los que dedican los artículos 43 a 47, relativos a la obligatoriedad de términos y plazos, su cómputo, el cómputo de plazos en los registros, la ampliación y la tramitación de urgencia, respectivamente.

El título III tiene por objeto los actos administrativos. En él se ubican los artículos 48 a 66, distribuidos en tres capítulos en los que se regulan los requisitos de los actos, su eficacia y la nulidad y anulabilidad, respectivamente. Así, el capítulo I (artículos 48 a 50) incluye el régimen de producción de actos administrativos y su contenido, su motivación y la forma que deben revestir. El capítulo II, por su parte, trata la inderogabilidad singular de los reglamentos (artículo 51), la ejecutividad de los actos y sus efectos (artículos 52 y 53), el régimen de notificación (artículo 54) y las condiciones generales que deben observarse para la práctica de las notificaciones (artículo 55), con referencia expresa a la práctica de las notificaciones en papel y a la realizada a través de medios electrónicos (artículos 56 y 57, respectivamente), así como a la notificación infructuosa (artículo 58) y a la publicación (artículo 59), refiriéndose, en fin, a la indicación de notificaciones y publicaciones (artículo 60). Finalmente, el capítulo III aborda la nulidad de pleno derecho y la anulabilidad (artículos 61 y 62), estableciendo los límites a la extensión de cada una de ellas (artículo 63) y admitiendo las técnicas de conversión de actos viciados, conservación de actos y trámites y convalidación (artículos 64 a 66, respectivamente).

El título IV recoge a lo largo de sus siete capítulos las «disposiciones sobre el procedimiento administrativo común». En particular, el capítulo I comprende, bajo la rúbrica «garantías del procedimiento», los artículos 67 a 80, que se distribuyen en tres secciones: la primera consagra los «derechos del interesado» en el procedimiento administrativo, que se enuncian en el artículo 67; la sección segunda recoge los «principios de la potestad sancionadora»: principios de legalidad, irretroactividad, tipicidad, responsabilidad, proporcionalidad, prescripción y concurrencia de sanciones (artículos 69 a 74, respectivamente); y la sección tercera, en fin, regula los «principios de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas y de sus autoridades y demás personal a su servicio», quedando integrados en ella los artículos 75 a 80, que regulan las siguientes cuestiones, respectivamente: principios de la responsabilidad; responsabilidad concurrente de las Administraciones Públicas; indemnización; responsabilidad del Derecho privado; exigencia de la responsabilidad patrimonial de las autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas; y responsabilidad penal.

El capítulo II (artículos 81 a 96) se ocupa de la «iniciación del procedimiento» y consta de tres secciones: la primera de ellas engloba las «disposiciones generales», esto es, las relativas a las clases de iniciación, a la información y

las actuaciones previas, a las medidas provisionales y a la acumulación de procedimientos (artículos 81 a 84, respectivamente); la segunda se refiere propiamente a la «iniciación del procedimiento de oficio por la Administración» (artículo 85), que puede tener lugar a iniciativa propia, como consecuencia de orden superior, a petición razonada de otros órganos o por denuncia (artículos 86 a 89, respectivamente); en esta sección se incluyen también las especialidades en el inicio de los procedimientos de naturaleza sancionadora (artículos 90 y 91) y en el de los procedimientos de responsabilidad patrimonial (artículo 92); por último, la sección tercera regula el «inicio del procedimiento a solicitud del interesado», ocupándose de la solicitud de iniciación (artículo 93), con especial referencia a los procedimientos de responsabilidad (artículo 94) y regulando la subsanación y mejora de la solicitud (artículo 95), y la declaración responsable y la comunicación (artículo 96).

El capítulo III aborda la regulación de la «ordenación del procedimiento», definiendo el concepto de «expediente administrativo» (artículo 97) y consagrando el principio de impulso de oficio (artículo 98); se regulan también la concentración de trámites, su cumplimiento y las cuestiones incidentales (artículos 99 al 101, respectivamente).

A la «instrucción del procedimiento» se refiere el capítulo IV, que comprende los artículos 102 a 110, divididos en cuatro secciones. La primera de ellas contiene las disposiciones generales, relativas a los actos de instrucción y las alegaciones (artículos 102 y 103); la segunda («prueba») regula los medios y el período de prueba y su práctica (artículos 104 y 105); la tercera versa sobre los «informes» y, en particular, su petición, la emisión y la solicitud de informes y dictámenes en los procedimientos de responsabilidad patrimonial (artículo 106 a 108, respectivamente); la sección 4ª, en fin, se refiere a la «participación de los interesados» mediante los trámites de audiencia (artículo 109) e información pública (artículo 110).

La «finalización del procedimiento» se regula en el capítulo V, también dividido en cuatro secciones, la primera de las cuales recoge igualmente las disposiciones generales, esto es, las normas sobre terminación (artículo 111), con especial referencia a los procedimientos sancionadores (artículo 112) y a la terminación convencional (artículo 113); la sección segunda (artículos 114 a 119) versa sobre la resolución, regulando las actuaciones complementarias, el contenido de la resolución, la propuesta de resolución en los procedimientos de carácter sancionador, las especialidades de la resolución en este tipo de procedimientos, las especialidades en los procedimientos de responsabilidad patrimonial y la competencia en este tipo de procedimientos; la sección tercera tiene por objeto el desistimiento y la renuncia, a los que dedica los artículos 120 y 121; por último, la sección cuarta regula la caducidad, determinando sus requisitos y efectos (artículo 122).



El capítulo VI trata la «ejecución» de los actos, regulando en los artículos 123 a 131 las siguientes cuestiones: título, ejecutoriedad, ejecución forzosa, medios de ejecución forzosa, apremio sobre el patrimonio, ejecución subsidiaria, multa coercitiva, compulsión sobre las personas y prohibición de interdictos, respectivamente.

El capítulo VII y último se ocupa «de la tramitación simplificada del procedimiento administrativo común», a la que dedica el artículo 132.

A continuación, el título V regula la «revisión de los actos en vía administrativa» en sus dos capítulos. En particular, el capítulo I se refiere a la «revisión de oficio», de la que se ocupan los artículos 133 a 138, refiriéndose el primero de ellos a la «revisión de disposiciones y actos nulos»; el artículo 134, por su parte, tiene por objeto la declaración de lesividad de actos anulables y el artículo 135 la suspensión en ambos procedimientos; el artículo 136 admite la revocación de actos y la rectificación de errores, mientras que el artículo 137 recoge los límites a las facultades de revisión y el artículo 138 la competencia para la revisión de oficio de las disposiciones y actos nulos de pleno derecho o anulables en la Administración General del Estado.

El capítulo II, por su parte, se centra en los «recursos administrativos», regulados en los artículos 139 a 153, que se organizan en cuatro secciones: principios generales, recurso de alzada, recurso potestativo de reposición y recurso extraordinario de revisión. En particular, la primera de ellas (artículos 139 a 147), tras definir las clases de recursos y su objeto, menciona expresamente el recurso extraordinario de revisión y relaciona los actos que ponen fin a la vía administrativa, regulando a continuación la interposición del recurso, las causas de inadmisión y la suspensión de la ejecución del acto impugnado, así como la audiencia a los interesados, la resolución y la pluralidad de recursos; la segunda (artículos 148 a 151) delimita el objeto del recurso de alzada y establece los plazos de impugnación; la tercera (artículos 150 y 151) define el objeto y la naturaleza del recurso de reposición, con indicación de los plazos de interposición; y la cuarta (artículos 152 y 153) regula el objeto y los plazos de interposición del recurso extraordinario de revisión, así como la resolución.

Finalmente, el título VI incorpora al anteproyecto el «procedimiento de elaboración de normas y disposiciones», que queda establecido en sus tres capítulos. El primero de ellos se ocupa «de la iniciativa legislativa y de la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones» y comprende los artículos 154 a 156, que se refieren a la iniciativa legislativa y la potestad para dictar normas con rango de ley, a la potestad reglamentaria y a la forma y jerarquía de las disposiciones y resoluciones del Gobierno de la Nación y de sus miembros, respectivamente. El capítulo II recoge los «principios del procedimiento de elaboración de normas»: principios de buena regulación, adaptación de la

normativa vigent a los principis de bona regulació, publicitat y entrada en vigor de las normas y planificación normativa (artículos 157 a 160, respectivamente). El capítulo III y último disciplina específicamente el «procedimiento de elaboración de normas» aplicable tanto a las normas con rango de ley como a los reglamentos (artículo 161), identificando las especialidades propias del procedimiento en el ámbito de la Administración General del Estado (artículo 162) y las aplicables a la tramitación urgente, también en dicho ámbito (artículo 163) y regulando el «informe anual de evaluación» (artículo 164).

Por lo que se refiere a la parte final, la integran, en primer lugar, cinco disposiciones adicionales: la primera regula las «especialidades por razón de materia», identificando las actuaciones y procedimientos que se rigen por su normativa específica; la segunda declara que las disposiciones relativas a órganos colegiados contenidas en la Ley no son aplicables a los órganos colegiados del Gobierno de la Nación, de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales; la tercera admite la adhesión de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales a las plataformas y registros de la Administración General del Estado; la cuarta regula la notificación por medio de anuncio publicado en el Boletín Oficial del Estado; y la quinta y última se refiere a las oficinas de asistencia en materia de registros.

Consta asimismo de cinco disposiciones transitorias, relativas al archivo de documentos, al registro electrónico y archivo electrónico único, al régimen transitorio aplicable a los procedimientos iniciados antes de la entrada en vigor de la Ley, al punto de acceso general electrónico de la Administración y a los procedimientos de responsabilidad patrimonial derivados de la declaración de inconstitucionalidad de una norma o de su carácter contrario al Derecho de la Unión Europea.

Se incluye una disposición derogatoria que extiende sus efectos a todas las disposiciones de igual o inferior rango que contradigan lo dispuesto en la Ley y, en particular, a las normas o preceptos de normas mencionados expresamente en ella (así, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común; los artículos 22 a 25 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno; la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos; o los artículos 4 a 7 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, entre otros).

Por último, hay seis disposiciones finales, la primera de las cuales declara que la Ley se aprueba al amparo de las competencias que al Estado le atribuye el artículo 149.1 de la Constitución en las reglas 8ª, 13ª, 14ª y 18ª, si bien menciona también los preceptos aplicables únicamente a la Administración General del Estado; la disposición final segunda modifica la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica; la tercera aclara que las referencias

hechas a la Ley 30/1992 deberán entenderse hechas a la Ley del Procedimiento Administrativo Común o a la de Régimen Jurídico del Sector Público, según corresponda; la cuarta otorga un plazo de un año para adaptar la normativa estatal, autonómica y local a lo dispuesto en la Ley; la quinta contiene la habilitación al Gobierno para dictar las disposiciones reglamentarias necesarias para el desarrollo de la Ley; y la sexta y última prevé su entrada en vigor al año de su publicación en el Boletín Oficial del Estado, a excepción de las previsiones relativas al registro electrónico de apoderamientos, al registro electrónico, al registro de empleados públicos habilitados, al punto de acceso general electrónico de la Administración y al archivo único electrónico, que producirán efectos a los dos años de la entrada en vigor.

## **SEGUNDO. Contenido del expediente**

1. Integran el expediente las sucesivas versiones del anteproyecto sometido a consulta (incluida su versión definitiva, de fecha 12 de marzo de 2015) y la preceptiva memoria del análisis de impacto normativo, que consta de tres apartados en los que se analizan la oportunidad del anteproyecto, su contenido y los impactos de diversa índole que su aprobación puede producir. El primer apartado se divide, a su vez, en tres subapartados que examinan, respectivamente, la motivación de la norma, sus objetivos y las alternativas a la opción propuesta.

Por lo que se refiere al primero de estos extremos, la memoria comienza por exponer las razones económicas y jurídicas que justifican la aprobación de la norma y para ello parte de la existencia, en el marco jurídico actualmente aplicable a las Administraciones Públicas, de numerosas deficiencias derivadas de la falta de una regulación clara, completa y común aplicable al conjunto de relaciones de aquéllas, dando lugar a actuaciones duplicadas e ineficientes de las Administraciones y a procedimientos administrativos demasiado complejos. Para superar estas deficiencias, se propone una reforma integral y estructural de las Administraciones Públicas que permita ordenar y clarificar cómo se organizan y relacionan, tanto externamente con los ciudadanos y empresas, como internamente con el resto de Administraciones e instituciones del Estado.

Esta reforma, impulsada por la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA), parte del convencimiento de que una economía competitiva exige unas Administraciones Públicas eficientes, transparentes y ágiles. También el Programa Nacional de Reformas de España para 2014 considera que una nueva ley es una medida indispensable para impulsar la racionalización de la actuación administrativa y mejorar la eficiencia en el uso de los recursos públicos, aumentando su productividad.

Junto a estas razones económicas, orientadas a lograr un sector público eficiente, existen también motivos jurídicos que hacen necesaria la reforma proyectada. Así, el artículo 103 de la Constitución, además de consagrar el principio de eficacia, obliga a las Administraciones Públicas a actuar con sometimiento pleno a la ley y al Derecho, lo cual exige articular unos cauces formales de actuación que garanticen el adecuado equilibrio entre la eficacia de esa actuación administrativa y la imprescindible salvaguarda de los derechos de los ciudadanos, que han de poder ejercerlos en condiciones de igualdad en todo el territorio nacional, con independencia de la Administración con la que se relacionen. Por otro lado, el artículo 105 exige que la ley regule la audiencia a los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten y en el procedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos. La memoria pone de manifiesto que el desarrollo legal de estos principios y derechos constitucionales se ha referido fundamentalmente, hasta ahora, al ejercicio de la potestad administrativa de autotutela, sin que existiera una legislación básica que desarrollase adecuadamente estas garantías mínimas de participación en los procedimientos a través de los cuales se ejercen la potestad reglamentaria y la iniciativa legislativa.

Atendiendo a todo ello, se propone una reforma integral de la organización y funcionamiento de las Administraciones mediante la aprobación de una nueva Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y una nueva Ley de Régimen Jurídico del Sector Público, tratando con ello de eliminar la superposición de regímenes jurídicos existentes y superar la actual situación de dispersión normativa.

A continuación, la memoria examina los principales antecedentes normativos de esta iniciativa en términos similares a los que se recogen en la exposición de motivos extractada en el antecedente primero de este dictamen, pasando después a recoger un diagnóstico del uso de los medios electrónicos en los procedimientos administrativos. En relación con ello se destaca que en la actualidad el mayor uso de medios electrónicos se concentra en el ámbito de actuación de la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) y de la Seguridad Social.

Tras exponer los datos ofrecidos para marzo de 2014 por el Boletín de Indicadores de Administración Electrónica editado por el Observatorio de Administración Electrónica del Consejo Superior de Administración Electrónica y los facilitados por el Sistema de Información Administrativa (SIA), la memoria concluye que, a pesar de la gran difusión que en la actualidad ha alcanzado la tramitación electrónica y del significativo porcentaje de notificaciones electrónicas practicadas en el ámbito de la Administración General del Estado (un 20,33% del total), el objetivo de tramitar electrónicamente todos los procedi-

mientos administrativos está aún lejos de alcanzarse. Para contribuir a lograrlo, se ha optado por integrar en un solo texto la Ley 11/2007, de 22 junio, y la Ley 30/1992, de 26 noviembre, haciendo que el uso de medios electrónicos pase a ser obligatorio.

Finalmente, este primer subapartado analiza los antecedentes y la evolución de la mejora de la calidad normativa, mencionando los documentos más relevantes a estos efectos, tanto en el plano internacional como en el ámbito de la Unión Europea.

Siguiendo la línea marcada por tales documentos, en España se han realizado esfuerzos significativos para incorporar al ordenamiento jurídico los principios de buena regulación, que han quedado recogidos en la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, en la Ley 2/2011, de 4 de marzo, y en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre. El anteproyecto pretende avanzar en esta línea incluyendo diversas medidas para contribuir a mejorar la calidad normativa de nuestro ordenamiento sistematizando los principios de buena regulación, reforzando la importancia de la planificación previa de las normas y del control ex post y garantizando con carácter básico la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas.

En cuanto a los objetivos del anteproyecto (apartado I.2), se concretan, según señala la memoria, en mejorar la eficiencia administrativa con una Administración totalmente electrónica e interconectada a través de un registro electrónico general y un archivo electrónico único por cada Administración; reforzar la seguridad jurídica mediante la aprobación de una ley única y sistemática que regule las relaciones de la Administración con los ciudadanos y empresas; incrementar la calidad normativa del ordenamiento jurídico aplicando los principios comunes de buena regulación y estableciendo las bases mínimas comunes que garanticen la participación de los ciudadanos en la elaboración de las normas; lograr procedimientos administrativos más ágiles y eficientes, reduciendo cargas administrativas, acortando plazos de gestión e incluyendo medidas como la supresión de las reclamaciones previas en vía laboral o civil o la tramitación simplificada del procedimiento administrativo común; y aumentar la transparencia en el funcionamiento de las Administraciones Públicas, clarificando y simplificando las obligaciones de publicidad.

Finaliza este apartado con una mención a las posibles alternativas a la reforma proyectada y a los motivos por los que fueron descartadas.

En el segundo apartado la memoria resume el contenido del anteproyecto, destacando las principales novedades que para la consecución de los objetivos marcados se introducen en el ordenamiento jurídico administrativo. En particular, se generaliza el uso de medios electrónicos en el procedimiento administrativo, se introducen novedades en materia de identificación y firma electrónica y se definen los colectivos obligados a relacionarse electrónicamente.

nicamente con la Administración, reconociéndose por primera vez la posibilidad del apoderamiento apud acta. Se regula la práctica de las notificaciones electrónicas y se establece la obligatoriedad del carácter electrónico de los registros y de los archivos, generalizándose la gestión electrónica de todos los procedimientos, simplificando trámites y reduciendo cargas administrativas. Se clarifican y completan tanto la regulación sobre el cómputo de plazos, incluyendo el cómputo por horas, como la normativa aplicable a la elaboración de copias electrónicas de documentos. Desaparecen los procedimientos especiales de responsabilidad y de carácter sancionador, que se regulan como trámites especiales dentro del procedimiento administrativo común, incorporándose los preceptos de diversas normas que inciden en esta materia y concretándose el alcance de la denominada responsabilidad del Estado legislador, y se introduce un nuevo título sobre principios y procedimiento de elaboración de normas. En sentido inverso, se suprimen aquellos artículos relativos al régimen jurídico de las Administraciones Públicas, que pasan a incorporarse al anteproyecto de Ley que regula esta materia (tal es el caso, por ejemplo, de las conferencias sectoriales, los convenios de colaboración o los principios que rigen las relaciones interadministrativas). Por último, la memoria destaca sucintamente otras mejoras jurídicas, como la supresión de las reclamaciones previas en vía laboral y civil y la obligada publicidad de los anuncios de notificaciones infructuosas en el Boletín Oficial del Estado.

Una vez expuesto lo anterior, la memoria lleva a cabo el análisis jurídico del anteproyecto, examinando su engarce con el ordenamiento jurídico. A este respecto, destaca que el rango de la norma es respetuoso con la reserva de ley que el artículo 105 de la Constitución consagra en relación con el procedimiento administrativo y con el trámite de audiencia a los interesados y que la elaboración del texto se ha hecho en coordinación con la del anteproyecto de Ley de Régimen Jurídico del Sector Público, adecuándose su contenido a la propuesta incluida en el informe de la CORA.

La memoria incluye a continuación una tabla de vigencias y derogaciones y examina la adecuación del anteproyecto al orden de distribución de competencias, declarando que la norma se aprueba al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.18ª de la Constitución, que reconoce al Estado la competencia exclusiva para regular las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, el sistema de responsabilidad de las Administraciones y el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas. Invoca también la competencia para dictar las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, la competencia en materia de Hacienda general y la competencia para establecer las reglas relativas a la aplicación y eficacia de

las normas jurídicas (reglas 13,14 y 8, respectivamente, del artículo 149.1). Aclara, no obstante, que algunos preceptos incluidos en el anteproyecto resultan de aplicación únicamente a la Administración General del Estado, a fin de respetar las competencias organizativas de todas las Administraciones [en particular, los artículos 5.1 (párrafos segundo y tercero), 9.3, 119 (primer párrafo), 138, 141.2, 153.4, 156, 159.2, 160.5, 162, 163 y 164.3, así como la disposición transitoria segunda].

Finalmente, en este apartado se describe brevemente la tramitación dada al anteproyecto, con indicación de los trabajos preparatorios realizados y de los grupos de trabajo creados al efecto, dándose cuenta del trámite de información pública seguido y de los informes solicitados.

En el tercer y último apartado, la memoria realiza el «análisis de impactos», examinando, en primer lugar, el impacto económico general. Comienza poniendo de manifiesto que el anteproyecto pretende incrementar la transparencia y eficacia de la actuación de las Administraciones Públicas, tanto en lo referido al procedimiento de producción de actos administrativos, como en lo relativo al de elaboración de propuestas normativas. Considera que contar con un procedimiento administrativo claro y adecuado a las demandas de agilidad y eficiencia en el que se generaliza el uso de medios electrónicos y se respetan las necesarias garantías contribuye a generar confianza entre los operadores económicos y a crear un entorno regulatorio favorable a la actividad económica. Además, la propuesta simplifica los trámites y reduce las cargas administrativas, minorando así los costes monetarios y de tiempo que soportan los agentes económicos en sus relaciones con las Administraciones. Reitera que la regulación con carácter básico del procedimiento de elaboración de normas contribuye a reforzar la seguridad jurídica y sostiene que los instrumentos de evaluación del impacto de las normas, tanto antes como después de su aprobación, coadyuvan a potenciar un marco normativo más transparente y simplificado. A la vista de todo ello, concluye que la aprobación de esta norma tendrá un efecto positivo sobre el conjunto de la economía, al reducirse los costes y riesgos regulatorios y favorecerse un clima de negocio incentivador de crecimiento económico.

Por lo que se refiere, en particular, a los efectos en la competencia, la memoria considera que el anteproyecto no tiene impacto directo, pues no afecta a las barreras de entrada ni a las posibles restricciones que los operadores puedan tener para competir, si bien entiende que la propuesta puede tener un efecto indirecto positivo, toda vez que el uso de medios electrónicos, la simplificación de trámites y la reducción de cargas administrativas permitirá a las empresas dedicar menos tiempo y recursos a los trámites administrativos, lo que puede facilitar la entrada de los operadores en el mercado, contribuyendo a incrementar la competencia.

Desde el punto de vista de las cargas administrativas, el anteproyecto tiene un efecto positivo, ya que se eliminan trámites de cumplimiento obligatorio para los interesados, como la obligación de presentar documentos originales o documentos que hayan sido remitidos previamente a las Administraciones Públicas o elaborados por ellas. Además, algunos trámites pasan a ser realizados de oficio por la Administración, como la expedición del certificado justificativo del silencio administrativo. Finalmente, la generalización del uso obligado de medios electrónicos en el procedimiento reduce el tiempo y los recursos que los administrados deben dedicar a la realización de trámites con la Administración. La memoria incluye en este apartado una tabla en la que se analiza la variación de cargas administrativas que introduce el anteproyecto respecto de la anterior regulación.

A continuación, se examina el impacto presupuestario derivado del anteproyecto. La memoria explica que las medidas destinadas a implantar la Administración electrónica pueden implicar un incremento del gasto público consolidado en concepto de «Administración electrónica y tecnologías de la información y las comunicaciones» (en concreto, capítulos 2 y 6: «gastos corrientes en bienes y servicios» e «inversiones reales»), tanto en los Presupuestos Generales del Estado, como en los presupuestos de las Comunidades Autónomas y de las Entidades que integran la Administración Local. Tal aumento derivará de la necesidad de adquirir nuevas infraestructuras tecnológicas o de acometer nuevos desarrollos informáticos para dar cumplimiento a lo dispuesto en el anteproyecto, de tal modo que las Administraciones que puedan afrontar las nuevas obligaciones con los medios y recursos de que disponen no incurrirán en incremento del gasto, mientras que las que necesiten realizar inversiones o nuevos desarrollos habrán de realizar un gasto adicional.

En general, se considera que el avanzado estado de desarrollo de la Administración electrónica en España y las inversiones realizadas en años anteriores reducen considerablemente el esfuerzo presupuestario que la aplicación de la ley puede exigir y se subraya que el incremento del gasto se verá compensado por importantes ahorros. En este sentido y tras realizar una evaluación del posible impacto que las distintas medidas previstas en el anteproyecto pueden tener en los Presupuestos Generales del Estado durante el ejercicio en que se implanten y los ejercicios posteriores, se llega a la conclusión de que tales medidas pueden generar un ahorro neto de 171.850.464 euros.

Por lo que se refiere al impacto en los presupuestos de otras Administraciones Públicas, se realiza una estimación en función de si se adhieren o no a las plataformas y servicios horizontales establecidos por la Administración General del Estado: en el primer caso, el coste podría ascender a 8.000.000 de euros, mientras que en el segundo sería de 290.366 euros.



Finalmente, la memoria analiza el impacto de género y otros impactos, señalando que el anteproyecto carece de efectos sobre la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, siendo en consecuencia nulo el impacto desde este punto de vista. Tampoco considera que la propuesta pueda provocar otros impactos destacables.

2. Han informado el anteproyecto las Secretarías Generales Técnicas de los Ministerios de Hacienda y Administraciones Públicas y de la Presidencia (informes de 12 de marzo de 2015).

Asimismo, se han recabado los informes de la Abogacía General del Estado, del Consejo General del Poder Judicial y de la Agencia Española de Protección de Datos, que fueron emitidos en fechas 16 de septiembre de 2014, 5 de marzo de 2015 y 20 de marzo de 2015.

El anteproyecto, inicialmente aprobado por el Consejo de Ministros en su reunión de 9 de enero de 2015, fue sometido a trámite de información pública a través de la página web del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas entre los días 16 de enero y 6 de febrero de 2015, período durante el cual se recibieron 26 escritos de observaciones; 8 de ellos fueron remitidos por diversas asociaciones representativas de intereses de varios colectivos como son, en particular, el Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI), la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE), la Asociación Española de Fabricantes de Automóviles y Camiones (ANFAC), la Asociación de graduadas y graduados en igualdad (Asgraugugen), la Cámara de concesionarios y empresas vinculadas al sector público en el ámbito de las infraestructuras, los equipamientos y los servicios públicos (CCIES), la Asociación de empresas de electrónica, tecnologías de la información, telecomunicaciones y contenidos digitales (AMETIC), los Archiveros Españoles de la Función Pública (AEFP), la Asociación de Empresas Constructoras y Concesionarias de Infraestructuras (SEOPAN) y la Confederación Nacional de la Construcción. Se recibió también escrito del Banco de España.

Se ha dado audiencia a las Comunidades Autónomas y a las Ciudades de Ceuta y Melilla. En particular, han formulado observaciones Andalucía, Canarias, Aragón, Asturias, Illes Balears, Castilla y León, Cataluña, Extremadura, Madrid, Navarra, País Vasco y la Comunidad Valenciana, manifestando todas ellas dudas sobre la constitucionalidad del anteproyecto por posible vulneración de las competencias autonómicas en la regulación de determinadas materias.

El anteproyecto ha sido igualmente sometido a consulta de las Entidades Locales, habiendo formulado alegaciones la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), el Ayuntamiento de Madrid y el Consorcio AOC (Administració Oberta de Catalunya).

Obra en el expediente un escrito en el que se hace constar que, «durante la tramitación del anteproyecto de Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y con carácter previo a su remisión para dictamen del Consejo de Estado, la Subsecretaría ha recabado las conformidades de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos, la Secretaría de Estado de Hacienda y la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas a través de varias reuniones e intercambio de informes».

Finalmente, integran el expediente varios cuadros en los que se resume gran parte de las observaciones realizadas tanto en el trámite de información pública como en el de audiencia a Comunidades Autónomas y Entidades Locales, así como dos informes en los que el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas expone brevemente tales observaciones, con indicación de los motivos por los que han sido atendidas o rechazadas. En tal estado de tramitación, el expediente fue remitido al Consejo de Estado para dictamen.

## **I. Objeto y competencia.**

El expediente remitido se refiere al anteproyecto de Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

La consulta se formula al amparo de lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, cuyo primer apartado establece que este órgano consultivo puede ser oído, sea en Pleno o en Comisión Permanente, «en cualquier asunto en que, sin ser obligatoria, la consulta, el Presidente del Gobierno o cualquier Ministro lo estime conveniente».

Se trata, pues, de una consulta facultativa y no preceptiva que, a la vista de lo dispuesto en los artículos 22.19 y 25, ha de ser evacuada por la Comisión Permanente del Consejo de Estado.

## **II. Tramitación del expediente.**

Por lo que se refiere a la tramitación del anteproyecto sometido a consulta y en el marco de lo dispuesto por el artículo 22 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, pueden considerarse atendidas las exigencias de índole procedimental que deben seguirse para preparar, con las necesarias garantías, un texto normativo como el ahora examinado.

Constan en el expediente —y así se recoge en los antecedentes— las sucesivas versiones del anteproyecto sometido a consulta y la preceptiva memoria del análisis de impacto normativo.

El texto inicialmente aprobado por el Consejo de Ministros en su reunión de 9 de enero de 2015 fue sometido a un trámite de información pública a través de la página web del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y remitido en consulta a las Comunidades Autónomas —cuyos escritos

de observaciones han sido incorporados al expediente—, a las Ciudades de Ceuta y Melilla y a la Federación Española de Municipios y Provincias.

Obran en el expediente el informe del Consejo General del Poder Judicial y el de la Agencia Española de Protección de Datos, ambos de carácter preceptivo.

Finalmente, han emitido informes igualmente preceptivos las Secretarías Generales Técnicas de los Ministerios de Hacienda y Administraciones Públicas y de la Presidencia, en su condición de departamentos proponentes de la norma proyectada.

Debe, no obstante, llamarse la atención acerca de la falta de constancia documental del análisis del anteproyecto efectuado por los órganos y dependencias de los distintos departamentos ministeriales que hayan podido intervenir a lo largo de la tramitación del anteproyecto, cuyos informes podrían haber aportado datos de interés y elementos de juicio relevantes para conocer las aportaciones a las sucesivas versiones del texto y los aspectos del anteproyecto que hayan suscitado controversia.

### **III. Consideraciones generales**

#### **A) La regulación proyectada: el enfoque de los anteproyectos de Ley de Régimen Jurídico del Sector Público y de la Ley del Procedimiento Administrativo Común**

El anteproyecto de Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas tiene por objeto, según ha quedado expuesto, regular los requisitos de validez y eficacia de los actos administrativos y el procedimiento administrativo común a todas las Administraciones Públicas, así como el sistema de responsabilidad de éstas y el procedimiento para la elaboración de disposiciones normativas (artículo 1).

De este modo y en palabras de la exposición de motivos, esta norma pretende establecer «una regulación completa y sistemática de las relaciones ad extra entre las Administraciones y los administrados, tanto en lo referente al ejercicio de la potestad de autotutela (...), como en lo relativo al ejercicio de la potestad reglamentaria y la iniciativa legislativa», sin entrar en cambio, a regular la organización y el funcionamiento internos de las Administraciones Públicas ni las relaciones entre las distintas Administraciones territoriales entre sí y con el resto de las instituciones del Estado, cuestiones éstas que son tratadas en la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público, cuyo anteproyecto ha sido examinado por el Consejo de Estado en el dictamen 274/2015.

Así delimitado el objeto de uno y otro anteproyecto, ambos se conciben como las dos piezas esenciales sobre las que ha de asentarse el Derecho administrativo español, que resulta de un planteamiento de reforma global del

ordenamiento actualmente vigente, cuya finalidad, declarada tanto en las memorias justificativas como en las exposiciones de motivos de ambos anteproyectos, consiste en «ordenar y clarificar cómo se organizan y relacionan las Administraciones tanto externamente, con los ciudadanos y empresas, como internamente, con el resto de Administraciones e instituciones del Estado». Con ello se pretende, a la postre, «eliminar la superposición de regímenes jurídicos existentes y superar la dispersión normativa, contando con una ley única y sistemática que regule el conjunto de las relaciones internas de las Administraciones entre sí y una única ley que ordene las relaciones externas de la Administración con los ciudadanos y empresas».

Partiendo de este enfoque, se ha optado por desglosar el contenido de la vigente Ley 30/1992 en dos normas distintas, llamadas a regular dos ámbitos de actuación diferenciados de la Administración, el interno y el externo, identificándose el primero de ellos con los aspectos orgánicos y el segundo, con los procedimentales. Tal planteamiento ha llevado, a su vez, a integrar en cada uno de los anteproyectos muchas de las disposiciones contenidas en otras normas vigentes, en atención a su contenido supuestamente orgánico o procedimental. Cabe citar a este respecto y sin ánimo exhaustivo el caso de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración del Estado, íntegramente derogada por el anteproyecto de Ley de Régimen Jurídico del Sector Público, que incorpora a su texto la mayoría de sus preceptos —en algunos casos, introduciendo modificaciones— y el de la Ley 11/2007, derogada en su totalidad por el anteproyecto de Ley del Procedimiento Administrativo Común, al que pasan muchas de sus previsiones, quedando otras ubicadas, en cambio, en el otro anteproyecto mencionado; asimismo pueden citarse la Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos, también íntegramente derogada por la proyectada Ley de Régimen Jurídico del Sector Público, o la Ley 50/1997, ampliamente modificada por aquella y parcialmente derogada por la Ley del Procedimiento Administrativo Común en proyecto (artículos 22 a 25); y aun varias normas de rango reglamentario, como el Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 11/2007, que queda en parte derogado por una de las ahora en anteproyecto y en parte por la otra, o los Reales Decretos 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones públicas en materia de responsabilidad patrimonial, 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora, o 772/1999, de 7 de mayo, por el que se regula la presentación de solicitudes, escritos y comunicaciones ante la Administración General del Estado, la expedición de copias de documentos y devolución de originales y el régimen de las oficinas de registro; todos ellos serán deroga-

dos, una vez vigente, por la nueva Ley del Procedimiento Administrativo Común, a la que en gran medida se trasladan sus disposiciones.

En definitiva, las iniciativas legislativas acometidas aspiran a regular de forma separada y completa la organización administrativa, por un lado, y el procedimiento administrativo común, por otro, acogiendo así la propuesta realizada por la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas y retornando con ello al que, según se indica en su informe, ha sido el criterio tradicional en nuestro ordenamiento.

El análisis de los antecedentes normativos de la regulación contenida en ambos anteproyectos revela, empero, que la sistemática en que uno y otro se fundamentan, basada en una pretendida separación entre las materias de «organización administrativa» y «procedimiento administrativo», no responde al criterio tradicional del ordenamiento jurídico-administrativo español, tal y como razona el dictamen 274/2015. En efecto, en él se examinan la estructura y contenido de las que fueran normas de cabecera del derecho administrativo español antes de la aprobación de la Ley 30/1992, esto es, las Leyes de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957 y de Procedimiento Administrativo de 1958, y se llega a la conclusión de que la separación entre aspectos orgánicos y procedimentales no era en modo alguno nítida en ellas. En particular, el dictamen señala lo siguiente:

«La separación entre aspectos orgánicos y procedimentales nunca fue tajante en el ordenamiento jurídico administrativo español del último medio siglo. El criterio seguido fue, en realidad, otro distinto: de una parte, se estableció un régimen general de los órganos administrativos, junto con el procedimiento administrativo, en la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958; de otra, se establecieron normas específicas de organización administrativa para la Administración del Estado en la Ley de Régimen Jurídico de 1957 (...). La Ley 30/1992 vino a sustituir únicamente a la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 y mantuvo, además, un esquema similar a ésta, regulando al mismo tiempo aspectos orgánicos y procedimentales del funcionamiento de las Administraciones Públicas», pero sin incidir en la regulación específica de los órganos de la Administración Central del Estado contenida en la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957. Por tal razón, la Ley 30/1992 sólo acometió una derogación parcial y bien limitada de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957, que se circunscribió casi en exclusiva a los preceptos reguladores de la institución de la responsabilidad patrimonial de la Administración, que, a partir de ese momento, pasó a ser regulada por la propia Ley 30/1992. La Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957 sería posteriormente derogada por la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado».

De todo ello se desprende, tal y como pone de manifiesto el dictamen citado, que «la vigente legislación atiende sustancialmente el mismo esquema regulatorio inaugurado en los años cincuenta del pasado siglo: por un lado, existe una norma general en materia de organización administrativa y procedimiento administrativo —antes, la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958; ahora, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común—; por otro lado, se cuenta con una normativa específica sobre la organización de la Administración del Estado —antes, la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 26 de julio de 1957, ya mencionada, y, en lo que se refiere a la Administración institucional, la Ley de Entidades Estatales Autónomas de 26 de diciembre de 1958; ahora, la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, que derogó aquellas, y, en parte, la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno».

En definitiva, el enfoque que inspira la reforma proyectada, articulada en torno a los dos anteproyectos de ley de referencia, no entronca con la tradición jurídico-administrativa de nuestro ordenamiento; antes bien, supone una quiebra del esquema hasta ahora seguido en el derecho administrativo positivo español, generando una fractura del tratamiento sistemático que tradicionalmente han recibido el régimen de organización y funcionamiento de las Administraciones Públicas y la regulación del procedimiento administrativo. Tal ruptura, lejos de servir al fin de clarificación y simplificación que pretende alcanzarse, introduce una notable confusión en el ordenamiento, planteando una serie de inconvenientes que evidencian la rigidez del esquema seguido y su insuficiencia para lograr una adecuada regulación de tales materias.

Tales defectos son apreciables en ambos anteproyectos; el análisis de los que afectan al de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público se realiza en el dictamen 274/2015, debiendo abordarse ahora los que, por los motivos expuestos, presenta el Anteproyecto de Ley del Procedimiento Administrativo Común. En todo caso, al tener todos ellos origen común en el particular enfoque que inspira a ambas normas, el tratamiento separado de los que afectan a una y a otra presenta en ocasiones inevitables puntos de coincidencia.

## **B) Sistemática del anteproyecto de Ley del Procedimiento Administrativo Común**

La lectura del anteproyecto de Ley del Procedimiento Administrativo Común demuestra que su contenido no se ajusta por entero al enfoque adoptado por los departamentos ministeriales proponentes ni atiende debidamente a la finalidad que con él pretende alcanzarse. Pues, en efecto, aun cuando su objeto principal es regular el procedimiento administrativo co-

mún a todas las Administraciones Públicas —quedando fuera de esta norma, en cambio, aquellas disposiciones orientadas a definir la organización y el funcionamiento internos de las distintas Administraciones y a regular las relaciones de unas y otras entre sí y con el resto de las instituciones del Estado, que pretenden compilarse en el anteproyecto de Ley de Régimen Jurídico del Sector Público—, se incluyen en él preceptos relativos a materias que no encajan estrictamente en la regulación propia y específica de aquél, bien por tratarse de cuestiones típicamente organizativas (1), bien por afectar a instituciones —en particular, la potestad sancionadora y la responsabilidad patrimonial— que no se ajustan con exactitud a las nociones de «organización» y «procedimiento» que se emplean como criterio para delimitar el contenido de cada uno de los anteproyectos y que, no obstante, han quedado finalmente incluidas en el del procedimiento administrativo común, por considerarse meras especialidades de éste (2). Este problema se advierte también en la regulación contenida en el título VI y último en el que, bajo la rúbrica «procedimiento de elaboración de normas y disposiciones», se regula la forma en que han de ejercerse la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria (3). Al cabo, se efectuarán en este apartado algunas reflexiones específicas sobre el tratamiento de la usualmente llamada Administración electrónica que contiene el anteproyecto, por ser igualmente otra de las cuestiones que novedosamente se incorporan a la Ley reguladora del procedimiento administrativo en la que cobran expresión las consecuencias derivadas de la aplicación del criterio de separación de contenidos seguido en los anteproyectos (4).

No obstante, con carácter previo a tales consideraciones, resulta oportuno hacer notar que el contenido que presenta el anteproyecto es, en líneas generales y desde el punto de vista sustantivo, muy similar al de la vigente Ley 30/1992, en aquellos aspectos de ésta que han quedado incluidos en este proyecto normativo, o, en su caso, prácticamente idéntico al de la Ley 11/2007, en lo relativo al uso de medios electrónicos, incorporando, además, numerosas previsiones actualmente contenidas en las correspondientes normas reglamentarias de desarrollo. En efecto, aun cuando ciertamente la regulación actual se innova en algunos puntos concretos —cabe, por ejemplo y sin ánimo exhaustivo, mencionar el cómputo de los plazos por horas, la extensión al sábado de la condición de día inhábil a efectos de cómputo de plazos, la regulación de la responsabilidad patrimonial del Estado legislador, la eliminación del plazo de 3 meses para la impugnación de actos presuntos, el establecimiento de un plazo de 6 meses para los procedimientos de revisión de oficio o la regulación ex novo del procedimiento abreviado, novedades todas éstas a las que han de sumarse las que afectan a la llamada Administración electrónica y la regulación del procedimien-

to de elaboración de normas—, no pasa desapercibido que la mayoría de los preceptos del anteproyecto reproducen, a veces con ligeras modificaciones, el contenido de las normas que en la actualidad regulan las materias que constituyen su objeto. En realidad, la verdadera innovación de la regulación proyectada radica, como se ha indicado, en el enfoque que inspira la iniciativa, que se traduce en un vuelco sistemático cuyos inconvenientes se pasan ya a examinar.

### **1. La regulación en el anteproyecto de cuestiones de carácter orgánico**

Tras recoger en el título preliminar las disposiciones generales relativas al objeto de la norma y a su ámbito subjetivo de aplicación (artículos 1 y 2), el anteproyecto incluye en su título I las normas relativas a los órganos administrativos y a los interesados en el procedimiento. A los primeros se refiere, en particular, el capítulo I, en el que se incluyen las normas sobre competencia (artículos 3 a 10), la regulación aplicable a los órganos colegiados (artículos 11 a 14) y el régimen de abstención y recusación (artículos 15 y 16), cuestiones todas ellas que, por más que guarden una evidente conexión con las normas que disciplinan el procedimiento administrativo común, desbordan la estricta regulación de esta materia, ahondando en aspectos típicamente organizativos que a menudo se desenvuelven en la esfera interna de actuación de las Administraciones Públicas.

Ello pone de manifiesto, en línea con las consideraciones hasta ahora expuestas, que el criterio de separación entre lo orgánico y lo procedimental puede difícilmente llevarse hasta sus últimas consecuencias. La aplicación de dicho criterio genera, en ocasiones, remisiones o duplicidades injustificadas y lleva, en otras, a escindir entre dos normas la regulación hasta ahora unitaria de una materia. A ello se refiere el dictamen 274/2015 al poner de manifiesto la remisión en blanco que el artículo 3 del anteproyecto de Ley del Procedimiento Administrativo Común realiza al concepto de órgano administrativo que ofrece el artículo 5 del anteproyecto de Régimen Jurídico del Sector Público y al cuestionar el tratamiento fragmentario que ambas normas dan tanto a las encomiendas de gestión (artículos 7 del anteproyecto de Ley del Procedimiento Administrativo Común y 6 del de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público) como a los órganos colegiados, cuestiones respecto de las cuales procede remitirse a las consideraciones que en él se realizan. Basta ahora con reiterar que la coexistencia de este tipo de disposiciones en ambos anteproyectos resta claridad y coherencia a la regulación proyectada en comparación con la normativa vigente, debiendo sugerirse por ello revisar el criterio empleado o, alternativamente y para el caso de que se opte por mantener ambos anteproyectos, extraer del de procedimiento la regulación básica de los órganos colegiados, que debería inculcarse en el de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público.



## **2. La regulación de la potestad sancionadora y de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones en el anteproyecto**

Las disfunciones derivadas del enfoque adoptado se manifiestan también en el tratamiento dispensado a la potestad sancionadora y a la responsabilidad patrimonial de las Administraciones.

En efecto, una de las principales novedades del anteproyecto consiste, y así lo pone de manifiesto la exposición de motivos, en integrar «los anteriores procedimientos especiales sobre potestad sancionadora y responsabilidad patrimonial, que la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, regulaba en títulos separados (...) como especialidades del procedimiento administrativo común dentro del nuevo título IV», planteamiento éste que obedece «a uno de los objetivos que persigue esta Ley, la simplificación de los procedimientos administrativos y su integración como especialidades en el procedimiento administrativo común, contribuyendo así a aumentar la seguridad jurídica».

Llama la atención que la propia exposición de motivos del anteproyecto conceptúe como «procedimientos especiales» lo que en nuestro Derecho administrativo son auténticas instituciones y como tales han sido reguladas. En efecto, la Ley 30/1992, siguiendo la línea marcada por la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957, no establece en su título IX («de la potestad sancionadora») simples normas procedimentales para el ejercicio de la potestad sancionadora, como tampoco se limita en su título X («de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas y de sus autoridades y demás personal a su servicio») a regular un procedimiento especial en materia de responsabilidad patrimonial; antes bien, estos títulos contienen la disciplina fundamental de ambas instituciones tanto en sus aspectos sustantivos como en los procedimentales.

El anteproyecto consultado, aun cuando igualmente regula ambos aspectos, se aparta del criterio hasta ahora seguido por el legislador al abordar la regulación de estas materias, reduciéndolas a meras particularidades del procedimiento administrativo único y comúnmente aplicable a todas las Administraciones Públicas que en él se regulan. En relación con ello, procede hacer notar, además, que la norma en proyecto incorpora a la regulación del procedimiento administrativo común no sólo las reglas especiales de los procedimientos administrativos sancionadores y de responsabilidad patrimonial, sino también los requisitos sustantivos aplicables a una y otra institución. De este modo, los presupuestos materiales del ejercicio de la potestad sancionadora y de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas pasan a convertirse en simples reglas del procedimiento administrativo común, diluyéndose con ello la configuración jurídica de ambas instituciones.

A la vista todo ello, es preciso insistir en que los criterios de orden sistemático, cualesquiera que sean éstos, no pueden en modo alguno condicionar

la correcta regulació de les institucions jurídiques, màxime si éstas gozan —como sucede en el presente caso con la potestad sancionadora y con la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas— de un expreso reconocimiento constitucional. La conversión de las referidas instituciones en meros procedimientos administrativos —o, como dice el anteproyecto de Ley de Procedimiento Administrativo Común, en «especialidades del procedimiento administrativo común»— supone desconocer la verdadera naturaleza de aquéllas y despojarlas de su particular identidad.

A esta objeción de fondo ha de sumarse una de tipo formal, como es la relativa a la rúbrica del capítulo en que se engloban los aspectos sustantivos del régimen aplicable a la potestad sancionadora y a la responsabilidad patrimonial, capítulo que, bajo el rótulo «garantías del procedimiento», los regula en dos secciones distintas como «principios de la potestad sancionadora» y «principios de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas y de sus autoridades y demás personal a su servicio»: la técnica del anteproyecto no es en este punto acertada, pues ni tales aspectos sustantivos pueden enunciarse como meros principios, ni pueden tampoco configurarse como garantías del procedimiento administrativo. La denominación bajo la cual se regula en él esta materia revela nuevamente que el enfoque conceptual que lo inspira no resulta adecuado.

Dentro del rígido esquema regulatorio subyacente a los anteproyectos sometidos a consulta, que se basa en la separación entre las materias de «organización administrativa» y «procedimiento administrativo» en dos cuerpos legales distintos y exclusivos para cada una de ellas, la regulación de la potestad sancionadora y de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas no puede tener —a juicio del Consejo de Estado— una respuesta adecuada a su naturaleza jurídica, dado que en estas instituciones, como en toda institución jurídico-administrativa, se entremezclan aspectos orgánicos, sustantivos y procedimentales, lo cual impide encuadrarlas en uno u otro de tales anteproyectos.

Estas consideraciones conducen necesariamente a la siguiente alternativa: o se altera el criterio sistemático seguido por los anteproyectos en la forma indicada en el dictamen 274/2015, de tal modo que los anteproyectos procedan, de forma separada, a la reforma o sustitución de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en un caso, y de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, y, en parte, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, en otro —lo cual permitiría la regulación íntegra y ordenada del régimen jurídico de la potestad sancionadora y la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas en su dimensión institucional constitucionalmente garantizada, tal y

como actualmente sucede en la Ley 30/1992—; o, en caso de que se mantenga el enfoque actual, se remita la disciplina de la potestad sancionadora y de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas a leyes singulares y distintas de los anteproyectos en cuestión, en el bien entendido de que, en tanto estas leyes no se aprueben, las referidas materias no podrán quedar desprovistas de una ordenación auténticamente institucional.

En todo caso, la regulación de la potestad sancionadora y de la responsabilidad patrimonial deberá siempre realizarse de forma integral, contemplando de forma unitaria los requisitos sustantivos y los principios procedimentales de aplicación en ambas materias, dado que unos y otros constituyen aspectos esenciales de su ordenación y, por ello, tienen un indudable sentido institucional.

Por lo demás, no puede dejar de apuntarse que el tratamiento que en el anteproyecto reciben ambas instituciones perjudica, en última instancia, la calidad técnica de la norma y su coherencia interna. Y ello porque, al intercalar en la regulación del procedimiento administrativo común las llamadas «especialidades» aplicables en materia sancionadora y de responsabilidad, se dificulta la comprensión general de la Ley y se oscurece el conocimiento completo y unitario del régimen jurídico aplicable a tales materias. De este modo, el objetivo de clarificación y simplificación que la regulación proyectada se propone alcanzar queda frustrado, lográndose precisamente el efecto contrario: aumentar la confusión y complejidad de la norma al regular en ella de forma dispersa las reglas propias y específicamente aplicables a los procedimientos a través de los cuales se ejerce la potestad sancionadora o se encauza el régimen de la responsabilidad patrimonial, rompiendo además con ello la continuidad en la ordenación de lo que ha de ser, en sentido estricto, el procedimiento administrativo común.

Esta circunstancia se agrava como consecuencia de la inserción en el texto legal proyectado de numerosos preceptos procedentes de los Reales Decretos 429/1993, de 26 de marzo, y 1398/1993, de 4 de agosto, por los que se aprueban los Reglamentos de los procedimientos de las Administraciones públicas en materia de responsabilidad patrimonial y para el ejercicio de la potestad sancionadora, respectivamente; inserción que, una vez más, responde al declarado espíritu compilador del anteproyecto, que aspira a convertirse en la norma que, de forma total y única, regule el procedimiento administrativo común. Ello determina que el texto proyectado presente un contenido excesivamente detallado, que desborda lo que en sentido propio debe ser objeto de regulación por una norma de rango legal que, de este modo, ve alterada su vocación de norma general, auténticamente vertebradora del ordenamiento jurídico administrativo común a todas las Administraciones Públicas.

### 3. El procedimiento de elaboración de normas

Las consideraciones formuladas en el apartado anterior en relación con el indebido tratamiento que, como consecuencia de la dificultad apuntada de distinguir netamente lo orgánico de lo procedimental, reciben la potestad sancionadora y la responsabilidad patrimonial, resultan trasladables a la regulación que de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria hace el anteproyecto en su título VI como aspectos del «procedimiento de elaboración de normas y disposiciones».

Es éste uno de los contenidos novedosos del anteproyecto que, invocando la necesidad de garantizar debidamente el derecho de audiencia a los ciudadanos consagrado en el artículo 105 de la Constitución, agrupa en el último de sus títulos un conjunto de disposiciones con las que se pretende, en palabras de la memoria, «incrementar la calidad normativa del ordenamiento jurídico» mediante la aplicación de unos principios comunes de buena regulación y el establecimiento de unas fases también comunes «que aseguren la participación de los ciudadanos en la elaboración de cualquier norma».

En efecto, al servicio de dicho fin la norma proyectada incluye una regulación —en gran parte básica, si bien algunos preceptos circunscriben su ámbito de aplicación a la Administración General del Estado— del ejercicio de la iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria desde una perspectiva estrictamente procedimental, en perjuicio del debido tratamiento institucional que ambas merecen y que actualmente se contiene en los artículos 22 a 25 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, expresamente derogados por el anteproyecto.

Por lo que se refiere a la primera, a la que se dedican el artículo 154 —precepto superfluo a la vista de las previsiones constitucionales y estatutarias— y los artículos 161, 162 y 163, el anteproyecto pone el acento en las tareas puramente administrativas de preparación y tramitación de los proyectos normativos con rango de ley. Sin embargo, aun siendo evidente que tales tareas corresponden al aparato administrativo gubernamental, no puede dejarse de lado un dato fundamental, esto es, que el ejercicio de la iniciativa legislativa es, ante todo, una función constitucionalmente reconocida al Gobierno (artículo 87 de la Constitución), por lo que, aun siendo relevantes los elementos indicados, no es admisible que la función de la que derivan y a la que sirven quede subordinada a ellos, lo que ciertamente sucede en el anteproyecto, a la vista del modo en que regula esta cuestión. La iniciativa legislativa no puede quedar reducida a un mero conjunto de trámites administrativos, por más que presente una innegable vertiente procedimental, ni encuentra tampoco acomodo en una norma destinada, fundamentalmente, a regular el procedimiento administrativo común, ni siquiera cuando en tal norma se articula su ejercicio a través de una tramitación que pretende im-

ponerse a todas las Administraciones Públicas. Su ubicación natural se encuentra, en el caso del Estado, en la Ley del Gobierno, en la que actualmente se regula. Por ello, su inclusión en este anteproyecto no es acertada, debiendo en todo caso insistirse en que, sea cual sea la norma en la que finalmente se regule esta cuestión, debe siempre respetarse la dimensión institucional de esta función, en la que han de quedar englobados de forma inescindible los aspectos sustantivos y los procedimentales.

Esta conclusión lleva a objetar, igualmente, la inclusión en el anteproyecto de la regulación de la iniciativa legislativa de las Comunidades Autónomas, respecto de la cual se plantean, además, problemas de constitucionalidad en algunos puntos, tal y como se examinará en el siguiente apartado (apartado III.C.4).

En cuanto a la regulación de la potestad reglamentaria que contiene la norma en proyecto, tampoco se estima adecuado el tratamiento que parece deparársele en ella como un mero procedimiento administrativo. En puridad y como ya se ha razonado en el presente dictamen, el procedimiento administrativo se configura como una sucesión concatenada de trámites de la que resulta la producción de un acto administrativo o una manifestación de voluntad de la Administración, en sentido amplio. El procedimiento de elaboración de normas reglamentarias se configura igualmente como un conjunto ordenado de trámites orientados a la producción de un resultado que, en este caso, es una norma jurídica; pero es, ante todo, el instrumento a través del cual actúa el Gobierno en ejercicio de su potestad reglamentaria, una potestad dotada de reconocimiento constitucional expreso (artículo 97), en virtud de la cual el Gobierno, como Consejo de Ministros, innova el ordenamiento jurídico a través de la aprobación de disposiciones de carácter general.

Centrando el análisis en la regulación atinente a la potestad reglamentaria del Gobierno de la Nación, puede advertirse en el anteproyecto una notable continuidad con la Ley del Gobierno en este punto, al haberse trasladado los correspondientes artículos de una a otra norma, pero el modo en que dicha operación de traslación de contenidos normativos se verifica en el anteproyecto lleva a alterar la verdadera naturaleza de la potestad reglamentaria, no sólo por incluirla en la norma que tiene por objeto regular el procedimiento administrativo común, respecto del cual poca o ninguna conexión guarda el procedimiento de elaboración de reglamentos —que, por lo demás, no aparece mencionado en el título de la norma, diluyéndose con ello aún más su entidad propia y específica—, sino también y sobre todo por prescindir, una vez más, del componente institucional que caracteriza a esta potestad. Del mismo modo que no se incluye en este anteproyecto el tratamiento de la potestad expropiatoria o del planeamiento urbanístico, por ser potestades diferenciadas con un tratamiento normativo específico, debería desgajarse de él

el tratamiento de la potestad reglamentaria que, presupuesta la conformación del ordenamiento en su conjunto a partir de criterios lógicos y sistemáticos, tiene en la Ley del Gobierno su ubicación natural, al igual que la potestad reglamentaria de los Gobiernos autonómicos halla natural encaje en las respectivas Leyes del Gobierno. Sobre esta cuestión se volverá más adelante, al examinar el contenido del anteproyecto desde el punto de vista de la ordenación constitucional de las competencias (letra C) de este apartado III).

#### **4. La regulación del uso de medios electrónicos en el anteproyecto**

Junto a los contenidos hasta ahora analizados, la norma proyectada introduce como novedad una extensa regulación del uso de medios electrónicos en las relaciones jurídico-administrativas, fruto de la incorporación a su texto de gran parte del contenido de la Ley 11/2007 y de su Reglamento de desarrollo, aprobado por Real Decreto 1671/2009. Ello responde, una vez más, a la voluntad de contar con una única ley que sistematice toda la regulación del procedimiento administrativo —en este caso, en su vertiente de procedimiento electrónico— y sirve, además, al propósito de lograr la generalización del uso de medios electrónicos por parte de las Administraciones Públicas en su esfera de actuación y en sus relaciones con los ciudadanos.

En efecto, el desarrollo de las tecnologías de la información y comunicación y la generalización del uso de Internet y de las comunicaciones electrónicas ha tenido un progresivo reflejo en las relaciones de la Administración con los ciudadanos, lo que ha hecho necesario acomodar la legislación a dicha evolución. En un primer momento, esta adaptación se llevó a cabo mediante la modificación del sistema de notificaciones previsto en el artículo 59 de la Ley 30/1992, de conformidad con la redacción dada por la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social. Posteriormente, la Ley 11/2007, de 22 de junio, estableció el derecho de los ciudadanos a relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas, así como la obligación de éstas de dotarse de los medios y sistemas electrónicos para que ese derecho pudiera ejercerse.

En esta línea, se han aprobado diversas leyes que, de forma dispersa, han ido implantando el uso de medios electrónicos en las comunicaciones con la Administración. Entre ellas destacan la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio; la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio; la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible; la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno; y la Ley 20/1013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado.

Ante este escenario legislativo, señala la exposición de motivos de la norma remitida en consulta, pretende aprobarse una nueva ley que «sistematice toda la regulación relativa al procedimiento administrativo, que clarifique e integre el contenido de las citadas Ley 30/1992, de 26 de noviembre y Ley 11/2007, de 22 de junio, y profundice en la agilización de los procedimientos con un pleno funcionamiento electrónico con cero papel».

Ahora bien, sentado lo anterior, es preciso advertir que no todas las disposiciones de la mencionada Ley 11/2007 se integran en el anteproyecto —y, sin embargo, es éste el que procede a la derogación completa de dicha norma, cuestión que se abordará con mayor detalle en el apartado IV.48 del cuerpo de este dictamen—, sino que algunas de ellas han quedado ubicadas en el anteproyecto de Ley de Régimen Jurídico del Sector Público; así, los artículos 10, 18, 19, 20, 31 o 39 de la Ley 11/2007 se han incorporado, en ocasiones en sus términos actuales, a los artículos 14 y siguientes de dicho anteproyecto (en los que se regulan cuestiones como la sede electrónica de las Administraciones Públicas, la actuación administrativa automatizada, los sistemas de firma para la actuación administrativa automatizada, la firma electrónica del personal al servicio de las Administraciones Públicas, el intercambio de datos en entornos cerrados de comunicación o el archivo electrónico de documentos).

Así pues, tal y como advierte el dictamen 274/2015, «frente al planteamiento global del acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos y del funcionamiento electrónico de las Administraciones Públicas que hoy ofrecen tanto la Ley 11/2007 como el Real Decreto 1671/2009, los anteproyectos sometidos a consulta introducen un elevado grado de fragmentación en este aspecto, diseminando los preceptos contenidos en las normas vigentes a lo largo de cada uno de ellos —en algunos casos con un mayor grado de desarrollo—, lo que, a la postre, dificulta la comprensión de la regulación». Por ello, el dictamen concluye que «la generalización del uso de los medios electrónicos para el acceso de los interesados a las Administraciones Públicas y para el funcionamiento de éstas debería articularse mediante la inclusión en cada uno de los anteproyectos de una serie de normas principales o genéricas que así lo prevean y la consiguiente remisión a la específica regulación de tales medios electrónicos a lo previsto en la normativa sectorial».

Las consideraciones anteriores han de completarse, en lo que al análisis concreto del anteproyecto de Ley del Procedimiento Administrativo Común se refiere, con algunas reflexiones relativas al alcance que la regulación proyectada tiene en este ámbito.

A este respecto, procede señalar, en primer lugar, que en el anteproyecto no sólo se integra la práctica totalidad de la Ley 11/2007, sino también gran parte de su Reglamento de desarrollo de 2009, el cual sólo es aplicable a la Administración General del Estado y los organismos dependientes de o vin-

culados a ella (artículo 1 del Real Decreto 1671/2009). De este modo, el anteproyecto, por un lado, contiene una regulación exhaustiva del uso de medios electrónicos inusitada en un texto de rango legal y, por otro y dado su carácter eminentemente básico, extiende a las Comunidades Autónomas y a las Entidades Locales una serie de previsiones que hasta ahora sólo eran obligatorias para la Administración del Estado. Como consecuencia de lo anterior, el anteproyecto presenta nuevamente en algunos pasajes un marcado carácter reglamentista, opción normativa en sí misma criticable, imponiendo además tales normas a todas las Administraciones Públicas, cuestión que ha sido objetada en el expediente por constituir un posible exceso competencial. A ello se hará especial referencia en el siguiente apartado de estas consideraciones.

Desde otra perspectiva, la relativa al tratamiento que en concreto recibe el empleo de medios electrónicos en el anteproyecto, éste introduce de manera transversal el uso de las tecnologías en las relaciones entre las Administraciones Públicas y entre éstas y los ciudadanos, ya sea con medidas previstas en la Ley 11/2007 y en el Reglamento de 2009 que se reiteran con mayor o menor literalidad en el anteproyecto remitido (funcionamiento de los órganos colegiados, regulación de los mecanismos de identificación y firma, régimen de expedición documentos electrónicos y copias, ...), ya mediante la introducción de novedades, como son la generalización de los actos y del procedimiento electrónico o la preferencia por la notificación electrónica, entre otras.

En particular, merece destacarse que el artículo 28 reconoce, como lo hacen hoy los artículos 6 y 27 de la Ley 11/2007, el derecho de las personas físicas a comunicarse con las Administraciones Públicas mediante medios electrónicos, si así lo desean. Se trata, por tanto, de una opción que permite al administrado decidir la forma en que se relaciona con la Administración. Sin embargo, tras enunciar este derecho, el artículo 28 añade una excepción («salvo que estén obligadas a relacionarse a través de medios electrónicos con las Administraciones Públicas») que, a diferencia de lo previsto en la Ley 11/2007, ya no debe quedar establecida en una norma de rango legal, sino que puede imponerse mediante normas reglamentarias. De este modo, en los supuestos aún no concretados que tales normas determinen, el derecho tomará en obligación, eliminándose en tales casos la posibilidad de elección de medios no electrónicos por parte del administrado. No obstante, para no impedir el acceso de los interesados a la Administración, el anteproyecto regula en el artículo 26, bajo la rúbrica «asistencia en el uso de medios electrónicos a los interesados», un mecanismo para garantizar que los interesados puedan relacionarse con la Administración a través de medios electrónicos, consistente en la previsión de que exista un funcionario habilitado para tal función que les auxilie en la realización de los trámites correspondientes. A tal



efecto, se prevé igualmente que la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales mantengan actualizado un registro de los funcionarios habilitados para estas operaciones.

Sin desconocer el reconocimiento de la orientación modernizadora que subyace a la regulación proyectada, lo cierto es que no puede obviarse la inadecuación a la realidad de este mecanismo. Pues si bien es cierto que, tal y como razona la memoria, en los últimos tiempos se han adoptado por todas las Administraciones numerosas medidas orientadas a impulsar la llamada «Administración electrónica» y que ésta ha experimentado, merced a ello, una notable expansión, no cabe desconocer que las posibilidades de acceso a los servicios e infraestructuras de telecomunicaciones distan mucho aún de ser homogéneas en todo el territorio nacional, sin que la implantación del mecanismo de asistencia previsto en el anteproyecto parezca en la actualidad una solución realista, dada la dificultad de contar en todas las Administraciones Públicas con la figura del funcionario habilitado.

Finalmente, examinada en su conjunto la regulación del uso de medios electrónicos contenida en el anteproyecto y al margen de las observaciones particulares que se formulan en el apartado IV de este dictamen, resulta llamativo que no se hayan incorporado a él algunas previsiones contenidas en la Ley 11/2007 cuya omisión puede perturbar sensiblemente el normal desenvolvimiento de los preceptos que integran el régimen jurídico aplicable a la Administración electrónica. Tal es el caso de los principios comunes para la protección de datos de carácter personal, que sin duda deberían presidir la regulación proyectada y, de forma particular, la de los registros y archivos de carácter electrónico contenida, entre otros, en los artículos 20, 30 y 31 del anteproyecto; o el de los principios de igualdad, accesibilidad a la información, cooperación o seguridad en la implantación, que delimitan el marco en que han de ser aplicadas las normas sobre utilización de medios electrónicos y la forma en que ésta debe regularse (artículo 4 de la Ley 11/2007). Lo mismo cabe decir en relación con el anexo a la Ley 11/2007, que define, con carácter básico derivado del artículo 5, una serie de conceptos indispensables para la aplicación de la norma, muchos de los cuales carecen de reflejo en el anteproyecto, por lo que, dada la derogación en bloque de la Ley 11/2007, perderán su actual vigencia. A juicio del Consejo de Estado, tales principios y definiciones han de quedar debidamente incorporados a la norma que regule la utilización de medios electrónicos en las relaciones jurídico-administrativas.

En definitiva, a la luz de las consideraciones expuestas, debe sugerirse que se reconsidere la opción seguida por el anteproyecto en la regulación de esta materia, no sólo en el sentido de respetar el tratamiento unitario que en la actualidad recibe en la correspondiente Ley especial, debidamente completada por su Reglamento de desarrollo, sino también en el de procurar la

necesaria atemperación de las previsiones incluidas en el texto en función de los plazos que, a la vista del actual desarrollo de la llamada «Administración electrónica», pueda requerir la implementación de las diversas medidas orientadas a darles cumplimiento y en el de evitar obviar contenidos que resultan imprescindibles para la adecuada aplicación de las normas que la integran.

### **C) La adecuación del anteproyecto al orden constitucional de distribución de competencias**

Las consideraciones hasta aquí expuestas se han centrado fundamentalmente en el análisis del contenido del anteproyecto desde la perspectiva de los problemas derivados de la sistemática empleada. Sin embargo, dicho análisis no agota las observaciones que, globalmente considerado, suscita el anteproyecto consultado. Pues, en efecto, la norma en su conjunto plantea también diversas cuestiones relacionadas con el esquema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas que obligan a examinar su adecuación al orden constitucional.

#### **1. La disposición final primera del anteproyecto y la invocación del artículo 149.1.18ª de la Constitución en materia de procedimiento administrativo común**

Dicho examen ha de partir de la disposición final del anteproyecto que, bajo la rúbrica «título competencial», establece lo siguiente: «Esta Ley se aprueba al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.18ª de la Constitución Española, que atribuye al Estado la competencia para dictar las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y (la) competencia en materia de procedimiento administrativo común y sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas, el artículo 149.1.14ª, relativo a la Hacienda general, el artículo 149.1.13ª, que atribuye al Estado la competencia en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, así como en el artículo 149.1.8ª que atribuye al Estado la competencia para dictar la legislación civil en lo referente a las reglas relativas a la aplicación y eficacia de las normas jurídicas.

Lo previsto en los artículos 5.1 párrafos segundo y tercero, 9.3, 119 primer párrafo, 138, 141.2, 153.4, 156, 159.2, 160.5, 162, 163, 164.3 y disposición transitoria segunda, será de aplicación únicamente a la Administración General del Estado».

Así pues, el anteproyecto invoca como fundamento constitucional varios títulos competenciales reconocidos al Estado en el artículo 149.1 de la Constitución, si bien, y ésta es la primera observación que procede realizar en relación con la disposición citada, no precisa en qué medida cada uno de ellos

da soporte a los distintos contenidos regulados en la norma. A este respecto y en línea con lo señalado en el dictamen 274/2015, ha de reprocharse la técnica empleada por el anteproyecto al acumular diversos títulos competenciales sin establecer ninguna jerarquía entre ellos ni especificar a qué preceptos o grupos de preceptos ofrecen amparo, lo que resulta especialmente importante en una norma en la que, tal y como se ha argumentado, se integran, junto a los preceptos que de forma directa tienen por objeto regular el procedimiento administrativo común, otros de carácter orgánico o cuya naturaleza en sentido prístino no es puramente procedimental. En relación con ello, no puede desconocerse que el artículo 149.1.18ª —el único, es preciso destacarlo, que se menciona en la vigente Ley 30/1992 como fundamento competencial— comprende un conjunto de materias respecto de las cuales el alcance de la competencia estatal no es uniforme; así y por lo que aquí interesa, en el caso del régimen jurídico de las Administraciones Públicas la competencia es básica, mientras que en lo que concierne al procedimiento o al sistema de responsabilidad patrimonial, el Estado ostenta una competencia exclusiva plena, sin perjuicio, en el caso de aquél, de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas.

Al margen de ello, la enunciación de varios títulos competenciales que, como acaba de indicarse, contrasta con la mención única del artículo 149.1.18ª contenida en la Ley 30/1992, podría encontrar justificación en la circunstancia de que el anteproyecto incorpora materias hasta ahora ajenas a la norma reguladora del procedimiento administrativo común. Tal es el caso de las normas sobre Administración electrónica procedentes de la Ley 11/2007 y su Reglamento de 2009 o previstas ex novo en el anteproyecto y el de las que disciplinan el procedimiento de elaboración de normas, incluidas en el título VI.

Partiendo de lo anterior, no ofrece dudas la cobertura que el artículo 149.1.18ª de la Constitución brinda a las normas reguladoras del procedimiento administrativo común, así como a las que establecen los requisitos de validez y eficacia de los actos administrativos que en él se integran o que de él resultan —y también, en un sentido amplio, a las actuaciones materiales de la Administración a las que, según se admite pacíficamente, resultan de aplicación los principios y reglas que integran la teoría de los actos administrativos en su clásica formulación doctrinal—.

En efecto, el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 141/2014, de 11 de septiembre, que sigue a la STC 130/2013, citada en el dictamen nº 274/2015, ha sintetizado su doctrina sobre las competencias relativas a «las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas» y el «procedimiento administrativo común», afirmando en relación con este último lo siguiente:

«El constituyente ha querido reservar en exclusiva al Estado la determinación de los principios o normas que, por un lado, definen la estructura general del iter procedimental que ha de seguirse para la realización de la actividad jurídica de la Administración y, por otro, prescriben la forma de elaboración, los requisitos de validez y eficacia, los modos de revisión y los medios de ejecución de los actos administrativos, incluyendo señaladamente las garantías generales de los particulares en el seno del procedimiento» (SSTC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 32; 130/2013, FJ 7).

Ahora bien, tal y como continúa razonando la Sentencia, «sin perjuicio del obligado respeto a esos principios y reglas del procedimiento administrativo común, coexisten reglas especiales de procedimiento aplicables a la realización de cada tipo de actividad *ratione materiae* (SSTC 130/2013, FFJJ 7 y 8, y 135/2013, FJ 3). La regulación de estos procedimientos administrativos especiales no está, en nuestra Constitución, reservada al Estado, sino que, como ya hemos tenido ocasión de argumentar, «hay que tener en cuenta que ésta es una competencia conexas a las que, respectivamente, el Estado o las Comunidades Autónomas ostentan para la regulación del régimen sustantivo de cada actividad o servicio de la Administración», pues de lo contrario, «se llegaría al absurdo resultado de permitir que el Estado pudiera condicionar el ejercicio de la acción administrativa autonómica mediante la regulación en detalle de cada procedimiento especial, o paralizar incluso el desempeño de los cometidos propios de las Administraciones autonómicas si no dicta las normas de procedimiento aplicables al caso» (SSTC 227/1988, FJ 32; 130/2013, FJ 6). Por ello, en principio, «cuando la competencia legislativa sobre una materia ha sido atribuida a una Comunidad Autónoma, a ésta cumple también la aprobación de las normas de procedimiento administrativo destinadas a ejecutarla, si bien deberán respetarse en todo caso las reglas de procedimiento establecidas en la legislación del Estado dentro del ámbito de sus competencias» (STC 227/1988, FJ 32)».

A la luz de esta doctrina, queda claro que el artículo 149.1.18ª de la Constitución legitima la regulación por parte del Estado de ese conjunto de trámites y actuaciones a través de los cuales se ha de encauzar de forma común la actividad de todas las Administraciones Públicas y la de los requisitos que han de reunir los actos administrativos dictados por ellas. Tal regulación encuentra así su fundamento competencial en el título referido al «procedimiento administrativo común» que asimismo ampara las normas relativas al uso de medios electrónicos en la medida en que disciplinen aspectos claramente procedimentales o cuestiones ligadas a la teoría general de los actos administrativos.

Ahora bien, tal y como se ha reiterado, el anteproyecto no se limita a regular tales cuestiones, sino que da cabida a otras que exceden de lo estrictamente procedimental, debiendo determinarse en qué medida tales materias

encuentran fundamento en alguno de los títulos invocados en la disposición final antes citada.

## **2. La regulación relativa a los órganos administrativos**

Entre ellas ha de mencionarse, en primer lugar y siguiendo el mismo orden lógico que en el apartado B) anterior, la regulación relativa a los órganos administrativos, contenida en el capítulo I del título I (artículos 3 a 16), que, sin perjuicio de algunas novedades, es sustancialmente idéntica a la que establece la Ley 30/1992 en su título II y que, tal y como explica la exposición de motivos de esta última, «se limita a regular el núcleo estricto de lo que constituye la normativa básica de toda organización administrativa», respetando «la potestad de autoorganización de las Administraciones Públicas».

Estas disposiciones encajan sin dificultad en la competencia exclusiva que al Estado reconoce el artículo 149.1.18ª de la Constitución para establecer «las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas», en relación con la cual el Tribunal Constitucional ha afirmado que «a su amparo, el Estado puede establecer principios y reglas básicas sobre aspectos organizativos y de funcionamiento de todas las Administraciones públicas», lo que implica que «la potestad organizatoria (autonómica) para determinar el régimen jurídico de la organización y funcionamiento de la propia Administración, no tiene carácter exclusivo, sino que debe respetar y, en su caso, desarrollar las bases establecidas por el Estado» (STC 50/1999, FJ 3). Por tanto, la potestad de autoorganización, «no puede incluirse en la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas; aunque ciertamente (...) no cabe atribuir a las bases estatales la misma extensión e intensidad cuando se refieren a aspectos meramente organizativos internos que no afectan directamente a la actividad externa de la Administración y a los administrados, que en aquellos aspectos en los que se da esta afectación» (STC 50/1999, FJ 3). También hemos declarado que «la intensidad y extensión que pueden tener las bases no es la misma en todos los ámbitos que integran ese régimen jurídico», ya que «el alcance de lo básico será menor en aquellas cuestiones que se refieren primordialmente a la organización y al funcionamiento interno de los órganos de las Administraciones públicas, que en aquellas otras que inciden más directamente en su actividad externa, sobre todo cuando afectan a la esfera de derechos e intereses de los administrados» (STC 50/1999, FJ 3). A estos efectos, no debe olvidarse que «el objetivo fundamental, aunque no único, de las bases en esta materia es la de garantizar a los administrados un tratamiento común ante ellas y no cabe duda de que cuanto menor sea la posibilidad de incidencia externa de las cuestiones reguladas por los preceptos impugnados, más remota resultará la necesidad de asegurar ese tratamiento común y, por el contrario, mayor relieve y amplitud adquirirá la capacidad de las Co-

munidades Autónomas de organizar su propia Administración según sus preferencias» (SSTC 50/1999, FJ 3 y 130/2013, FJ 6)» (STC 141/2014).

Atendiendo a todo ello, cabe concluir que el anteproyecto goza, en este punto, de amparo constitucional en el artículo examinado.

### 3. La responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas

Por otra parte, el anteproyecto regula la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas. Tal y como se ha examinado en el apartado B.2) de estas consideraciones generales, la ley en proyecto aborda esta cuestión desde una perspectiva estrictamente procedimental, configurando las normas que integran el régimen jurídico aplicable a esta materia como meras especialidades del procedimiento administrativo común y enervando con ello su naturaleza institucional. Este tratamiento no se compadece adecuadamente con dicha naturaleza, sin que tampoco desde el punto de vista competencial resulte procedente aceptar tal planteamiento. La responsabilidad patrimonial goza de entidad propia no sólo como institución consagrada en el artículo 106 de la Constitución, sino también como materia respecto de la cual el Estado ostenta competencia plena en virtud de un título específico recogido, bajo el rótulo «sistema de responsabilidad de todas las Administraciones Públicas», en el artículo 149.1.18ª de la Constitución, lo que impide que esta institución, que cuenta con un tratamiento constitucional específico y autónomo, pueda quedar diluida en el procedimiento administrativo común. Así pues, nuevamente resulta acertada la mención del artículo 149.1.18ª, si bien en este caso por otro concepto distinto, lo que a la postre se erige en argumento adicional para confirmar la conclusión alcanzada en el apartado anterior de estas consideraciones.

## 4. El procedimiento de elaboración de normas

A continuación, ha de hacerse referencia al «procedimiento de elaboración de normas y disposiciones» previsto en el título VI del anteproyecto. En él se incluyen varios preceptos que, por ser de aplicación exclusiva al ámbito estatal, no plantean problemas desde el punto de vista competencial (así, los artículos 156, 159.2, 160.5, 162 y 163). Junto a ellos y tras referirse a la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria en términos generales en los artículos 154 y 155, respectivamente, el anteproyecto enuncia en su artículo 157 los «principios de buena regulación» y regula en su artículo 160 la planificación normativa para, posteriormente, ordenar el «procedimiento de elaboración de normas con rango de ley y reglamentos» en el artículo 161 e imponer el «informe anual de evaluación» en el artículo 164.

Al igual que en los supuestos ya examinados, tampoco en este caso hace la disposición final primera una mención concreta a esta materia ni aclara el título que le sirve de fundamento, incurriendo con ello, tal y como se ha seña-

lado, en un grave defecto de técnica normativa. Sí lo hace, en cambio, la memoria, al señalar que este procedimiento se establece al amparo del artículo 149.1.18ª de la Constitución, quedando asimismo justificado su «carácter básico» —el del título VI en su conjunto— por el artículo 105.a) en relación con el artículo 149.1.1ª. A tales títulos añade el que recoge el apartado 13 del artículo 149.1 para justificar el carácter básico de los principios de buena regulación.

a) La invocación del artículo 149.1.18ª de la Constitución como fundamento competencial del título VI del anteproyecto

En particular, invoca el primero de ellos por considerar que «para el correcto ejercicio de la potestad reglamentaria reconocida al Gobierno resulta necesario que previamente la Administración tramite el correspondiente procedimiento que asegure la legalidad de la actuación administrativa, así como la garantía de participación de los interesados».

En relación con ello, es preciso, ante todo, destacar que la memoria alude únicamente a la potestad reglamentaria, omitiendo toda referencia al ejercicio de la iniciativa legislativa que, no obstante, también es objeto de regulación por parte del título VI del anteproyecto. En efecto, éste incluye diversos preceptos que inciden en el ejercicio de tal iniciativa, condicionándola mediante la exigencia de observancia de varios principios —a ellos se hará especial referencia en la letra c) de este apartado— y cumplimiento de diversos requisitos y trámites.

Ocurre, sin embargo, que tal iniciativa legislativa —entendida ahora no como la que el artículo 87 de la Constitución reconoce a las Asambleas de las Comunidades Autónomas para solicitar del Gobierno de la Nación la adopción de un proyecto de ley o remitir a la Mesa del Congreso una proposición de ley, sino como la que los Estatutos de Autonomía y las distintas leyes de Gobierno autonómicas atribuyen a los Gobiernos autonómicos para la presentación de proyectos de ley a sus respectivos Parlamentos— es inherente a la autonomía política constitucionalmente reconocida a las Comunidades Autónomas, que son las que pueden y deben disponer de tal iniciativa para la gestión de sus propios intereses (STC 25/1981, de 14 de julio), con los únicos límites derivados de la Constitución, de los respectivos Estatutos y, en general, de las restantes normas integrantes del bloque de constitucionalidad. Tal poder de disposición es consecuencia lógica e inescindible del reconocimiento de la mencionada autonomía política —que «equivale al autogobierno y a la libre toma de decisiones sobre su esfera de intereses delimitada por las competencias asumidas» (STC 192/2000, de 13 de julio)—, una de cuyas manifestaciones se encuentra en la autonomía jurídica, considerada como facultad de organizarse jurídicamente mediante la creación de un derecho propio dentro del marco constitucional. Quiere ello decir que el Estado no puede interferir en el libre ejercicio de las potestades legislativas de las Comu-

nidades Autónomas, sino tan sólo incidir en ellas en la medida en que, a la vista del esquema de reparto competencial o de lo dispuesto en los artículos 150, 155 o 161.2 de la Constitución, sea constitucionalmente admisible.

Así las cosas, no se aprecia ningún precepto constitucional en que pueda reposar la regulación por parte del Estado de un procedimiento «común» de elaboración de normas de rango legal, procedimiento que, de este modo, queda huérfano de amparo constitucional, al no poder incardinarse su regulación por el Estado en ninguno de los títulos competenciales que la Constitución le reconoce. Por ello y a salvo de lo que posteriormente se señalará en relación con el artículo 157, ha de sugerirse que se reconsidere en este punto la opción seguida por el anteproyecto.

Sentado lo anterior, es preciso centrar el análisis en las normas reguladoras del procedimiento de elaboración de las normas reglamentarias, a fin de determinar si encuentran cobertura suficiente en el artículo 149.1.18ª de la Constitución y, en particular, en la competencia del Estado para establecer el procedimiento administrativo común.

Pues bien, aun cuando es evidente que, en el ejercicio de su función normativa, la Administración ha de encauzar su actuación a través de ciertos trámites que aseguren una recta formación de su voluntad —entre los que cobra particular relevancia el trámite de audiencia—, ello no determina per se que ese conjunto de trámites pueda equipararse, *mutatis mutandis*, al procedimiento administrativo ni, por tanto, que tal equiparación permita justificar una regulación por parte del Estado del procedimiento de elaboración de normas que, al amparo del artículo 149.1.18ª de la Constitución, pueda imponerse a todas las Administraciones. En efecto, ha quedado ya explicado que, de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, este título competencial alcanza a la definición de esa «estructura general del iter procedimental que ha de seguirse para la realización de la actividad jurídica de la Administración» y a la regulación de los requisitos de validez y eficacia de los actos administrativos, sin que ello excluya la posibilidad de que las Comunidades Autónomas puedan, al amparo de sus competencias legislativas sobre una determinada materia, establecer las normas procedimentales que permitan el pleno ejercicio de tales competencias (STC 141/2014 y las que cita).

La definición del procedimiento administrativo común de la que el Tribunal Constitucional parte para delimitar la extensión de la competencia estatal en la materia se identifica, por tanto, con la noción clásica de este concepto, cuyos nítidos perfiles institucionales impiden extenderlo al procedimiento a través del cual discurre la actividad de la Administración orientada a la producción de normas jurídicas reglamentarias. Es éste un procedimiento especial que no puede equipararse al procedimiento administrativo ni quedar sub-



sumido en él a efectos de justificar la competencia del Estado para regularlo de forma común y uniforme, máxime cuando las Comunidades Autónomas tienen también reconocida, en términos idénticos al Estado, la función de innovar el ordenamiento jurídico a través de sus propias normas, función ésta que se les reconoce en su condición de entes políticos dotados de autonomía y que, como tal, se encuentra regulada en sus respectivas leyes de Gobierno. Así lo entendió el Tribunal Constitucional en la Sentencia 15/1989, de 26 de enero, cuando declaró que, «si bien el Estado ostenta competencia exclusiva para establecer el procedimiento administrativo común, (...) el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general es un procedimiento administrativo especial, respecto del cual las Comunidades Autónomas gozan de competencias exclusivas cuando se trate del procedimiento para la elaboración de sus propias normas de carácter general».

La especialidad reconocida por el Tribunal Constitucional a este procedimiento no debe entenderse de tal modo que pueda ser equiparado a los llamados procedimientos administrativos especiales *ratione materiae*, respecto de los cuales se ha admitido que, sin perjuicio de la facultad reconocida a las Comunidades Autónomas para aprobar las normas procedimentales necesarias para garantizar el adecuado ejercicio de sus competencias sobre la materia de que se trate, puede el Estado «establecer normas comunes de procedimiento específicas», por ejemplo, previendo «la existencia de la garantía del trámite de información pública a los ciudadanos y de audiencia a las Administraciones Públicas en determinados instrumentos de planeamiento urbanístico» (STC 61/1997, citada por la STC 141/2014). Se trata, por el contrario, de una especialidad referida más bien al reconocimiento de una naturaleza propia y específica, distinta de la que corresponde a los procedimientos administrativos orientados a la aprobación de actos, ya sea el común a todas las Administraciones Públicas, ya los especiales por razón de la materia, que podrán ser regulados por quien ostente competencias sobre ella.

De lo hasta aquí expuesto se infiere que el artículo 149.1.18<sup>a</sup> no permite amparar en su conjunto la regulación del procedimiento de normas contenida en el título VI del anteproyecto con el alcance que éste le confiere.

b) La invocación del artículo 105.c) en conexión con el artículo 149.1.1<sup>a</sup> de la Constitución

En segundo término, ha de considerarse la idoneidad del artículo 105.a) de la Constitución, en relación con el artículo 149.1.1<sup>a</sup>, para dar cobertura constitucional a la regulación contenida en el Título VI del anteproyecto. La invocación conjunta de ambos preceptos resulta indeclinable, habida cuenta de que el primero de ellos no es un precepto atributivo de competencia. En efecto, tal precepto obliga a regular por ley «la audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas

por la ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten». Se establece aquí, por tanto, una reserva de ley para la regulación de la audiencia que, lejos de concebirse como un trámite más de los que integran el procedimiento de elaboración de normas, se configura como un auténtico derecho de los ciudadanos. Esta configuración parece ser la que, a la vista de la escueta explicación contenida en la memoria, ha llevado a incluir en el anteproyecto una regulación común a todas las Administraciones destinada a garantizar el respeto a este derecho, considerando que con ello el Estado cumple con el mandato constitucional de establecer «las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales» (artículo 149.1.1ª de la Constitución). Con respecto al primero de los referidos preceptos, resulta oportuno recordar la doctrina recogida en la STC 102/1995, de 26 de junio, que declara que «la audiencia de los interesados y de los ciudadanos, individual a través de la información pública o corporativamente a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas legalmente, está prevista por el texto constitucional [art. 105 a) y c) C.E.], que defiere su configuración a la ley, tanto aquella que en el nivel estatal regule el procedimiento común ordinario o los especiales, como las normas producidas en su ámbito por las Comunidades Autónomas para los suyos propios, entre ellos el de elaboración de disposiciones generales que responde al significado semántico, primero y principal, de la autonomía en la acepción estricta de la palabra. Se trata, pues, de un principio inherente a una Administración democrática y participativa, dialogante con los ciudadanos, así como de una garantía para el mayor acierto de las decisiones, conectada a otros valores y principios constitucionales, entre los cuales destacan la justicia y la eficacia real de la actividad administrativa (arts. 1, 31.2 y 103 C.E.)».

Dos son las conclusiones que, a los efectos que aquí interesan, cabe extraer de este pronunciamiento: la primera, que la reserva de ley que establece el artículo 105.a) de la Constitución no va referida necesariamente a una ley del Estado; y la segunda, consecuencia lógica de la anterior, que la audiencia a los ciudadanos en los procedimientos que, siendo distintos del administrativo común, puedan ser regulados por las Comunidades Autónomas en ejercicio de sus competencias, deberá ser garantizada por éstas. Entre tales procedimientos, la Sentencia menciona expresamente el de elaboración de normas, que aparece así destacado del resto de los procedimientos administrativos, por ser trasunto de la autonomía política de la que gozan las Comunidades Autónomas.

En definitiva, corresponde a cada Administración territorial dotada de potestad legislativa dar cumplimiento a la reserva de ley establecida en el artículo 105.a). Una eventual falta de regulación de la audiencia por las correspon-

dientes normas autonómicas no obstará al ejercicio por parte de los ciudadanos del derecho que tal precepto reconoce pues, como señaló la temprana STC 18/1981, de 8 de junio, «la reserva de ley que efectúa en este punto el artículo 105 de la Norma fundamental no tiene el significado de diferir la aplicación de los derechos fundamentales y libertades públicas hasta el momento en que se dicte una Ley posterior a la Constitución, ya que en todo casos sus principios son de aplicación inmediata» (FJ 5). De este modo, el derecho de audiencia cuenta con la garantía que su reconocimiento constitucional comporta, garantía que queda reforzada por el principio de reserva de ley contenido en el artículo 105.a).

Se trata, por lo demás, de un derecho que, por su contenido y finalidad y atendiendo a su configuración actual en el ordenamiento jurídico, resulta difícilmente encuadrable en la competencia que al Estado reconoce el artículo 149.1.1ª de la Constitución, que, tal y como ha declarado el Tribunal Constitucional (STC 61/1997), «no puede operar como un título horizontal, capaz de introducirse en cualquier materia o sector del ordenamiento por el mero hecho de que pudieran ser reconducibles, siquiera sea remotamente, hacia un derecho o deber constitucional». De lo contrario, «dada la fuerza expansiva de los derechos y la función fundamentadora de todo el ordenamiento jurídico que éstos tienen atribuida (art. 10.1 C.E.), quedaría desbordado el ámbito y sentido del artículo 149.1.1 de la Constitución». Por ello, este título competencial debe entenderse referido a derechos que, atendiendo a su naturaleza y a la manera de hacerse efectivos, entrañen un riesgo real de recibir un tratamiento tan dispar en unos territorios y en otros que pueda, en efecto, producirse una quiebra en las condiciones de ejercicio que implique desigualdad según el territorio donde dicho ejercicio de produzca. No es éste el caso del derecho de audiencia en el procedimiento de la producción de normas reglamentarias, que ciertamente ha de ser regulado de tal modo que no se menoscabe su contenido esencial, pero que no requiere, para hacerse efectivo, de un tratamiento homogéneo en sus condiciones básicas de ejercicio que haya de ser garantizado por una regulación estatal común a todo el territorio nacional. A este respecto, interesa recordar que «las condiciones básicas no equivalen ni se identifican tampoco con el contenido esencial de los derechos (art. 53.1 C.E.), técnica cuyo objeto, como hemos reiterado desde la STC 11/1981, consiste en garantizar el derecho frente a los eventuales abusos o extralimitaciones de los poderes públicos, en particular y en primer término, del legislador, cualquiera que éste sea, en su tarea reguladora».

Como consecuencia de todo lo anterior, cabe concluir que tampoco la mención conjunta de los artículos 105.a) y 149.1.1ª es susceptible de sustentar desde el punto de vista competencial el establecimiento por parte del Estado de un conjunto de trámites de obligado cumplimiento por todas las

Administraciones Públicas para los casos en que ejerzan su potestad reglamentaria.

c) La invocación del artículo 149.1.13ª como fundamento de los principios de buena regulación

El último de los títulos que menciona la memoria al examinar la adecuación al orden constitucional de competencias del título VI del anteproyecto es el artículo 149.1.13ª de la Constitución, que reconoce al Estado competencia exclusiva en materia de «bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica» y que, según se explica en aquélla, permite «establecer el carácter básico de los principios de buena regulación» en la medida en que permiten «lograr un entorno regulatorio más favorable a la actividad económica que fortalezca el crecimiento económico al reforzar la certidumbre, predictibilidad y transparencia del regulador».

A juicio del Consejo de Estado, la invocación de este título no puede en modo alguno amparar desde el punto de vista competencial la regulación proyectada, habida cuenta de que tal título se refiere a una competencia que alcanza a la regulación de la estructura, la organización interna y el funcionamiento de los sujetos económicos, así como a su actividad (STC 1/1982), de tal modo que en él «tienen cabida las normas estatales que fijan las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de sectores económicos concretos, así como las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector» (STC 235/1999, de 16 de diciembre). No es éste el caso del anteproyecto consultado, que no tiene por objeto disciplinar ningún sector concreto de la economía ni ordenar la actividad de los agentes que en ella intervienen, sino, en lo que aquí interesa, establecer unos principios de obligado respeto por las Administraciones Públicas que ejerzan la iniciativa legislativa o la potestad reglamentaria que tienen reconocidas, principios que escapan al ámbito al que en rigor se extiende dicha competencia, cuyo sentido y alcance podrían quedar desvirtuados si se empleara como título en el que fundamentar cualquier actuación normativa del Estado que sólo de forma indirecta o remota tuviera relación con las materias que realmente han de ampararse en él.

Ahora bien, aun cuando no quepa aducir el artículo 149.1.13ª como fuente de competencia del Estado para establecer los principios de buena regulación, ello no significa que no exista título alguno en que fundamentar su regulación.

A este respecto, procede hacer notar que los principios enunciados en el artículo 157 son los mismos que los que establece el artículo 4 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, bajo la rúbrica «principios de buena regulación aplicables a las iniciativas normativas de las Administraciones Públicas», aun cuando la formulación concreta de unos y otros difiera en

algunos puntos. En el dictamen 215/2010, relativo al anteproyecto de la referida Ley, el Consejo de Estado examinó el mencionado artículo 4, reconociendo que los principios en él proclamados «están plenamente en línea con los criterios que este Consejo ha venido históricamente sentando en sus consultas sobre todo tipo de iniciativas normativas», si bien advirtió que tales principios «no se circunscriben a un determinado sector de la actuación administrativa de índole reguladora, puesto que, por su alcance general, tienen vigencia y pleno sentido en cualquier actuación de tal naturaleza», entendiéndolo por ello que debían positivizarse como «exigencia general e indeclinable de toda iniciativa normativa que se propongan las Administraciones Públicas».

Esta vocación de generalidad se encuentra presente en el anteproyecto sometido a consulta que, en lo concerniente a este aspecto concreto, cuenta con la misma cobertura constitucional con que lo hace el artículo 4 de la Ley 2/2011; ésta declara en su disposición final primera el carácter básico de aquél, al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.18ª de la Constitución. De ello se sigue que el título concreto en que se ampara la regulación de los mencionados principios es el relativo a las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, que igualmente se erige en fundamento constitucional del anteproyecto en este punto, lo que ha de explicitarse en la disposición relativa a los títulos competenciales.

## **5. El fundamento constitucional de la regulación del uso de medios electrónicos en las relaciones jurídico-administrativas**

La regulación actualmente vigente del uso de medios electrónicos por la Administración y por los ciudadanos que con ella se relacionan encuentra acomodo constitucional en el artículo 149.1.18ª de la Constitución, precepto mencionado en la disposición final primera de la Ley 11/2007 como único título competencial en que se ampara.

En una primera aproximación a la regulación proyectada, la incorporación a su texto de gran parte de los preceptos de dicha ley determina que, en líneas generales, no se planteen problemas desde el punto de vista de la distribución de competencias. Ahora bien, no obstante este juicio inicial favorable, ha de advertirse que el anteproyecto contiene algunas previsiones que sí suscitan dudas en cuanto a su cobertura por el mencionado artículo 149.1.18ª.

Tal es el caso del artículo 20, dedicado a los «registros electrónicos de apoderamientos». Cabe considerar que el punto de partida de este precepto se encuentra en el vigente artículo 24 de la Ley 11/2007, cuyo contenido, sin embargo, no contiene referencia alguna a los apoderamientos, a los que sí se refieren, en cambio, el artículo 15 del Real Decreto de 2009 y la Orden HAP/1637/2012, de 5 de julio, por la que se regula el Registro Electrónico de Apoderamientos, ambas normas de aplicación exclusiva al Estado. El antepro-

yecto, sin embargo, impone la creación de estos registros a las Comunidades Autónomas y a las Entidades Locales. Dado que el referido precepto se ubica en el Capítulo II del Título I, dedicado a los interesados, podría pensarse que se ampara en la competencia del Estado para regular el procedimiento administrativo común. Sin embargo, la lectura detenida del extenso artículo 20 revela que en él se prevé la posibilidad de que las Administraciones Públicas amplíen la información que necesariamente han de incluir los asientos relativos a los poderes en tales registros (apartado 3) y exige que se aprueben, con carácter básico y por Orden del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, los modelos de poderes inscribibles en el registro estatal, debiendo aprobar cada Comunidad Autónoma los modelos de poderes inscribibles en el registro cuando éste se circunscriba a su ámbito territorial (apartado 4).

Este tipo de previsiones sitúan a este artículo 20 en el ámbito de las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, por cuanto no cabe entender, a juicio del Consejo de Estado, que tales previsiones de ulteriores desarrollos normativos encajen en las «especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas» que el artículo 149.1.18ª de la Constitución les permite establecer en relación con el procedimiento administrativo común regulado por el Estado.

A la vista de lo anterior y tratándose de un precepto de carácter básico, el Estado ha de limitarse a regular los aspectos estrictamente necesarios para garantizar los «principios y reglas básicas sobre aspectos organizativos y de funcionamiento de todas las Administraciones públicas» (STC 141/2014 y las que cita), sin agotar el contenido de la materia regulada de modo que impida el desarrollo normativo a las Comunidades Autónomas, ni incluir aspectos que no sean fundamentales al esquema de organización y funcionamiento de las Administraciones Públicas que se desee poner en marcha. Sin embargo, el artículo 20 incorpora, como se ha indicado, muchas de las reglas previstas en la Orden HAP/1637/2012, dando lugar a una regulación pormenorizada y exhaustiva de los registros electrónicos de apoderamientos que excede de las bases que puede dictar el Estado y que, por ello, no parece ajustarse al orden constitucional de competencias. Por su parte, el artículo 26 («asistencia en el uso de medios electrónicos a los interesados») establece en su tercer apartado que «la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales mantendrán actualizado un registro de los funcionarios habilitados para la identificación o firma regulada en este artículo y que deberá ser plenamente interoperable y estar interconectado con los de las restantes Administraciones Públicas a los efectos de comprobar la validez de la citada habilitación», a lo que añade que «en este registro, al menos, estarán inscritos todos los funcionarios que presten servicios en las oficinas de asistencia en materia de registros».

La previsión de la existencia de tal registro puede encontrarse en el vigente artículo 22 de la Ley 11/2007 («Identificación y autenticación de los ciudadanos por funcionario público»), según el cual «cada Administración Pública mantendrá actualizado un registro de los funcionarios habilitados para la identificación o autenticación regulada en este artículo». La diferencia entre el régimen vigente y el artículo proyectado radica en la imposición a todas las Administraciones del deber de inscribir en estos registros no ya a los funcionarios habilitados, sino también, al menos, a «todos los funcionarios que presten servicios en las oficinas de asistencia en materia de registros». Una norma de este alcance parece, de nuevo, rebasar la regulación que con carácter básico puede establecer el Estado en este ámbito, al amparo del artículo 149.1.18ª de la Constitución. La previsión con carácter básico de la existencia de esos registros de funcionarios habilitados puede ciertamente tener cobertura en la habilitación al Estado para establecer normas que garanticen el tratamiento común de los ciudadanos ante las diferentes Administraciones Públicas; pero esa garantía no alcanza a imponer la inscripción en un registro específico de todos los funcionarios de una determinada unidad administrativa, presten o no el servicio comentado a los ciudadanos.

Idéntica objeción merece el párrafo tercero del artículo 41.1 del anteproyecto, en el que se prevé la existencia en cada Administración Pública de un registro actualizado de los funcionarios habilitados para la expedición de copias auténticas, en el que, «al menos, estarán inscritos todos los funcionarios que presten servicios en las oficinas de asistencia en materia de registros». 6. La adhesión de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales a las plataformas y registros de la Administración General del Estado

La última de las cuestiones que procede analizar en relación con la adecuación al orden constitucional de distribución de competencias es la relativa a la adhesión de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales a las plataformas y registros de la Administración General del Estado, regulada en la disposición adicional tercera del anteproyecto. En ella se establece lo siguiente:

«Para cumplir con lo previsto en materia de registro electrónico de apoderamientos, registro electrónico, archivo electrónico único, plataforma de intermediación de datos y punto de acceso general electrónico de la Administración, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales podrán adherirse voluntariamente y a través de medios electrónicos a las plataformas y registros establecidos al efecto por la Administración General del Estado. Su no adhesión, deberá justificarse en términos de eficiencia conforme al artículo 7 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Asimismo, la citada adhesión podrá conllevar la repercusión de los costes económicos que se generen.

En el caso que una Comunidad Autónoma o una Entidad Local justifique ante el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas que puede prestar el servicio de un modo más eficiente, de acuerdo con los criterios previstos en el párrafo anterior, y opte por mantener su propio registro o plataforma, las citadas Administraciones deberán garantizar que éste cumple con los requisitos del Esquema Nacional de Interoperabilidad, el Esquema Nacional de Seguridad, y sus normas técnicas de desarrollo, de modo que se garantice su compatibilidad informática e interconexión, así como la transmisión telemática de las solicitudes, escritos y comunicaciones que se realicen en sus correspondientes registros y plataformas».

Se ha objetado en el expediente por algunas Comunidades Autónomas la regla contenida en el primer párrafo, por considerar que la exigencia de justificar la falta de adhesión a las plataformas del Estado en términos de eficiencia con arreglo a lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley Orgánica 2/2012 dificulta la libre decisión de adherirse o no y, por ende, limita su potestad de autoorganización.

La memoria, por su parte, invoca de manera expresa la competencia del Estado en materia de «Hacienda general y Deuda pública» reconocida en el artículo 149.1.14ª de la Constitución como título que da soporte a la previsión incluida en la disposición citada.

En relación con dicho título, el Tribunal Constitucional ha declarado (STC 130/2013, FJ 5, y las que cita) que permite al Estado regular íntegramente su propia Hacienda, así como establecer las instituciones comunes a las distintas Haciendas y las medidas para su coordinación y para subvenir a su suficiencia; igualmente le permite regular sus propios tributos y definir el marco general de todo el sistema tributario y los principios generales comunes a él, «pues ello se considera plenamente compatible con las competencias tributarias y con la autonomía financiera y presupuestaria de las Comunidades Autónomas» (STC 19/1987, de 17 de febrero).

A la misma conclusión ha de llegarse, según razona la STC 130/2013, «respecto a la otra vertiente de la Hacienda pública, la de los gastos públicos, de tal forma que corresponde al Estado no sólo el régimen jurídico de la ordenación de los gastos de la Administración del Estado, sino también el establecimiento de las normas y principios comunes de la actividad financiera de las distintas Haciendas que tiendan a asegurar los principios constitucionales que, conforme a nuestra Constitución, han de regir el gasto público: legalidad (art. 133.4 CE); eficiencia y economía (art. 31.2 CE), asignación equitativa de los recursos públicos (art. 31.2 CE); subordinación de la riqueza nacional al interés general (art. 128.1), estabilidad presupuestaria (art. 135 CE; STC 134/2011, de 20 de julio) y control (art. 136 CE). Ello en modo alguno resulta contrario a la autonomía consagrada a favor de las Comunidades Autónomas



pues éstas «gozarán de autonomía financiera (de gasto) en la medida en que puedan elegir y realizar sus propios objetivos políticos, administrativos, sociales o económicos», es decir, en que puedan decidir a qué objetivos destinan sus recursos sin condicionamientos indebidos (por todas, STC 192/2000, FJ 6 y las allí citadas)».

Finaliza el tratamiento de esta cuestión el Tribunal Constitucional indicando que, «dado que la actividad de gasto la desarrollan las Administraciones públicas, no resulta fácil deslindar las normas de simple régimen jurídico de las Administraciones públicas que el Estado puede establecer ex art. 149.1.18 CE de las normas comunes sobre el gasto público subvencional que el Estado puede dictar al amparo del art. 149.1.14 CE, por lo que para proceder a una calificación competencial correcta deberá estarse tanto al sentido o finalidad de los títulos competenciales en juego, como al carácter, sentido y finalidad de los preceptos impugnados, es decir, al contenido del propio precepto controvertido (por todas, STC 153/1989, de 5 de octubre, FJ 5)». De este modo y a efectos de delimitar adecuadamente el alcance del título contenido en el artículo 149.1.14, únicamente cabe incluir en él aquellos preceptos que tengan por objeto «la regulación de los derechos y obligaciones de contenido económico de las Administraciones públicas» o «la protección o preservación de los recursos públicos que integran las haciendas».

Pues bien, atendiendo a todo ello, cabe concluir que la disposición examinada no puede encontrar anclaje constitucional en el mencionado precepto, toda vez que no se establecen en ella derechos y obligaciones económicos de los sujetos públicos ni medidas concretas de protección o preservación de la hacienda estatal, autonómica o local. En rigor, la previsión que en ella se contiene concierne a la organización y funcionamiento de las Administraciones Públicas y, en consecuencia, debe ampararse en la competencia del Estado para la determinación de las «bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas» prevista en el artículo 149.1.18<sup>a</sup> de la Constitución.

En definitiva, puede afirmarse que la disposición adicional tercera del anteproyecto encuentra sustento en dicho título competencial, sin que en ella se advierta condicionamiento indebido alguno a la acción de las Comunidades Autónomas, que en todo caso han de observar lo previsto en el artículo 7 de la Ley Orgánica 2/2012, cuyo apartado 2 dispone que «la gestión de los recursos públicos estará orientada por la eficacia, la eficiencia, la economía y la calidad, a cuyo fin se aplicarán políticas de racionalización del gasto y de mejora de la gestión del sector público».

## D) Conclusiones

Las consideraciones hasta ahora expuestas permiten efectuar una valoración global del anteproyecto sometido a consulta de la que cabe extraer va-

rias conclusiones que, en algunos aspectos, guardan paralelismo con las alcanzadas en el dictamen 274/2015:

1. El anteproyecto de Ley del Procedimiento Administrativo Común y el de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público se conciben como las piezas esenciales sobre las que pretende edificarse el nuevo ordenamiento jurídico administrativo, sometiéndolo a una profunda revisión en lo que a la sistemática se refiere. En este punto, el contenido que cada anteproyecto incorpora es tributario del enfoque que inspira esa «reforma integral» cuyo fin es, según señala la exposición de motivos ya citada, «ordenar y clarificar cómo se organizan y relacionan las Administraciones». Tal enfoque se basa en una separación entre las materias de «organización administrativa» y «procedimiento administrativo» que no responde al criterio tradicional del ordenamiento jurídico-administrativo español y que no resulta el más adecuado para alcanzar esa finalidad clarificadora perseguida por la reforma.

Prueba de ello es, según ha quedado explicado, el tratamiento que el anteproyecto objeto de este dictamen dispensa a dos instituciones fundamentales del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, como son la potestad sancionadora y la responsabilidad patrimonial; ninguna de ellas responde exactamente a lo que se entiende por «organización administrativa» y, por tanto, a lo que se considera materia propia del anteproyecto de Ley de Régimen Jurídico del Sector Público, pero tampoco encajan en el concepto de «procedimiento administrativo» y, sin embargo, han quedado ubicadas en el anteproyecto sometido a consulta y reguladas como meras especialidades del procedimiento administrativo común que constituye su objeto, en perjuicio del debido tratamiento institucional que ambas merecen. Lo mismo cabe decir en relación con el nuevo «procedimiento de elaboración de normas», en el que la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria quedan diluidas como un elemento más.

Finalmente, como consecuencia de ese pretendido hiato insalvable entre lo «orgánico» y lo «procedimental», el contenido de la Ley 11/2007 se escinde entre los dos anteproyectos, en atención al objeto principal de cada uno de ellos, provocando la dispersión de las normas que regulan el uso de medios electrónicos en las relaciones jurídico-administrativas.

2. Pese a lo novedoso del enfoque de la reforma y de la sistemática empleada por el anteproyecto examinado, éste respeta el núcleo central de la regulación vigente en materia de procedimiento administrativo común contenida en la Ley 30/1992. También las previsiones de la Ley 11/2007 se trasladan en muchos casos miméticamente al texto proyectado. Aun cuando se incorporan algunas novedades significativas respecto de lo establecido en una y otra, el anteproyecto presenta un contenido sustancialmente idéntico al de tales leyes, lo que lleva a plantear si, desde el punto de vista sustantivo, no

habría sido preferible introducir tales novedades a través de las correspondientes leyes de modificación parcial.

Asimismo, se han vertido en el anteproyecto numerosos preceptos reglamentarios, dando lugar a un texto que, en muchos puntos, contiene una regulación pormenorizada que no es propia de una norma de rango legal. A este respecto, parece oportuno señalar que el propósito de reducir la dispersión normativa no puede llevar a desconocer la importancia que, dentro de la lógica del ordenamiento jurídico y del propio sistema de fuentes, posee el binomio ley-reglamento; ambos tipos de normas se integran y complementan como elementos de un todo que es el grupo normativo y, como tales, cada uno está llamado a desempeñar un papel relevante en el ordenamiento.

3. Desde el punto de vista de su adecuación al orden constitucional de competencias, es preciso revisar la regulación proyectada a fin de acomodarla al esquema de distribución competencial, debiendo además modificarse la disposición final primera en el sentido de incluir en ella únicamente los títulos competenciales en los que se ampara el anteproyecto, identificando los preceptos o grupos de preceptos a los que cada uno sirve de fundamento.

#### **IV. Observaciones particulares**

Las consideraciones anteriores deben completarse con las observaciones que, de modo particular, cabe realizar a algunos de los artículos y disposiciones del anteproyecto.

##### **1) Exposición de motivos**

Convendría reajustar el contenido de la exposición de motivos del anteproyecto sometido a consulta, reduciendo en la medida de lo posible los apartados I y II, más propios de una memoria que de una parte expositiva. Asimismo, debería resumirse la parte dedicada a los antecedentes legislativos (apartado III), suprimiéndose reiteraciones y repeticiones innecesarias, para que la exposición de motivos realmente cumpla la función que se le atribuye: describir el contenido, objeto y finalidad de la norma, así como sus antecedentes, dando cuenta de las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta.

##### **2) Artículo 2. Ámbito subjetivo de aplicación**

El artículo 2 indica que esta Ley resultará de aplicación a todos los sujetos previstos en el artículo 2 de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público en los términos en ella establecidos. A la vista de la complejidad de la enumeración contenida en dicho artículo y en aras de una mayor seguridad jurídica,

sería conveniente que se determinase expresamente en el anteproyecto su ámbito subjetivo de aplicación, sin remisión a otra ley.

### **3) Artículo 3. Concepto de órgano administrativo**

El artículo 3 del anteproyecto remite la delimitación del concepto de órgano administrativo a la definición contenida en el artículo 5 del anteproyecto de Ley de Régimen Jurídico del Sector Público. Puesto que no es necesario que en una ley de procedimiento se defina qué se entiende por órgano, máxime si esta definición es una mera remisión a un anteproyecto en tramitación, se recomienda la supresión de este precepto.

### **4) Artículo 7. Encomiendas de gestión**

El tratamiento fragmentario de las encomiendas de gestión que se realiza en el anteproyecto de Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y en el anteproyecto de Ley de Régimen Jurídico del Sector Público no merece un juicio favorable, tal y como se ha indicado en las observaciones generales de este dictamen y en las del dictamen 274/2015. En particular, no resulta adecuado que las encomiendas se regulen, en cuanto a su naturaleza y objeto, en el artículo 7 del anteproyecto de Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y, en cuanto a su formalización, en el artículo 6 del anteproyecto de Ley de Régimen Jurídico del Sector Público, al que, por lo demás, se remite el apartado 3 del referido artículo 7. Debe, por ello, sugerirse que, en caso de que se mantenga la separación entre ambos anteproyectos, el régimen jurídico aplicable a esta figura quede íntegramente ubicado en el anteproyecto de Ley del Procedimiento Administrativo Común.

### **5) Artículo 20. Registros electrónicos de apoderamientos**

Regula el artículo 20 del anteproyecto de Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas los registros electrónicos de apoderamientos con los que deben contar la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales.

En línea con la observación formulada por la Agencia Española de Protección de Datos, sería recomendable que se incluyese en este precepto una remisión a la necesidad de adoptar las correspondientes medidas de seguridad establecidas en la normativa de protección de datos de carácter personal, de forma análoga a la prevista en el artículo 31.3 con respecto a los archivos electrónicos. Adicionalmente, cabe sugerir que se incluya en el segundo párrafo del segundo apartado una previsión que garantice el cumplimiento del deber de informar a los interesados acerca de la comprobación regulada

en este precepto en los términos exigidos en la legislación de protección de datos de carácter personal.

## **6) Artículo 32. Colaboración de las personas**

La regulación de la obligación de las personas de colaborar con la Administración sufre un cambio significativo en la nueva redacción que prevé el anteproyecto de Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, pues, frente a la redacción del primer apartado del artículo 39 de la Ley 30/1992 que establece esta obligación «sólo en los casos previstos por la Ley», el anteproyecto remitido establece lo siguiente:

«Las personas colaborarán con la Administración en los términos previstos en la Ley que en cada caso resulte aplicable y, a falta de previsión expresa, facilitarán a la Administración informes, inspecciones y otros actos de investigación salvo que la revelación de la información solicitada por la Administración atentara contra el honor, la intimidad personal o familiar o supusieran la comunicación de datos confidenciales de terceros de los que tengan conocimiento por la prestación de servicios profesionales de diagnóstico, asesoramiento o defensa, sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación en materia de blanqueo de capitales y financiación de actividades terroristas».

De esta manera, se ha convertido en regla general la obligación de las personas de colaborar con la Administración.

El Consejo de Estado se adhiere a la sugerencia formulada en el informe de la Agencia Española de Protección de Datos conforme a la cual debería establecerse como límite a este deber, junto al derecho al honor, a la intimidad y a la propia imagen, el derecho a la protección de datos de carácter personal, siendo igualmente preciso garantizar que se respete en todo caso el principio de proporcionalidad que ha de regir toda operación de cesión de datos.

## **7) Artículo 36. Suspensión del plazo máximo para resolver**

El artículo 36 precisa los motivos por los que se puede acordar la suspensión del plazo previsto legalmente para resolver un procedimiento y notificar la resolución. Junto a las causas que ya se preveían en la Ley 30/1992 (requerimiento al interesado para la subsanación de deficiencias y aportación de documentos, pronunciamiento previo y preceptivo de un órgano de la Unión Europea, solicitud de informes preceptivos, realización de pruebas técnicas o análisis contradictorios e iniciación de negociaciones con vistas a la conclusión de un pacto o convenio), se incluyen otras dos nuevas: la existencia de un procedimiento no finalizado en el ámbito de la Unión Europea que condicione directamente el

contenido de la resolución del procedimiento de que se trate y la necesidad de obtención de un previo pronunciamiento por parte de un órgano jurisdiccional.

Prevé además el artículo 36.1.d) in fine que, en caso de no recibirse el informe en el plazo indicado, proseguirá el procedimiento. En relación con ello es preciso señalar que, aun cuando nada impide que, ante la falta de recepción de un informe, puedan continuar las actuaciones a través de las subsiguientes fases del procedimiento, éste no podrá ser resuelto expresamente en cuanto al fondo en tanto no hayan sido emitidos todos los informes preceptivos que hayan de recabarse. Esta observación cobra especial relevancia en el caso de los dictámenes del Consejo de Estado pues, dado su carácter final, constituyen el último trámite previo a la resolución del procedimiento, de tal suerte que éste no podrá continuar en defecto de tal dictamen, pues ello supondría dictar resolución omitiendo un trámite esencial y viciando con ello de nulidad el procedimiento y el acto final que lo resuelve.

Debe, pues, revisarse la redacción del último inciso del artículo 36.1.d) que, además, no se aviene con la regulación de los informes que se prevé en el artículo 107 del anteproyecto.

## **8) Artículo 38. Silencio administrativo en procedimientos iniciados a solicitud del interesado**

El artículo 38 mantiene en su primer apartado la regla general del silencio positivo en los siguientes términos:

«En los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, sin perjuicio de la resolución que la Administración debe dictar en la forma prevista en el apartado 3 de este artículo, el vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado resolución expresa legitima al interesado o interesados para entenderla estimada por silencio administrativo, excepto en los supuestos en los que una norma con rango de ley o el Derecho de la Unión Europea establezcan lo contrario».

En primer lugar, cabe sugerir que se incluya una mención expresa, dentro de los supuestos de excepción, a la regla general del silencio positivo, al derecho internacional aplicable en España.

Por otro lado, ha de observarse que este artículo ha suprimido el inciso «por razones imperiosas de interés general», único motivo que, en la redacción actual del artículo 43 de la Ley 30/1992, puede justificar que una norma con rango de ley establezca un supuesto de silencio negativo. Esta redacción derivaba de la reforma operada por la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, que completaba la transposición a nuestro ordenamiento de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios

en el mercado interior. Esta Directiva señala en su artículo 13.4 en lo relativo a los procedimientos de autorización que «a falta de respuesta en el plazo fijado o ampliado con arreglo al apartado 3, se considerará que la autorización está concedida. No obstante, se podrá prever un régimen distinto cuando dicho régimen esté justificado por una razón imperiosa de interés general, incluidos los legítimos intereses de terceros». La reforma del silencio positivo llevada a cabo por la Ley 25/2009 iba más allá de lo establecido en la Directiva 2006/123/CE, como se indicó en el dictamen 779/2009, de 21 de mayo, pues lo que realmente impone la Directiva es la generalización de la regla del silencio positivo en los procedimientos que regulen el acceso a tales actividades y su ejercicio, pero no al resto de los procedimientos administrativos. De acuerdo con lo establecido en la Directiva, la nueva redacción de la regla del silencio positivo debe prever la justificación de una imperiosa razón de interés general para excluir el sentido positivo del silencio en relación con el acceso a actividades y su ejercicio.

Llama la atención que no se haya aprovechado la iniciativa modificadora para clarificar este punto y para establecer una regulación más clara del silencio, por ejemplo, en relación con la interpretación de los supuestos en los que se transfieran al solicitante o a terceros facultades relativas a dominio público o a servicio público, cuyo alcance debe precisarse en numerosas ocasiones en vía jurisdiccional (por ejemplo, Sentencia del Tribunal Constitucional 149/2011, de 28 de septiembre).

Mantiene, por lo demás, el artículo 38 lo esencial de la regulación vigente del sentido del silencio en los procedimientos administrativos iniciados a solicitud del interesado con la única salvedad de extender el sentido negativo del silencio a aquellos procedimientos cuya estimación «implique el ejercicio de actividades que puedan dañar el medio ambiente» (en línea con la jurisprudencia de la Unión Europea, así Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 14 de junio de 2001, asunto C-230/00), además de trasladar a la regulación del silencio el sentido de éste en los procedimientos de reclamación de responsabilidad de las Administraciones Públicas y de revisión de oficio iniciados a instancia de los interesados.

Se ha aclarado también el sentido del silencio en relación con la impugnación de actos mediante el recurso de alzada, al establecerse:

«No obstante, cuando el recurso de alzada se haya interpuesto contra la desestimación por silencio administrativo de una solicitud por el transcurso del plazo, se entenderá estimado el mismo si, llegado el plazo de resolución, el órgano administrativo competente no dictase y notificase resolución expresa, siempre que no se refiera a las materias enumeradas en el párrafo anterior de este apartado». Se incorpora así la línea seguida por el Tribunal Supremo, cuyo criterio señala que el doble silencio no se puede traducir en positivo

cuando opera alguna de las excepciones que lo convierten automáticamente en negativo (Sentencia de 8 de enero de 2013).

En fin, se incluye como novedad respecto al plazo de quince días para que la Administración expida el correspondiente certificado del silencio, que la Administración pueda emitirlo de oficio. En todo caso, sería conveniente que se estableciesen las consecuencias del incumplimiento de esta obligación.

### **9) Artículo 39. Falta de resolución expresa en procedimientos iniciados de oficio**

El artículo 39.1.b) mantiene la redacción prevista en la Ley 30/1992, estableciendo que en los procedimientos en que la Administración ejercite potestades sancionadoras o, en general, de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen, la falta de resolución expresa determina la caducidad del procedimiento. No aclara, sin embargo, este precepto si esta regla ha de extenderse también a los procedimientos contractuales de resolución o si, por el contrario, en tales procedimientos ha de seguirse una solución distinta, cuestión sobre la que se han pronunciado en numerosas ocasiones el Tribunal Supremo y el Consejo de Estado (memoria del año 2008 y dictamen 1.081/2012, entre muchos), que han reiterado la necesidad de establecer de forma expresa una regla específicamente aplicable a los referidos procedimientos.

### **10) Artículo 44. Cómputo de plazos**

El artículo 44 incluye varias novedades respecto de la regulación vigente. En primer lugar regula el cómputo de plazos en horas, que «se contarán de hora en hora y de minuto en minuto desde la hora y minuto en que tenga lugar la notificación o publicación del acto de que se trate y no podrán tener una duración superior a veinticuatro horas, en cuyo caso se expresarán en días».

En segundo término, elimina del cómputo de plazos señalados por días «los sábados, domingos y los declarados festivos», poniendo fin a las diferencias existentes entre el cómputo de días en vía administrativa y en vía contenciosa, medida que, sin duda, facilitará las actuaciones a los interesados.

Finalmente, regula el cómputo del plazo fijado en meses, al establecer en el cuarto apartado que «si el plazo se fija en meses o años, éstos se computarán a partir del día siguiente a aquel en que tenga lugar la notificación o publicación del acto de que se trate o desde el siguiente a aquel en que se produzca la estimación o desestimación por silencio administrativo. El plazo concluirá el mismo día en que se produjo la notificación, publicación o silencio administrativo en el mes o el año de vencimiento. Si en el mes de vencimiento



no hubiera día equivalente a aquel en que comienza el cómputo, se entenderá que el plazo expira el último día del mes».

Se recoge así la constante jurisprudencia sentada al respecto por el Tribunal Supremo conforme a la cual se afirma que, si bien el cómputo del plazo comienza en el día siguiente al de la notificación, éste expira en el día equivalente a aquél en que tuvo lugar la notificación. Como señala la Sentencia de 8 de mayo de 2009 (citada por las Sentencias de 9 febrero 2010 y 10 de junio de 2008), «es reiteradísima la doctrina de esta Sala sobre los plazos señalados por meses que se computan de fecha a fecha, iniciándose el cómputo del plazo al día siguiente de la notificación o publicación del acto, pero siendo la del vencimiento la del día correlativo mensual al de la notificación». Esta interpretación ha sido, además, avalada por el Tribunal Constitucional, pues tal y como declara la Sentencia 209/2013 de 16 diciembre «establecido que el dies a quo es el siguiente al de la notificación, si se llevase el dies ad quem al día equivalente del mes siguiente, se daría al administrado más tiempo del que marca la ley».

No obstante, se recomienda revisar la redacción del segundo párrafo del apartado 4, ya que la expresión «el mismo día en que se produjo la notificación (...) en el mes o el año de vencimiento» no resulta correcta, como tampoco lo es la regla del último inciso («si en el mes de vencimiento no hubiera día equivalente a aquel en que comienza el cómputo, se entenderá que el plazo expira el último día del mes»), que debe ajustarse a la jurisprudencia citada, sustituyéndose la expresión «a aquel en que comienza el cómputo» por «a aquel en que se produjo la notificación, publicación o silencio administrativo».

### **11) Artículo 54. Notificación**

El artículo 54 recoge de manera prácticamente literal la redacción del artículo 58 de la Ley 30/1992. No obstante, sería conveniente que se añadiese otro apartado que aclarase el concepto de «intento de notificación debidamente acreditado», tal y como ha precisado, fijando doctrina legal, el Tribunal Supremo en su Sentencia de 3 de diciembre de 2013, al establecer que este inciso se refiere al intento de notificación personal por cualquier procedimiento que cumpla con las exigencias legales contempladas en el artículo 59.1 de la Ley 30/1992, pero que resulte infructuoso por cualquier circunstancia y que quede debidamente acreditado. En aplicación del apartado 4 de referido artículo 58, la jurisprudencia entiende que para considerar concluso un procedimiento administrativo dentro del plazo máximo que la ley le asigne basta el intento de notificación por cualquier medio legalmente admisible según los términos del artículo 59, aun cuando resulte frustrado finalmente, siempre que se practique con todas las garantías legales y quede debida constancia del mismo en el expediente.

## **12) Artículo 57. Práctica de las notificaciones a través de medios electrónicos**

Generalizada la práctica de la notificación electrónica y establecido en el artículo 55 que las notificaciones se practicarán preferentemente por medios electrónicos y, en todo caso, cuando el interesado resulte obligado a recibir notificaciones por estos medios, el artículo 57 determina la forma de llevarlas a cabo, disponiendo que se practicarán mediante comparecencia en la sede electrónica de la Administración u organismo actuante, a través de la dirección electrónica habilitada única o mediante ambos sistemas, según disponga cada Administración u organismo. Se añade que las notificaciones por medios electrónicos se entenderán practicadas en el momento en que se produzca el acceso al contenido de la notificación y que, cuando la notificación por medios electrónicos sea de carácter obligatorio o haya sido expresamente elegida por el interesado, se entenderá rechazada cuando hayan transcurrido diez días naturales desde la puesta a disposición de la notificación sin que se acceda a su contenido.

La primera cuestión que suscita la lectura de este artículo, aparte de la ya mencionada inviabilidad práctica de asegurar a todas las personas físicas el derecho a elegir el medio de comunicarse con las Administraciones Públicas según lo analizado en las observaciones generales, es la de cómo conciliar la multiplicidad de Administraciones Públicas potencialmente notificadoras con los derechos de los interesados que, si no quieren ver rechazadas las notificaciones que se les practiquen, se ven abocados a acceder a sus direcciones electrónicas al menos cada diez días. Si bien esto es asumible respecto de la Administración General del Estado a través del punto de acceso general electrónico (según la definición del anexo de la Ley 11/2007 —cuya derogación plantea un vacío ya apuntado en las consideraciones generales—), no aclara la norma cuál es la situación que opera para el resto de Administraciones Públicas, lo que genera una situación de inseguridad jurídica para los interesados. Se sugiere reconsiderar el funcionamiento del sistema y arbitrar mecanismos centralizadores de las comunicaciones, una suerte de ventanilla única virtual de salida, que evite el peregrinaje virtual periódico de los interesados.

## **13) Artículo 61. Nulidad de pleno derecho**

Ninguna novedad prevé la regulación de la nulidad de pleno derecho de actos administrativos y disposiciones de carácter general en el anteproyecto de Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Se sugiere que se pondere la conveniencia de incluir la infracción del Derecho de la Unión Europea como causa de nulidad de los reglamentos, en línea con lo ya expuesto por el Consejo de Estado en el Informe sobre la in-

serción del Derecho Europeo en el Ordenamiento Español de 14 de febrero de 2008. Ello permitiría a la Administración acudir a la revisión de oficio como mecanismo destinado a la depuración del ordenamiento jurídico en los casos en los que «se advierta la existencia de una previsión reglamentaria que se oponga a los postulados del Derecho comunitario», en vez de tener que limitarse a la derogación o modificación correspondiente del reglamento viciado.

#### **14) Artículos 68 a 74. Principios de la potestad sancionadora**

##### **a) Artículo 68. Principio de legalidad**

El artículo 68 encabeza la sección 2ª del capítulo I del título IV («de las disposiciones sobre el procedimiento administrativo común»), en la que se enuncian los «principios de la potestad sancionadora», el primero de los cuales es el principio de legalidad.

En su tercer apartado, el proyectado artículo 68.3 prevé que «las disposiciones de esta sección serán extensivas al ejercicio por las Administraciones Públicas de su potestad disciplinaria respecto del personal a su servicio, cualquiera que sea la naturaleza jurídica de la relación de empleo». Añade el apartado 4 que «las disposiciones de esta sección no serán de aplicación al ejercicio por las Administraciones Públicas de la potestad sancionadora respecto de quienes estén vinculados a ellas por relaciones reguladas por la legislación de contratos del sector público o por la legislación patrimonial de las Administraciones Públicas».

Estas reglas vendrían a sustituir al vigente artículo 127.3 de la Ley 30/1992, conforme al cual «las disposiciones de este Título no son de aplicación al ejercicio por las Administraciones públicas de su potestad disciplinaria respecto del personal a su servicio y de quienes estén vinculados a ellas por una relación contractual».

Se advierte así que el proyectado artículo 68.4 mantiene la regla prevista en el inciso final del vigente artículo 127.3 de la Ley 30/1992; por el contrario, el artículo 68.3 del anteproyecto supone un cambio radical en relación con el precepto vigente citado, pues altera la tradicional regla de la no aplicabilidad de los principios de la potestad sancionadora al ejercicio por las Administraciones Públicas de su potestad disciplinaria, al prever «la extensión» a ese ámbito de tales principios. De este modo, se desconoce que, como ha sostenido el Tribunal Supremo, la razón de la regla del actual artículo 127.3 de la Ley 30/1992 no es otra que el reconocimiento por el legislador «de que las relaciones de sujeción especial presentan rasgos de excepcionalidad en relación a la potestad sancionadora de la Administración pública» (STS de 23 de octubre de 2001; también STS de 26 de abril de 2004).

Un cambio de esta magnitud requeriría de una explicación suficiente que, sin embargo, no obra en el expediente. A falta de tal justificación, entiende el Consejo de Estado que no ha de alterarse el vigente régimen jurídico.

#### **b) Artículo 71. Responsabilidad**

En su primer apartado este precepto contiene una remisión a los «entes a los que se refiere la letra c) del artículo 17», siendo así que este precepto hace referencia a distintos tipos de sujetos. Deberían mencionarse expresamente en el artículo 71 todos los entes incluidos en dicho artículo 17.c) a los que resulta de aplicación la regla establecida en aquél, a fin de dotar a este precepto de la necesaria claridad, en aras de la seguridad jurídica.

#### **c) Artículo 74. Concurrencia de sanciones**

Se recomienda incluir a este precepto una previsión expresa de carácter procedimental para los supuestos en que los hechos que den lugar al procedimiento sancionador pudieran ser constitutivo de ilícito penal, máxime si se tiene en cuenta que dicha regla se recoge actualmente en el artículo 7 del Reglamento de Procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora, que la ley cuyo anteproyecto se dictamina prevé derogar.

### **15) Artículo 75. Principios de la responsabilidad**

El artículo 75 del anteproyecto recoge los «principios de la responsabilidad», cuestión a la que la vigente Ley 30/1992 dedica su artículo 139. Ambos regulan en términos idénticos, salvando ligeras variaciones, tanto la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas como la responsabilidad del Estado por el funcionamiento de la Administración de Justicia y la del Tribunal Constitucional por funcionamiento anormal en la tramitación de los recursos de amparo o de las cuestiones de inconstitucionalidad.

#### **15.a) Responsabilidad del Estado legislador**

La principal aportación del anteproyecto al régimen de responsabilidad patrimonial reside en la regulación aplicable a la llamada responsabilidad del Estado legislador, a la que el precepto examinado dedica sus apartados 3 y 4: en el primero de ellos se identifican los supuestos susceptibles de generar tal responsabilidad distinguiéndose, por un lado, aquellos en los que ésta tiene su origen en la declaración de inconstitucionalidad de una norma con rango de ley o en la declaración de una norma como contraria al Derecho de la Unión Europea y, por otro, aquellos en los que deriva de la aplicación de actos legislativos de naturaleza no expropiatoria; en el otro (apartado 4), se desarrollan los dos primeros, precisándose el régimen aplicable a cada uno de ellos.

En líneas generales, el régimen que establece el anteproyecto responde a los criterios jurisprudenciales que, ante el limitado ámbito de aplicación que a este respecto alcanza el vigente artículo 139.3 de la Ley 30/1992 —referido exclusivamente a los daños derivados de la aplicación de actos legislativos—, han contribuido a perfilar los contornos de esta institución. En particular y junto con el supuesto legalmente consagrado en el referido artículo, que exige que el derecho a la indemnización se reconozca en tales actos legislativos, se integran conceptualmente en la categoría de responsabilidad patrimonial del Estado legislador otros supuestos no específicamente regulados como tales por nuestro ordenamiento, como son, en particular, los de reclamación de daños infligidos por leyes declaradas inconstitucionales y los de indemnización de perjuicios que tengan su origen en la infracción del Derecho comunitario, ya sea por vulneración de una norma, ya por falta de transposición de directivas comunitarias, ya por transposición incorrecta o defectuosa.

A este último supuesto se refirió por primera vez el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en la Sentencia de 19 de noviembre de 1991 (asunto Francovich), en la que, como es bien sabido, quedó perfilado el principio general de la responsabilidad estatal por incumplimiento del Derecho comunitario, confirmado posteriormente en numerosos pronunciamientos. En dicha sentencia quedó establecido que para declarar la responsabilidad patrimonial pretendida no basta con constatar la existencia de una infracción del Derecho comunitario, sino que es preciso, además, que tal violación esté suficientemente caracterizada, que exista una relación de causalidad entre el incumplimiento de la obligación que incumbe al Estado y el daño sufrido por los reclamantes y que tal lesión sea evaluable económicamente e individualizada.

De lo hasta ahora expuesto se sigue que, desde el punto de vista sustantivo, los criterios enunciados encuentran reflejo en el precepto examinado. Sin embargo, la concreta formulación que de ellos hace el anteproyecto no resulta adecuada.

#### **15.a).1. Supuestos**

En primer lugar, resulta llamativo que los supuestos generadores de la responsabilidad patrimonial del Estado legislador aparezcan agrupados en el apartado 3 del precepto analizado en dos categorías distintas, cuando lo cierto es que en la primera de ellas (letra a) de este tercer apartado) se engloban en realidad dos títulos de imputación distintos, como de hecho confirma la lectura del apartado 4, en el que reciben diferente tratamiento. Por ello, la primera sugerencia que cabe realizar es que se regulen separadamente los tres supuestos en que puede surgir este tipo de responsabilidad. En particular, se considera acertado, por razones sistemáticas y de lógica jurídica, mencionar en primer lugar el que recoge la letra b), esto es, el de la responsabili-

dad por los daños derivados de la aplicación de actos legislativos que, es preciso insistir, ha sido hasta el momento el único consagrado legalmente. Enlazando con ello, ha de señalarse, en segundo término, que la regulación proyectada en el artículo 75.3.b) responde en líneas generales a la que se contiene en el artículo 139.3 de la Ley 30/1992. En ambos textos, la responsabilidad surge de una ley en la que no se aprecia ningún vicio concreto y que, no obstante, prevé el derecho a una indemnización, configurándose de este modo una obligación legal cuya fuente es precisamente la ley que la establece. A ella corresponde determinar en qué supuestos y bajo qué condiciones habrá de hacerse efectivo el derecho a tal indemnización, peculiaridad ésta que explica que en el artículo 139.3 de la Ley 30/1992 aún vigente no se exija la concurrencia de ningún requisito concreto, más allá de lo que prevea la norma legal en que se reconozca tal derecho. Frente a ello, el proyectado artículo 75.3 impone el cumplimiento de «todos los requisitos previstos en los apartados anteriores», exigencia que resulta ociosa, habida cuenta de que el mecanismo aquí regulado presenta indubitables diferencias en relación con la responsabilidad patrimonial de la Administración; la más significativa, que el elemento desencadenante de la indemnización lo constituye su reconocimiento en la ley. Atendiendo a ello, se sugiere que se reconsidere la necesidad de dar a este concreto supuesto el mismo tratamiento que a la responsabilidad derivada del funcionamiento normal o anormal de la Administración.

Por lo demás, debe encarecerse una revisión de la redacción propuesta, a fin de dotar a este apartado de mayor claridad, dando cabida en él a los distintos supuestos en que puede surgir la responsabilidad del Estado legislador, en línea con lo que seguidamente se explicará. Cabe proponer que se adopte una redacción idéntica o similar a la que a continuación se propone:

«3. Asimismo, los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas de toda lesión que sufran en sus bienes y derechos como consecuencia de la aplicación de actos legislativos de naturaleza no expropiatoria de derechos que no tengan el deber jurídico de soportar cuando así se establezca en los propios actos legislativos y en los términos que en ellos se especifiquen.

La responsabilidad del Estado legislador podrá surgir también en los siguientes supuestos, siempre que concurren los requisitos previstos en los apartados anteriores:

- a) Cuando los daños deriven de la aplicación de una norma con rango de ley declarada inconstitucional, siempre que concurren los requisitos del apartado 4.
- b) Cuando los daños deriven de la aplicación de una norma contraria al Derecho de la Unión Europea o de la falta de transposición de una directiva, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 5».

De este modo, este precepto remitiría el régimen concreto aplicable a cada uno de los otros dos supuestos a dos apartados distintos, cada uno referido a uno de ellos, lo que sin duda redundaría en beneficio de la calidad técnica del artículo 75.

#### 15.a).2. Requisitos

En relación con ello, se considera preciso examinar los términos en que el apartado 4 establece el régimen comúnmente aplicable tanto a los casos en que la responsabilidad derive de la declaración de inconstitucionalidad de una norma de rango legal como a aquéllos en que provenga de la declaración de una infracción por parte de una norma del Derecho de la Unión Europea (primer párrafo).

Ante todo, debe apuntarse la necesidad de precisar en el primer inciso que el presupuesto para que pueda declararse la responsabilidad patrimonial es la existencia de una lesión que sea consecuencia «de la aplicación de una norma», modificando en este sentido la redacción proyectada, que de modo incorrecto establece un nexo directo entre la lesión y la norma.

Al margen de lo anterior, la lectura del precepto revela que el requisito que en todo caso se exige es que quien solicite la indemnización «haya obtenido, en cualquier instancia, sentencia firme desestimatoria de un recurso contra la actuación administrativa que ocasionó el daño, siempre que se hubiera alegado la inconstitucionalidad o infracción del Derecho de la Unión Europea». Es necesario, por tanto, que quien invoque un perjuicio derivado de la aplicación de una norma haya reaccionado contra el acto de aplicación de dicha norma mediante la interposición de los correspondientes recursos; en todo caso, se exige que haya interpuesto recurso contencioso-administrativo y que éste haya sido desestimado, pues sólo así cobra sentido la referencia a una sentencia desestimatoria contenida en este apartado.

A este respecto, cabe recordar la posición mantenida por el Tribunal Supremo en los casos en que la responsabilidad se imputa a normas con rango de ley declaradas inconstitucionales, supuestos en los que ha considerado que no puede imponerse a los perjudicados por los actos de aplicación de tales normas la carga de impugnarlos y de agotar todas las instancias. Y ello porque «la ley goza de una presunción de constitucionalidad y, por consiguiente, dota de presunción de legitimidad a la actuación administrativa realizada a su amparo», sin que pueda por ello trasladarse a los particulares la carga de «recurrir un acto adecuado a la misma fundado en que es inconstitucional» (STS de 13 de junio de 2000). En definitiva, cuando la responsabilidad se impute a actos dictados en aplicación de normas con rango legal declaradas inconstitucionales, el Tribunal Supremo ha entendido que no puede negarse tal responsabilidad invocando únicamente la falta

de despliegue por parte de los perjudicados de la correspondiente actividad impugnatoria.

Esta doctrina contrasta con la que el propio Tribunal Supremo ha mantenido en relación con los supuestos en que la responsabilidad se fundamenta en la declaración de una infracción del Derecho de la Unión Europea, en los que el aquietamiento del particular en relación con los actos aplicativos de una norma declarada posteriormente contraria al Derecho europeo le impide el ejercicio de la acción de responsabilidad patrimonial «por rotura del nexo causal, ya que pudo, a través del ejercicio de las oportunas acciones, invocar directamente la aplicación del Derecho Comunitario frente a la norma nacional» (Sentencias de 29 de enero de 2004 y 24 de mayo de 2005).

Sobre esta divergencia en el tratamiento de unos y otros supuestos se ha pronunciado el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) con motivo de una cuestión prejudicial planteada por el Tribunal Supremo mediante Auto de 1 de febrero de 2008, que fue resuelta por Sentencia de 26 de enero de 2010 (asunto C-118/08, Transportes Urbanos y Servicios Generales, S.A.L., y Administración del Estado). En ella, el Tribunal recuerda que corresponde a cada Estado miembro resolver las reclamaciones que se planteen con arreglo a sus normas internas, siempre y cuando los requisitos exigidos a una reclamación fundada en el Derecho de la Unión Europea no sean menos favorables que los aplicables a reclamaciones semejantes de naturaleza interna (principio de equivalencia) y que tales requisitos no se articulen de tal manera que, en la práctica, devenga imposible o muy difícil obtener la indemnización (principio de efectividad). En consecuencia, el Tribunal consideró que es contraria al Derecho de la Unión Europea la regla de un Estado miembro «en virtud de la cual una reclamación de responsabilidad patrimonial del Estado basada en una infracción de dicho Derecho por una ley nacional declarada mediante sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas dictada con arreglo al artículo 226 CE sólo puede estimarse si el demandante ha agotado previamente todas las vías de recurso internas dirigidas a impugnar la validez del acto administrativo lesivo dictado sobre la base de dicha ley» cuando tal regla no sea «de aplicación a una reclamación de responsabilidad patrimonial del Estado fundamentada en la infracción de la Constitución por la misma ley declarada por el órgano jurisdiccional competente».

Este inequívoco pronunciamiento obligó al Tribunal Supremo a rectificar la doctrina según la cual la ausencia de impugnación administrativa y judicial del acto aplicativo de la norma declarada contraria al Derecho de la Unión Europea rompe el nexo causal exigido por la propia jurisprudencia comunitaria. En particular, es la Sentencia de 17 de septiembre de 2010 la que, haciéndose eco del criterio establecido por el TJUE, reconoció que «la doctrina de este Tribunal Supremo (...) sobre la responsabilidad del Estado legislador en los



casos de vulneración de la Constitución debe aplicarse, por el principio de equivalencia, a los casos de responsabilidad del Estado legislador por vulneración del Derecho Comunitario. Ello obliga, por el principio de vinculación a que antes nos hemos referido, a rectificar la doctrina sentada en las sentencias de 29 de enero de 2004 y 24 de mayo de 2005, que entendieron que la no impugnación, administrativa y judicial, del acto aplicativo de la norma contraria al Derecho Comunitario rompía el nexo causal exigido por la propia jurisprudencia comunitaria para la declaración de la responsabilidad patrimonial, ruptura que, como ya se expresó, no se admite en los casos de actos de aplicación de leyes inconstitucionales, en los que no es preciso el agotamiento de los recursos administrativos y jurisdiccionales para el ejercicio de la acción de responsabilidad». En consecuencia, el Tribunal Supremo entendió que la falta de impugnación de los actos lesivos «no constituye obstáculo para el ejercicio de la acción de responsabilidad patrimonial».

Sentado lo anterior, no ofrece dudas que la solución adoptada por el anteproyecto se aparta del criterio jurisprudencial que instaura la mencionada STS, al imponer en todo caso como requisito la obtención de una sentencia firme desestimatoria del recurso interpuesto contra la actuación administrativa lesiva, lo que equivale a exigir el agotamiento de todas las vías de impugnación existentes. Sin embargo, nada impide que una norma con rango de ley pueda, en efecto, establecer dicha condición como requisito necesario para que proceda declarar la responsabilidad patrimonial, siempre que con ello no contravenga los principios de equivalencia y efectividad. Desde esta perspectiva, la solución que ofrece el anteproyecto, aun siendo restrictiva, se acomoda debidamente al criterio sentado por el TJUE.

Por lo demás, conviene hacer notar que también en los supuestos en que la responsabilidad derive de la inactividad del legislador español por falta de incorporación del Derecho europeo es posible el cumplimiento de este requisito, pues para que en tal caso pueda reclamarse una indemnización por los perjuicios sufridos es preciso que la norma que no ha sido objeto de transposición reconozca derechos a los particulares; será, por tanto, el acto en virtud del cual se deniegue ese derecho el que haya de ser impugnado hasta obtener una sentencia firme desestimatoria, si bien sería preferible que este supuesto recibiera tratamiento específico, toda vez que el apartado 4 únicamente hace referencia a los casos en que exista una norma contraria al Derecho de la Unión Europea y no a aquéllas en que la infracción derive de la falta de transposición.

Finalmente, desde el punto de vista formal y de acuerdo con lo ya apuntado, debe sugerirse que el contenido del apartado 4 del precepto examinado se desglose en dos apartados, cada uno dedicado a uno de los supuestos de referencia. Asimismo, se recomienda que el párrafo final relativo a los efectos

temporales de las sentencias correspondientes figure como apartado distinto, con el consiguiente cambio de numeración de apartados que ello implica.

### **15.b) Responsabilidad del Tribunal Constitucional**

En otro orden de consideraciones, procede observar que el artículo 75.6, regula la responsabilidad derivada del funcionamiento anormal del Tribunal Constitucional, respetando la redacción del vigente artículo 139.5 de la Ley 30/1992, que fue añadido por el artículo 9 de la Ley 13/2009, de 3 de noviembre.

Se mantiene, pues, en el anteproyecto la previsión según la cual, una vez que el Tribunal Constitucional haya declarado la existencia de un funcionamiento anormal en la tramitación de un recurso de amparo o de una cuestión de inconstitucionalidad, el procedimiento para fijar las indemnizaciones que procedan se tramitará por el Ministerio de Justicia «con audiencia del Consejo de Estado».

Aun cuando no se haya hecho especial cuestión por el Consejo de Estado en su doctrina legal (vid. dictamen 1.085/2012) acerca de esa peculiar expresión («con audiencia del Consejo de Estado»), se estima conveniente proceder a su reforma, pues la intervención del Consejo de Estado en el procedimiento de referencia no equivale al trámite de audiencia, sino que consiste en la emisión de un dictamen, como corresponde al ejercicio de la función consultiva que le es propia. Por consiguiente, debe preverse en el artículo 75.6 de la norma en proyecto que en el procedimiento para fijar el importe de las indemnizaciones que tramite el Ministerio de Justicia será preceptivo el dictamen del Consejo de Estado.

### **16) Artículo 77. Indemnización**

Este precepto mantiene en su primer apartado la previsión establecida en el artículo 141 de la Ley 30/1992, pero añade en su segundo párrafo una regla aplicable a la responsabilidad derivada de una norma con rango de ley declarada inconstitucional o de una norma declarada contraria al Derecho de la Unión Europea. En relación con ello, previene que «serán indemnizables los daños producidos en el plazo de los cinco años anteriores a la fecha de la publicación de la sentencia que declare la inconstitucionalidad de la norma con rango de ley o el carácter de norma contraria al Derecho de la Unión Europea, salvo que la sentencia disponga otra cosa».

Resulta evidente la necesidad de acotar temporalmente los márgenes en que han de reconocerse las indemnizaciones a que se refiere este nuevo apartado, pero llama la atención que el plazo establecido sea de cinco años, por ser éste un plazo atípico en el ámbito del Derecho administrativo, en el que los derechos y obligaciones de Derecho público prescriben a los cuatro

años, siendo el plazo de prescripción de la acción para reclamar indemnizaciones en concepto de responsabilidad patrimonial de un año.

### **17) Artículo 83. Medidas provisionales**

Se dedica este precepto a la regulación de las medidas provisionales que puede adoptar el órgano administrativo competente para la resolución del procedimiento para asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer, incluyendo en su tercer apartado el elenco de medidas provisionales que pueden adoptarse. Lo peculiar del precepto comentado es que prevé que en el marco del procedimiento administrativo podrán acordarse, entre otras, las medidas provisionales que en él se relacionan «en los términos previstos en la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil». Esta expresión no es afortunada porque las medidas provisionales no se acordarán en un procedimiento administrativo en los términos que prevea la Ley de Enjuiciamiento Civil, sino en los que disponga la ley que regule dicho procedimiento. Podría entenderse que lo que quiere significarse con esta redacción del artículo 83.3 del anteproyecto es que las medidas provisionales que incluye son las previstas en la citada Ley; pero aunque así fuera, no es propio de una ley reguladora del procedimiento administrativo prever la aplicación supletoria de una ley procesal. Por ello entiende el Consejo de Estado que la ley en proyecto debe tener sustantividad propia y corregir una referencia a la Ley de Enjuiciamiento Civil que es innecesaria y perturbadora.

### **18) Artículo 89. Inicio del procedimiento por denuncia**

Este precepto regula el inicio del procedimiento por denuncia, incorporando en su tercer apartado el denominado procedimiento de clemencia o leniency, al disponer que «cuando el denunciante haya participado en la comisión de esta infracción y existan otros infractores, el órgano competente para resolver el procedimiento deberá eximir al denunciante del pago de la multa que le correspondería u otro tipo de sanción de carácter pecuniario, cuando sea el primero en aportar elementos de prueba que permitan iniciar el procedimiento o comprobar la infracción, siempre y cuando en el momento de aportarse aquellos no se disponga de elementos suficientes para ordenar la misma y se repare el perjuicio causado». En caso de que no se cumpla alguna de estas condiciones pero el denunciante facilite elementos de prueba que aporten un valor añadido significativo respecto de aquellos de los que se disponga, «el órgano competente para resolver deberá reducir el importe del pago de la multa que le correspondería o, en su caso, la sanción de carácter no pecuniario, siempre que el denunciante cese en la participación de la infracción y no haya destruido elementos de prueba relacionados con el objeto de la denuncia».

Sin desconocer la utilidad del procedimiento de clemencia en muchos de los ámbitos de actuación de las Administraciones Públicas, es lo cierto que su regulación como mecanismo de aplicación genérica dentro del procedimiento administrativo común puede colisionar con lo dispuesto en las leyes sectoriales en las que se regula tal procedimiento (así, en la legislación sobre protección de datos, en la de defensa de la competencia o en el ámbito tributario). Se trata de un mecanismo eficaz para incentivar la denuncia de infracciones y, con ello, facilitar su detección y sanción. Sin embargo, su extensión, de forma global y generalizada, a todos los procedimientos sancionadores, impide atender a las peculiaridades que por razón de la materia puedan existir en cada caso, lo que hace preferible mantener la regulación de este procedimiento en la legislación sectorial. Se recomienda por ello valorar la conveniencia de introducir una regla de este tipo en la ley reguladora del procedimiento administrativo común.

### **19) Artículos 92 y 94. Especialidades en el inicio de oficio de los procedimientos de responsabilidad patrimonial. Solicitudes de iniciación de los procedimientos de responsabilidad patrimonial**

Estos preceptos introducen una importante novedad respecto al régimen de la responsabilidad patrimonial, al transformar el tradicional plazo de prescripción de un año para el ejercicio de la acción de responsabilidad en un plazo de caducidad. Debe llamarse la atención acerca de la circunstancia de que se trata de una modificación que se ha introducido en la última versión del anteproyecto, de la que no se ha dado cuenta en la memoria del análisis de impacto normativo.

Lo cierto es que no se aprecia justificación alguna que motive este cambio de naturaleza del plazo previsto para ejercer la acción de responsabilidad. Todo lo contrario: debe recordarse que el Código Civil prevé en su artículo 1968 el plazo de un año de prescripción para el ejercicio de la acción de responsabilidad extracontractual, que es precisamente la naturaleza de la acción de que se trata. De hecho y dado que el artículo 40.3 in fine de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado inducía a confusión sobre este particular al utilizar la expresión «caducará», la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha debido pronunciarse sobre esta cuestión en numerosas ocasiones. Así la Sentencia de 2 de octubre de 2001 declara lo siguiente:

«La doctrina jurisprudencial sobre este tema aparece bien resumida en la STS de 2 Nov. 1994, en cuyo fundamento de derecho tercero puede leerse lo que sigue: «Pese a la expresión literal del art. 40.3, `in fine', de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, según el cual `el derecho a reclamar caducará al año del hecho que motiva la indemnización', es criterio jurisprudencial (Sentencia de 11 Abr. 1987, por todas) que en razón al principio `pro actione',

dicho plazo ha de entenderse de prescripción, como establece el art. 122 de la Ley de Expropiación Forzosa, y, consiguientemente, susceptible de interrupción, lo que determina que el referido plazo no debe ser computado necesariamente desde la fecha en que se produjo el evento dañoso, dado que la existencia de otras actuaciones encaminadas a restablecer la situación alterada por tal evento interrumpe el plazo, que habrá de iniciarse cuando la finalización de las mismas permita ejercitar el derecho con pleno conocimiento de los elementos que lo definan y cuya concurrencia resulte exigible para su eficacia, por ello la Jurisprudencia (Sentencia de 25 Oct. 1989, entre otras) ha calificado reiteradamente como `prescriptivo´ el plazo regulado en el art. 40 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado para exigir responsabilidad del Estado y no de caducidad, con los efectos interruptivos propios de aquel instituto, criterio jurisprudencial que ha tenido su plasmación legal en la ley 30/92, de 26 Nov. sobre el Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común que en su art. 142.5 establece que en todo caso el derecho a reclamar `prescribe al año de producido el hecho o el acto...´».

El cambio propuesto no es baladí ni constituye una mera cuestión semántica. Prescripción y caducidad son instituciones bien distintas. La primera, con carácter general, no se aprecia de oficio y es susceptible de interrupción, mientras que la caducidad sí es apreciable de oficio y no puede interrumpirse. Sustituir el plazo de prescripción por un plazo de caducidad restringiría notablemente, por la diferente naturaleza de cada una de estas instituciones, las condiciones para el ejercicio del derecho previsto en el artículo 106.2 de nuestra Constitución.

A la vista de la falta de motivación y de justificación jurídica del cambio propuesto, el Consejo de Estado considera que debe suprimirse esta modificación.

## **20) Artículo 93. Solicitudes de iniciación**

Este precepto exige que en las solicitudes que formulen los interesados se incorpore una mención al «órgano, centro o unidad administrativa a la que se dirige(n) y su correspondiente código de identificación». Tal y como ha puesto de manifiesto la Abogacía General del Estado, debería reconsiderarse la exigencia de incluir dicho código, pues es una carga injustificada y desproporcionada que, por lo demás, no se exige, por ejemplo, para la interposición de recursos administrativos, de acuerdo con el artículo 142 del anteproyecto.

Por otro lado y en línea con la observación formulada al artículo 20 del anteproyecto, debe sugerirse que se introduzca en el apartado 5 alguna previsión que garantice el cumplimiento del deber de informar a los interesados acerca de la comprobación regulada en este precepto en los términos exigidos en la legislación de protección de datos de carácter personal.

## **21) Artículo 97. Expediente administrativo**

La definición de expediente administrativo («se entiende por expediente administrativo el conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento a la resolución administrativa, así como las diligencias encaminadas a ejecutarla»), es reproducción de la prevista en el artículo 164 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre. En el apartado tercero del artículo 177 de esta norma reglamentaria se establece que deberá dejarse en el expediente copia certificada de la resolución adoptada, precisión que debería recogerse también en este artículo del anteproyecto.

## **22) Artículo 108. Solicitud de informes y dictámenes en los procedimientos de responsabilidad patrimonial**

Se prevé en esta disposición el carácter preceptivo del informe del servicio cuyo funcionamiento haya ocasionado la presunta lesión indemnizable en los procedimientos de responsabilidad patrimonial, no pudiendo exceder su emisión el plazo de diez días. Se trata de un requisito que estaba ya previsto en el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones públicas en materia de responsabilidad patrimonial, aprobado por Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo. No se ha incluido, sin embargo, mención a la posibilidad de que el órgano instructor, atendiendo a las características del informe solicitado o del propio procedimiento, solicite su emisión en un plazo menor o mayor, sin que en este último caso pueda exceder de un mes. Sería conveniente ponderar la conveniencia de incorporar una cláusula en este sentido, pues la práctica y la complejidad de los asuntos evidencian la dificultad cuando no imposibilidad de cumplir el referido plazo de diez días.

## **23) Artículo 111. Terminación**

Añade este artículo a lo ya establecido en el artículo 87 de la Ley 30/1992 que «cuando de una resolución administrativa o de cualquier otra forma de finalización del procedimiento administrativo prevista en esta ley, nazca una obligación de pago derivada de una sanción pecuniaria, multa o cualquier otro derecho que haya de abonarse a la Hacienda Pública, el pago se efectuará, preferentemente salvo que se justifique la imposibilidad de hacerlo, utilizando alguno de los medios electrónicos previstos en el artículo 124».

Esta disposición debería incluirse en el Capítulo VI relativo a la ejecución, no en el Capítulo V, que versa sobre la finalización del procedimiento.

## **24) Artículo 112. Terminación en los procedimientos sancionadores**

En su tercer apartado, este artículo dispone que «cuando la sanción tenga únicamente carácter pecuniario, el órgano competente para resolver el procedimiento aplicará reducciones de, al menos, el 20% sobre el importe de la sanción propuesta, siendo éstos acumulables entre sí. Las citadas reducciones deberán estar determinadas en la notificación de iniciación del procedimiento y su efectividad estará condicionada al desistimiento o renuncia de cualquier acción o recurso contra la sanción. El porcentaje de reducción previsto en este apartado podrá ser incrementado reglamentariamente».

Sería conveniente, a fin de una adecuada salvaguarda del derecho a la tutela judicial efectiva consagrado en el artículo 24 de la Constitución, precisar que el desistimiento o renuncia de cualquier acción o recurso contra la sanción se refiere únicamente a la vía administrativa, no a la contencioso-administrativa, de manera análoga a la prevista en el artículo 80 del texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial aprobado por Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo.

## **25) Artículo 117. Especialidades de la resolución en procedimientos sancionadores**

El segundo apartado de este artículo recoge lo establecido en el artículo 20.3 del Reglamento del Procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora, aprobado por Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto. Ambos establecen que «en la resolución no se podrán aceptar hechos distintos de los determinados en el curso del procedimiento, con independencia de su diferente valoración jurídica. No obstante, cuando el órgano competente para resolver considere que la infracción reviste mayor gravedad que la determinada en la propuesta de resolución, se notificará al inculpado para que aporte cuantas alegaciones estime convenientes en el plazo de quince días».

En la actualidad, existe una línea jurisprudencial conforme a la cual se exige que se abra trámite de alegaciones no sólo en el caso en que la infracción revista mayor gravedad que la que fuera considerada en la propuesta de resolución, sino también en el supuesto en el que la sanción sea más grave (Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de octubre de 2014), supuesto éste que debería quedar incorporado al precepto citado.

## **26) Artículo 131. Prohibición de interdictos**

Este artículo recoge la tradicional prohibición de interdictos contra la Administración en los siguientes términos:

«No se admitirán a trámite interdictos u otras acciones posesorias contra las actuaciones de los órganos administrativos realizadas en materia de su competencia y de acuerdo con el procedimiento legalmente establecido». Puesto que desde la entrada en vigor de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, la tutela interdictal halla su cauce a través de las acciones posesorias, debería adaptarse la redacción del artículo a la denominación existente, suprimiéndose el término «interdictos».

## **27) Artículo 132. Tramitación simplificada del procedimiento administrativo común**

Otra novedad del anteproyecto de Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas es la incorporación de una tramitación simplificada del procedimiento administrativo común regulado en el artículo 132, generalización de la que se preveía en los procedimientos de responsabilidad, que se acordará de oficio o a instancia de parte, sin perjuicio de que en cualquier momento del procedimiento anterior a su resolución pueda acordarse su continuación con arreglo a la tramitación ordinaria.

El Consejo de Estado considera necesario que se reconsidere la regulación proyectada a efectos de ponderar si es factible finalizar este procedimiento en menos de treinta días desde la notificación del acuerdo de tramitación simplificada, muy especialmente teniendo en cuenta que, como previene el apartado sexto de este artículo, existen una serie de trámites mínimos: iniciación del procedimiento; subsanación, en su caso; alegaciones formuladas al inicio del procedimiento durante el plazo de cinco días; trámite de audiencia —únicamente cuando la resolución vaya a ser desfavorable para el interesado—; informe del servicio jurídico cuando éste sea preceptivo; informe del Consejo General del Poder Judicial, cuando éste sea preceptivo; dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma en los casos que sea preceptivo; y resolución.

A instancia del Consejo General del Poder Judicial se incluyó como trámite necesario en el procedimiento simplificado su informe si éste resultase preceptivo, previsión especial que desplaza la regla general prevista en el último apartado según la cual «en el caso que un procedimiento exigiera la realización de un trámite no previsto en el apartado anterior, deberá ser tramitado de manera ordinaria». No resulta justificado que la exigencia de un informe preceptivo del Consejo General del Poder Judicial sea un trámite que pueda evacuarse en un procedimiento simplificado y, por el contrario, el de cualquier otro órgano que fuese igualmente preceptivo determine la necesidad de seguir el procedimiento ordinario, por lo que, se recomienda suprimir este trámite, el del informe del Consejo General del Poder Judicial del aparta-



do sexto del artículo, de forma que, de ser preceptivo, deba tramitarse el procedimiento de manera ordinaria.

También debería reconsiderarse la regulación del trámite de audiencia, imprescindible según el anteproyecto «únicamente cuando la resolución vaya a ser desfavorable para el interesado», pues resultará complicado conocer el sentido favorable o desfavorable de la resolución antes de que se emitan dos posibles informes preceptivos.

En otro orden de consideraciones, este procedimiento simplificado prevé que el dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma sea solicitado «en el plazo de diez días a contar desde la finalización del trámite de alegaciones o de audiencia, en su caso» y sea emitido «en el plazo de quince días». Este plazo de quince días entra en colisión con lo establecido en la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, cuyo artículo 19 prevé esta reducción del plazo únicamente para los supuestos de urgencia, por lo que en el caso de los procedimientos simplificados habrá de regir el plazo ordinario de dos meses.

Por último, la redacción del párrafo que le sigue resulta confusa al disponer que «en todo caso, en el expediente que se remita al Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente, se incluirá una propuesta de resolución. Cuando el dictamen sea contrario a la propuesta de resolución, el órgano competente para resolver acordará continuar el procedimiento con arreglo a la tramitación ordinaria, lo que se notificará a los interesados. En este caso, se entenderán convalidadas todas las actuaciones que se hubieran realizado durante la tramitación simplificada del procedimiento, a excepción del dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente». El hecho de que un dictamen no se pronuncie en el mismo sentido que una propuesta de resolución no obliga necesariamente a volver a someter a consideración del cuerpo consultivo correspondiente el asunto, por lo que debe aclararse la redacción de este párrafo. Parece desconocerse, además, el carácter final del dictamen del Consejo de Estado, después del cual no cabe someter el expediente a cualquier otra oficina o dependencia.

Por lo demás, la ubicación sistemática de este precepto (capítulo VII y último del título IV), que se incluye a continuación del capítulo dedicado a la ejecución de los actos administrativos, no se considera correcta, siendo preferible que se incardine bien dentro del capítulo IV del referido título («instrucción del procedimiento»), bien como capítulo independiente pero en todo caso previo a la regulación de la ejecución.

## **28) Artículo 134. Declaración de lesividad de actos anulables**

Este precepto, que tiene por objeto la «declaración de lesividad de actos anulables», dispone en el párrafo segundo de su apartado 2 que, «sin perjui-

cio de su examen como presupuesto procesal de admisibilidad de la acción en el proceso judicial correspondiente, la declaración de lesividad no será susceptible de recurso, si bien podrá notificarse a los interesados a los meros efectos informativos».

En la medida en que los interesados son las personas favorecidas por el acto que pretende declararse lesivo, la notificación de la declaración no debe configurarse como potestativa, sino como obligatoria.

## **29) Artículo 135. Suspensión**

El artículo 135 regula, dentro del capítulo dedicado a la revisión de oficio (capítulo I del título V, que tiene por objeto la revisión de los actos en vía administrativa), la suspensión de los actos objeto de revisión en los siguientes términos:

«Iniciado el procedimiento de revisión de oficio al que se refieren los artículos 133 y 134, el órgano competente para declarar la nulidad o lesividad podrá suspender la ejecución del acto cuando ésta pudiera causar perjuicios de imposible o difícil reparación».

Introduce así un significativo cambio en relación con el régimen de suspensión actualmente establecido en el artículo 104 de la Ley 30/1992, a cuyo tenor:

«Iniciado el procedimiento de revisión de oficio, el órgano competente para resolver podrá suspender la ejecución del acto, cuando ésta pudiera causar perjuicios de imposible o difícil reparación».

Un análisis sistemático del artículo 104 revela que se encuentra ubicado tras los preceptos referidos a la revisión de oficio (artículo 102) y a la declaración de lesividad (artículo 103), lo que ha permitido entender que la figura de la suspensión se regula como facultad común a ambos procedimientos, interpretación ésta que no cabe descartar por el simple hecho de que el primer inciso sólo se refiera a la «revisión de oficio», habida cuenta de que ésta es la expresión que figura como rúbrica del capítulo en el que, junto con la revocación y la rectificación de errores, ambas se regulan.

Frente a tales argumentos, se alza la interpretación literal que lleva a entender que la suspensión únicamente resulta admisible en la revisión de oficio entendida en su sentido estricto, esto es, como una de las tres técnicas de carácter revisor que se regulan en este capítulo y no como categoría genérica en la que todas ellas se engloban.

El anteproyecto despeja estas dudas hermenéuticas al mencionar expresamente en su artículo 135 la declaración de lesividad. Ahora bien, a juicio del Consejo de Estado, no es correcto extender a este tipo de procedimiento la

facultad de suspender el acto objeto de él. Y ello porque se trata de un procedimiento en el que la intervención de la Administración se limita precisamente a efectuar tal declaración, que se configura como requisito previo necesario para proceder a la ulterior impugnación del acto declarado lesivo en vía contencioso-administrativa. Se trata, por tanto, de un procedimiento peculiar que se articula en dos fases: una administrativa, orientada exclusivamente a que la Administración efectúe la declaración de lesividad, y otra jurisdiccional, en vía contencioso-administrativa, encaminada a obtener un pronunciamiento judicial de anulación del acto que se ha declarado lesivo. De este modo, la Administración actúa desprovista de sus habituales facultades resolutorias, pues en puridad no adopta ninguna decisión eficaz por sí misma, sino que se limita a efectuar una determinada declaración a fin de cumplir un requisito procesal imprescindible para obtener la anulación, cuestión sobre la que sólo puede pronunciarse y decidir el órgano jurisdiccional.

En consecuencia, si la Administración desea suspender la suspensión de la eficacia del acto declarado lesivo cuya anulación pretende, tendrá que solicitar tal suspensión a la autoridad judicial, por ser ésta la única que puede resolver el fondo del asunto. Pues, en efecto, siendo el órgano jurisdiccional quien debe decidir sobre la eliminación o no del acto de que se trate, es también el único que puede pronunciarse sobre la suspensión de dicho acto (STS 2-11-2004, RJ 41/1992).

Debe sugerirse, por ello, que se revise la opción seguida en este punto por el anteproyecto.

### **30) Artículo 136. Revocación de actos y rectificación de errores**

Este precepto, prácticamente idéntico al vigente artículo 105 de la Ley 30/1992, establece en su apartado 1 que «las Administraciones Públicas podrán revocar, mientras no haya transcurrido el plazo de prescripción, sus actos de gravamen o desfavorables, siempre que tal revocación no constituya dispensa o exención no permitida por las leyes, ni sea contraria al principio de igualdad, al interés público o al ordenamiento jurídico».

La novedad radica en la sustitución de las palabras «en cualquier momento» por el inciso «mientras no haya transcurrido el plazo de prescripción», expresión ésta sobre la que no hay explicación alguna en el expediente pero que indudablemente constituye un límite temporal al ejercicio de la potestad de revocación. Se trata de un límite que carece de una adecuada configuración en el precepto proyectado, de cuyo tenor no cabe inferir cuál es ese plazo de prescripción cuyo transcurso impide que la revocación pueda tener lugar.

Al margen de cuál pueda ser el sentido de dicha expresión, no debe olvidarse que la revocación surgió como técnica revisora que permite a la Administración proceder a la retirada del mundo jurídico de los actos de gravamen

sin sujeción a límite temporal alguno. Se trata de una facultad discrecional cuyo ejercicio, por lo demás, no se limita a los supuestos en que concurren razones de legalidad, pues puede asimismo emplearse por motivos de oportunidad (STS de 31 de mayo de 2012, recurso nº 1429/2010). Lo que realmente define a la revocación es su conveniencia al interés público, no sólo en el momento de dictarse el acto, sino en cualquier momento posterior y siempre que concorra dicho interés. De ahí que, ante la ausencia en el expediente de argumentos que justifiquen dicha limitación y mientras no se aclare su significado, se considere preferible mantener el tenor literal del artículo 105 de la Ley 30/1992 vigente.

### **31) Artículo 137. Límites de la revisión**

Conforme a este precepto, «las facultades de revisión o revocación, establecidas en este capítulo, no podrán ser ejercitadas cuando por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias, su ejercicio resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes». Se reproduce casi en sus términos el vigente artículo 106 de la Ley 30/1992, si bien se incluye la referencia a la revocación. Esta inclusión no se estima acertada, por cuanto la figura de la revocación (artículo 136) ya cuenta con sus propios límites (que la revocación no constituya dispensa o exención no permitida por las leyes, ni sea contraria al principio de igualdad, al interés público o al ordenamiento jurídico), que acotan debidamente su alcance y permiten que el empleo de esta técnica revisora se haga sin menoscabo de la seguridad jurídica. Ello excluye la necesidad de someterla, adicionalmente, a los límites que se aplican a la revisión de oficio, que son los que en propiedad regula el vigente artículo 106 de la Ley 30/1992. Por tanto, debe eliminarse del proyectado artículo 137 la mención a la «revocación».

Desde una perspectiva puramente formal, se sugiere sustituir el verbo «ejercitar» por el verbo «ejercer», que es el que aplica a los derechos, potestades, facultades y competencias.

### **32) Artículo 139. Objeto y clases de recursos**

El anteproyecto dedica a los recursos administrativos el capítulo II de su título V, encabezado por el artículo 139, que determina los actos contra los que cabe interponer recurso administrativo y las clases de recursos. Su contenido es prácticamente idéntico al del vigente artículo 107 de la Ley 30/1992, con dos únicas salvedades: en primer lugar, modifica la redacción del apartado 1, debiendo a este respecto manifestarse la preferencia por la redacción del precepto vigente, por ser defectuosa la sintaxis del artículo proyectado; y, en segundo término, introduce una novedad en relación con la denominada

impugnación per saltum, que se regula en el apartado 3. En él se establece lo siguiente:

«Contra las disposiciones administrativas de carácter general no cabrá recurso en vía administrativa.

Los recursos contra un acto administrativo que se funden únicamente en la nulidad de alguna disposición administrativa de carácter general podrán interponerse directamente ante el órgano que dictó dicha disposición. Interpuesto el recurso, si ese órgano apreciara que la disposición pudiera estar incurso en una causa de nulidad, suspenderá el plazo para resolver el recurso conforme a lo dispuesto en el artículo 36 y se procederá a la incoación del procedimiento de revisión de oficio de disposiciones administrativas, de acuerdo con lo establecido en el artículo 133.2».

El anteproyecto, al igual que la Ley 30/1992, admite el recurso indirecto contra reglamentos en los supuestos en que la impugnación de un acto dictado en aplicación de una norma reglamentaria se base exclusivamente en la nulidad de tal norma (regulada en el artículo 61.2 del anteproyecto en términos idénticos a los del artículo 62.2 de la vigente ley). En tales casos, el recurso puede interponerse ante el órgano autor del reglamento, que habrá de resolverlo, pronunciándose acerca de la validez o invalidez del acto recurrido y la de la norma. Como novedad, la norma proyectada prevé la suspensión del plazo de resolución del recurso (un plazo de 3 meses si se trata de un recurso de alzada y de 1 mes si se interpone el de reposición, lo que dependerá de quién haya dictado el acto y el reglamento del que trae causa) en los casos en que se aprecie la posible concurrencia de un vicio de nulidad, a fin de activar el correspondiente procedimiento de revisión de oficio que, en su caso, desembocará en la declaración de nulidad de la norma viciada.

Pues bien, esta nueva regulación sitúa al recurrente en una posición más débil y onerosa, al imponer la suspensión del plazo de resolución en tanto se inicie, tramite y resuelva el correspondiente procedimiento de revisión de oficio —que en el anteproyecto tiene un plazo de 6 meses, lo cual constituye uno de los aciertos de la regulación proyectada—, sin que la demora en la resolución de tal recurso y, por ende, en la satisfacción del derecho del recurrente a obtener una resolución, encuentre justificación alguna. Pues ciertamente no es necesario que el órgano que dictó la disposición viciada declare su nulidad con carácter previo a la resolución del recurso interpuesto contra un acto de aplicación. Nada impide que resuelva el correspondiente recurso y que, en caso de que éste se haya estimado por haberse apreciado la concurrencia de una causa de nulidad en la disposición reglamentaria, ésta sea objeto de un ulterior procedimiento de revisión de oficio orientado a declarar su nulidad con efectos erga omnes.

### **33) Artículo 145. Audiencia de los interesados**

Este precepto regula la audiencia a los interesados en los recursos administrativos que, con carácter general, habrá de practicarse «cuando hayan de tenerse en cuenta nuevos hechos o documentos no recogidos en el expediente originario». A estos efectos, el apartado tercero aclara que «el recurso, los informes y las propuestas no tienen el carácter de documentos nuevos a los efectos de este artículo». Se mantiene así la regla prevista en el artículo 112.3 de la Ley 30/1992. Cabe sugerir que se valore la posibilidad de modificarlo, toda vez que la falta de traslado al recurrente de los informes que con carácter ex novo incorpore el órgano instructor en vía de recurso puede determinar, en los casos en que tales informes puedan ser relevantes, cuando no determinantes, para la resolución que se dicte, la indefensión del recurrente. Es criterio jurisprudencial consolidado que en los casos en que se incorporen al expediente de recurso documentos o informes que, no obrando en el expediente original, aporten datos nuevos, resulta preceptivo abrir un trámite de audiencia (STS de 16 de mayo de 2012, recurso 3325/2011). Se trata de una exigencia lógica, ya que la resolución final no puede en ningún caso basarse en hechos o datos respecto de los cuales no se haya podido producir el necesario debate contradictorio, so riesgo de vulnerar las posibilidades de defensa del recurrente, causándole indefensión.

Atendiendo a lo anterior, se sugiere que se modifique la regulación proyectada en este punto, a fin de garantizar la audiencia al interesado en aquellos casos en que se incorporen al procedimiento impugnatorio informes distintos de los tenidos en cuenta en el expediente de origen y relevantes para la resolución del recurso, dando traslado de ellos al recurrente en el trámite correspondiente.

### **34) Artículo 147. Pluralidad de recursos administrativos**

A través de este precepto, el anteproyecto introduce una novedosa regulación en materia de revisión de actos en vía administrativa, como es el régimen que ha de observarse en los supuestos en que exista una pluralidad de recursos interpuestos contra un mismo acto administrativo y, habiéndose resuelto alguno de ellos, el interesado haya impugnado la correspondiente resolución en vía contencioso-administrativa, cuestión hasta ahora carente de tratamiento específico. Para estos casos, el artículo 147 prevé la posibilidad de acodar la suspensión del plazo para resolver tales recursos en tanto no se haya resuelto el recurso en vía judicial.

Pues bien, la forma en que se establece esta posibilidad suscita diversos comentarios.

En primer lugar, el primer apartado se refiere a la interposición de recurso contencioso-administrativo en los casos en que exista una «resolución administrativa por la que se resuelva alguno» de los recursos administrativos que se hayan interpuesto contra un mismo acto. El tenor literal de este inciso, interpretado en sentido estricto, no da cabida a los supuestos en que, no habiendo recaído resolución expresa, se haya impugnado el acto presunto desestimatorio, cuestión que debería tener reflejo en este precepto.

Por otro lado, el anteproyecto parece estar pensando en actos que no agotan la vía administrativa y que, como tales, han de ser recurridos en alzada con carácter previo a la interposición del recurso contencioso-administrativo, así como en actos que agoten dicha vía y que hayan sido impugnados en reposición. Ello se infiere del inciso «contra una resolución administrativa por la que se resuelva alguno de tales recursos». Olvida así los actos que, siendo susceptibles de reposición, hayan sido directamente recurridos en vía contencioso-administrativa. Es posible que tales actos hayan dado lugar a una pluralidad de recursos en vía administrativa —supuesto regulado por este precepto—, pero que alguno de los destinatarios, en lugar de recurrirlo en reposición, lo haya impugnado ante la jurisdicción, eventualidad ésta que, por un elemental principio de coherencia, debería dar también lugar a la aplicación de la regla aquí recogida, pues también en tal caso se dará el supuesto de hecho determinante de dicha aplicación: que exista una pluralidad de recursos contra un mismo acto que se encuentre ligado a una situación de litispendencia, que es lo que justifica la posibilidad de suspender el plazo de resolución de los recursos aún en tramitación.

A la vista de todo ello, debe modificarse el primer apartado, a fin de incluir en él todos los posibles supuestos que pueden determinar la suspensión del plazo de resolución de los correspondientes recursos. En todo caso, se encarece cuidar la redacción empleada, que habrá de ser lo más clara y precisa posible.

En tercer lugar, este artículo exige en su segundo apartado que «la propuesta de acuerdo de suspensión» sea notificada a los interesados, siendo así que lo que debe notificarse es el acuerdo adoptado, no la propuesta que lo precede. Excluye a continuación la posibilidad de interponer recurso contra la suspensión, si bien a renglón seguido reconoce a los interesados una facultad de oposición a la suspensión que determina automáticamente el alzamiento de tal suspensión y la continuación del procedimiento. Se trata de un mecanismo atípico por virtud del cual el interesado puede, de forma unilateral y automática, privar de eficacia a un acto administrativo, lo que sin duda es extravagante al derecho administrativo vigente, en el que la vía a través de la cual pueden los administrados enervar los efectos del acto es, precisamente, la de los recursos. En consecuencia, se sugiere eliminar la interdicción de

recurso prevista en el primer párrafo del apartado 2 y sustituir la facultad de oposición a la suspensión recogida en el párrafo siguiente por la posibilidad de recurrir el correspondiente acuerdo.

### **35) Artículo 149. Plazos**

Este artículo regula los plazos para la interposición del recurso de alzada, manteniendo el plazo de un mes previsto actualmente en el artículo 115 de la Ley 30/1992 y modificando el régimen vigente en cuanto a la impugnación de actos presuntos, respecto de los cuales el plazo previsto en la ley vigente es de tres meses.

El anteproyecto se hace eco en este punto de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional consagrada en la STC 72/2008, de 23 de junio, con arreglo a la cual:

«El silencio administrativo negativo es simplemente una ficción legal que responde a la finalidad de que el administrado pueda acceder a la vía judicial superando los efectos de inactividad de la Administración; se ha declarado que, frente a las desestimaciones por silencio, el ciudadano no puede estar obligado a recurrir siempre y en todo caso, so pretexto de convertir su inactividad en consentimiento del acto presunto, imponiéndole un deber de diligencia que, sin embargo, no le es exigible a la Administración en el cumplimiento de su deber legal de dictar resolución expresa en todos los procedimientos. Bajo estas premisas, este Tribunal ha concluido que deducir de ese comportamiento pasivo del interesado su consentimiento con el contenido de un acto administrativo presunto, en realidad nunca producido, supone una interpretación que no puede calificarse de razonable —y menos aún, con arreglo al principio *pro actione* más favorable a la efectividad del derecho fundamental del art. 24.1 CE—, al primar injustificadamente la inactividad de la Administración, colocándola en mejor situación que si hubiera cumplido con su deber de dictar y notificar la correspondiente resolución expresa».

De conformidad con esta doctrina, el anteproyecto elimina el referido plazo de 3 meses y permite impugnar el acto presunto «en cualquier momento a partir del día siguiente a aquél en que, de acuerdo con su normativa específica, se produzcan los efectos del silencio», si bien introduce a continuación una salvedad en los casos en que «el acto tenga el carácter de consentido y firme por superarse los límites previstos en el artículo 137». A través de este inciso, la ley en proyecto declara aplicables a los actos presuntos los límites que impiden ejercer las facultades de revisión de oficio.

Ahora bien, tal aplicación no se considera correcta. En primer lugar, el precepto sostiene que es la superación de tales límites —sería más bien contravención— la que determina que el acto tenga carácter de consentido y firme, cuando lo cierto es que tal carácter deriva exclusivamente del transcurso del



plazo legalmente establecido para impugnarlo. Precisamente por ello y a fin de evitar que el acto gane firmeza y, en lógica consecuencia, que no pueda ser impugnado, se suprime el plazo de impugnación de los actos presuntos que, de conformidad con la doctrina jurisprudencial expuesta, no ganan firmeza en perjuicio del interesado. Éste ha de poder desplegar sus facultades reactivas contra la resolución presunta en cualquier momento anterior a la resolución expresa, pues lo contrario supondría colocar nuevamente a la Administración en una posición de ventaja respecto de la que ostentaría en caso de haber resuelto expresamente, que es precisamente lo que el precepto pretende evitar.

En definitiva, no parece compatible la incorporación del criterio del Tribunal Constitucional con la introducción de unos límites —por lo demás, ajenos a la regulación propia de los recursos administrativos— que desvirtúan la finalidad inherente a tal criterio, que no es otra que dejar abierta la posibilidad de impugnar el acto presunto en vía contencioso-administrativa en tanto la Administración no haya cumplido con su deber legalmente impuesto de dictar resolución expresa. Procede, pues, eliminar el inciso que declara aplicables tales límites, observación ésta que ha de extenderse al artículo 151 del anteproyecto, en relación con los plazos del recurso de reposición.

En otro orden de consideraciones, la remisión al segundo párrafo del artículo 38.1 del anteproyecto contenida en el apartado 2 de este precepto no resulta correcta.

Finalmente, en el tercer y último apartado ha de precisarse que contra la resolución del recurso de alzada no cabrá ningún otro recurso administrativo «ordinario», pues no ha de quedar excluida la posibilidad de interponer recurso extraordinario de revisión, en caso de que concurran los requisitos necesarios para ello.

### **36) Artículo 153. Resolución**

Regula este precepto la resolución del recurso extraordinario de revisión, respetando el contenido del vigente artículo 119 de la Ley 30/1992, al que tan sólo se añade una novedad, relativa al órgano competente para conocer de este recurso en el ámbito de la Administración General del Estado (apartado 4). Dado que la competencia está regulada con alcance general en el artículo 152.1 del anteproyecto, esta regla resulta reiterativa, por lo que ha de procederse a su supresión.

### **37) La desaparición de las reclamaciones previas a la vía civil y a la vía laboral**

Una de las principales novedades del anteproyecto se encuentra en la supresión de la exigencia de interponer reclamaciones administrativas con

carácter previo a la interposición de una demanda dirigida contra la Administración en vía civil o ante la jurisdicción social. En relación con ello, la exposición de motivos aduce «la escasa utilidad práctica que han demostrado hasta la fecha», argumento también invocado en la memoria, que únicamente añade que esta medida sirve al objetivo de incrementar la eficacia de la Administración y de reducir las cargas de los administrados.

Pues bien, cabe recordar que las referidas reclamaciones previas cuentan en la actualidad con una doble regulación, recogida, por una parte y en su vertiente administrativa, en los artículos 120 y siguientes de la Ley 30/1992, y por otra, en las disposiciones reguladoras del proceso civil y del proceso laboral (Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, y Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social). En particular, el artículo 120 de la Ley 30/1992 preceptúa que «la reclamación en vía administrativa es requisito previo al ejercicio de acciones fundadas en derecho privado o laboral ante cualquier Administración Pública».

Aun cuando su función suele equipararse a la de los recursos administrativos, no se trata, en puridad, de procedimientos impugnatorios, pues no es necesaria la existencia de una actuación administrativa previa frente a la cual reaccione el interesado, pero ambos mecanismos tienen en común el actuar como requisito previo al planteamiento de una demanda ante los órganos de las jurisdicciones en cada caso competentes. Se trata, en realidad, de procedimientos administrativos especiales y así los califica expresamente la Ley 30/1992.

Es precisamente su configuración como requisito procesal con efecto impositivo del ejercicio de la correspondiente acción lo que explica que la llamada «vía gubernativa previa» haya sido considerada como una carga para los particulares que, en defecto de interposición de la correspondiente reclamación, no podrán demandar a la Administración en vía civil o laboral.

Ahora bien, no debe ignorarse que estas reclamaciones cumplen también una función de mecanismo preventivo del proceso, similar a la del acto de conciliación que, de hecho, continúa exigiéndose como requisito previo para la tramitación del proceso laboral, con determinadas excepciones (artículo 63 de la Ley 36/2011).

Esta circunstancia, unida al hecho de que la jurisprudencia haya modulado el rigor en la exigencia del cumplimiento de este requisito, permitiendo que en aquellos casos en que la reclamación no se haya interpuesto con carácter previo a la vía jurisdiccional correspondiente pueda plantearse en un momento ulterior (SSTS de 3 de septiembre de 1996 y 11 de diciembre de 1997 y SSTC 335/1993, de 29 de noviembre, y 330/2006, de 20 de noviembre) hace que su calificación como carga para los administrados no pueda reputarse enteramente correcta. No debe ignorarse, además, la relevancia que estas reclamaciones siguen teniendo en ciertos ámbitos concretos en los que su supresión

podría suponer para algunos interesados una carga mayor que su exigencia, al obligarles a acudir siempre y en todo lugar a la vía jurisdiccional, con los costes que ello conlleva (así por ejemplo, en materia de Seguridad Social).

En consecuencia, se sugiere que se valore la posibilidad de mantener su regulación en la norma en proyecto, si bien otorgándoles carácter potestativo. Con ello se logra eliminar por completo el componente oneroso que su interposición pueda tener para los administrados, pero se mantiene la posibilidad de que, en caso de que así lo deseen, puedan acudir a esta vía previa como alternativa a la interposición directa de una demanda en vía jurisdiccional.

En caso de mantenerse su supresión, debería incluirse en la disposición derogatoria una referencia a los preceptos de las Leyes de Enjuiciamiento Civil y reguladora de la jurisdicción social en que se regulan estas reclamaciones.

### **38) Artículo 154. Iniciativa legislativa y potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones**

Como se señaló con anterioridad en el presente dictamen, el proyectado artículo 154 resulta superfluo, por cuanto se limita a contener un recordatorio de previsiones constitucionales y estatutarias relativas a las potestades del Gobierno de la Nación y los órganos de gobierno de las Comunidades Autónomas en materia de iniciativa legislativa y para aprobar normas con rango de ley. Puede por ello suprimirse.

### **39) Artículo 155. Potestad reglamentaria**

Este artículo reproduce en gran medida el vigente artículo 23 de la Ley del Gobierno, si bien incluye una mención en su apartado 1 a la potestad reglamentaria de los órganos de gobierno de las Comunidades Autónomas y de los órganos de gobierno locales que, en línea con la consideración anterior, no resulta necesaria.

Por otro lado, establece en su apartado 4 que «son nulas las resoluciones administrativas que vulneren lo establecido en una disposición reglamentaria, así como aquellas que incurran en alguna de las causas recogidas en el artículo 61», recogiendo así de manera parcial la regla de la inderogabilidad singular de los reglamentos, actualmente enunciada en el vigente artículo 23.4 de la Ley del Gobierno y en el artículo 52.2 de la Ley 30/1992. Dado que el anteproyecto reúne en una única disposición legal las previsiones sobre inderogabilidad singular que ahora se encuentran en dos textos legales diversos, propone el Consejo de Estado que, en caso de mantenerse la iniciativa legislativa en sus actuales términos, se refundan las proyectadas previsiones de los artículos 51 y 155.4 del anteproyecto en el primero de ellos, para dotar de unidad a este régimen, a fin de evitar reiteraciones innecesarias.

#### 40) Artículo 157. Principios de buena regulación

En las consideraciones generales del presente dictamen (apartado III anterior) se ha afirmado que el Estado cuenta con suficiente respaldo constitucional para fijar los llamados «principios de buena regulación». Así se entendió por el propio Consejo de Estado (dictamen 215/2010) en relación con los principios en la materia que contiene el artículo 4 la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible.

El artículo 157 viene a sustituir a dicho precepto, si bien modifica parcialmente el elenco de principios, desapareciendo con respecto a la relación de la Ley 2/2011 los de «accesibilidad y simplicidad». Al margen de ello, el contenido del artículo 157 proyectado presenta escasas novedades con respecto al Derecho vigente, aunque se reformulen algunos principios o se amplíe o refunda su contenido. A este respecto, se realizan a continuación algunas observaciones específicas:

— Llama la atención que no se indique al enunciar el principio de seguridad jurídica (artículo 157.4) la necesidad de verificar que la iniciativa normativa en curso tiene en cuenta el Derecho de la Unión Europea en vigor. Esta falta de referencia al Derecho europeo también se detecta en el tratamiento de la memoria del análisis de impacto normativo —artículo 161.3— y de las labores de coordinación de la actividad normativa del Gobierno que se encomiendan en el anteproyecto al Ministerio de la Presidencia —artículo 162—. Esta laguna de la regulación en proyecto ha de ser necesariamente corregida.

— En relación con este mismo principio de seguridad jurídica, se prevé en el segundo párrafo del artículo 157.4 que «cuando en materia de procedimiento administrativo común la iniciativa normativa establezca trámites adicionales o distintos a los contemplados en esta Ley, éstos deberán ser justificados atendiendo a la singularidad de la materia o la consecución de los fines perseguidos por la iniciativa». Esta regla no se considera acertada por cuanto cualquier trámite que pretenda incorporarse al procedimiento administrativo común ha de preverse en la ley que lo regula.

Cuestión distinta es que en la regulación de algún procedimiento administrativo especial *ratione materiae* se considere justificado introducir algún trámite específico que no prevea la ley reguladora del procedimiento administrativo común (como podría ser el caso de la Evaluación de impacto ambiental). Pero en tal supuesto no se está, en puridad, en «materia de procedimiento administrativo común», como dispone el artículo 157.4 del anteproyecto, sino ante la regulación de un procedimiento administrativo especial que por la materia o los fines perseguidos demanda reglas o trámites concretos. Por ello, se entiende que debe eliminarse la palabra «común» de este artículo 157.4.

— La regulación del principio de transparencia (artículo 157.5) incluye una expresa mención a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que podría precisarse más mencionando en concreto su artículo 7, dedicado a la información de relevancia jurídica.

— Se advierte que el artículo 157, en sus apartados 6 («en aplicación del principio de eficiencia, la iniciativa normativa debe evitar cargas administrativas innecesarias o accesorias y racionalizar en su aplicación la gestión de los recursos públicos») y 7 («cuando la iniciativa normativa afecte a los gastos o ingresos públicos presentes o futuros, se deberán cuantificar y valorar sus repercusiones y efectos, y supeditarse al cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera»), lleva a cabo una suerte de desdoblamiento del contenido del artículo 7 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, dedicado al «principio de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos». Se estima preferible que el anteproyecto remita directamente el tratamiento del principio de eficiencia a dicho precepto de la Ley Orgánica 2/2012, pudiendo llevarse la referencia a la evitación de cargas administrativas que incluye ahora el artículo 157.6 examinado al principio de eficacia (apartado 2 del artículo 157), en línea con el actual artículo 4.8 de la Ley 2/2011, de Economía Sostenible.

— Finalmente, se sugiere incorporar un nuevo apartado en el que se haga expresión del carácter restrictivo con que debe recurrirse a la técnica de la habilitación «per saltum», con arreglo a la cual la norma con rango legal habilita directamente a los titulares de departamentos ministeriales o de otros órganos subordinados a ellos para que procedan a su desarrollo. Se trata de una técnica que altera la secuencia normal que debe seguir la habilitación normativa, con la que la ley remite su desarrollo a un reglamento del Gobierno, quedando la orden reservada y, a su vez, limitada, a cuestiones de organización interna del departamento ministerial respectivo o procedimentales. En la medida en que dicha alteración tiene consecuencias en el régimen de atribución de competencias y en el sistema de control jurisdiccional de las normas reglamentarias, es preciso hacer un uso restringido de esta técnica, estableciendo las cautelas necesarias para garantizar su carácter excepcional.

#### **41) Artículo 159. Publicidad y entrada en vigor de las normas**

En su segundo apartado, aplicable únicamente al Estado conforme al segundo párrafo de la disposición final primera del anteproyecto, el artículo 159 preceptúa lo siguiente:

«2. Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 2.1 del Código Civil, con carácter general las normas con rango de ley y reglamentos estatales que impongan nuevas obligaciones de derecho público a los sujetos comprendidos en su ámbito de aplicación dispondrán su entrada en vigor el 2 de enero o el 1 de julio siguientes a su aprobación.

Lo previsto en este apartado no será de aplicación a los reales decretos-leyes, ni cuando el cumplimiento del plazo de transposición de directivas europeas u otras razones justificadas así lo aconsejen, debiendo quedar este hecho debidamente acreditado en la respectiva Memoria».

A este precepto se efectúan los siguientes comentarios:

— Ante todo, debe llamarse la atención acerca de los imprecisos contornos del régimen de entrada en vigor que contiene este precepto del anteproyecto. En particular, ha de ponerse de manifiesto la ambigüedad de la expresión «nuevas obligaciones de derecho público»; piénsese que pueden presentar esa caracterización desde las obligaciones tributarias hasta cualquier prestación patrimonial de carácter público, pasando por la imposición de obligaciones formales a los ciudadanos en sus relaciones con las Administraciones o por la exigencia de nuevos títulos habilitantes para el ejercicio de actividades económicas o profesionales. La eventual aplicación del novedoso régimen de entrada en vigor que contiene el anteproyecto podría proyectarse, de este modo, sobre gran parte de la acción normativa del Estado, sin que el precepto concrete debidamente el alcance de la norma.

— En estrecha conexión con ello, ha de advertirse la dificultad de determinar cuál haya de ser el régimen de entrada en vigor que supletoriamente deba de aplicarse en los casos en que la norma no prevea de forma expresa un régimen de *vacatio legis*. Y ello porque, en caso de que se trate de una norma que imponga «nuevas obligaciones de derecho público», parece claro que habrá de acudir al sistema previsto en este precepto, mientras que si se trata de cualquier otro tipo de norma, dicho régimen quedaría desplazado por el que establece el artículo 2.1 del Código Civil, a cuyo tenor «las leyes entrarán en vigor a los veinte días de su completa publicación en el Boletín Oficial del Estado, si en ellas no se dispone otra cosa». Ello explica la invocación que de este precepto hace el artículo 159.2 del anteproyecto en su primer inciso. De este modo, han de coexistir dos regímenes supletorios de entrada en vigor de las normas: el novedoso sistema previsto en el anteproyecto, al que han de ajustarse cuantas normas impongan nuevas obligaciones de derecho público (ya sea porque lo disponen de forma expresa, ya porque nada establecen al respecto pero quedan incluidas en su ámbito de aplicación), y el tradicional del Código Civil, que seguirá operando como derecho supletorio para las disposiciones que, no estableciendo ese tipo de obligaciones, nada prevean en relación con su entrada en vigor. Esta duali-

dad de regímenes supletorios introduce un elevado grado de incertidumbre en relación con una cuestión de capital importancia, como es la de la determinación del momento a partir del cual la norma ha de desplegar efectos, pues el régimen aplicable se hace depender de la calificación que, atendiendo a su contenido, merezca una determinada disposición, calificación que puede variar en función del concreto operador jurídico que en cada caso haya de aplicar la norma, dando ello lugar a una potencial divergencia de interpretaciones en cuanto al momento de entrada en vigor de la norma que resulta incompatible con las exigencias más básicas de seguridad jurídica (artículo 9.3 de la Constitución).

— Al margen de lo anterior, ha de ponerse de manifiesto que la previsión de unas determinadas fechas de obligada entrada en vigor para las normas con rango de ley y los reglamentos estatales presenta notables dificultades, como demuestra el hecho de que no sea una técnica generalizada en nuestro entorno. La memoria menciona, sin desarrollo alguno, la experiencia de países cercanos que no identifica para tratar de justificar la bondad de la medida; pero más allá de esas afirmaciones, lo cierto es que allí donde lleva más tiempo empleándose, como es el caso del Reino Unido, las fechas de entrada en vigor son diferentes a las elegidas por el anteproyecto —las Common Commencement Dates o «CCDs» preveían su aplicación a las normas nacionales relacionadas con los negocios («bussiness»), que entrarían en vigor el 6 de abril y el 1 de octubre; en la UE, a partir de la Small Bussiness Act, comenzó un proyecto piloto para actos normativos autónomos de la Comisión en ciertos ámbitos, como los explosivos, que entrarían en vigor el 29 de abril y el 29 de octubre—. Más allá de estas experiencias, no parece que el sistema descrito haya logrado una implantación común y generalizada.

—A ello se suma que las exclusiones de aplicación de este régimen fijo de entrada en vigor no están perfiladas de manera adecuada. Así, en primer lugar debe hacerse notar que se excluyen de su aplicación los reales decretos-leyes, por razones obvias, pero no los reales decretos legislativos, a los que la aplicación del nuevo régimen puede eventualmente llevar al incumplimiento del plazo fijado por las Cortes para la operación normativa de refundición. En segundo término se prevé que el nuevo régimen no se aplicará «cuando el cumplimiento del plazo de transposición de directivas europeas así lo aconseje», siendo así que dicho plazo es preceptivo, de modo tal que, ante un posible incumplimiento, no será «aconsejable» alterar el régimen de entrada en vigor, sino necesario. En tercer lugar y siguiendo con el Derecho europeo, en ocasiones se adoptan normas internas que efectúan adaptaciones del Derecho de los Estados miembros a normas de aplicabilidad directa como los Reglamentos, sin que pueda entonces hablarse de plazo de transposición, pero sin que sea aconsejable la aplicación del nuevo régimen de entrada en vigor a la indicada norma interna,

por cuanto ello puede demorar innecesariamente el momento a partir del cual la norma interna que complementa o desarrolla la europea comienza a desplegar efectos. En cuarto lugar, el régimen proyectado podrá ser alterado por cualquier otra norma con rango de ley, sin necesidad de justificación específica, pues las previsiones del anteproyecto, en cuanto ley ordinaria, no pueden vincular al legislador futuro, ni deben hacerlo, pues es éste quien, a la vista de las circunstancias concretas, de la finalidad de la ley que pretende aprobar y de las necesidades a cuya aprobación subviene, ha de establecer el momento a partir del cual deben aplicarse sus previsiones. En cuanto a los reglamentos estatales, la ley en proyecto no prevé excepción alguna, obviando con ello que, según se ha apuntado, la norma legal que desarrollen puede prever un régimen determinado de entrada en vigor que no necesariamente ha de coincidir con lo dispuesto en este precepto, pues también en estos casos habrá que atender a la regulación concreta. Ciertamente el anteproyecto admite la posibilidad de que el régimen en ella establecido se vea alterado en supuestos concretos, exigiendo en tal caso que las razones que llevan a excluir su aplicación queden explicitadas en la memoria, pero configurar esta posibilidad como excepción denota, en efecto, la vocación de aplicación general con que se configura en este precepto, siendo así que, en línea con lo que ya se ha indicado, el régimen de entrada en vigor de las normas es algo que procede valorar en cada caso, a fin de establecer el régimen que mejor permita cumplir debidamente sus prescripciones y alcanzar los fines que con ellas pretendan lograrse.

En definitiva, por las razones apuntadas, se entiende que este precepto ha de ser suprimido o, en su caso, revisado en profundidad, con arreglo a las observaciones efectuadas.

#### **42) Artículo 160. Planificación normativa**

En línea con las observaciones formuladas en el apartado III.C) anterior, este precepto ha de considerarse de aplicación exclusiva a la Administración del Estado. La terminología empleada en el precepto proyectado ha de revisarse desde tal perspectiva, debiendo sugerirse, además, que se limite el uso de expresiones poco precisas (por ejemplo, «corto espacio de tiempo», que aparece en el apartado 5).

#### **43) Artículo 161. Procedimiento de elaboración de normas con rango de ley y reglamentos**

El examen de este prolijo artículo que, en aras de la mejora técnica del anteproyecto, debería desglosarse, al menos, en dos preceptos distintos, ha de partir del mismo principio que el anterior, en el bien entendido de que sólo el apartado 4 referente a la audiencia a los ciudadanos en sus diferentes po-



sibilidades es aplicable a todas las Administraciones con ocasión de la tramitación de los procedimientos de elaboración de sus disposiciones de carácter general, siendo de aplicación el resto del precepto, en exclusiva, a la Administración del Estado.

En él se regula el procedimiento de elaboración de normas con rango de ley y reglamentos. La primera fase de tal procedimiento es la de elaboración de los estudios y las consultas que se estimen convenientes para garantizar el acierto y la legalidad de la norma, que se encuentra regulada en términos similares a los de los artículos 22.2 y 24 de la Ley del Gobierno.

Se abre a continuación un trámite de consulta pública «on line» con carácter previo a la elaboración del texto, destinado a que puedan opinar sobre la hipotética futura regulación los sujetos potencialmente afectados por ella y las organizaciones más representativas, lo que en modo alguno debe evitar que emitan su opinión cualesquiera sujetos que así lo deseen. En este punto, el anteproyecto ganaría en claridad si evitase el uso de conceptos jurídicos indeterminados, tales como «obligaciones relevantes», «impacto significativo» o «regulación de aspectos parciales de una materia» como supuestos justificativos de la posible omisión de este trámite de consulta pública.

Debe además quedar claro que en la consulta pública, como parece deducirse del último párrafo de este artículo 161.2 analizado, se pondrán a disposición del público los documentos que sean necesarios para que se tenga una información clara, concisa y completa sobre la futura iniciativa normativa. En cualquier caso, ha de tenerse presente que la transposición del Derecho europeo introducirá las modulaciones que sean precisas en la realización y planteamiento de este trámite.

El artículo 161.3 regula la memoria del análisis de impacto normativo, otorgando rango legal a un documento que hasta la fecha sólo se regulaba, como criticó el Consejo de Estado en el citado dictamen 419/2009, en una norma de rango reglamentario, no obstante lo cual se impuso a las previsiones de la Ley del Gobierno, englobando en un único documento los tres que ésta menciona: la memoria sobre la necesidad y oportunidad de la norma proyectada, la memoria económica y el informe sobre el impacto por razón de género. El anteproyecto en este punto procede a incorporar, empleando una técnica normativa perfectible, gran parte del contenido del artículo 2 del Real Decreto 1083/2009, que amplía atendiendo a la experiencia acumulada desde su aprobación y a las carencias detectadas en el citado Real Decreto.

Pues bien, por lo que se refiere a los contenidos concretos de la memoria, llama la atención que el artículo 161.3 del anteproyecto no incluya referencia alguna al Derecho europeo. Tal referencia podría incluirse en la letra c) de este apartado (modificando la rúbrica «análisis sobre la adecuación de la norma

propuesta al orden de distribución de competencias» para dar cabida al ordenamiento europeo).

Siguiendo con el examen de este precepto, su apartado 4 se dedica a la regulación de la audiencia a los ciudadanos, en términos similares a los del vigente artículo 24.1.c) de la Ley del Gobierno, pues se prevén también los trámites de audiencia y de información pública, si bien el anteproyecto introduce ciertas variaciones que, a juicio del Consejo de Estado, restringen el ámbito de la actual redacción legal de esta cuestión. Así, mientras la Ley del Gobierno prevé que la audiencia se hará directamente a los ciudadanos cuyos derechos e intereses legítimos se vean afectados por el correspondiente proyecto normativo o a través de las organizaciones y asociaciones que les representen, el texto proyectado sólo prevé la audiencia por medio de estas últimas, eliminando la audiencia directa a los ciudadanos. Junto a ello, se prevé que el centro directivo competente «deberá optar, al menos, por uno» de tales trámites, esto es, por la audiencia o por la información pública. La redacción proyectada no se estima afortunada: no es posible que quede al arbitrio del centro directivo responsable de la tramitación conceder o no audiencia a los ciudadanos o a las organizaciones que los representan si la norma en proyecto afecta a sus derechos e intereses legítimos, pues en ese caso, la audiencia ha de concederse siempre.

Así lo ha venido entendiendo la jurisprudencia a la vista de lo establecido en el artículo 24.1.c) de la Ley del Gobierno, que distingue claramente entre «audiencia a los ciudadanos afectados» e «información pública». Según la STS de 12 de febrero de 2002 (recurso nº 160/2000), la audiencia, «preceptiva siempre, puede llevarse a cabo bien de forma directa, bien a través de las organizaciones y asociaciones representativas reconocidas en la Ley, en tanto que la segunda, encaminada a oír a la generalidad de los ciudadanos, resulten o no afectados sus derechos o intereses legítimos, sólo procede en los casos en que la naturaleza de la disposición lo aconseje. Que se trata de supuestos distintos resulta no solo de la expresión «ciudadanos afectados» que utiliza la norma para establecer la necesidad de motivar la decisión que se adopte en cuanto al procedimiento a seguir, sino también del adverbio «asimismo» que tiene carácter claramente acumulativo y no alternativo. No es que deba optarse entre audiencia pública y audiencia a los ciudadanos afectados: la segunda es preceptiva en todos los casos, en tanto que la primera está en función de la naturaleza de la disposición. La opción, en lo que atañe a la segunda, se concreta al procedimiento elegido para llevar a cabo la audiencia, procedimiento que comprende tanto aspectos formales como subjetivos y entre los primeros, naturalmente, el de si la audiencia ha de ser directa o por medio de organizaciones o asociaciones representativas legalmente reconocidas. Pretender reducir la opción a «información pública versus audiencia a ciudadanos afectados», así

como la exigencia de motivación a los supuestos en que se opte por la información pública, es, en nuestra opinión, simplemente contrario a la norma».

A juicio del Consejo de Estado, no está al alcance del legislador una regulación como la proyectada, de la que parece deducirse que efectivamente se convierten en alternativas la audiencia y la información pública, pues la audiencia, ya sea directa, ya a través de organizaciones o asociaciones representativas, debe concederse siempre por imperativo de diversos preceptos constitucionales (artículos 9.2 o 105), salvo que concurran graves razones de interés público que justifiquen la omisión (artículo 24.1.c) in fine de la Ley del Gobierno y proyectado artículo 161.4, último párrafo, ab initio).

En relación con esta cuestión debe hacerse notar que, así como en la regulación de la consulta pública de la norma se hace referencia a la puesta a disposición del público de ciertos documentos (artículo 162), no se incluye, en cambio, ninguna previsión parecida cuando se regula la audiencia. Debería exigirse al regular este trámite que se dé publicidad no sólo a la versión correspondiente de la norma proyectada, sino también, al menos, a la de la respectiva memoria del análisis de impacto normativo, de modo que puedan conocerse por los afectados las razones que sustentan la acción normativa emprendida.

#### **44) Artículo 162. Especialidades del procedimiento de elaboración de normas con rango de ley y reglamentos en el ámbito de la Administración General del Estado**

Trata este precepto de las «especialidades del procedimiento de elaboración de normas con rango de ley y reglamentos en el ámbito de la Administración General del Estado».

Comienza con un listado de las funciones que se atribuyen al Ministerio de la Presidencia en relación con cada anteproyecto o proyecto normativo, con el objeto de asegurar la coordinación y la calidad de la actividad normativa del Gobierno. No precisa el anteproyecto el momento del procedimiento de tramitación de los proyectos normativos en que se producirá esta intervención del Ministerio de la Presidencia o si se producirá en hitos sucesivos, ni si se formalizará de manera que quede constancia en el correspondiente expediente la eventual valoración favorable de dicho Departamento sobre el proyecto normativo de que se trate.

Por otro lado y de acuerdo con las observaciones formuladas en apartados anteriores, debe repararse en que la letra b) trata de la congruencia de la iniciativa en tramitación con el resto del ordenamiento jurídico. Cabe sugerir, para mayor claridad, que se incluya una mención expresa al ordenamiento, vigente o en tramitación, de las Comunidades Autónomas. Esta cuestión parece de análisis obligado, como medio de prevención de la conflictividad constitucional. También debería hacer mención concreta al Derecho europeo vigente.

Procede examinar también el contenido del apartado 2 de este precepto, que regula la petición de los informes, consultas, estudios y dictámenes que se estimen convenientes, en línea con el vigente artículo 24.1.b) de la Ley del Gobierno. En su segundo y tercer párrafos prevé este artículo que, «salvo que normativamente se establezca otra cosa, los informes preceptivos se emitirán en un plazo de diez días o de un mes cuando el informe se solicite a otra Administración o a un órgano u Organismo dotado de especial independencia o autonomía», y que «el centro directivo competente podrá solicitar motivadamente la emisión urgente de los informes, estudios y consultas solicitados, debiendo éstos ser emitidos en un plazo no superior a cinco días». Esta última regla debe también prever la misma salvedad que el párrafo anterior en cuanto a determinados informes. A este respecto debe tenerse en cuenta, por ejemplo, que las normas reguladoras de ciertos órganos como el Consejo General del Poder Judicial o el Consejo de Estado prevén reglas concretas sobre los plazos para la emisión de sus dictámenes o informes, incluidos los plazos mínimos al efecto.

Por lo que se refiere al proyectado artículo 162.3 (muy similar al vigente artículo 22.3 de la Ley del Gobierno), sería conveniente que se incluyera una mención a que el Consejo de Ministros decidirá si los anteproyectos de ley o proyectos de decretos legislativos se someten o no a audiencia (artículo 161.4 del texto en proyecto).

Finalmente, en relación con el artículo 162.4, se amplía la regla del artículo 24.2 de la Ley del Gobierno, sobre necesidad de informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio o Ministerios proponentes, a los anteproyectos de ley y proyectos de decretos legislativos. Junto a ello, el segundo párrafo de este artículo 162.4 reproduce el régimen del vigente artículo 67.4 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado. En relación con este extremo, debe advertirse que la inclusión de esta regla de la Ley 6/1997 en el texto sometido a consulta implica que su derogación se efectúa por la Ley cuyo anteproyecto se dictamina ahora y no por la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público, y así debería indicarse en la disposición derogatoria de aquél.

Desde el punto de vista formal, ha de corregirse la numeración del precepto proyectado a partir de este apartado 4, pues se reitera este número; así los apartados 4 (repetido), 5, 6, 7 y 8, pasarán a numerarse 5, 6, 7, 8 y 9.

#### **45) Artículo 163. Tramitación urgente de iniciativas normativas en el ámbito de la Administración General del Estado**

Trata este artículo de la «tramitación urgente de iniciativas normativas en el ámbito de la Administración General del Estado».

Esta novedad del anteproyecto plantea algunas dificultades en su configuración, tanto por lo que hace a su contenido, como en lo relativo a su incardinación dentro del procedimiento que regula el Título VI.

La tramitación urgente del procedimiento de elaboración y aprobación de anteproyectos de ley y de reales decretos requiere acuerdo del Consejo de Ministros, a propuesta del titular del Departamento al que corresponda la iniciativa normativa (primer párrafo del apartado 1). El acuerdo deberá fundarse en alguna de las causas fijadas por el anteproyecto (necesidad de entrada en vigor en determinado plazo de la norma proyectada o concurrencia de circunstancias extraordinarias que, no habiendo podido preverse con anterioridad exijan la aprobación urgente de la norma). La memoria —que quizá debiera preverse que se formulará con el carácter de abreviada— dejará constancia de los extremos anteriores (acuerdo del Consejo de Ministros y causas que le sirven de fundamento (apartado 1 in fine).

La consecuencia inmediata del acuerdo de tramitación urgente es la reducción a la mitad de su duración de los plazos previstos para la realización de los trámites del procedimiento de elaboración (artículo 163.2). Esta regla se acompaña de otras más específicas sobre ciertos trámites concretos. Entre ellas destaca la relativa a la duración del trámite de audiencia pública o de información pública, que se realizará en siete días, lo que contrasta con la posibilidad que prevé el artículo 161.4 del anteproyecto de omitir tal trámite por la concurrencia de graves razones de interés público. No se explicita en el expediente qué diferencia puede haber entre esas «graves razones de interés público» y las «circunstancias extraordinarias» que justifican la tramitación urgente según el artículo 163.1.b) y que determina la aplicación de criterios distintos en uno y otro supuesto.

Al margen de ello, este precepto exige, para que puedan recabarse informes preceptivos de órganos consultivos, el acuerdo del órgano competente, debiendo llamarse la atención sobre el hecho de que con el régimen de tramitación urgente de este artículo 163 el plazo de emisión del dictamen se verá reducido a la mitad sobre el específicamente previsto para la realización de ese trámite, en tanto que con arreglo al artículo 162.2, tercer párrafo, el órgano competente para la tramitación puede solicitar la emisión urgente de los informes, que deberán ser evacuados en un plazo no superior a 5 días. Esta divergencia no encuentra justificación en el expediente, por lo que ha de ser revisada.

Por último y en lo que concierne a la falta de emisión en plazo de un dictamen o informe preceptivo, se prevé en el artículo 163.2.c) que ello «no impedirá la continuación del procedimiento, sin perjuicio de su eventual incorporación y consideración cuando se reciba». Esta disposición será de difícil aplicación al caso de los dictámenes preceptivos del Consejo de Estado so-

bre los reglamentos, que tienen carácter final (artículo 2.4 de su Ley Orgánica) y cuya ausencia en el procedimiento es determinante de la nulidad de pleno derecho de la norma en cuestión.

#### **46) Artículo 164. Informe anual de evaluación**

La regulación que contiene este precepto sobre el «informe anual de evaluación» del cumplimiento del Plan Anual Normativo del año anterior (artículo 160) responde a la finalidad de contribuir a la mejora de la regulación que inspira al anteproyecto y que, en gran medida, es tributaria de la que se recoge en los artículos 5 a 7 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible.

El Consejo de Estado reitera ahora lo que ya dijera en el dictamen 215/2010 sobre el entonces anteproyecto de Ley de Economía Sostenible, esto es, que la periodicidad anual con que se regulan los instrumentos de mejora de la regulación es poco realista, lo que entraña el riesgo de privar de auténtica utilidad a tales actuaciones.

#### **47) Disposición adicional cuarta. Notificación por medio de anuncio publicado en el Boletín Oficial del Estado**

De acuerdo con el informe de la Agencia Española de Protección de Datos y a la vista de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sentencia de 13 de mayo de 2013, Asunto Google vs. AEPD, Mario Costeja) que reconoce el derecho del interesado a que no sea accesible cierta información en Internet a través de la búsqueda por nombre y apellidos en un motor de búsqueda, sería conveniente añadir en esta disposición una referencia a la adopción de medidas para evitar la indexación y recuperación automática por medio de motores de búsqueda de Internet de los anuncios de notificaciones y publicaciones que se lleven a cabo en el mismo.

#### **48) Disposición derogatoria única. Derogación normativa**

Sin perjuicio de lo ya mencionado en las observaciones generales relativas a la derogación de la Ley 11/2007, deben delimitarse los preceptos de esta ley cuya derogación se produzca por la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público y los que hayan de serlo por la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. La Ley 11/2007 no debe ser derogada en bloque, pues la entrada en vigor de las dos normas puede no coincidir en el tiempo y, aun si fuese simultánea, el anteproyecto de la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas ve demorada la eficacia de muchas de las previsiones en materia de Administración electrónica hasta dos años desde la entrada en vigor de la norma, por lo que ha de evitarse que coexistan simultáneamente normas de la Ley 11/2007

y de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público (por entrar ésta en vigor antes que la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas que prevé la derogación de la Ley 11/2007) y que existan lagunas en relación con los preceptos relativos al uso de medios electrónicos que no entren en vigor hasta transcurridos dos años.

Además, deben incluirse en la disposición derogatoria los artículos de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, que expresamente se derogan por esta norma (en materia de competencia, la disposición adicional decimotercera; en relación con los actos que ponen fin a la vía administrativa, la disposición adicional decimoquinta; respecto a la elaboración de normas, el artículo 67.4...). También es necesario, en caso de no atenderse la observación formulada en el apartado 37 anterior, que se ajuste la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social, en lo relativo a la supresión de la reclamación previa a la vía laboral y que se deroguen los artículos 1 y 2 del Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado es de dictamen:

1º) Que procede llevar a cabo una reconsideración general de la iniciativa constituida por el anteproyecto objeto de consulta y por el anteproyecto de Ley de Régimen Jurídico del Sector Público en línea con las consideraciones formuladas en este dictamen así como en el dictamen 274/2015 y, en particular, valorar la opción de abordar la reforma mediante la regulación separada del régimen común de las Administraciones Públicas y demás entidades integrantes de los diferentes sectores públicos, por una parte, y del correspondiente a la Administración del Estado y al sector público estatal, por otra.

2º) De manera subsidiaria respecto de lo dicho en el apartado anterior y para el caso de que, no obstante, V. E., junto con la Ministra de la Presidencia, decidan elevar el anteproyecto al Consejo de Ministros para su aprobación como proyecto de Ley, previamente corresponderá tener en cuenta las observaciones formuladas respecto del fundamento constitucional del título VI y de los artículos 20, 26 y 41.1 (apartados III.C.4 y III.C.5 del dictamen, respectivamente), así como las relativas a los artículos 38, 75, (apartados 3 y 4) 92, 94, 132, 159.2 y 161.4 (números 8, 15.a), 19, 27, 41 y 43 del apartado IV) y considerar las restantes que se contienen en el cuerpo del presente dictamen.»

V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Madrid, 29 de abril de 2015 LA SECRETARIA GENERAL,

EL PRESIDENTE,

EXCMO. SR. MINISTRO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.

**#2**

## **Règim jurídic del sector públic**



# Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic

BOE. Suplement en llengua catalana al núm. 236. Divendres 2 d'octubre de 2015

## I. DISPOSICIONS GENERALS

CAP DE L'ESTAT

10566 Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic.

FELIPE VI

REI D'ESPANYA

A tots els qui vegeu i entengueu aquesta Llei.

Sapigueu: Que les Corts Generals han aprovat la Llei següent i jo la sanciono:

## PREÀMBUL

El 26 d'octubre de 2012 el Consell de Ministres va acordar la creació de la Comissió per a la Reforma de les administracions públiques amb el mandat de dur a terme un estudi integral dirigit a modernitzar el sector públic espanyol, dotar-lo de més eficàcia i eliminar les duplicitats que l'afectaven, i simplificar els procediments a través dels quals els ciutadans i les empreses es relacionen amb l'Administració.

L'informe, que es va elevar al Consell de Ministres el 21 de juny de 2013, va formular 218 propostes basades en el convenciment que una economia competitiva exigeix unes administracions públiques eficients, transparents, àgils i centrades en el servei als ciutadans i les empreses. En la mateixa línia, el Programa nacional de reformes d'Espanya per a 2014 estableix la necessitat d'impulsar mesures per racionalitzar l'actuació administrativa, millorar l'eficiència en l'ús dels recursos públics i augmentar-ne la productivitat.

Aquest convenciment està inspirat en el que disposa el mateix article 31.2 de la Constitució espanyola, quan estableix que la despesa pública ha d'efectuar una assignació equitativa dels recursos públics, i la seva programació i execució han de respondre als criteris d'eficiència i economia.

Com assenyala l'informe de la Comissió per a la Reforma de les administracions públiques (d'ara endavant CORA), la normativa reguladora de les administracions públiques ha passat per diferents etapes. Tradicionalment, les regles reguladores dels aspectes orgànics del poder executiu estaven sepa-

rades de les que disciplinaven els procediments. Aquesta separació es va acabar amb la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, que va unificar en un sol instrument aquestes matèries.

L'evolució normativa posterior s'ha caracteritzat per la profusió de lleis, reials decrets i altres disposicions de rang inferior, que han completat la columna vertebral del dret administratiu. D'aquesta manera, en el moment actual ens trobem normes que regulen aspectes orgànics, com la Llei 6/1997, de 14 d'abril, d'organització i funcionament de l'Administració General de l'Estat; la Llei 50/1997, de 27 de novembre, del Govern, i la Llei 28/2006, de 18 de juliol, d'agències estatals per a la millora dels serveis públics; i d'altres que tracten aspectes tant orgànics com procedimentals de l'esmentada Llei 30/1992, de 26 de novembre; o la Llei 11/2007, de 22 de juny, d'accés electrònic dels ciutadans als serveis públics, per citar-ne les més rellevants.

Es fa evident, per tant, la necessitat de dotar el nostre sistema legal d'un dret administratiu sistemàtic, coherent i ordenat, d'acord amb el projecte general de millora de la qualitat normativa que inspira tot l'informe aprovat per la CORA. En aquest es va preveure l'elaboració de dues lleis: una, reguladora del procediment administratiu, que integraria les normes que regeixen la relació dels ciutadans amb les administracions; i l'altra, comprensiva del règim jurídic de les administracions públiques, en què s'inclourien les disposicions que disciplinen el sector públic institucional. Amb això s'aborda una reforma integral de l'organització i el funcionament de les administracions articulada en dos eixos fonamentals: l'ordenació de les relacions «ad extra» de les administracions amb els ciutadans i les empreses, i la regulació «ad intra» del funcionament intern de cada administració i de les relacions entre elles.

Aquesta Llei respon al segon dels eixos esmentats i abraça, d'una banda, la legislació bàsica sobre règim jurídic administratiu, aplicable a totes les administracions públiques, i de l'altra, el règim jurídic específic de l'Administració General de l'Estat, en què s'inclou tant l'anomenada Administració institucional com l'Administració perifèrica de l'Estat. Aquesta Llei conté també la regulació sistemàtica de les relacions internes entre les administracions, i estableix els principis generals d'actuació i les tècniques de relació entre els diferents subjectes públics. Queda així sistematitzat l'ordenament de les relacions «ad intra» i «inter» administracions, que es complementa amb la seva normativa pressupostària, en què destaca especialment la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, la Llei 47/2003, de 26 de novembre, general pressupostària, i les lleis anuals de pressupostos generals de l'Estat.

Es conserva com a text independent la Llei del Govern, que per regular de manera específica el cap del poder executiu de la nació, de naturalesa i fun-

cions eminentment polítiques, s'ha de mantenir separada de la norma reguladora de l'Administració Pública, dirigida per aquell. D'acord amb aquest criteri, la present Llei modifica aquella, amb l'objecte d'extreure les matèries que, per ser més pròpies de l'organització i les funcions dels membres del govern com a òrgans administratius, s'han de regular en aquest text legal.

L'informe CORA recomana reformar l'ordenament jurídic administratiu no només per raons de coherència normativa i política legislativa. Les administracions públiques, lluny de constituir un obstacle per a la vida dels ciutadans i les empreses, han de facilitar la llibertat individual i el desenvolupament de la iniciativa personal i empresarial. Per a això és imprescindible establir un marc normatiu que impedeixi la creació d'òrgans o entitats innecessaris o redundants i assegurí l'eficàcia i eficiència dels ens públics, mitjançant una supervisió contínua sobre ells que permeti avaluar el compliment dels objectius que en van justificar la creació, i qüestionar el seu manteniment quan aquells s'hagin esgotat o hi hagi una altra manera més eficient d'assolir-los.

L'Organització per a la Cooperació i el Desenvolupament Econòmic (d'ara endavant OCDE), ha valorat de manera molt positiva la reforma administrativa emesa per la CORA. En l'informe emès sobre aquella, assenyala que el paquet de reforma és resultat d'un procés rigorós de recollida de dades, diàleg entre professionals i diagnòstic de les debilitats de les administracions públiques espanyoles. L'OCDE considera que el conjunt d'afers polítics inclosos a la reforma (per exemple, govern electrònic, relacions de governança multinivell, bona regulació, reformes pressupostàries), juntament amb les iniciatives paral·leles adoptades en els dos últims anys en àrees com estabilitat pressupostària, transparència i regeneració democràtica, explica un dels processos de reforma més ambiciosos portats a terme en un país de l'OCDE. Aquesta Llei, per tant, no representa l'únic instrument normatiu que materialitza la reforma, però sí que constitueix, juntament amb la que ha de disciplinar el procediment administratiu, de tramitació paral·lela, i les ja aprovades sobre transparència i bon govern i estabilitat pressupostària, la pedra angular sobre la qual s'ha d'edificar l'Administració Pública espanyola del futur, al servei dels ciutadans.

## II

La Llei comença establint, a les seves disposicions generals, els principis d'actuació i de funcionament del sector públic espanyol.

Entre els principis generals, que han de respectar totes les administracions públiques en la seva actuació i en les seves relacions recíproques, a més de trobar-hi els ja esmentats a la Constitució espanyola d'eficàcia, jerarquia, descentralització, desconcentració, coordinació i submissió plena a la llei i al dret, destaca la incorporació dels de transparència i de planificació i direcció per objectius, com a exponents dels nous criteris que han de guiar l'actuació de totes les unitats administratives.

La Llei recull, amb les adaptacions necessàries, les normes fins ara contingudes a la Llei 11/2007, de 22 de juny, pel que fa al funcionament electrònic del sector públic, i algunes de les que preveu el Reial decret 1671/2009, de 6 de novembre, pel qual es desenvolupa parcialment l'anterior. S'integren així matèries que demanaven una regulació unitària, com correspon amb un entorn en què la utilització dels mitjans electrònics ha de ser la pràctica habitual, com la signatura i les seues electròniques, l'intercanvi electrònic de dades en entorns tancats de comunicació i l'actuació administrativa automatitzada. S'estableix així mateix l'obligació que les administracions públiques es relacionin entre si per mitjans electrònics, previsió que es desenvolupa posteriorment al títol referent a la cooperació interadministrativa mitjançant una regulació específica de les relacions electròniques entre les administracions. Per a això, també es recull com a nou principi d'actuació la interoperabilitat dels mitjans electrònics i sistemes i la prestació conjunta de serveis als ciutadans.

L'enumeració dels principis de funcionament i actuació de les administracions públiques es completa amb els que ja preveu la normativa vigent de responsabilitat, qualitat, seguretat, accessibilitat, proporcionalitat, neutralitat i servei als ciutadans.

El títol preliminar regula detalladament el règim dels òrgans administratius, i pren com a base la normativa vigent fins ara continguda a la Llei 30/1992, de 26 de novembre, en la qual s'incorporen certes novetats. La creació d'òrgans només es pot fer una vegada s'hagi comprovat que no hi ha cap duplicitat amb els existents. Es completen les previsions sobre els òrgans de l'Administració consultiva i es millora la regulació dels òrgans col·legiats, en particular, els de l'Administració General de l'Estat, en què destaca la generalització de l'ús de mitjans electrònics perquè aquests puguin constituir-se, celebrar les seves sessions, adoptar acords, elaborar i remetre les actes de les seves reunions.

També s'incorporen en aquest títol els principis relatius a l'exercici de la potestat sancionadora i els que regeixen la responsabilitat patrimonial de les administracions públiques. Entre les novetats més destacables en aquest àmbit, mereixen una menció especial els canvis introduïts en la regulació de la denominada «responsabilitat patrimonial de l'Estat legislador» per les lesions que pateixin els particulars en els seus béns i drets derivades de lleis declarades inconstitucionals o contràries al dret de la Unió Europea, i es concreten les condicions que s'han de donar perquè es pugui procedir, si s'escau, a la indemnització que correspongui.

Finalment, al títol preliminar es regulen els convenis administratius, en la línia que preveu el Dictamen 878 del Tribunal de Comptes, de 30 de novembre, de 2010, que recomanava sistematitzar el seu marc legal i tipologia, establir els requisits per a la seva validesa i imposar l'obligació de remetre'ls al mateix Tribunal. D'aquesta manera, es desenvolupa un règim complet dels

convenis, que fixa el seu contingut mínim, classes, durada i extinció i assegura el seu control per part del Tribunal de Comptes.

### III

En relació amb l'Administració de l'Estat, el títol primer parteix de la regulació continguda a la Llei 6/1997, de 14 d'abril, aplicant certes millores que el temps ha revelat necessàries. S'estableixen els òrgans superiors i directius propis de l'estructura ministerial i també en l'àmbit de l'Administració perifèrica i a l'exterior. En el cas dels organismes públics, són els seus estatuts els que estableixen els seus òrgans directius.

La Llei regula els ministeris i la seva organització interna, sobre la base dels òrgans següents: ministres, secretaris d'Estat, subsecretaris, secretaris generals, secretaris generals tècnics, directors generals i subdirectors generals.

S'integren en aquesta Llei funcions dels ministres que, fins ara, estaven disperses en altres normes o que eren inherents a l'exercici de certes funcions, com subscriure en l'àmbit de la seva competència contractes i convenis; autoritzar les modificacions pressupostàries; decidir la representació del Ministeri en els òrgans col·legiats o grups de treball; rendir el compte del departament davant el Tribunal de Comptes; i resoldre els recursos administratius presentats davant els òrgans superiors i directius del Departament. La Llei reordena parcialment les competències entre els òrgans superiors, ministres i secretaris d'Estat, i directius, subsecretaris, secretaris generals, secretaris generals tècnics i directors generals dels ministeris, i atribueix a certs òrgans com a pròpies algunes funcions que fins ara habitualment es delegaven en ells. I amb l'objecte de possibilitar les mesures de millora de gestió proposades en l'informe CORA, s'atribueix als subsecretaris una nova competència: la d'adoptar i impulsar les mesures tendents a la gestió centralitzada de recursos i mitjans materials en l'àmbit del seu departament.

S'atribueixen també expressament a la Subsecretaria del Ministeri de la Presidència, en coordinació amb la Secretaria General de la Presidència del Govern, les competències pròpies dels serveis comuns dels departaments en relació amb l'àrea de la Presidència del Govern. Cal recordar que, en tractar-se d'un àmbit aliè a l'estructura del mateix departament ministerial, aquesta atribució excedeix del Reial decret en què es fixi l'estructura orgànica d'aquell.

Amb l'objecte d'evitar que proliferin centres encarregats de prestar serveis administratius en cada ens o unitat, i facilitar que aquests es proveixin mitjançant òrgans especialitzats en l'àmbit del Ministeri o de manera centralitzada per a tota l'Administració, es preveu la possibilitat que l'organització i la gestió dels serveis comuns dels ministeris i les entitats dependents pugui ser coordinada pel Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques o un altre organisme públic; o bé per la subsecretaria de cada departament.

#### IV

Sobre la base de la regulació de l'Administració perifèrica continguda a la Llei 6/1997, la Llei regula els òrgans de l'Administració General de l'Estat de caràcter territorial, els delegats i subdelegats del Govern. Com a principals novetats respecte a la regulació vigent fins ara, destaquen les qüestions següents.

Quant als delegats del Govern, es reforça el seu paper polític i institucional, se'ls defineix com a òrgans directius i es disposa que el seu nomenament ha d'atendre criteris de competència professional i experiència, i és aplicable a l'exercici de les seves funcions el que estableix el títol II de la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern.

Es millora la regulació de la seva suplència, vacant o malaltia, que correspon al subdelegat del Govern que el delegat designi. En cas de no haver fet formalment la designació, i quan es tracti d'una comunitat uniprovincial que no tingui subdelegat, la suplència recau sobre el secretari general.

Les competències dels delegats del Govern, que fins ara es recollien en diversos preceptes, passen a estar regulades en un únic article, i se sistematitzen en cinc categories: competències de direcció i coordinació; d'informació de l'acció del Govern i als ciutadans; de coordinació i col·laboració amb altres administracions públiques; competències relatives al control de legalitat; i competències relacionades amb el desenvolupament de les polítiques públiques.

Es recull expressament a la Llei la competència atribuïda als delegats del Govern a la Llei 33/2003, de 3 de novembre, de patrimoni de les administracions públiques, referent a la coordinació dels usos dels edificis de l'Administració General de l'Estat en el seu àmbit d'actuació, d'acord amb les directrius establertes pel Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques i la Direcció General de Patrimoni de l'Estat.

Respecte dels subdelegats del Govern, es concreten els requisits de titulació per ser nomenat subdelegat del Govern, de manera que ara s'indica el subgrup funcional al qual ha de pertànyer. Quant a les competències dels subdelegats del Govern, i com a novetat més rellevant, se li atribueix la de coordinar la utilització dels mitjans materials i, en particular, dels edificis administratius en l'àmbit de la seva província.

Es recull legalment l'existència d'un òrgan que s'ha revelat com a fonamental en la gestió de les delegacions i subdelegacions, la Secretaria General, encarregada d'administrar els serveis comuns i de la qual depenen les àrees funcionals. També s'estableix en l'àmbit legal que l'assistència jurídica i el control financer de les delegacions i subdelegacions del Govern han de ser exercits per l'Advocacia de l'Estat i per la Intervenció General de l'Administració de l'Estat, respectivament, qüestió regulada anteriorment per normativa reglamentària.

La Llei també preveu expressament l'existència de la Comissió Interministerial de Coordinació de l'Administració perifèrica de l'Estat, les atribuï-

ons, la composició i el funcionament de la qual han de ser objecte de regulació reglamentària.

Pel que fa a l'Administració General de l'Estat a l'exterior, es fa una remissió a la Llei 2/2014, de 25 de març, de l'acció i del servei exterior de l'Estat, i a la seva normativa de desplegament, i es declara l'aplicació supletòria d'aquesta Llei.

## V

En l'àmbit de la denominada Administració institucional, la Llei culmina i fa efectives les conclusions assolides en aquest àmbit per la CORA i que són reflex de la necessitat de donar compliment al que preveu l'esmentat article 31.2 de la Constitució, que ordena que la despesa pública efectui una assignació equitativa dels recursos públics, i que la seva programació i execució responguin als criteris d'eficiència i economia. De manera congruent amb aquest manament, l'article 135 de la Constitució estableix que totes les administracions públiques han d'adequar les seves actuacions al principi d'estabilitat pressupostària.

La necessitat permanent d'adaptació de l'Administració institucional s'aprecia amb la mera anàlisi de la regulació jurídica dels ens que la componen. Un panorama en el qual s'han aprovat de manera successiva diferents lleis que des de diferents perspectives han dissenyat el marc normatiu dels ens auxiliars de què disposa l'Estat.

En primer lloc, la regulació jurídica fonamental dels diferents tipus d'ens i organismes públics dependents de l'Estat està prevista a la Llei 6/1997, de 14 d'abril, que diferencia tres tipus d'entitats: organismes autònoms, entitats públiques empresarials i agències estatals, categoria que es va afegir amb posterioritat. Cadascun d'aquests organismes públics disposa d'una normativa reguladora específica, que normalment consta d'una referència a la llei de creació i d'un desplegament reglamentari posterior dictat en aprovar-se els estatuts corresponents.

No obstant això, el marc aparentment general és qüestionat per la previsió que estableix la disposició addicional desena de la Llei, 6/1997, de 14 d'abril, que exclou de la seva aplicació determinats ens que tenen previsions legals pròpies, per la qual cosa la Llei se'ls aplica de manera només supletòria. Aquesta excepció posa de relleu el principal obstacle en la clarificació normativa d'aquests ens, que no és altre que el desplaçament del dret comú en benefici d'un dret especial vinculat normalment a una percepció pròpia d'un sector d'activitat, social o corporatiu, que a través de la legislació específica aconsegueix dotar-se d'un marc jurídic més sensible a les seves necessitats.

Amb posterioritat a la Llei 6/1997, de 14 d'abril, la descentralització funcional de l'Estat va recuperar ràpidament la seva tendència a la diversitat. En primer lloc, per l'aprovació de la Llei 50/2002, de 26 de desembre, de fundacions, en la qual es dissenya el règim aplicable a les fundacions constituïdes

majoritàriament per entitats del sector públic estatal, i s'aplica la tècnica fundacional a l'àmbit de la gestió pública.

Des d'una altra perspectiva, basada en l'anàlisi de l'activitat que duen a terme els diferents ens, l'ordenament vigent ha regulat a la Llei 47/2003, de 26 de novembre, general pressupostària, la totalitat del denominat «sector públic estatal», que està format per tres sectors: primer, el sector públic administratiu, que està constituït per l'Administració General de l'Estat; els organismes autònoms dependents de l'Administració General de l'Estat; les entitats gestores, serveis comuns i les mútues col·laboradores amb la Seguretat Social en la seva funció pública de col·laboració en la gestió de la Seguretat Social; els òrgans amb dotació diferenciada en els pressupostos generals de l'Estat que, sense tenir personalitat jurídica, no estan integrats en l'Administració General de l'Estat però formen part del sector públic estatal; les entitats estatals de dret públic i els consorcis, quan els seus actes estiguin subjectes directament o indirectament al poder de decisió d'un òrgan de l'Estat, la seva activitat principal no consisteixi en la producció en règim de mercat de béns i serveis i no es financin majoritàriament amb ingressos comercials. Segon, el sector públic empresarial, que està constituït per les entitats públiques empresarials, dependents de l'Administració General de l'Estat, o de qualssevol altres organismes públics vinculats o dependents d'ella; les societats mercantils estatals, definides a la Llei 33/2003, de 3 de novembre, de patrimoni de les administracions públiques; i les entitats estatals de dret públic diferents de les compreses en el sector públic administratiu i els consorcis no inclosos en aquest. I tercer, el sector públic fundacional, constituït per les fundacions del sector públic estatal, definides a la Llei 50/2002, de 26 de desembre.

La següent fita normativa va ser la Llei 33/2003, de 3 de novembre, que regula el denominat «patrimoni empresarial de l'Administració General de l'Estat», format per les entitats públiques empresarials, a les quals es refereix el capítol III del títol III de la Llei 6/1997, de 14 d'abril, les entitats de dret públic els ingressos de les quals provinguin, almenys en un 50 per 100, d'operacions efectuades al mercat, i les societats mercantils estatals.

La preocupació per la idoneïtat dels ens públics i la voluntat d'abordar-ne una reforma va conduir a l'aprovació de la Llei 28/2006, de 18 de juliol, d'agències estatals per a la millora dels serveis públics, mitjançant la qual es va crear aquest nou tipus d'ens. L'objectiu prioritari d'aquesta Llei va ser establir mecanismes de responsabilitat en la direcció i gestió dels nous organismes públics, així com vincular el sistema retributiu a l'assoliment dels seus objectius i reconèixer un marge més gran de discrecionalitat en la gestió pressupostària.

La Llei va autoritzar la creació de dotze agències, si bé fins ara només se n'han constituït set, i l'Agència Espanyola de Medicaments i Productes Sanitaris, autoritzada en una altra llei.



L'objectiu de la reforma va ser instaurar l'Agència com un nou model d'ens públic, però va néixer ja amb una eficàcia limitada. La disposició addicional cinquena de la Llei autoritzava el Govern per transformar en agència els organismes públics els objectius i les activitats dels quals s'ajustessin a la seva naturalesa, cosa que implicava reconèixer l'existència d'entitats que, atès que no complien aquest requisit, no necessitarien una transformació, i que seguirien en la seva condició d'organismes autònoms, entitats públiques empresarials o ens amb estatut especial. I, tanmateix, la disposició addicional setena ordenava atribuir l'estatut a tots els organismes públics de futura creació «amb caràcter general».

Per tot això, no es pot dir que els objectius de la Llei s'hagin assolit, fins i tot després de més de sis anys de vigència, perquè el seu desenvolupament posterior ha estat molt limitat, i perquè les mesures de control de despesa pública han neutralitzat la pretensió de dotar les agències de més autonomia financera.

Hi ha altres normes que s'han referit amb més o menys amplitud a l'àmbit i la categoria del sector públic. És el cas de la Llei 30/2007, de 30 d'octubre, de contractes del sector públic, que diferencia entre el «sector públic» i les «administracions públiques», i introdueix el concepte de «poders adjudicadors». Distinció recollida igualment al posterior Reial decret legislatiu 3/2011, de 14 de novembre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de contractes del sector públic.

La Llei 2/2011, de 4 de març, d'economia sostenible, va portar a terme una regulació pròpia i especial per als sis organismes reguladors existents en aquests moments, amb una atenció especial a garantir la seva independència respecte dels agents del mercat. Posteriorment la Llei 3/2013, de 4 de juny, de creació de la Comissió Nacional dels Mercats i la Competència, va integrar en aquesta supervisió fins a set de preexistents. Fins i tot ens trobem que la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, per evitar dubtes interpretatius, es remet a la definició del «sector públic» «en l'àmbit comunitari».

El projecte de reforma administrativa posat en marxa aborda la situació dels ens instrumentals en dues adreces: mesures concretes de racionalització del sector públic estatal, fundacional i empresarial, que s'han materialitzat en successius acords de Consell de Ministres, i en altres disposicions; i la reforma de l'ordenament aplicable a aquests, que es materialitza en aquesta Llei, i de la qual ja s'havien donat passos en la recent Llei 15/2014, de 16 de setembre, de racionalització del sector públic i altres mesures de reforma administrativa, que va modificar el règim jurídic dels consorcis.

Tenint en compte tots aquests antecedents, la Llei estableix, en primer lloc, dues normes bàsiques per a totes les administracions públiques. D'una

banda, l'obligatorietat d'inscriure la creació, transformació o extinció de qual-sevol entitat integrant del sector públic institucional en el nou inventari d'entitats del sector públic estatal, autonòmic i local. Aquesta inscripció és un requisit necessari per obtenir el número d'identificació fiscal definitiu de l'Agència Estatal d'Administració Tributària. Aquest registre ha de permetre disposar d'informació completa, fiable i pública del nombre i els tipus d'organismes públics i entitats existents en cada moment. I d'altra banda, s'obliga totes les administracions a disposar d'un sistema de supervisió contínua de les seves entitats dependents, que comporti la formulació periòdica de propostes de transformació, manteniment o extinció.

Ja en l'àmbit de l'Administració General de l'Estat, s'estableix una nova classificació del sector públic estatal per als organismes i les entitats que es creïn a partir de l'entrada en vigor de la Llei, més clara, ordenada i simple, atès que queden reduïts als tipus següents: organismes públics, que inclouen els organismes autònoms i les entitats públiques empresarials; autoritats administratives independents, societats mercantils estatals, consorcis, fundacions del sector públic i fons sense personalitat jurídica. La meta és la de sistematitzar el règim fins ara vigent en l'àmbit estatal i millorar-lo seguint les pautes que s'expliquen tot seguit.

En primer lloc, preservant els aspectes positius de la regulació dels diferents tipus d'ens, de manera que s'afavoreixi la programació d'objectius, el control d'eficàcia dels ens públics i el manteniment dels estrictament necessaris per exercir les funcions encomanades legalment al sector públic.

En segon lloc, suprimint les especialitats que, sense gaire justificació, propiciaven l'excepció de l'aplicació de controls administratius que hi ha d'haver en tota actuació pública, en allò que s'ha denominat la «fugida del dret administratiu». La flexibilitat en la gestió ha de ser compatible amb els mecanismes de control de la gestió de fons públics.

I, en tercer lloc, dedicant prou atenció a la supervisió dels ens públics i a la seva transformació i extinció, matèries que, per poc freqüents, no havien demanat un règim detallat en el passat. Amb això es resol una de les principals carències de la Llei d'agències: l'absència d'una veritable avaluació externa a l'entitat, que permeti jutjar si continua sent la manera més eficient i eficaç possible de complir els objectius que va perseguir la seva creació i que proposi alternatives en cas que no sigui així.

D'aquesta manera s'estableixen dos tipus de controls de les entitats integrants del sector públic estatal.

Una supervisió contínua, des de la seva creació fins a la seva extinció, a càrrec del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques que ha de vigilar la concurrència dels requisits que preveu aquesta Llei.

Un control d'eficàcia, centrat en el compliment dels objectius propis de l'activitat de l'entitat, que ha d'exercir anualment el departament al qual estigui adscrita l'entitat o organisme públic, sense perjudici del control de la gestió economicofinancera que exerceixi la Intervenció General de l'Administració de l'Estat.

Aquest sistema, que segueix les millors pràctiques del dret comparat, ha de permetre avaluar de manera contínua la pervivència de les raons que van justificar la creació de cada entitat i la seva sostenibilitat futura. Així s'evita la necessitat de reiterar en el futur l'exhaustiva anàlisi que va haver d'executar la CORA per identificar les entitats innecessàries o redundants i que estan en procés d'extinció.

S'incorpora al contingut de la Llei la regulació dels mitjans propis i serveis tècnics de l'Administració, d'acord amb el que s'estableix en l'actualitat a la normativa de contractes del sector públic. Com a novetat, la creació d'un mitjà propi o la seva declaració com a tal ha d'anar precedida d'una justificació, per mitjà d'una memòria de la intervenció general, que l'entitat és sostenible i eficaç, d'acord amb els criteris de rendibilitat econòmica, i que resulta una opció més eficient que la contractació pública per disposar del servei o subministrament la provisió del qual li correspongui, o que concorren altres raons excepcionals que justifiquen la seva existència, com la seguretat pública o la urgència en la necessitat del servei. Així mateix, aquestes entitats han d'estar identificades a través de l'acrònim «MP», per augmentar la seguretat jurídica. Aquests requisits s'apliquen tant als mitjans propis que es creïn en el futur com als ja existents, i s'estableix un termini de sis mesos per adaptar-los.

Sota la denominació d'«organismes públics», la Llei regula els organismes autònoms i les entitats públiques empresarials del sector públic estatal.

Els organismes públics es defineixen com els dependents o vinculats a l'Administració General de l'Estat, ja sigui directament o a través d'un altre organisme públic, les característiques dels quals justifiquen la seva organització en règim de descentralització funcional o d'independència, i que es creen per portar a terme activitats administratives, ja siguin de foment, prestació, gestió de serveis públics o producció de béns d'interès públic susceptibles de contraprestació, així com activitats de contingut econòmic reservades a les administracions públiques. Tenen personalitat jurídica pública diferenciada, patrimoni i tresoreria propis, així com autonomia de gestió, i els corresponen les potestats administratives necessàries per al compliment de les seves finalitats tret de la potestat expropiatòria.

S'estableix una estructura organitzativa comuna en l'àmbit del sector públic estatal, articulada en òrgans de govern, executius i de control d'eficàcia, i correspon al ministre d'Hisenda i Administracions Públiques la classificació de les entitats, d'acord amb la seva naturalesa i els criteris que preveu el Reial

decret 451/2012, de 5 de març, pel qual es regula el règim retributiu dels màxims responsables i directius en el sector públic empresarial i altres entitats.

En general, es fa més exigent la creació d'organismes públics en sotmetre's als requisits següents: d'una banda, l'elaboració d'un pla d'actuació amb un contingut mínim que inclou una anàlisi d'eficiència i les raons que en fonamenten la creació; justificació de la forma jurídica proposada; determinació dels objectius que s'han de complir i els indicadors per mesurar-los; acreditació de la inexistència de duplicitats, etc. I, de l'altra, un informe preceptiu del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques.

D'acord amb el criteri de racionalització exposat anteriorment per a tota l'Administració General de l'Estat, tant els organismes existents al sector públic estatal com els de nova creació han d'aplicar una gestió compartida dels serveis comuns, llevat que la decisió de no fer-ho es justifiqui a la memòria que acompanyi la norma de creació per raons d'eficiència, d'acord amb l'article 7 de la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, seguretat nacional o quan l'organització i la gestió compartida afectin serveis que s'hagin de prestar de manera autònoma en atenció a la independència de l'organisme.

Per primera vegada s'inclou per al sector públic estatal un règim de transformacions i fusions d'organismes públics de la mateixa naturalesa jurídica, ja sigui mitjançant la seva extinció i integració en un nou organisme públic, o mitjançant la seva absorció per un altre de ja existent. La fusió s'ha de portar a terme mitjançant una norma reglamentària, encara que suposi modificar la llei de creació. S'estableix un control més gran per a la transformació d'organisme autònom en societat mercantil estatal o en fundació del sector públic, amb la finalitat d'evitar el fenomen de la fugida dels controls del dret administratiu, per a la qual cosa s'exigeix que s'elabori una memòria que el justifiqui i un informe preceptiu de la Intervenció General de l'Administració de l'Estat. En canvi, es facilita la transformació de societats mercantils estatals en organismes autònoms, que estan sotmesos a controls més intensos.

Es regula, també en l'àmbit estatal, la dissolució, la liquidació i l'extinció d'organismes públics. En aquest sentit, es detallen les causes de dissolució, entre les quals destaca la situació de desequilibri financer durant dos exercicis pressupostaris consecutius, circumstància que no opera de manera automàtica, ja que es pot corregir mitjançant un pla elaborat a l'efecte.

El procés de dissolució és àgil, ja que n'hi ha prou amb un acord del Consell de Ministres. S'ha de designar un òrgan administratiu o entitat del sector públic institucional com a liquidador, la responsabilitat del qual ha de ser assumida directament per l'Administració que el designi, sense perjudici de la possibilitat de repetir contra aquell quan hi hagi causa legal per a això.

Publicat l'acord de dissolució, la liquidació s'inicia automàticament, i té lloc per cessió i integració global de tot l'actiu i passiu de l'organisme en l'Administració General de l'Estat, que succeeix l'entitat extingida en tots els seus drets i obligacions. Quan s'ha formalitzat la liquidació, es produeix l'extinció automàtica.

Quant a la tipologia pròpia del sector institucional de l'Estat, la Llei preveu les categories d'entitats següents: organismes públics, que comprenen els organismes autònoms i les entitats públiques empresarials; les autoritats administratives independents; les societats mercantils estatals; les fundacions del sector públic estatal; els consorcis; i els fons sense personalitat jurídica. Als capítols corresponents a cada tipus se'n defineix el règim jurídic, econòmicofinancer, pressupostari, de contractació i de personal. Els organismes autònoms porten a terme activitats derivades de la mateixa Administració Pública, en qualitat d'organitzacions instrumentals diferenciades i dependents d'aquesta, mentre que les entitats públiques empresarials es qualifiquen per simultaniejar l'exercici de potestats administratives i d'activitats prestacionals, de gestió de serveis o de producció de béns d'interès públic, susceptibles de contraprestació. Les autoritats administratives independents tenen atribuïdes funcions de regulació o supervisió de caràcter extern sobre un determinat sector o activitat econòmica, i per exercir aquestes funcions han d'estar dotades d'independència funcional o d'una autonomia especial respecte de l'Administració General de l'Estat, la qual cosa s'ha de determinar en una norma amb rang de llei. En atenció a aquesta idiosincràsia peculiar, es regeixen en primer terme per la seva normativa especial, i supletòriament, mentre sigui compatible amb la seva naturalesa i funcions, per aquesta Llei.

Es manté el concepte de societats mercantils estatals vigent actualment a la Llei 33/2003, de 3 de novembre, respecte de les quals s'inclou com a novetat que la responsabilitat aplicable als membres dels seus consells d'administració designats per l'Administració General de l'Estat ha de ser assumida directament per l'Administració designant. Tot això sense perjudici que es pugui exigir d'ofici la responsabilitat de l'administrador pels danys i perjudicis causats quan hagi concorregut dol, o culpa o negligència greus.

La Llei estableix amb caràcter bàsic el règim jurídic dels consorcis, en tractar-se d'un règim que, per definició, afecta totes les administracions públiques, seguint la línia de les modificacions efectuades per la Llei 15/2014, de 16 de setembre, de racionalització del sector públic i altres mesures de reforma administrativa. La creació d'un consorci en el qual participi l'Administració General de l'Estat ha d'estar prevista en una llei i ha d'anar precedida de l'autorització del Consell de Ministres. El consorci es constitueix mitjançant el conveni corresponent, al qual s'han d'adjuntar els estatuts, un pla d'actuació amb el mateix contingut que el dels organismes públics i l'informe preceptiu

favorable del departament competent en la hisenda pública o la intervenció general que correspongui. Les entitats consorciades poden acordar, amb la majoria que estableixin els estatuts, o a falta de previsió estatutària, per unanimitat, la cessió global d'actius i passius a una altra entitat jurídicament adequada amb la finalitat de mantenir la continuïtat de l'activitat i assolir els objectius del consorci que es liquida. La seva dissolució és automàtica mitjançant un acord del màxim òrgan de govern del consorci, que ha de nomenar un òrgan o una entitat com a liquidador. La responsabilitat de l'empleat públic que sigui nomenat liquidador l'ha d'assumir l'entitat o l'administració que el va designar, sense perjudici de les accions que aquesta pugui exercir per, si s'escau, repetir la responsabilitat que correspongui. Finalment, cal destacar que s'avança en el rigor pressupostari dels consorcis que estan subjectes al règim de pressupostació, comptabilitat i control de l'Administració pública a la qual estiguin adscrits i, per tant, s'han d'integrar o, si s'escau, adjuntar, als pressupostos de l'Administració d'adscripció en els termes que preveu la seva normativa.

S'estableix el règim jurídic de les fundacions del sector públic estatal, i es mantenen les línies fonamentals de la Llei 50/2002, de 26 de desembre, de fundacions. La creació de les fundacions, o l'adquisició de manera sobrevinuda d'aquesta forma jurídica, s'ha d'efectuar per llei. S'ha de preveure la possibilitat que en el patrimoni de les fundacions del sector públic estatal hi pugui haver aportació del sector privat de manera no majoritària. Com a novetat, s'estableix amb caràcter bàsic el règim d'adscripció pública de les fundacions i del protectorat.

Es regulen finalment en aquest títol els fons que no tenen personalitat jurídica del sector públic estatal, figura la freqüent utilització de la qual demanava l'establiment d'un règim jurídic, i que s'han de crear per llei.

## VI

El títol III estableix un règim complet de les relacions entre les diferents administracions públiques, que s'han de subjectar a nous principis rectors l'última ràtio dels quals es troba als articles 2, 14 i 138 de la Constitució, com l'adequació al sistema de distribució de competències, la solidaritat interterritorial, la programació i avaluació de resultats i el respecte a la igualtat de drets de tots els ciutadans.

Seguint la jurisprudència constitucional, es defineixen i diferencien dos principis clau de les relacions entre administracions: la cooperació, que és voluntària, i la coordinació, que és obligatòria. Sobre aquesta base es regulen els diferents òrgans i formes de cooperar i coordinar.

Es desenvolupen àmpliament les tècniques de cooperació i, en especial, les de naturalesa orgànica, entre les quals destaca la conferència de presidents, que es regula per primera vegada, les conferències sectorials i les co-

missions bilaterals de cooperació. Dins de les funcions de les conferències sectorials destaca com a novetat la de ser informades sobre avantprojectes de llei i els projectes de reglaments del Govern de la nació o dels consells de govern de les comunitats autònomes, quan afectin de manera directa l'àmbit competencial de les altres administracions públiques o quan ho prevegi així la normativa sectorial aplicable. Amb això es vol potenciar la planificació conjunta i evitar l'aparició de duplicitats.

S'aclareix que les conferències sectorials poden adoptar recomanacions, que impliquen el compromís dels qui hagin votat a favor d'orientar les seves actuacions en aquesta matèria en el sentit acordat, amb l'obligació de motivar el seu no-seguiment; i acords, que poden adoptar la forma de plans conjunts, que són de compliment obligat per a tots els membres no discrepants i que són exigibles davant l'ordre jurisdiccional contenciós administratiu. Quan l'Administració General de l'Estat exerceix funcions de coordinació, d'acord amb la jurisprudència constitucional, l'acord és obligatori per a totes les administracions de la conferència sectorial.

Es preveu el possible funcionament electrònic d'aquests òrgans, fet que afavoreix les convocatòries de les conferències sectorials, que podran ser més freqüents, amb l'estalvi consegüent en costos de desplaçament.

Dins del deure de col·laboració es delimiten els supòsits en què l'Administració requerida pot denegar l'assistència i la cooperació, i es concreten les tècniques de col·laboració: la creació i el manteniment de sistemes integrats d'informació; el deure d'assistència i auxili per atendre les sol·licituds formulades per altres administracions per exercir millor les seves competències i qualsevol altra que prevegi la Llei. No obstant això, el deure de col·laboració al qual estan sotmeses les administracions públiques s'ha d'exercir amb submissió al que estableix la normativa específica aplicable.

Es crea un Registre electrònic estatal d'òrgans i instruments de cooperació, amb efecte constitutiu, de manera que pugui ser de coneixement general, de manera fiable, la informació relativa als òrgans de cooperació i coordinació en què participen l'Administració General de l'Estat i els seus organismes públics i entitats vinculats o dependents, i quins convenis hi ha en vigor en cada moment.

Es dona també resposta legal a les interrelacions competencials que s'han estat portant a terme durant els últims anys, i es propicia la creació voluntària de serveis integrats o complementaris, en els quals cada administració tingui en compte les competències d'altres administracions públiques i conegui els seus projectes d'actuació per millorar l'eficàcia de tot el sistema administratiu.

També es potencia la disponibilitat de sistemes electrònics d'informació mútua, cada vegada més integrats, tal com s'ha posat de relleu amb la Llei 20/2013, de 9 de desembre, de garantia de la unitat de mercat.

Les disposicions addicionals de la Llei recullen, entre d'altres matèries, la menció a l'Administració dels territoris històrics del País Basc, els delegats del Govern a les ciutats de Ceuta i Melilla, l'estructura administrativa a les illes menors, les relacions amb les ciutats de Ceuta i Melilla, l'adaptació d'organismes públics i entitats existents, la gestió compartida de serveis comuns dels organismes públics existents, la transformació dels mitjans propis existents, el Registre estatal d'òrgans i instruments de cooperació, l'adaptació dels convenis vigents, la Comissió Sectorial d'Administració Electrònica, l'adaptació als consorcis en què participa l'Estat, els conflictes d'atribucions intraministerials, així com el règim jurídic del Banc d'Espanya, les autoritats portuàries i ports de l'Estat, les entitats gestores i serveis comuns de la Seguretat Social, l'Agència Estatal d'Administració Tributària i l'organització militar, els únics les peculiaritats dels quals justifiquen un tractament separat.

A les disposicions transitòries s'estableixen el règim aplicable al sector públic institucional existent en entrar en vigor la Llei, així com les regles aplicables als procediments d'elaboració de normes en curs.

A la disposició derogatòria única es recullen la normativa i les disposicions del mateix rang o inferior que queden derogades.

Entre les disposicions finals s'inclou la modificació de la regulació del Govern continguda a la Llei 50/1997, de 27 de novembre; també es modifica la Llei 33/2003, de 3 de novembre; s'estableixen els títols competencials sobre la base dels quals es dicta la Llei, l'habilitació per al seu desplegament normatiu; i l'entrada en vigor, prevista per a un any després de la publicació de la Llei al «Butlletí Oficial de l'Estat».

Les modificacions introduïdes en la Llei del Govern actual suposen una sèrie de novetats transcendents. Així, s'adequa el règim dels membres del Govern a les previsions de la Llei 3/2015, de 30 de març, reguladora de l'exercici de l'alt càrrec de l'Administració General de l'Estat. Quant al president del Govern, als vicepresidents i als ministres, s'introdueixen millores tècniques sobre el procediment i les formalitats de cessament. En cas que hi hagi ministres sense cartera, pel Reial decret s'ha de determinar l'àmbit de les seves competències, l'estructura administrativa, així com els mitjans materials i personals que quedin adscrits als òrgans esmentats.

A més d'això, es preveu excepcionalment l'assistència d'altres alts càrrecs al Consell de Ministres, quan siguin convocats, possibilitat que fins ara només es preveia respecte dels secretaris d'Estat.

Es flexibilitza el règim de la suplència dels membres del Consell de Ministres, ja que no es considera absència la interrupció transitòria de l'assistència dels ministres a les reunions d'un òrgan col·legiat. En aquests casos, les funcions que puguin correspondre al membre del Govern durant aquesta situació han de ser exercides per la següent autoritat en rang present.



El Reial decret de creació de cadascuna de les comissions delegades del Govern ha de regular, a més d'altres qüestions, el règim intern de funcionament i, en particular, el de convocatòries i suplències. D'aquesta manera, es completa el règim d'aquests òrgans.

Es preveu així mateix una habilitació al Govern perquè defineixi determinades qüestions, com ara la regulació de les precedències en els actes oficials dels titulars dels poders constitucionals i de les institucions nacionals, autonòmiques, els departaments ministerials i els òrgans interns d'aquests, així com el règim dels expresidents del Govern.

D'acord amb el propòsit que la tramitació telemàtica arribi a tots els nivells del Govern, es preveu que el ministre de la Presidència pugui dictar instruccions per a la tramitació d'afers davant els òrgans col·legiats del Govern que regulin la possible documentació de propostes i acords per mitjans electrònics.

Els òrgans de col·laboració i suport al Govern continuen sent els mateixos que en la normativa actual: Comissió General de Secretaris d'Estat i Subsecretaris, Secretariat del Govern i gabinets del president del Govern, dels vicepresidents, dels ministres i dels secretaris d'Estat. La Llei introdueix millores en el funcionament d'aquests òrgans, en particular, atribuint a la Comissió General de Secretaris d'Estat i Subsecretaris l'anàlisi o la discussió dels afers que, sense ser competència del Consell de Ministres o les seves comissions delegades, afectin diversos ministeris i siguin sotmesos a la Comissió pel seu president.

Es recullen també en l'àmbit legal les funcions del Secretariat del Govern com a òrgan de suport del ministre de la Presidència, del Consell de Ministres, de les comissions delegades del Govern i de la Comissió General de Secretaris d'Estat i Subsecretaris, i se li encarreguen d'altres que estan relacionades amb la tramitació administrativa de la sanció i promulgació real de les lleis, l'expedició dels reials decrets, la tramitació dels actes i les disposicions del rei la ratificació dels quals correspon al president del Govern o al president del Congrés dels Diputats, i la tramitació dels actes i les disposicions que l'ordenament jurídic atribueix a la competència del president del Govern, entre d'altres.

Quant al règim de funcionament del Consell de Ministres, destaca com a novetat la regulació de la possibilitat d'avocar, a proposta del president del Govern, les competències la decisió de les quals correspongui a les comissions delegades del Govern.

Finalment, es modifica el títol V de la Llei del Govern, amb dues finalitats.

En primer lloc, es reforma el procediment a través del qual s'exerceix la iniciativa legislativa i la potestat reglamentària, en línia amb els principis establerts amb caràcter general per a totes les administracions a la Llei de procediment administratiu i que comporten l'elaboració d'un pla anual normatiu; la realització d'una consulta pública amb anterioritat a la redacció de les propostes; el reforçament del contingut de la memòria de l'anàlisi d'impacte nor-

matiu; l'atribució de funcions al Ministeri de la Presidència per assegurar la qualitat normativa; i l'avaluació «ex post» de les normes aprovades.

Aquestes importants novetats, tributàries de les iniciatives portades a terme sobre Better Regulation a la Unió Europea, segueixen així mateix les recomanacions que en aquesta matèria ha formulat l'Organització per a la Cooperació i el Desenvolupament Econòmic (OCDE) a l'informe que va emetre el 2014 «Spain: From Administrative Reform to Continuous Improvement». És la Comunicació de la Comissió Europea al Consell de 25 de juny de 2008 (A «Small Business Act» for Europe) la que entre les seves recomanacions inclou la de fixar dates concretes d'entrada en vigor de qualsevol norma que afecti les petites i mitjanes empreses, proposta que s'incorpora a la normativa estatal i que ha de contribuir a incrementar la seguretat jurídica en la nostra activitat econòmica.

En segon lloc, s'extreu l'article dedicat al control del Govern del títol V, en el qual es trobava impròpiament, de manera que passa a constituir un d'específic amb aquest contingut exclusiu, amb una redacció, però, d'acord amb la normativa reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa.

## **TÍTOL PRELIMINAR**

### **Disposicions generals, principis d'actuació i funcionament del sector públic**

#### **CAPÍTOL I**

##### **Disposicions generals**

###### **Article 1. *Objecte.***

Aquesta Llei estableix i regula les bases del règim jurídic de les administracions públiques, els principis del sistema de responsabilitat de les administracions públiques i de la potestat sancionadora, així com l'organització i el funcionament de l'Administració General de l'Estat i del seu sector públic institucional per a l'exercici de les seves activitats.

###### **Article 2. *Àmbit subjectiu.***

1. Aquesta Llei s'aplica al sector públic, que comprèn:
  - a) L'Administració General de l'Estat.
  - b) Les administracions de les comunitats autònomes.
  - c) Les entitats que integren l'Administració local.
  - d) El sector públic institucional.
2. El sector públic institucional està integrat per:
  - a) Qualsevol organismes públics i entitats de dret públic vinculats o dependents de les administracions públiques.

b) Les entitats de dret privat vinculades o dependents de les administracions públiques, que queden subjectes al que disposen les normes d'aquesta Llei que específicament es refereixin a aquelles, en particular als principis que preveu l'article 3, i en tot cas, quan exerceixin potestats administratives.

c) Les universitats públiques, que es regeixen per la seva normativa específica i, supletòriament, per les previsions d'aquesta Llei.

3. Tenen la consideració d'administracions públiques l'Administració General de l'Estat, les administracions de les comunitats autònomes, les entitats que integren l'Administració local, així com els organismes públics i les entitats de dret públic que preveu la lletra a) de l'apartat 2.

### **Article 3. Principis generals.**

1. Les administracions públiques serveixen amb objectivitat els interessos generals i actuen d'acord amb els principis d'eficàcia, jerarquia, descentralització, desconcentració i coordinació, amb submissió plena a la Constitució, a la llei i al dret.

Han de respectar en la seva actuació i relacions els principis següents:

- a) Servei efectiu als ciutadans.
- b) Simplicitat, claredat i proximitat als ciutadans.
- c) Participació, objectivitat i transparència de l'actuació administrativa.
- d) Racionalització i agilitat dels procediments administratius i de les activitats materials de gestió.
- e) Bona fe, confiança legítima i lleialtat institucional.
- f) Responsabilitat per la gestió pública.
- g) Planificació i direcció per objectius i control de la gestió i avaluació dels resultats de les polítiques públiques.
- h) Eficàcia en el compliment dels objectius fixats.
- i) Economia, suficiència i adequació estricta dels mitjans als fins institucionals.
- j) Eficiència en l'assignació i la utilització dels recursos públics.
- k) Cooperació, col·laboració i coordinació entre les administracions públiques.

2. Les administracions públiques s'han de relacionar entre si i amb els seus òrgans, organismes públics i entitats vinculats o dependents a través de mitjans electrònics que assegurin la interoperabilitat i seguretat dels sistemes i solucions adoptades per cadascuna d'elles, han de garantir la protecció de les dades de caràcter personal i han de facilitar preferentment la prestació conjunta de serveis als interessats.

3. Sota la direcció del Govern de la nació, dels òrgans de govern de les comunitats autònomes i dels corresponents de les entitats locals, l'actuació

de l'Administració Pública respectiva es porta a terme per assolir els objectius que estableixen les lleis i la resta de l'ordenament jurídic.

4. Cadascuna de les administracions públiques de l'article 2 actua per al compliment de les seves finalitats amb personalitat jurídica única.

#### **Article 4. Principis d'intervenció de les administracions públiques per a la realització d'una activitat.**

1. Les administracions públiques que, en l'exercici de les seves competències respectives, estableixin mesures que limitin l'exercici de drets individuals o col·lectius o exigeixin el compliment de requisits per a la realització d'una activitat, han d'aplicar el principi de proporcionalitat i elegir la mesura menys restrictiva, motivar la seva necessitat per a la protecció de l'interès públic, així com justificar la seva adequació per aconseguir les finalitats que es persegueixen, sense que en cap cas es produeixin diferències de tracte discriminatòries. Així mateix, han d'avaluar periòdicament els efectes i resultats obtinguts.

2. Les administracions públiques han de vetllar pel compliment dels requisits que preveu la legislació que sigui aplicable, per a la qual cosa poden, en l'àmbit de les seves competències respectives i amb els límits que estableix la legislació de protecció de dades de caràcter personal, comprovar, verificar, investigar i inspeccionar els fets, actes, elements, activitats, estimacions i altres circumstàncies que siguin necessàries.

## **CAPÍTOL II**

### **Dels òrgans de les administracions públiques**

#### **Secció 1a**

##### **Dels òrgans administratius**

#### **Article 5. Òrgans administratius.**

1. Tenen la consideració d'òrgans administratius les unitats administratives a les quals s'atribueixin funcions que tinguin efectes jurídics davant tercers, o l'actuació de les quals tingui caràcter preceptiu.

2. Correspon a cada Administració Pública delimitar, en el seu àmbit competencial respectiu, les unitats administratives que configuren els òrgans administratius propis de les especialitats derivades de la seva organització.

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

- a) Determinar la seva forma d'integració en l'Administració Pública de què es tracti i la seva dependència jeràrquica.
- b) Delimitar les seves funcions i competències.

c) Dotar dels crèdits necessaris per posar-lo en marxa i en funcionament.

4. No es poden crear nous òrgans que suposin la duplicació d'altres de ja existents si alhora no se suprimeix o restringeix degudament la competència d'aquests. Amb aquest objecte, només es pot crear un nou òrgan després d'haver comprovat que no n'hi hagi un altre a la mateixa Administració Pública que exerceixi la mateixa funció sobre el mateix territori i població.

#### **Article 6. Instruccions i ordres de servei.**

1. Els òrgans administratius poden dirigir les activitats dels seus òrgans jeràrquicament dependents mitjançant instruccions i ordres de servei.

Quan una disposició específica ho estableixi així, o quan es consideri convenient per raó dels destinataris o dels efectes que es puguin produir, les instruccions i ordres de servei s'han de publicar al butlletí oficial que correspongui, sense perjudici de la seva difusió d'acord amb el que preveu la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern.

2. L'incompliment de les instruccions o ordres de servei no afecta per si mateix la validesa dels actes dictats pels òrgans administratius, sense perjudici de la responsabilitat disciplinària en què es pugui incórrer.

#### **Article 7. Òrgans consultius.**

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

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

### **Secció 2a Competència**

#### **Article 8. Competència.**

1. La competència és irrenunciable i l'han d'exercir els òrgans administratius que la tinguin atribuïda com a pròpia, excepte en els casos de delegació o avocació, quan s'efectuïn en els termes que preveu aquesta Llei o d'altres.

La delegació de competències, els encàrrecs de gestió, la delegació de signatura i la suplència no suposen l'alteració de la titularitat de la competència, tot i que sí la dels elements determinants del seu exercici que es preveuen en cada cas.

2. La titularitat i l'exercici de les competències atribuïdes als òrgans administratius es poden desconcentrar en d'altres jeràrquicament dependents d'aquells en els termes i amb els requisits que prevegin les mateixes normes d'atribució de competències.

3. Si alguna disposició atribueix la competència a una Administració, sense especificar l'òrgan que l'ha d'exercir, s'entén que la facultat d'instruir i resoldre els expedients correspon als òrgans inferiors competents per raó de la matèria i del territori. Si hi ha més d'un òrgan inferior competent per raó de matèria i territori, la facultat per instruir i resoldre els expedients correspon al superior jeràrquic comú d'aquests.

### **Article 9. Delegació de competències.**

1. Els òrgans de les diferents administracions públiques poden delegar l'exercici de les competències que tinguin atribuïdes en altres òrgans de la mateixa Administració, encara que no siguin jeràrquicament dependents, o en els organismes públics o entitats de dret públic vinculats o dependents d'aquelles.

En l'àmbit de l'Administració General de l'Estat, la delegació de competències ha de ser aprovada prèviament per l'òrgan ministerial de qui depengui l'òrgan delegant, i en el cas dels organismes públics o entitats vinculats o dependents, per l'òrgan màxim de direcció, d'acord amb les seves normes de creació. Quan es tracti d'òrgans no relacionats jeràrquicament, cal l'aprovació prèvia del superior comú si tots dos pertanyen al mateix ministeri, o de l'òrgan superior de qui depengui l'òrgan delegat, si el delegant i el delegat pertanyen a ministeris diferents.

Així mateix, els òrgans de l'Administració General de l'Estat poden delegar l'exercici de les seves competències pròpies en els seus organismes públics i entitats vinculats o dependents, quan sigui convenient per assolir les finalitats que tinguin assignades i millorar l'eficàcia de la seva gestió. La delegació ha de ser aprovada prèviament pels òrgans dels quals depengui l'òrgan delegant i l'òrgan delegat, o acceptada per aquest últim quan sigui l'òrgan màxim de direcció de l'organisme públic o entitat vinculat o dependent.

2. En cap cas poden ser objecte de delegació les competències relatives a:

- a) Els afers que es refereixin a relacions amb el cap de l'Estat, la Presidència del Govern de la nació, les Corts Generals, les presidències dels consells de govern de les comunitats autònomes i les assemblees legislatives de les comunitats autònomes.
- b) L'adopció de disposicions de caràcter general.
- c) La resolució de recursos en els òrgans administratius que hagin dictat els actes objecte de recurs.
- d) Les matèries en què es determini així per norma amb rang de Llei.

3. Les delegacions de competències i la seva revocació s'han de publicar al «Butlletí Oficial de l'Estat», al de la comunitat autònoma o al de la província, segons l'Administració a què pertanyi l'òrgan delegant, i l'àmbit territorial de competència d'aquest.

4. Les resolucions administratives que s'adoptin per delegació han d'indicar expressament aquesta circumstància i es consideren dictades per l'òrgan delegant.

5. Excepte en cas d'autorització expressa d'una llei, no es poden delegar les competències que s'exerceixin per delegació.

No constitueix impediment perquè es pugui delegar la competència per resoldre un procediment la circumstància que la norma reguladora d'aquest prevegi, com a tràmit preceptiu, l'emissió d'un dictamen o informe; no obstant això, no es pot delegar la competència per resoldre un procediment una vegada que en el procediment corresponent s'hagi emès un dictamen o informe preceptiu sobre aquest.

6. La delegació és revocable en qualsevol moment per l'òrgan que l'hagi conferit.

7. L'acord de delegació de les competències atribuïdes a òrgans col·legiats, per a l'exercici de les quals es requereixi un quòrum o una majoria especial, s'ha d'adoptar observant, en tot cas, el quòrum o la majoria esmentats.

### **Article 10. Avocació.**

1. Els òrgans superiors poden avocar per a si mateixos el coneixement d'un o diversos afers la resolució dels quals correspongui ordinàriament o per delegació als seus òrgans administratius dependents, quan circumstàncies d'índole tècnica, econòmica, social, jurídica o territorial ho facin convenient. En els supòsits de delegació de competències en òrgans no dependents jeràrquicament, el coneixement d'un afer pot ser avocat únicament per l'òrgan delegant.

2. En tot cas, l'avocació s'ha d'efectuar mitjançant un acord motivat que s'ha de notificar als interessats en el procediment, si n'hi ha, amb anterioritat o simultàniament a la resolució final que es dicti.

Contra l'acord d'avocació no es pot interposar cap recurs, tot i que es pot impugnar en el que, si s'escau, s'interposi contra la resolució del procediment.

### **Article 11. Encàrrecs de gestió.**

1. La realització d'activitats de caràcter material o tècnic de la competència dels òrgans administratius o de les entitats de dret públic es pot encarregar a altres òrgans o entitats de dret públic de la mateixa Administració o d'una altra, sempre que entre les seves competències estiguin aquestes activitats, per raons d'eficàcia o quan no es posseeixin els mitjans tècnics idonis per exercir-les.

Els encàrrecs de gestió no poden tenir per objecte prestacions pròpies dels contractes regulats a la legislació de contractes del sector públic. En aquest cas, la seva naturalesa i règim jurídic s'ha d'ajustar al que preveu aquesta.

2. L'encàrrec de gestió no suposa la cessió de la titularitat de la competència ni dels elements substantius del seu exercici, i és responsabilitat de l'òrgan o entitat que l'encarrega dictar tots els actes o resolucions de caràcter jurídic que donin suport o en els quals s'integri l'activitat material concreta objecte d'encàrrec.

En tot cas, l'entitat o òrgan encomanat té la condició d'encarregat del tractament de les dades de caràcter personal a les quals pugui tenir accés en execució de l'encàrrec de gestió, i li és aplicable el que disposa la normativa de protecció de dades de caràcter personal.

3. La formalització dels encàrrecs de gestió s'ha d'ajustar a les regles següents:

- a) Quan l'encàrrec de gestió s'efectuï entre òrgans administratius o entitats de dret públic pertanyents a la mateixa Administració, s'ha de formalitzar en els termes que estableixi la seva normativa pròpia i, si no n'hi ha, per acord exprés dels òrgans o entitats de dret públic intervinents. En tot cas, l'instrument de formalització de l'encàrrec de gestió i la seva resolució s'ha de publicar, per assolir eficàcia, al «Butlletí Oficial de l'Estat», al butlletí oficial de la comunitat autònoma o al de la província, segons l'Administració a què pertanyi l'òrgan que efectua l'encàrrec.

Cada Administració pot regular els requisits necessaris per a la validesa d'aquests acords que han d'incloure, almenys, una menció expressa de l'activitat o activitats que afectin, el termini de vigència i la naturalesa i l'abast de la gestió encomanada.

- b) Quan l'encàrrec de gestió s'efectuï entre òrgans i entitats de dret públic d'administracions diferents, s'ha de formalitzar mitjançant la signatura del conveni corresponent entre elles, que s'ha de publicar al «Butlletí Oficial de l'Estat», al butlletí oficial de la comunitat autònoma o al de la província, segons l'Administració a què pertanyi l'òrgan que efectua l'encàrrec, excepte en el cas de la gestió ordinària dels serveis de les comunitats autònomes per part de les diputacions provincials o, si s'escau, cabildos o consells insulars, que es regeix per la legislació de règim local.

## **Article 12. Delegació de signatura.**

1. Els titulars dels òrgans administratius poden, en matèries de la seva competència, que tinguin, bé per atribució, bé per delegació de competències, delegar la signatura de les seves resolucions i actes administratius en els



titulars dels òrgans o unitats administratives que depenguin d'ells, dins dels límits assenyalats a l'article 9.

2. La delegació de signatura no altera la competència de l'òrgan delegant, i perquè sigui vàlida no cal publicar-la.

3. En les resolucions i els actes que se signin per delegació s'ha de fer constar aquesta circumstància i l'autoritat de procedència.

### **Article 13. Suplència.**

1. Tal com disposi cada Administració Pública, els titulars dels òrgans administratius poden ser suplerts temporalment en els supòsits de vacant, absència o malaltia, així com en els casos en què s'hagi declarat la seva abstenció o recusació.

Si no es designa cap suplent, la competència de l'òrgan administratiu l'ha d'exercir qui designi l'òrgan administratiu immediat superior de qui depengui.

2. La suplència no implica l'alteració de la competència, i perquè sigui vàlida no cal publicar-la.

3. En l'àmbit de l'Administració General de l'Estat, la designació de suplent es pot efectuar:

- a) En els reials decrets d'estructura orgànica bàsica dels departaments ministerials o en els estatuts dels seus organismes públics i entitats vinculats o dependents, segons correspongui.
- b) Per part de l'òrgan competent per al nomenament del titular, ja sigui en el mateix acte de nomenament o en un altre de posterior quan es produeixi el supòsit que doni lloc a la suplència.

4. En les resolucions i els actes que es dictin mitjançant suplència, s'ha de fer constar aquesta circumstància i s'ha d'especificar el titular de l'òrgan en la suplència del qual s'adopten i qui està exercint efectivament aquesta suplència.

### **Article 14. Decisions sobre competència.**

1. L'òrgan administratiu que es consideri incompetent per resoldre un afer ha de remetre directament les actuacions a l'òrgan que consideri competent, i ha de notificar aquesta circumstància als interessats.

2. Els interessats que siguin part en el procediment es poden dirigir a l'òrgan que estigui coneixent d'un afer perquè declini la seva competència i remeti les actuacions a l'òrgan competent.

Així mateix, es poden dirigir a l'òrgan que considerin competent perquè requereixi la inhibició al que conegui de l'afer.

3. Els conflictes d'atribucions només es poden suscitar entre òrgans d'una mateixa administració no relacionats jeràrquicament, i respecte a afers sobre els quals no hagi finalitzat el procediment administratiu.

## Secció 3a

### Òrgans col·legiats de les diferents administracions públiques

#### Subsecció 1a Funcionament

##### **Article 15. Règim.**

1. El règim jurídic dels òrgans col·legiats s'ha d'ajustar a les normes que conté aquesta secció, sense perjudici de les peculiaritats organitzatives de les administracions públiques en què s'integren.

2. Els òrgans col·legiats de les diferents administracions públiques en què participin organitzacions representatives d'interessos socials, així com els compostos per representacions de diferents administracions públiques, tinguin o no participació d'organitzacions representatives d'interessos socials, poden establir o completar les seves pròpies normes de funcionament.

Els òrgans col·legiats a què es refereix aquest apartat han de quedar integrats en l'Administració Pública que correspongui, encara que sense participar en l'estructura jeràrquica d'aquesta, llevat que ho estableixin així les seves normes de creació o que es desprengui de les seves funcions o de la mateixa naturalesa de l'òrgan col·legiat.

3. L'acord de creació i les normes de funcionament dels òrgans col·legiats que dictin resolucions que tinguin efectes jurídics enfront de tercers s'han de publicar al butlletí o diari oficial de l'Administració Pública en la qual s'integren. Addicionalment, les administracions els poden publicar en altres mitjans de difusió que en garanteixin el coneixement.

Quan es tracti d'un òrgan col·legiat dels que s'enumeren a l'apartat 2 d'aquest article, la publicitat esmentada l'ha d'efectuar l'Administració a qui correspongui la Presidència.

##### **Article 16. Secretari.**

1. Els òrgans col·legiats han de tenir un secretari, que pot ser un membre del mateix òrgan o una persona al servei de l'Administració Pública corresponent.

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

3. En cas que el secretari no membre sigui suplert per un membre de l'òrgan col·legiat, aquest conserva tots els seus drets com a tal.

##### **Article 17. Convocatòries i sessions.**

1. Tots els òrgans col·legiats es poden constituir, convocar, celebrar les seves sessions, adoptar acords i remetre actes tant de manera presencial

com a distància, llevat que el seu reglament intern reculli expressament i excepcionalment el contrari.

En les sessions que celebrin els òrgans col·legiats a distància, els seus membres poden estar en llocs diferents sempre que s'asseguri per mitjans electrònics, considerats també com a tals els telefònics i els audiovisuals, la identitat dels membres o les persones que els supleixin, el contingut de les seves manifestacions, el moment en què aquestes es produeixen, així com la interactivitat i intercomunicació entre ells en temps real i la disponibilitat dels mitjans durant la sessió. Entre d'altres, es consideren inclosos entre els mitjans electrònics vàlids el correu electrònic, les audioconferències i les videoconferències.

2. Perquè la constitució de l'òrgan sigui vàlida, als efectes de la celebració de sessions, deliberacions i presa d'acords, es requereix l'assistència, presencial o a distància, del president i el secretari o, si s'escau, dels qui els supleixin, i la de la meitat, almenys, dels seus membres.

Quan es tracti dels òrgans col·legiats a què es refereix l'article 15.2, el president pot considerar constituït vàlidament l'òrgan, als efectes de la celebració de sessió, si hi assisteixen els representants de les administracions públiques i de les organitzacions representatives d'interessos socials membres de l'òrgan als qui s'hagi atribuït la condició de portaveus.

Quan estiguin reunits, de manera presencial o a distància, el secretari i tots els membres de l'òrgan col·legiat, o si s'escau les persones que els supleixin, aquests es poden constituir vàlidament com a òrgan col·legiat per a la celebració de sessions, deliberacions i adopció d'acords sense necessitat de convocatòria prèvia quan ho decideixin així tots els seus membres.

3. Els òrgans col·legiats poden establir el règim propi de convocatòries, si aquest no està previst per les seves normes de funcionament. Aquest règim pot preveure una segona convocatòria i especificar per a aquesta el nombre de membres necessaris per constituir l'òrgan vàlidament.

Llevat que no sigui possible, les convocatòries s'han de remetre als membres de l'òrgan col·legiat per mitjans electrònics, i s'hi ha de fer constar l'ordre del dia juntament amb la documentació necessària per a la seva deliberació quan sigui possible, les condicions en què es va a celebrar la sessió, el sistema de connexió i, si s'escau, els llocs en què estiguin disponibles els mitjans tècnics necessaris per assistir i participar a la reunió.

4. No pot ser objecte de deliberació o acord cap afer que no estigui inclòs en l'ordre del dia, llevat que hi assisteixin tots els membres de l'òrgan col·legiat i es declari la urgència de l'afer pel vot favorable de la majoria.

5. Els acords s'adopten per majoria de vots. Quan s'assisteixi a distància, els acords s'entenen adoptats al lloc on tingui la seu l'òrgan col·legiat i, si no n'hi ha, on estigui ubicada la presidència.

6. Quan els membres de l'òrgan votin en contra o s'abstinguin, queden exempts de la responsabilitat que, si s'escau, es pugui derivar dels acords.

7. Els qui acreditin la titularitat d'un interès legítim es poden dirigir al secretari d'un òrgan col·legiat perquè se'ls expedeixi una certificació dels seus acords. La certificació s'ha d'expedir per mitjans electrònics, llevat que l'interessat manifesti expressament el contrari i no tingui obligació de relacionar-se amb les administracions per aquesta via.

### **Article 18. Actes.**

1. De cada sessió que celebri l'òrgan col·legiat n'ha d'estendre acta el secretari, que ha d'especificar necessàriament els assistents, l'ordre del dia de la reunió, les circumstàncies del lloc i temps en què s'ha celebrat, els punts principals de les deliberacions, així com el contingut dels acords adoptats.

Les sessions que celebri l'òrgan col·legiat es poden gravar. El fitxer resultant de la gravació, juntament amb la certificació expedida pel secretari de l'autenticitat i la integritat d'aquest, i tots els documents en suport electrònic que s'utilitzin com a documents de la sessió, poden acompanyar l'acta de les sessions, sense necessitat de fer-hi constar els punts principals de les deliberacions.

2. L'acta de cada sessió es pot aprovar en la mateixa reunió o en la següent immediata. El secretari ha d'elaborar l'acta amb el vistiplau del president i l'ha de remetre per mitjans electrònics als membres de l'òrgan col·legiat, els quals poden manifestar pels mateixos mitjans la seva conformitat o objeccions al text, als efectes d'aprovar-la; en cas afirmatiu, es considera aprovada en la mateixa reunió.

Quan s'hagi optat per la gravació de les sessions celebrades o per la utilització de documents en suport electrònic, s'han de conservar de manera que es garanteixi la integritat i l'autenticitat dels fitxers electrònics corresponents i l'accés a aquests per part dels membres de l'òrgan col·legiat.

### **Subsecció 2a**

#### **Dels òrgans col·legiats a l'Administració General de l'Estat**

### **Article 19. Règim dels òrgans col·legiats de l'Administració General de l'Estat i de les entitats de dret públic vinculades o dependents d'ella.**

1. Els òrgans col·legiats de l'Administració General de l'Estat i de les entitats de dret públic vinculades o dependents d'ella es regeixen per les normes que estableix aquest article, i per les previsions que sobre aquests estableix la Llei de procediment administratiu comú de les administracions públiques.

2. Correspon al president:

a) Exercir la representació de l'òrgan.

- b) Acordar la convocatòria de les sessions ordinàries i extraordinàries i la fixació de l'ordre del dia, tenint en compte, si s'escau, les peticions dels altres membres, sempre que s'hagin formulat amb prou antelació.
- c) Presidir les sessions, moderar el desenvolupament dels debats i suspendre'ls per causes justificades.
- d) Dirimir amb el seu vot els empats, als efectes d'adoptar acords, excepte si es tracta dels òrgans col·legiats a què es refereix l'article 15.2, en els quals el vot és diriment si ho estableixen així les seves pròpies normes.
- e) Assegurar el compliment de les lleis.
- f) Visar les actes i certificacions dels acords de l'òrgan.
- g) Exercir totes les altres funcions que siguin inherents a la seva condició de president de l'òrgan.

En casos de vacant, absència, malaltia o una altra causa legal, s'ha de substituir el president pel vicepresident que correspongui i, si no n'hi ha, pel membre de l'òrgan col·legiat de més jerarquia, antiguitat i edat, per aquest ordre.

Aquesta norma no és aplicable als òrgans col·legiats que preveu l'article 15.2, en els quals el règim de substitució del president ha d'estar regulat específicament en cada cas, o establert expressament per acord del ple de l'òrgan col·legiat.

3. Els membres de l'òrgan col·legiat han de:

- a) Rebre, amb una antelació mínima de dos dies, la convocatòria que contingui l'ordre del dia de les reunions. La informació sobre els temes que figurin a l'ordre del dia ha d'estar a disposició dels membres en el mateix termini.
- b) Participar en els debats de les sessions.
- c) Exercir el seu dret al vot i formular el seu vot particular, així com expressar el sentit del seu vot i els motius que el justifiquen. No es poden abstenir en les votacions els qui, per la seva qualitat d'autoritats o personal al servei de les administracions públiques, tinguin la condició de membres nats d'òrgans col·legiats, en virtut del càrrec que exerceixen.
- d) Formular precis i preguntes.
- e) Obtenir la informació necessària per complir les funcions assignades.
- f) Totes les altres funcions que siguin inherents a la seva condició.

Els membres d'un òrgan col·legiat no es poden atribuir les funcions de representació reconegudes a aquest, llevat que el mateix òrgan els les hagi atorgat expressament per una norma o per un acord adoptat vàlidament, per a cada cas concret.

En casos d'absència o de malaltia i, en general, quan concorri alguna causa justificada, els membres titulars de l'òrgan col·legiat han de ser substituïts pels seus suplents, si n'hi ha.

Quan es tracti dels òrgans col·legiats a què es refereix l'article 15, les organitzacions representatives d'interessos socials poden substituir els seus membres titulars per d'altres, i ho han d'acreditar davant la secretaria de l'òrgan col·legiat, amb respecte a les reserves i limitacions que estableixin les seves normes d'organització.

Els membres de l'òrgan col·legiat no poden exercir aquestes funcions quan concorri un conflicte d'interès.

4. La designació i el cessament, així com la substitució temporal del secretari en supòsits de vacant, absència o malaltia s'han de fer segons el que disposen les normes específiques de cada òrgan i, si no n'hi ha, per acord d'aquest.

Correspon al secretari de l'òrgan col·legiat:

- a) Assistir a les reunions amb veu però sense vot, i amb veu i vot si la secretaria de l'òrgan l'exerceix un membre d'aquest.
- b) Efectuar la convocatòria de les sessions de l'òrgan per ordre del president, així com les citacions als membres d'aquest.
- c) Rebre els actes de comunicació dels membres amb l'òrgan, ja siguin notificacions, peticions de dades, rectificacions o qualsevol altra classe d'escrits dels quals hagi de tenir coneixement.
- d) Preparar el despatx dels afers, i redactar i autoritzar les actes de les sessions.
- e) Expedir certificacions de les consultes, els dictàmens i els acords aprovats.
- f) Totes les altres funcions que siguin inherents a la seva condició de secretari.

5. En l'acta hi ha de figurar, a sol·licitud dels membres respectius de l'òrgan, el vot contrari a l'acord adoptat, la seva abstenció i els motius que la justifiquin o el sentit del seu vot favorable.

Així mateix, qualsevol membre té dret a sol·licitar la transcripció íntegra de la seva intervenció o proposta, sempre que, en absència de gravació de la reunió annexa a l'acta, aporti immediatament, o en el termini que assenyali el president, el text que es correspongui fidelment amb la seva intervenció, i així s'ha de fer constar a l'acta, o se n'hi ha d'adjuntar una còpia.

Els membres que discrepin de l'acord majoritari poden formular un vot particular per escrit en el termini de dos dies, que s'ha d'incorporar al text aprovat.

Les actes s'han d'aprovar en la mateixa sessió o en la següent, i no obstant això el secretari pot emetre una certificació sobre els acords que s'hagin adoptat, sense perjudici de l'aprovació ulterior de l'acta. Es considera aprovada en la mateixa sessió l'acta que, amb posterioritat a la reunió, sigui distribuïda entre els membres i rebi la conformitat d'aquests per qualsevol mitjà del qual el secretari deixi expressió i constància.

En les certificacions d'acords adoptats emeses abans de l'aprovació de l'acta s'hi ha de fer constar expressament aquesta circumstància.

### **Article 20. Requisits per constituir òrgans col·legiats.**

1. Són òrgans col·legiats els que es creïn formalment i estiguin integrats per tres o més persones, als quals s'atribueixin funcions administratives de decisió, proposta, assessorament, seguiment o control, i que actuïn integrats en l'Administració General de l'Estat o en algun dels seus organismes públics.

2. La constitució d'un òrgan col·legiat en l'Administració General de l'Estat i en els seus organismes públics té com a supòsit indispensable la determinació, en la seva norma de creació o en el conveni amb altres administracions públiques pel qual es creï l'òrgan esmentat, de les qüestions següents:

- a) Les seves finalitats o objectius.
- b) La seva integració administrativa o dependència jeràrquica.
- c) La composició i els criteris per a la designació del president i de la resta de membres.
- d) Les funcions de decisió, proposta, informe, seguiment o control, així com qualsevol altra que se li atribueixi.
- e) La dotació dels crèdits necessaris, si s'escau, per al funcionament.

3. El règim jurídic dels òrgans col·legiats a què es refereix l'apartat 1 d'aquest article s'ha d'ajustar a les normes que conté l'article 19, sense perjudici de les peculiaritats organitzatives que contenen aquesta Llei o la seva norma o conveni de creació.

### **Article 21. Classificació i composició dels òrgans col·legiats.**

1. Els òrgans col·legiats de l'Administració General de l'Estat i dels seus organismes públics, per la seva composició, es classifiquen en:

- a) Òrgans col·legiats interministerials, si els seus membres procedeixen de ministeris diferents.
- b) Òrgans col·legiats ministerials, si els seus components procedeixen dels òrgans d'un sol ministeri.

2. En els òrgans col·legiats a què es refereix l'apartat anterior hi pot haver representants d'altres administracions públiques quan aquestes ho acceptin voluntàriament, quan un conveni ho estableixi així o quan una norma aplicable a les administracions afectades ho determini.

3. En la composició dels òrgans col·legiats hi poden participar, quan es determini així, organitzacions representatives d'interessos socials i altres membres que es designin per les especials condicions d'experiència o coneixements que hi concorrin, en atenció a la naturalesa de les funcions assignades a aquests òrgans.

## **Article 22. Creació, modificació i supressió d'òrgans col·legiats.**

1. La creació d'òrgans col·legiats de l'Administració General de l'Estat i dels seus organismes públics només requereix una norma específica, amb publicació al «Butlletí Oficial de l'Estat», en els casos en què se'ls atribueixi qualsevol de les competències següents:

- a) Competències decisòries.
- b) Competències de proposta o emissió d'informes preceptius que hagin de servir de base a decisions d'altres òrgans administratius.
- c) Competències de seguiment o control de les actuacions d'altres òrgans de l'Administració General de l'Estat.

2. En els supòsits que s'enuncien a l'apartat anterior, la norma de creació ha de revestir la forma de Reial decret en el cas dels òrgans col·legiats interministerials el president dels quals tingui rang superior al de director general; d'ordre ministerial conjunta per a la resta d'òrgans col·legiats interministerials; i d'ordre ministerial per als d'aquest caràcter.

3. En tots els supòsits no compresos a l'apartat 1 d'aquest article, els òrgans col·legiats tenen el caràcter de grups o comissions de treball i es poden crear per acord del Consell de Ministres o pels ministeris interessats. Els seus acords no poden tenir efectes directes davant tercers.

4. La modificació i supressió dels òrgans col·legiats i dels grups o comissions de treball de l'Administració General de l'Estat i dels organismes públics s'ha de portar a terme de la mateixa manera que se n'hagi disposat la creació, llevat que aquesta hagi fixat un termini previst per a l'extinció; en aquest cas, es produeix automàticament en la data assenyalada a l'efecte.

## **Secció 4a**

### **Abstenció i recusació**

## **Article 23. Abstenció.**

1. Les autoritats i el personal al servei de les administracions en els qui es donin algunes de les circumstàncies assenyalades a l'apartat següent s'han d'abstenir d'intervenir en el procediment i ho han de comunicar al seu superior immediat, el qual ha de resoldre el que escaigui.

2. Són motius d'abstenció els següents:

- a) Tenir interès personal en l'afer de què es tracti o en un altre la resolució del qual pugui influir la d'aquell; ser administrador de societat o entitat interessada, o tenir qüestió litigiosa pendent amb algun interessat.
- b) Tenir un vincle matrimonial o una situació de fet assimilable, i el parentesc de consanguinitat dins del quart grau o d'afinitat dins del segon, amb qualsevol dels interessats, amb els administradors d'entitats o les



societats interessades i també amb els assessors, representants legals o mandatariis que intervinguin en el procediment, així com compartir despatx professional o estar associat amb aquests per a l'assessorament, la representació o el mandat.

- c) Tenir amistat íntima o enemistat manifesta amb alguna de les persones esmentades a l'apartat anterior.
- d) Haver intervingut com a pèrit o com a testimoni en el procediment de què es tracti.
- e) Tenir relació de servei amb una persona natural o jurídica interessada directament en l'afer, o haver-li prestat en els dos últims anys serveis professionals de qualsevol tipus i en qualsevol circumstància o lloc.

3. Els òrgans jeràrquicament superiors a qui es trobi en alguna de les circumstàncies assenyalades al punt anterior li poden ordenar que s'abstingui de tota intervenció en l'expedient.

4. L'actuació d'autoritats i personal al servei de les administracions públiques en els quals concorrin motius d'abstenció no implica, necessàriament i en tot cas, la invalidesa dels actes en què hagin intervingut.

5. La no-abstenció en els casos en què concorri alguna d'aquestes circumstàncies dóna lloc a la responsabilitat que sigui procedent.

#### **Article 24. Recusació.**

1. En els casos que preveu l'article anterior, els interessats poden promoure la recusació en qualsevol moment de la tramitació del procediment.

2. La recusació s'ha de plantejar per escrit, en el qual s'ha d'expressar la causa o causes en què es fonamenta.

3. L'endemà, el recusat ha de manifestar al seu superior immediat si es dóna o no en ell la causa al·legada. En el primer cas, si el superior aprecia la concurrència de la causa de recusació, n'ha d'acordar la substitució tot seguit.

4. Si el recusat nega la causa de recusació, el superior ha de resoldre en el termini de tres dies, amb els informes i comprovacions previs que consideri oportuns.

5. Contra les resolucions adoptades en aquesta matèria no es pot interposar cap recurs, sense perjudici de la possibilitat d'al·legar la recusació en interposar el recurs que sigui procedent contra l'acte que posi fi al procediment.

### **CAPÍTOL III**

#### **Principis de la potestat sancionadora**

##### **Article 25. Principi de legalitat.**

1. La potestat sancionadora de les administracions públiques s'ha d'exercir quan hagi estat reconeguda expressament per una norma amb rang de

lleï, amb aplicació del procediment previst per al seu exercici i d'acord amb el que estableixen aquesta Llei i la Llei de procediment administratiu comú de les administracions públiques i, quan es tracti d'entitats locals, de conformitat amb el que disposa el títol XI de la Llei 7/1985, de 2 d'abril.

2. L'exercici de la potestat sancionadora correspon als òrgans administratius que la tinguin atribuïda expressament, per disposició de rang legal o reglamentari.

3. Les disposicions d'aquest capítol són extensives a l'exercici per part de les administracions públiques de la seva potestat disciplinària respecte del personal al seu servei, sigui quina sigui la naturalesa jurídica de la relació d'ocupació.

4. Les disposicions d'aquest capítol no són aplicables a l'exercici per part de les administracions públiques de la potestat sancionadora respecte dels qui estiguin vinculats a aquelles per relacions regulades per la legislació de contractes del sector públic o per la legislació patrimonial de les administracions públiques.

#### **Article 26. Irretroactivitat.**

1. Són aplicables les disposicions sancionadores vigents en el moment de produir-se els fets que constitueixen una infracció administrativa.

2. Les disposicions sancionadores produeixen efecte retroactiu quan afavoreixin el presumpte infractor o l'infractor, tant pel que fa a la tipificació de la infracció com a la sanció i als seus terminis de prescripció, fins i tot respecte de les sancions pendents de compliment en entrar en vigor la nova disposició.

#### **Article 27. Principi de tipicitat.**

1. Només constitueixen infraccions administratives les vulneracions de l'ordenament jurídic previstes com a tals infraccions per una Llei, sense perjudici del que disposa per a l'Administració local el títol XI de la Llei 7/1985, de 2 d'abril.

Les infraccions administratives es classifiquen per la Llei en lleus, greus i molt greus.

2. Únicament per la comissió d'infraccions administratives es poden imposar sancions que, en tot cas, estan delimitades per la Llei.

3. Les disposicions reglamentàries de desplegament poden introduir especificacions o graduacions al quadre de les infraccions o sancions establertes legalment que, sense constituir noves infraccions o sancions, ni alterar la naturalesa o els límits de les que la Llei preveu, contribueixin a identificar de manera més correcta les conductes o a determinar amb més precisió les sancions corresponents.

4. Les normes definidores d'infraccions i sancions no són susceptibles d'aplicació analògica.

## **Article 28. Responsabilitat.**

1. Només es poden sancionar per fets constitutius d'infracció administrativa les persones físiques i jurídiques, així com, quan una llei els reconegui capacitat d'obrar, els grups d'afectats, les unions i entitats sense personalitat jurídica i els patrimonis independents o autònoms que siguin responsables d'aquells a títol de dol o culpa.

2. Les responsabilitats administratives que es derivin de la comissió d'una infracció són compatibles amb l'exigència a l'infractor de la reposició de la situació alterada per aquest al seu estat originari, així com amb la indemnització pels danys i perjudicis causats, que ha de ser determinada i exigida per l'òrgan al qual correspongui l'exercici de la potestat sancionadora. En cas de no satisfer-se la indemnització en el termini que es determini a l'efecte en funció de la seva quantia, s'ha de procedir tal com preveu l'article 101 de la Llei de procediment administratiu comú de les administracions públiques.

3. Quan el compliment d'una obligació establerta per una norma amb rang de llei correspongui a diverses persones conjuntament, responen de manera solidària de les infraccions que, si s'escau, es cometin i de les sancions que s'imposin. No obstant això, quan la sanció sigui pecuniària i sigui possible, s'ha d'individualitzar en la resolució en funció del grau de participació de cada responsable.

4. Les lleis reguladores dels diferents règims sancionadors poden tipificar com a infracció l'incompliment de l'obligació de prevenir la comissió d'infraccions administratives per part dels qui estiguin subjectes a una relació de dependència o vinculació. Així mateix, poden preveure els supòsits en què determinades persones han de respondre del pagament de les sancions pecuniàries imposades als qui depenguin d'elles o hi estiguin vinculades.

## **Article 29. Principi de proporcionalitat.**

1. Les sancions administratives, siguin o no de naturalesa pecuniària, en cap cas poden implicar, directament o subsidiàriament, privació de llibertat.

2. L'establiment de sancions pecuniàries ha de preveure que la comissió de les infraccions tipificades no sigui més beneficiosa per a l'infractor que el compliment de les normes infringides.

3. En la determinació normativa del règim sancionador, així com en la imposició de sancions per part de les administracions públiques, s'ha d'observar la deguda idoneïtat i necessitat de la sanció que s'ha d'imposar i la seva adequació a la gravetat del fet constitutiu de la infracció. La graduació de la sanció ha de considerar especialment els criteris següents:

- a) El grau de culpabilitat o l'existència d'intencionalitat.
- b) La continuïtat o persistència en la conducta infractora.

- c) La naturalesa dels perjudicis causats.
- d) La reincidència, per comissió en el terme d'un any de més d'una infracció de la mateixa naturalesa quan hagi estat declarat així per una resolució ferma en via administrativa.

4. Quan ho justifiqui l'adequació deguda entre la sanció que s'hagi d'aplicar amb la gravetat del fet constitutiu de la infracció i les circumstàncies concurrents, l'òrgan competent per resoldre pot imposar la sanció en el grau inferior.

5. Quan de la comissió d'una infracció derivi necessàriament la comissió d'una altra o altres, s'ha d'imposar únicament la sanció corresponent a la infracció més greu comesa.

6. És sancionable, com a infracció continuada, la realització d'una pluralitat d'accions o omissions que infringeixin el mateix precepte administratiu o preceptes administratius semblants, en execució d'un pla preconcebut o aprofitant una ocasió idèntica.

### **Article 30. Prescripció.**

1. Les infraccions i sancions prescriuen segons el que disposen les lleis que les estableixin. Si aquestes no fixen terminis de prescripció, les infraccions molt greus prescriuen al cap de tres anys, les greus al cap de dos anys i les lleus al cap de sis mesos; les sancions imposades per faltes molt greus prescriuen al cap de tres anys, les imposades per faltes greus al cap de dos anys i les imposades per faltes lleus al cap d'un any.

2. El termini de prescripció de les infraccions es comença a comptar des del dia en què s'hagi comès la infracció. En el cas d'infraccions continuades o permanents, el termini comença a córrer des que va finalitzar la conducta infractora.

Interromp la prescripció la iniciació, amb coneixement de l'interessat, d'un procediment administratiu de naturalesa sancionadora, i el termini de prescripció es reinicia si l'expedient sancionador està paralitzat durant més d'un mes per causa no imputable al presumpte responsable.

3. El termini de prescripció de les sancions es comença a comptar des de l'endemà del dia en què sigui executable la resolució per la qual s'imposa la sanció o hagi transcorregut el termini per recórrer-la.

Interromp la prescripció la iniciació, amb coneixement de l'interessat, del procediment d'execució, i el termini torna a transcórrer si aquell està paralitzat durant més d'un mes per causa no imputable a l'infractor.

En el cas de desestimació presumpta del recurs d'alçada interposat contra la resolució per la qual s'imposa la sanció, el termini de prescripció de la sanció es comença a comptar des de l'endemà del dia en què finalitzi el termini previst legalment per a la resolució del recurs esmentat.

### **Article 31. *Concurrència de sancions.***

1. No es poden sancionar els fets que ho hagin estat penalment o administrativament, en els casos en què s'aprecii identitat del subjecte, fet i fonament.

2. Quan un òrgan de la Unió Europea hagi imposat una sanció pels mateixos fets, i sempre que no concorri la identitat de subjecte i fonament, l'òrgan competent per resoldre l'ha de tenir en compte als efectes de graduar la que, si s'escau, hagi d'imposar, i la pot minorar, sense perjudici de declarar la comissió de la infracció.

## **CAPÍTOL IV**

### **De la responsabilitat patrimonial de les administracions públiques**

#### **Secció 1a**

#### **Responsabilitat patrimonial de les administracions públiques**

### **Article 32. *Principis de la responsabilitat.***

1. Els particulars tenen dret a ser indemnitzats per les administracions públiques corresponents de tota lesió que pateixin en qualsevol dels seus béns i drets, sempre que la lesió sigui conseqüència del funcionament normal o anormal dels serveis públics, excepte en els casos de força major o de danys que el particular tingui el deure jurídic de suportar d'acord amb la Llei.

L'anul·lació en via administrativa o per l'ordre jurisdiccional contenciós administratiu dels actes o disposicions administratives no pressuposa, per si mateixa, dret a la indemnització.

2. En tot cas, el dany al·legat ha de ser efectiu, avaluable econòmicament i individualitzat en relació amb una persona o un grup de persones.

3. Així mateix, els particulars tenen dret a ser indemnitzats per les administracions públiques de tota lesió que pateixin en els seus béns i drets com a conseqüència de l'aplicació d'actes legislatius de naturalesa no expropiatòria de drets que no tinguin el deure jurídic de suportar, quan així s'estableixi en els mateixos actes legislatius i en els termes que s'hi especifiquin.

La responsabilitat de l'Estat legislador pot sorgir també en els supòsits següents, sempre que concorrin els requisits que preveuen els apartats anteriors:

- a) Quan els danys derivin de l'aplicació d'una norma amb rang de llei declarada inconstitucional, sempre que concorrin els requisits de l'apartat 4.
- b) Quan els danys derivin de l'aplicació d'una norma contrària al dret de la Unió Europea, d'acord amb el que disposa l'apartat 5.

4. Si la lesió és conseqüència de l'aplicació d'una norma amb rang de llei declarada inconstitucional, és procedent la indemnització quan el particular hagi obtingut, en qualsevol instància, sentència ferma desestimàtoria d'un recurs contra l'actuació administrativa que va ocasionar el dany, sempre que s'hagi al·legat la inconstitucionalitat declarada posteriorment.

5. Si la lesió és conseqüència de l'aplicació d'una norma declarada contrària al dret de la Unió Europea, és procedent la indemnització quan el particular hagi obtingut, en qualsevol instància, sentència ferma desestimàtoria d'un recurs contra l'actuació administrativa que va ocasionar el dany, sempre que s'hagi al·legat la infracció del dret de la Unió Europea declarada posteriorment. Així mateix, s'han de complir tots els requisits següents:

- a) La norma ha de tenir per objecte conferir drets als particulars.
- b) L'incompliment ha d'estar prou caracteritzat.
- c) Hi ha d'haver una relació de causalitat directa entre l'incompliment de l'obligació imposada a l'Administració responsable pel dret de la Unió Europea i el dany sofert pels particulars.

6. La sentència que declari la inconstitucionalitat de la norma amb rang de llei o declari el caràcter de norma contrària al dret de la Unió Europea produeix efectes des de la data de publicació al «Butlletí Oficial de l'Estat» o al «Diari Oficial de la Unió Europea», segons el cas, llevat que en aquesta s'hi estableixi una altra cosa.

7. La responsabilitat patrimonial de l'Estat pel funcionament de l'Administració de justícia es regeix per la Llei orgànica 6/1985, d'1 de juliol, del poder judicial.

8. El Consell de Ministres ha de fixar l'import de les indemnitzacions que sigui procedent abonar quan el Tribunal Constitucional hagi declarat, a instància de part interessada, l'existència d'un funcionament anormal en la tramitació dels recursos d'empara o de les qüestions d'inconstitucionalitat.

El procediment per fixar l'import de les indemnitzacions l'ha de tramitar el Ministeri de Justícia, amb audiència al Consell d'Estat.

9. S'ha de seguir el procediment que preveu la Llei de procediment administratiu comú de les administracions públiques per determinar la responsabilitat de les administracions públiques pels danys i perjudicis causats a tercers durant l'execució de contractes, quan siguin conseqüència d'una ordre immediata i directa de l'Administració o dels vicis del projecte elaborat per ella mateixa sense perjudici de les especialitats que, si s'escau, estableixi el Reial decret legislatiu 3/2011, de 14 de novembre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de contractes del sector públic.

### **Article 33. Responsabilitat concurrent de les administracions públiques.**

1. Quan de la gestió dimanant de fórmules conjuntes d'actuació entre diverses administracions públiques es derivi responsabilitat en els termes que preveu aquesta Llei, les administracions intervinents han de respondre davant el particular, en tot cas, de manera solidària. L'instrument jurídic regulador de l'actuació conjunta pot determinar la distribució de la responsabilitat entre les diferents administracions públiques.

2. En altres supòsits de concurrència de diverses administracions en la producció del dany, la responsabilitat s'ha de fixar per a cada Administració atenent els criteris de competència, interès públic tutelat i intensitat de la intervenció. La responsabilitat ha de ser solidària quan la determinació esmentada no sigui possible.

3. En els casos que preveu l'apartat primer, l'Administració competent per incoar, instruir i resoldre els procediments en què hi hagi una responsabilitat concurrent de diverses administracions públiques ha de ser la que fixen els estatuts o les regles de l'organització col·legiada. Si no n'hi ha, la competència s'ha d'atribuir a l'Administració Pública amb més participació en el finançament del servei.

4. En el cas de procediments en matèria de responsabilitat patrimonial, l'Administració Pública competent a què es refereix l'apartat anterior ha de consultar la resta de les administracions implicades perquè, en el termini de quinze dies, aquestes puguin exposar tot el que considerin procedent.

### **Article 34. Indemnització.**

1. Només són indemnitzables les lesions produïdes al particular provinents de danys que aquest no tingui el deure jurídic de suportar d'acord amb la Llei. No són indemnitzables els danys que es derivin de fets o circumstàncies que no s'hagin pogut preveure o evitar segons l'estat dels coneixements de la ciència o de la tècnica existents en el moment de produir-se aquells, tot això sense perjudici de les prestacions assistencials o econòmiques que les lleis puguin establir per a aquests casos.

En els casos de responsabilitat patrimonial a què es refereixen els apartats 4 i 5 de l'article 32, són indemnitzables els danys produïts en el termini dels cinc anys anteriors a la data de la publicació de la sentència que declari la inconstitucionalitat de la norma amb rang de llei o el caràcter de norma contrària al dret de la Unió Europea, llevat que la sentència disposi una altra cosa.

2. La indemnització es calcula d'acord amb els criteris de valoració establerts a la legislació fiscal, d'expropiació forçosa i altres normes aplicables, amb ponderació, si s'escau, de les valoracions predominants al mercat. En

els casos de mort o lesions corporals, es pot prendre com a referència la valoració inclosa als barems de la normativa vigent en matèria d'assegurances obligatòries i de la Seguretat Social.

3. La quantia de la indemnització es calcula amb referència al dia en què es va produir efectivament la lesió, sense perjudici que s'actualitzi en la data en què es posi fi al procediment de responsabilitat d'acord amb l'índex de garantia de la competitivitat, fixat per l'Institut Nacional d'Estadística, i dels interessos que siguin procedents per demora en el pagament de la indemnització fixada, els quals s'exigeixen d'acord amb el que estableix la Llei 47/2003, de 26 de novembre, general pressupostària, o, si s'escau, amb les normes pressupostàries de les comunitats autònomes.

4. La indemnització procedent es pot substituir per una compensació en espècie o es pot abonar mitjançant pagaments periòdics, quan sigui més adequat per aconseguir la reparació deguda i convingui a l'interès públic, sempre que hi hagi acord amb l'interessat.

### **Article 35. Responsabilitat de dret privat.**

Quan les administracions públiques actuïn, directament o a través d'una entitat de dret privat, en relacions d'aquesta naturalesa, la seva responsabilitat s'ha d'exigir de conformitat amb el que preveuen els articles 32 i següents, fins i tot quan concorri amb subjectes de dret privat o la responsabilitat s'exigeixi directament a l'entitat de dret privat a través de la qual actuï l'Administració o a l'entitat que cobreixi la seva responsabilitat.

## **Secció 2a**

### **Responsabilitat de les autoritats i personal al servei de les administracions públiques**

#### **Article 36. Exigència de la responsabilitat patrimonial de les autoritats i personal al servei de les administracions públiques.**

1. Per fer efectiva la responsabilitat patrimonial a què es refereix aquesta Llei, els particulars han d'exigir directament a l'Administració Pública corresponent les indemnitzacions pels danys i perjudicis causats per les autoritats i el personal al seu servei.

2. L'Administració corresponent, quan hagi indemnitzat els lesionats, ha d'exigir d'ofici en via administrativa a les seves autoritats i altre personal al seu servei la responsabilitat en què hagin incorregut per dol, o culpa o negligència greus, amb la instrucció prèvia del procediment corresponent.

Per exigir aquesta responsabilitat i, si s'escau, per quantificar-la, s'han de ponderar, entre d'altres, els criteris següents: el resultat danyós produït, el grau



de culpabilitat, la responsabilitat professional del personal al servei de les administracions públiques, i la seva relació amb la producció del resultat danyós.

3. Així mateix, l'Administració ha d'instruir el mateix procediment a les autoritats i altre personal al seu servei pels danys i perjudicis causats en els seus béns o drets quan hagi concorregut dol, o culpa o negligència greus.

4. El procediment per exigir la responsabilitat a què es refereixen els apartats 2 i 3 s'ha de substanciar d'acord amb el que disposa la Llei de procediment administratiu comú de les administracions públiques, i s'ha d'iniciar per acord de l'òrgan competent, que s'ha de notificar als interessats i ha de constar, almenys, dels tràmits següents:

- a) Al·legacions durant un termini de quinze dies.
- b) Pràctica de les proves admeses i qualssevol altres que l'òrgan competent consideri oportunes durant un termini de quinze dies.
- c) Audiència durant un termini de deu dies.
- d) Formulació de la proposta de resolució en un termini de cinc dies a comptar de la finalització del tràmit d'audiència.
- e) Resolució de l'òrgan competent en el termini de cinc dies.

5. La resolució declaratòria de responsabilitat posa fi a la via administrativa.

6. El que disposen els apartats anteriors s'ha d'entendre sense perjudici de passar, si escau, el tant de culpa als tribunals competents.

### **Article 37. Responsabilitat penal.**

1. La responsabilitat penal del personal al servei de les administracions públiques, així com la responsabilitat civil derivada del delictes, s'ha d'exigir d'acord amb el que preveu la legislació corresponent.

2. L'exigència de responsabilitat penal del personal al servei de les administracions públiques no suspèn els procediments de reconeixement de responsabilitat patrimonial que s'instrueixin, llevat que la determinació dels fets en l'ordre jurisdiccional penal sigui necessària per fixar la responsabilitat patrimonial.

## **CAPÍTOL V**

### **Funcionament electrònic del sector públic**

#### **Article 38. La seu electrònica.**

1. La seu electrònica és l'adreça electrònica, disponible per als ciutadans a través de xarxes de telecomunicacions, la titularitat de la qual correspon a una Administració Pública, o bé a un o diversos organismes públics o entitats de dret públic en l'exercici de les seves competències.

2. L'establiment d'una seu electrònica comporta la responsabilitat del titular respecte de la integritat, la veracitat i l'actualització de la informació i els serveis als quals es pugui accedir a través d'aquella.

3. Cada Administració Pública ha de determinar les condicions i els instruments de creació de les seus electròniques, amb subjecció als principis de transparència, publicitat, responsabilitat, qualitat, seguretat, disponibilitat, accessibilitat, neutralitat i interoperabilitat. En tot cas s'ha de garantir la identificació de l'òrgan titular de la seu, així com els mitjans disponibles per formular suggeriments i queixes.

4. Les seus electròniques han de disposar de sistemes que permetin establir comunicacions segures sempre que siguin necessàries.

5. La publicació a les seus electròniques d'informacions, serveis i transaccions ha de respectar els principis d'accessibilitat i ús d'acord amb les normes establertes en aquest respecte, estàndards oberts i, si s'escau, els altres que siguin d'ús generalitzat per part dels ciutadans.

6. Les seus electròniques han d'utilitzar, per identificar-se i garantir una comunicació segura amb elles, certificats reconeguts o qualificats d'autenticació de lloc web o mitjà equivalent.

### **Article 39. Portal d'internet.**

S'entén per portal d'internet el punt d'accés electrònic la titularitat del qual correspongui a una Administració Pública, organisme públic o entitat de dret públic que permet l'accés a través d'internet a la informació publicada i, si s'escau, a la seu electrònica corresponent.

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

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

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

#### **Article 41. Actuació administrativa automatitzada.**

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

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

#### **Article 42. Sistemes de signatura per a l'actuació administrativa automatitzada.**

En l'exercici de la competència en l'actuació administrativa automatitzada, cada Administració Pública pot determinar els supòsits d'utilització dels sistemes de signatura electrònica següents:

- a) Segell electrònic d'Administració Pública, òrgan, organisme públic o entitat de dret públic, basat en un certificat electrònic reconegut o qualificat que compleixi els requisits exigits per la legislació de signatura electrònica.
- b) Codi segur de verificació vinculat a l'Administració Pública, òrgan, organisme públic o entitat de dret públic, en els termes i condicions establerts, i es permet en tot cas la comprovació de la integritat del document mitjançant l'accés a la seua electrònica corresponent.

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

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

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

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

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

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

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

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

#### **Article 45. Assegurament i interoperabilitat de la signatura electrònica.**

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

2. Amb la finalitat d'afavorir la interoperabilitat i possibilitar la verificació automàtica de la signatura electrònica dels documents electrònics, quan una administració utilitzi sistemes de signatura electrònica diferents dels basats en un certificat electrònic reconegut o qualificat, per remetre o posar a disposició d'altres òrgans, organismes públics, entitats de dret públic o administracions la documentació signada electrònicament, pot superposar un segell electrònic basat en un certificat electrònic reconegut o qualificat.

#### **Article 46. Arxiu electrònic de documents.**

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

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

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

## **CAPÍTOL VI**

### **Dels convenis**

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

1. Són convenis els acords amb efectes jurídics adoptats per les administracions públiques, els organismes públics i entitats de dret públic vinculats o dependents o les universitats públiques entre si o amb subjectes de dret privat per a una finalitat comuna.

No tenen la consideració de convenis, els protocols generals d'actuació o instruments similars que comportin meres declaracions d'intenció de contingut general o que expressin la voluntat de les administracions i parts subscriptores per actuar amb un objectiu comú, sempre que no suposin la formalització de compromisos jurídics concrets i exigibles.

Els convenis no poden tenir per objecte prestacions pròpies dels contractes. En aquest cas, la seva naturalesa i règim jurídic s'ha d'ajustar al que preveu la legislació de contractes del sector públic.

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

- a) Convenis interadministratius signats entre dues o més administracions públiques, o bé entre dos o més organismes públics o entitats de dret públic vinculats o dependents de diferents administracions públiques, i que poden incloure la utilització de mitjans, serveis i recursos d'una altra Administració Pública, organisme públic o entitat de dret públic vinculat o dependent, per a l'exercici de competències pròpies o delegades.

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

- b) Convenis intraadministratius signats entre organismes públics i entitats de dret públic vinculats o dependents d'una mateixa Administració Pública.
- c) Convenis signats entre una Administració Pública o organisme o entitat de dret públic i un subjecte de dret privat.
- d) Convenis no constitutius ni de tractat internacional, ni d'acord internacional administratiu, ni d'acord internacional no normatiu, signats entre les administracions públiques i els òrgans, organismes públics o ens d'un subjecte de dret internacional, que estan sotmesos a l'ordenament jurídic intern que determinin les parts.

#### **Article 48. Requisits de validesa i eficàcia dels convenis.**

1. Les administracions públiques, els seus organismes públics i entitats de dret públic vinculats o dependents i les universitats públiques, en l'àmbit de les seves competències respectives, poden subscriure convenis amb subjectes de dret públic i privat, sense que això pugui suposar cessió de la titularitat de la competència.

2. En l'àmbit de l'Administració General de l'Estat i els seus organismes públics i entitats de dret públic vinculats o dependents, poden subscriure convenis els titulars dels departaments ministerials i els presidents o directors de les entitats i els organismes públics esmentats.

3. La subscripció de convenis ha de millorar l'eficiència de la gestió pública, facilitar la utilització conjunta de mitjans i serveis públics, contribuir a l'exercici d'activitats d'utilitat pública i complir la legislació d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera.

4. La gestió, justificació i resta d'actuacions relacionades amb les despeses derivades dels convenis que incloguin compromisos financers per a l'Administració pública o qualsevol dels seus organismes públics o entitats de dret públic vinculats o dependents que els subscriuguin, així com amb els fons compromesos en virtut dels convenis esmentats, s'han d'ajustar al que disposa la legislació pressupostària.

5. Els convenis que incloguin compromisos financers han de ser finançament sostenibles, i els qui els subscriuguin han de tenir capacitat per finançar els assumits durant la vigència del conveni.

6. Les aportacions financeres que es comprometin a efectuar els signants no poden ser superiors a les despeses derivades de l'execució del conveni.

7. Quan el conveni instrumenti una subvenció ha de complir el que preveu en la Llei 38/2003, de 17 de novembre, General de Subvencions, i la normativa autonòmica de desplegament que, si s'escau, sigui aplicable.

Així mateix, quan el conveni tingui per objecte la delegació de competències en una entitat local, ha de complir el que disposa la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local.

8. Els convenis es perfeccionen per la prestació del consentiment de les parts.

Els convenis subscrits per l'Administració General de l'Estat o algun dels seus organismes públics o entitats de dret públic vinculats o dependents són eficaces una vegada inscrits en el Registre electrònic estatal d'òrgans i instruments de cooperació del sector públic estatal, al qual es refereix la disposició addicional setena, i publicats al «Butlletí Oficial de l'Estat». Prèviament, i amb caràcter facultatiu, es poden publicar al butlletí oficial de la comunitat autònoma o de la província que correspongui a l'altra Administració signant.

9. Les normes del present capítol no són aplicables als encàrrecs de gestió i els acords de terminació convencional dels procediments administratius.

#### **Article 49. Contingut dels convenis.**

Els convenis als quals es refereix l'apartat 1 de l'article anterior han d'incloure, almenys, les matèries següents:

- a) Subjectes que subscriuen el conveni i la capacitat jurídica amb què actua cadascuna de les parts.
- b) La competència en la qual es fonamenta l'actuació de l'Administració pública, dels organismes públics i les entitats de dret públic que hi estan vinculats o en depenen o de les universitats públiques.
- c) Objecte del conveni i actuacions que ha de dur a terme cada subjecte per al seu compliment, amb indicació, si s'escau, de la titularitat dels resultats obtinguts.
- d) Obligacions i compromisos econòmics assumits per cadascuna de les parts, si n'hi ha, amb indicació de la seva distribució temporal per anualitats i la seva imputació concreta al pressupost corresponent d'acord amb el que preveu la legislació pressupostària.
- e) Conseqüències aplicables en cas d'incompliment de les obligacions i compromisos assumits per cadascuna de les parts i, si s'escau, els criteris per determinar la possible indemnització per l'incompliment.
- f) Mecanismes de seguiment, vigilància i control de l'execució del conveni i dels compromisos adquirits pels signants. Aquest mecanisme ha de resoldre els problemes d'interpretació i compliment que es puguin plantejar respecte dels convenis.
- g) El règim de modificació del conveni. A falta de regulació expressa la modificació del contingut del conveni requereix l'acord unànim dels signants.
- h) Termini de vigència del conveni tenint en compte les regles següents:
  - 1r Els convenis han de tenir una durada determinada, que no pot ser superior a quatre anys, llevat que normativament es prevegi un termini superior.

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

En el cas de convenis subscrits per l'Administració General de l'Estat o algun dels seus organismes públics i entitats de dret públic vinculats o dependents, aquesta pròrroga s'ha de comunicar al Registre electrònic estatal d'òrgans i instruments de cooperació al qual es refereix la disposició addicional setena.

### **Article 50. Tràmits preceptius per a la subscripció de convenis i els seus efectes.**

1. Sense perjudici de les especialitats que la legislació autonòmica pugui preveure, és necessari que el conveni s'acompanyi d'una memòria justificativa on s'analitzi la seva necessitat i oportunitat, el seu impacte econòmic i el caràcter no contractual de l'activitat en qüestió, així com el compliment del que preveu aquesta Llei.

2. Els convenis que subscriguin l'Administració General de l'Estat o els seus organismes públics i entitats de dret públic vinculats o dependents s'han d'acompanyar, a més, de:

- a) L'informe del seu servei jurídic. No cal sol·licitar aquest informe quan el conveni s'ajusti a un model normalitzat que prèviament hagi estat objecte d'un informe per part del servei jurídic que correspongui.
- b) Qualsevol altre informe preceptiu que estableixi la normativa aplicable.
- c) L'autorització prèvia del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques per a la seva signatura, modificació, pròrroga i resolució per acord mutu entre les parts.
- d) Quan els convenis plurianuals subscrits entre administracions públiques incloguin aportacions de fons per part de l'Estat per finançar actuacions que hagi d'executar exclusivament una altra Administració pública i l'Estat assumeixi, en l'àmbit de les seves competències, els compromisos enfront de tercers, l'aportació de l'Estat d'annualitats futures està condicionada a l'existència de crèdit en els pressupostos corresponents.
- e) Els convenis interadministratius subscrits amb les comunitats autònomes, els ha de remetre al Senat el Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques.

### **Article 51. Extinció dels convenis.**

1. Els convenis s'extingeixen pel compliment de les actuacions que en constitueixen l'objecte o perquè s'ha incorregut en causa de resolució.



2. Són causes de resolució:

- a) El transcurs del termini de vigència del conveni sense que se n'hagi acordat la pròrroga.
- b) L'acord unànim de tots els signants.
- c) L'incompliment de les obligacions i els compromisos assumits per part d'algun dels signants.

En aquest cas, qualsevol de les parts pot notificar a la part incomplidora un requeriment perquè compleixi en un termini determinat les obligacions o els compromisos que es consideren incomplerts. Aquest requeriment s'ha de comunicar al responsable del mecanisme de seguiment, vigilància i control de l'execució del conveni i a les altres parts signants.

Si, un cop transcorregut el termini indicat en el requeriment, l'incompliment persisteix, la part que el va adreçar ha de notificar a les parts signants la concurrència de la causa de resolució i el conveni s'entén resolt. La resolució del conveni per aquesta causa pot comportar la indemnització dels perjudicis causats si així s'ha previst.

- d) Per decisió judicial declaratòria de la nul·litat del conveni.
- e) Per qualsevol altra causa diferent de les anteriors prevista en el conveni o en altres lleis.

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

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

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

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

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

- b) Si és superior, la resta de parts del conveni, en el termini d'un mes des de l'aprovació de la liquidació, ha d'abonar a la part de què es tracta la

diferència que correspongui a cadascuna, amb el límit màxim de les quantitats que cadascuna s'hagi compromès a aportar en virtut del conveni. En cap cas les parts del conveni no tenen dret a exigir a la resta cap quantia que superi els límits màxims esmentats.

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

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

1. Dins dels tres mesos següents a la subscripció de qualsevol conveni els compromisos econòmics assumits del qual superin els 600.000 euros, aquests s'han de remetre electrònicament al Tribunal de Comptes o òrgan extern de fiscalització de la comunitat autònoma, segons correspongui.

2. També s'han de comunicar al Tribunal de Comptes o òrgan extern de fiscalització de la comunitat autònoma, segons correspongui, les modificacions, pròrrogues o variacions de terminis, alteració dels imports dels compromisos econòmics assumits i l'extinció dels convenis indicats.

3. El que disposen els apartats anteriors s'entén sense perjudici de les facultats del Tribunal de Comptes o, si s'escau, dels corresponents òrgans de fiscalització externs de les comunitats autònomes, per reclamar totes les dades, documents i antecedents que consideri pertinents en relació amb els contractes de qualsevol naturalesa i quantia.

## **TÍTOL I Administració General de l'Estat**

### **CAPÍTOL I Organització administrativa**

#### **Article 54. Principis i competències d'organització i funcionament de l'Administració General de l'Estat.**

1. L'Administració General de l'Estat actua i s'organitza d'acord amb els principis que estableix l'article 3, així com els de descentralització funcional i desconcentració funcional i territorial.

2. Les competències en matèria d'organització administrativa, règim de personal, procediments i inspecció de serveis, no atribuïdes específicament de conformitat amb una llei a cap altre òrgan de l'Administració General de l'Estat, ni al Govern, corresponen al Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques.

### **Article 55. Estructura de l'Administració General de l'Estat.**

1. L'organització de l'Administració General de l'Estat respon als principis de divisió funcional en departaments ministerials i de gestió territorial integrada en delegacions del Govern a les comunitats autònomes, llevat de les excepcions que preveu aquesta Llei.

2. L'Administració General de l'Estat comprèn:

- a) L'organització central, que integra els ministeris i els serveis comuns.
- b) L'organització territorial.
- c) L'Administració General de l'Estat a l'exterior.

3. En l'organització central són òrgans superiors i òrgans directius:

a) Òrgans superiors:

- 1r Els ministres.
- 2n Els secretaris d'Estat.

b) Òrgans directius:

- 1r Els subsecretaris i secretaris generals.
- 2n Els secretaris generals tècnics i directors generals.
- 3r Els subdirectors generals.

4. En l'organització territorial de l'Administració General de l'Estat són òrgans directius tant els delegats del Govern a les comunitats autònomes, que tenen rang de subsecretari, com els subdelegats del Govern a les províncies, els quals tenen nivell de subdirector general.

5. En l'Administració General de l'Estat a l'exterior són òrgans directius els ambaixadors i representants permanents davant d'organitzacions internacionals.

6. Els òrgans superiors i directius tenen, a més, la condició d'alt càrrec, excepte els subdirectors generals i assimilats, d'acord amb el que preveu la Llei 3/2015, de 30 de març, reguladora de l'exercici de l'alt càrrec de l'Administració General de l'Estat.

7. Tots els altres òrgans de l'Administració General de l'Estat es troben sota la dependència o direcció d'un òrgan superior o directiu.

8. Els estatuts dels organismes públics han de determinar els seus òrgans directius respectius.

9. Correspon als òrgans superiors establir els plans d'actuació de l'organització situada sota la seva responsabilitat i als òrgans directius el seu desplegament i execució.

10. Els ministres i secretaris d'Estat són nomenats d'acord amb el que estableixen la Llei 50/1997, de 27 de novembre, del Govern, i la Llei 3/2015, de 30 de març, reguladora de l'exercici de l'alt càrrec de l'Administració General de l'Estat.

11. Sense perjudici del que preveu la Llei 3/2015, de 30 de març, reguladora de l'exercici de l'alt càrrec de l'Administració General de l'Estat, els titulars dels òrgans superiors i directius són nomenats, atenent criteris de competència professional i experiència, en la forma establerta en aquesta Llei, i és aplicable a l'exercici de les seves funcions:

- a) La responsabilitat professional, personal i directa per la gestió desenvolupada.
- b) La subjecció al control i avaluació de la gestió per part de l'òrgan superior o directiu competent, sense perjudici del control establert per la Llei general pressupostària.

### **Article 56. Elements organitzatius bàsics.**

1. Les unitats administratives són els elements organitzatius bàsics de les estructures orgàniques. Les unitats comprenen llocs de treball o dotacions de plantilla vinculats funcionalment per raó de les seves comeses i orgànicament per una prefectura comuna. Hi poden haver unitats administratives complexes, que agrupin dues o més unitats menors.

2. Els caps de les unitats administratives són responsables del funcionament correcte de la unitat i de l'execució adequada de les tasques que té assignades.

3. Les unitats administratives s'estableixen mitjançant les relacions de llocs de treball, que s'han d'aprovar d'acord amb la seva regulació específica, i s'integren en un òrgan determinat.

## **CAPÍTOL II**

### **Els ministeris i la seva estructura interna**

#### **Article 57. Els ministeris.**

1. L'Administració General de l'Estat s'organitza en presidència del Govern i en ministeris, cadascun dels quals comprèn un o diversos sectors funcionalment homogenis d'activitat administrativa.

2. L'organització en departaments ministerials no obsta a l'existència d'òrgans superiors o directius o organismes públics no integrats o dependents, respectivament, en l'estructura general del Ministeri que amb caràcter excepcional s'adscriuin directament al ministre.

3. La determinació del nombre, la denominació i l'àmbit de competència respecte dels ministeris i les secretaries d'Estat s'estableixen mitjançant un reial decret del president del Govern.

#### **Article 58. Organització interna dels ministeris.**

1. En els ministeris hi poden haver secretaries d'Estat, i secretaries generals, per a la gestió d'un sector d'activitat administrativa. D'aquestes en depenen jeràrquicament els òrgans directius que se'ls adscriu.

2. Els ministeris han de disposar, en tot cas, d'una subsecretaria, i dependent d'aquesta una secretaria general tècnica, per a la gestió dels serveis comuns que preveu aquest títol.

3. Les direccions generals són els òrgans de gestió d'una o diverses àrees funcionalment homogènies.

4. Les direccions generals s'organitzen en subdireccions generals per a la distribució de les competències encomanades a aquelles, la realització de les activitats que els són pròpies i l'assignació d'objectius i responsabilitats. Sense perjudici d'això, es poden adscriure directament subdireccions generals a altres òrgans directius de nivell més alt o a òrgans superiors del ministeri.

#### **Article 59. Creació, modificació i supressió d'òrgans i unitats administratives.**

1. Les subsecretaries, les secretaries generals, les secretaries generals tècniques, les direccions generals, les subdireccions generals, i òrgans similars als anteriors, es creen, es modifiquen i se suprimeixen per mitjà d'un reial decret del Consell de Ministres, a iniciativa del ministre interessat i a proposta del ministre d'Hisenda i Administracions Públiques.

2. Els òrgans de nivell inferior a subdirecció general es creen, es modifiquen i se suprimeixen per mitjà d'una ordre del ministre respecte, amb l'autorització prèvia del ministre d'Hisenda i Administracions Públiques.

3. Les unitats que no tinguin la consideració d'òrgans es creen, es modifiquen i se suprimeixen a través de les relacions de llocs de treball.

#### **Article 60. Ordenació jeràrquica dels òrgans ministerials.**

1. Els ministres són els caps superiors del Departament i superiors jeràrquics directes dels secretaris d'Estat i subsecretaris.

2. Els òrgans directius depenen d'algun dels anteriors i s'ordenen jeràrquicament entre si de la manera següent: subsecretari, director general i subdirector general.

Els secretaris generals tenen categoria de subsecretari i els secretaris generals tècnics tenen categoria de director general.

## **Article 61. Els ministres.**

Els ministres, com a titulars del departament sobre el qual exerceixen la seva competència, dirigeixen els sectors d'activitat administrativa integrats en el seu ministeri, i assumeixen la responsabilitat inherent a la direcció esmentada. Amb aquesta finalitat, els corresponen les funcions següents:

- a) Exercir la potestat reglamentària en les matèries pròpies del seu departament.
- b) Fixar els objectius del ministeri, aprovar-ne els plans d'actuació i assignar els recursos necessaris per a la seva execució, dins dels límits de les dotacions pressupostàries corresponents.
- c) Aprovar les propostes dels estats de despeses del ministeri, i dels pressupostos dels organismes públics dependents i remetre-les al Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques.
- d) Determinar i, si s'escau, proposar l'organització interna del seu ministeri, d'acord amb les competències que li atribueix aquesta Llei.
- e) Avaluar la realització dels plans d'actuació del ministeri per part dels òrgans superiors i òrgans directius i exercir el control d'eficàcia respecte de l'actuació dels òrgans esmentats i dels organismes públics dependents, sense perjudici del que disposa la Llei 47/2003, de 26 de novembre, general pressupostària.
- f) Nomenar i separar els titulars dels òrgans directius del ministeri i dels organismes públics o entitats de dret públic que en depenen, quan la competència no estigui atribuïda al Consell de Ministres, a un altre òrgan o al mateix organisme, així com elevar a aquell les propostes de nomenaments que li estiguin reservades d'òrgans directius del ministeri i dels organismes públics que en depenen.
- g) Autoritzar les comissions de servei amb dret a indemnització per una quantia exacta per a alts càrrecs dependents del ministre.
- h) Mantenir les relacions amb les comunitats autònomes i convocar les conferències sectorials i els òrgans de cooperació en l'àmbit de les competències atribuïdes al seu departament.
- i) Dirigir l'actuació dels titulars dels òrgans superiors i directius del ministeri, impartir-los instruccions concretes i delegar-los competències pròpies.
- j) Revisar d'ofici els actes administratius i resoldre els conflictes d'atribucions quan els correspongui, així com plantejar els que escaiguin amb altres ministeris.
- k) Subscriure, en l'àmbit de la seva competència, contractes i convenis, sense perjudici de l'autorització del Consell de Ministres quan sigui preceptiva.
- l) Administrar els crèdits per a despeses dels pressupostos del ministeri, aprovar i comprometre les despeses que no siguin de la competència del Consell de Ministres, aprovar les modificacions pressupostàries que

siguin de la seva competència, reconèixer les obligacions econòmiques i proposar-ne el pagament en el marc del pla de disposició de fons del Tresor Públic, així com fixar els límits per sota dels quals aquestes competències corresponen, en el seu àmbit respectiu, als secretaris d'Estat i subsecretari del departament. Correspon al ministre elevar al Consell de Ministres, per a la seva aprovació, les modificacions pressupostàries que siguin de la seva competència.

- m) Decidir la representació del ministeri en els òrgans col·legiats o grups de treball en què no estigui prèviament determinat el titular de l'òrgan superior o directiu que hagi de representar el departament.
- n) Remetre al seu departament la documentació necessària per a l'elaboració del Compte General de l'Estat, en els termes que preveu la Llei 47/2003, 26 de novembre.
- ñ) Resoldre els recursos administratius i declarar la lesivitat dels actes administratius quan els correspongui.
- o) Atorgar premis i recompenses propis del departament i proposar les que correspongui segons les seves normes reguladores.
- p) Concedir subvencions i ajudes amb càrrec als crèdits de despesa propis del departament, així com fixar els límits per sota dels quals poden ser atorgades pels secretaris d'Estat o el subsecretari del departament.
- q) Proposar i executar, en l'àmbit de la seva competència, els plans d'ocupació del departament i dels organismes públics que en depenen.
- r) Modificar les relacions de llocs de treball en els casos en què aquesta competència estigui delegada en el mateix departament o proposar al Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques les que siguin de competència d'aquest últim.
- s) Imposar la sanció de separació del servei per faltes molt greus.
- t) Exercir totes les altres competències que els atribueixin les lleis, les normes d'organització i funcionament del Govern i qualsevol altra disposició.

## **Article 62. Els secretaris d'Estat.**

1. Els secretaris d'Estat són directament responsables de l'execució de l'acció del Govern en un sector d'activitat específica.

Així mateix, poden tenir per delegació expressa dels seus ministres respectius la representació d'aquests en matèries pròpies de la seva competència, incloses aquelles amb projecció internacional, sense perjudici, en tot cas, de les normes que regeixen les relacions d'Espanya amb altres estats i amb les organitzacions internacionals.

2. Els secretaris d'Estat dirigeixen i coordinen les secretaries i les direccions generals situades sota la seva dependència, i responen davant el ministre

de l'execució dels objectius fixats per a la Secretaria d'Estat. Amb aquesta finalitat els correspon:

- a) Exercir les competències sobre el sector d'activitat administrativa assignat que els atribueixi la norma de creació de l'òrgan o que els delegui el ministre i exercir les relacions externes de la Secretaria d'Estat, excepte en els casos legalment reservats al ministre.
- b) Exercir les competències inherents a la seva responsabilitat de direcció i, en particular, impulsar la consecució dels objectius i l'execució dels projectes de la seva organització, controlant-ne el compliment, supervisant l'activitat dels òrgans directius adscrits i impartint instruccions als seus titulars.
- c) Nomenar i separar els subdirectors generals de la Secretaria d'Estat.
- d) Mantenir les relacions amb els òrgans de les comunitats autònomes competents per raó de la matèria.
- e) L'autorització prèvia per contractar els organismes autònoms adscrits a la Secretaria d'Estat, per sobre d'una quantia determinada, segons el que preveu la disposició transitòria tercera del Reial decret legislatiu 3/2011, de 14 de novembre pel qual s'aprova el text refós de la Llei de contractes del sector públic.
- f) Autoritzar les comissions de servei amb dret a indemnització per una quantia exacta per als alts càrrecs dependents de la Secretaria d'Estat.
- g) Subscriure contractes relatius a afers de la seva secretaria d'Estat i els convenis no reservats al ministre del qual depenguin, sense perjudici de l'autorització corresponent quan sigui preceptiva.
- h) Concedir subvencions i ajudes amb càrrec als crèdits de despesa propis de la Secretaria d'Estat, amb els límits establerts pel titular del departament.
- i) Resoldre els recursos que s'interposin contra les resolucions dels òrgans directius que depenguin directament d'ell i els actes del qual no exhaureixin la via administrativa, així com els conflictes d'atribucions que se suscitin entre els òrgans esmentats.
- j) Administrar els crèdits per a despeses dels pressupostos del ministeri per la seva matèria propis de la Secretaria d'Estat, aprovar-ne les modificacions pressupostàries, aprovar i comprometre les despeses amb càrrec a aquells crèdits i reconèixer les obligacions econòmiques i proposar-ne el pagament en el marc del pla de disposició de fons del Tresor Públic. Tot això dins de la quantia que, si s'escau, estableixi el ministre a aquest efecte i sempre que els actes referits no siguin competència del Consell de Ministres.
- k) Qualsevol altres competències que els atribueixi la legislació en vigor.



### **Article 63. Els subsecretaris.**

1. Els subsecretaris tenen la representació ordinària del ministeri, dirigeixen els serveis comuns, exerceixen les competències corresponents als serveis comuns esmentats i, en tot cas, les següents:

- a) Donar suport als òrgans superiors en la planificació de l'activitat del ministeri, a través de l'assessorament tècnic corresponent.
- b) Assistir el ministre en el control d'eficàcia del ministeri i els seus organismes públics.
- c) Establir els programes d'inspecció dels serveis del ministeri, així com determinar les actuacions precises per a la millora dels sistemes de planificació, direcció i organització i per a la racionalització i simplificació dels procediments i mètodes de treball, en el marc definit pel Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques.
- d) Proposar les mesures d'organització del ministeri i dirigir el funcionament dels serveis comuns a través de les instruccions o ordres de servei corresponents.
- e) Assistir els òrgans superiors en matèria de relacions de llocs de treball, plans d'ocupació i política de directius del ministeri i els seus organismes públics, així com en l'elaboració, execució i seguiment dels pressupostos i la planificació dels sistemes d'informació i comunicació.
- f) Exercir la direcció superior de tot el personal del departament.
- g) Responsabilitzar-se de l'assessorament jurídic al ministre en l'exercici de les funcions que a aquest li corresponen i, en particular, en l'exercici de la seva potestat normativa i en la producció dels actes administratius de la competència d'aquell, així com als altres òrgans del ministeri.  
En els mateixos termes del paràgraf anterior, informar sobre les propostes o els projectes de normes i actes d'altres ministeris, quan escaigui per reglament.

A aquests efectes, el subsecretari és responsable de coordinar les actuacions corresponents dins del ministeri i en relació amb els altres ministeris que hagin d'intervenir en el procediment.

- h) Exercir les facultats de direcció, impuls i supervisió de la secretaria general tècnica i la resta d'òrgans directius que en depenguin directament.
- i) Administrar els crèdits per a despeses dels pressupostos del ministeri per la seva matèria propis de la subsecretaria, aprovar-ne les modificacions pressupostàries, aprovar i comprometre les despeses amb càrrec a aquells crèdits i reconèixer les obligacions econòmiques i proposar-ne el pagament en el marc del pla de disposició de fons del Tresor Públic. Tot això dins de la quantia que, si s'escau, estableixi el ministre a aquest efecte i sempre que els actes referits no siguin competència del Consell de Ministres.

- j) Concedir subvencions i ajudes amb càrrec als crèdits de despesa propis del ministeri amb els límits establerts pel titular del departament.
- k) Sol·licitar al Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques l'afectació o l'arrendament dels immobles necessaris per al compliment dels fins dels serveis a càrrec del departament.
- l) Nomenar i cessar els subdirectors i assimilats dependents de la subsecretaria, la resta de personal de lliure designació i el personal eventual del departament.
- m) Convocar i resoldre proves selectives de personal funcionari i laboral.
- n) Convocar i resoldre els concursos de personal funcionari.
- ñ) Exercir la potestat disciplinària del personal del departament per faltes greus o molt greus, llevat de la separació del servei.
- o) Adoptar i impulsar, sota la direcció del ministre, les mesures tendents a la gestió centralitzada de recursos humans i mitjans materials en l'àmbit del seu departament ministerial.
- p) Autoritzar les comissions de servei amb dret a indemnització per una quantia exacta per a alts càrrecs dependents del subsecretari.
- q) Qualsevol altres que siguin inherents als serveis comuns del ministeri i a la seva representació ordinària i les que els atribueixin la legislació en vigor.

2. La subsecretaria del Ministeri de la Presidència, en coordinació amb la Secretaria General de la Presidència del Govern, ha d'exercir les competències pròpies dels serveis comuns dels departaments en relació amb l'àrea de la presidència del Govern.

3. Els subsecretaris han de ser nomenats i separats per mitjà d'un reial decret del Consell de Ministres a proposta del titular del ministeri.

Els nomenaments s'han d'efectuar entre funcionaris de carrera de l'Estat, de les comunitats autònomes o de les entitats locals, pertanyents al subgrup A1, a què es refereix l'article 76 de la Llei 7/2007, de 12 d'abril, de l'Estatut bàsic de l'empleat públic. En tot cas, han de reunir els requisits d'idoneïtat que estableix la Llei 3/2015, de 30 de març, reguladora de l'exercici de l'alt càrrec de l'Administració General de l'Estat.

#### **Article 64. Els secretaris generals.**

1. Quan les normes que regulen l'estructura d'un Ministeri prevegin l'existència d'un secretari general, han de determinar les competències que li corresponguin sobre un sector d'activitat administrativa determinat.

2. Els secretaris generals exerceixen les competències inherents a la seva responsabilitat de direcció sobre els òrgans dependents, previstes a l'article 62.2.b), així com totes les que els assigni expressament el reial decret d'estructura del ministeri.

3. Els secretaris generals, amb categoria de subsecretari, han de ser nomenats i separats per mitjà d'un reial decret del Consell de Ministres, a proposta del titular del ministeri o del president del Govern.

Els nomenaments s'han d'efectuar entre persones amb qualificació i experiència en l'exercici de llocs de responsabilitat en la gestió pública o privada. En tot cas, han de reunir els requisits d'idoneïtat que estableix la Llei 3/2015, de 30 de març, reguladora de l'exercici de l'alt càrrec de l'Administració General de l'Estat.

### **Article 65. Els secretaris generals tècnics.**

1. Els secretaris generals tècnics, sota la immediata dependència del subsecretari, han de tenir les competències sobre serveis comuns que els atribueixi el reial decret d'estructura del departament i, en tot cas, les relatives a producció normativa, assistència jurídica i publicacions.

2. Els secretaris generals tècnics tenen a tots els efectes la categoria de director general i exerceixen sobre els seus òrgans dependents les facultats que atribueix a l'òrgan esmentat l'article següent.

3. Els secretaris generals tècnics són nomenats i separats pel reial decret del Consell de Ministres a proposta del titular del ministeri.

Els nomenaments s'han d'efectuar entre funcionaris de carrera de l'Estat, de les comunitats autònomes o de les entitats locals, pertanyents al subgrup A1, a què es refereix l'article 76 de la Llei 7/2007, de 12 d'abril. En tot cas, han de reunir els requisits d'idoneïtat que estableix la Llei 3/2015, de 30 de març, reguladora de l'exercici d'alt càrrec de l'Administració General de l'Estat.

### **Article 66. Els directors generals.**

1. Els directors generals són els titulars dels òrgans directius encarregats de la gestió d'una o diverses àrees funcionalment homogènies del ministeri. A aquest efecte, els correspon:

- a) Proposar els projectes de la seva direcció general per assolir els objectius establerts pel ministre, dirigir-ne l'execució i controlar-ne el compliment adequat.
- b) Exercir les competències atribuïdes a la direcció general i les que li siguin desconcentrades o delegades.
- c) Proposar, en els casos restants, al ministre o al titular de l'òrgan del qual depengui, la resolució que consideri procedent sobre els afers que afecten l'òrgan directiu.
- d) Impulsar i supervisar les activitats que formen part de la gestió ordinària de l'òrgan directiu i vetllar pel bon funcionament dels òrgans i les unitats dependents i del personal que hi està integrat.
- e) Les altres atribucions que li confereixen les lleis i els reglaments.

2. Els directors generals són nomenats i separats per mitjà d'un reial decret del Consell de Ministres, a proposta del titular del departament o del president del Govern.

Els nomenaments s'han d'efectuar entre funcionaris de carrera de l'Estat, de les comunitats autònomes o de les entitats locals, pertanyents al subgrup A1, a què es refereix l'article 76 de la Llei 7/2007, de 12 d'abril, llevat que el reial decret d'estructura permeti que, tenint en compte les característiques específiques de les funcions de la direcció general, el seu titular no reuneixi la condició esmentada de funcionari, i s'ha de motivar mitjançant una memòria raonada la concurrència de les característiques especials que justifiquin aquesta circumstància excepcional. En tot cas, han de reunir els requisits d'idoneïtat que estableix la Llei 3/2015, de 30 de març, reguladora de l'exercici de l'alt càrrec de l'Administració General de l'Estat.

#### **Article 67. Els subdirectors generals.**

1. Els subdirectors generals són els responsables immediats, sota la supervisió del director general o del titular de l'òrgan del qual depenguin, de l'execució d'aquells projectes, objectius o activitats que els siguin assignats, així com de la gestió ordinària dels afers de la competència de la subdirecció general.

2. Els subdirectors generals han de ser nomenats, respectant els principis d'igualtat, mèrit i capacitat, i han de ser cessats pel ministre, secretari d'Estat o subsecretari del qual depenguin.

Els nomenaments s'han d'efectuar entre funcionaris de carrera de l'Estat, o d'altres administracions, quan així ho prevegin les normes aplicables, pertanyents al subgrup A1, a què es refereix l'article 76 de la Llei 7/2007, de 12 d'abril.

#### **Article 68. Regles generals sobre els serveis comuns dels ministeris.**

1. Els òrgans directius encarregats dels serveis comuns presten als òrgans superiors i directius de la resta del ministeri l'assistència precisa per al compliment més eficaç de les seves cometes i, en particular, la utilització eficient dels mitjans i recursos materials, econòmics i personals que tinguin assignats.

Correspon als serveis comuns l'assessorament, el suport tècnic i, si s'escau, la gestió directa en relació amb les funcions de planificació, programació i pressupostació, cooperació internacional, acció a l'exterior, organització i recursos humans, sistemes d'informació i comunicació, producció normativa, assistència jurídica, gestió financera, gestió de mitjans materials i serveis auxiliars, seguiment, control i inspecció de serveis, estadística per a fins estatals i publicacions.

2. Els serveis comuns funcionen en cada departament d'acord amb les disposicions i directrius adoptades pels ministeris amb competència sobre

les esmentades funcions comunes en l'Administració General de l'Estat. Tot això, sense perjudici que determinats òrgans amb competència sobre alguns serveis comuns segueixin depenent funcionalment o jeràrquicament d'algun dels ministeris referits.

3. Mitjançant un reial decret es pot preveure la gestió compartida d'alguns dels serveis comuns que es pot realitzar de les maneres següents:

- a) Mitjançant la seva coordinació directa per part del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques o un organisme autònom que hi estigui vinculat o en depengui, que han de prestar alguns d'aquests serveis comuns a altres ministeris.
- b) Mitjançant la seva coordinació directa per part de la subsecretaria de cada ministeri o d'un organisme autònom vinculat o dependent d'aquesta que presti alguns d'aquests serveis comuns a tot el ministeri. El reial decret que determini la gestió compartida d'alguns dels serveis comuns ha de concretar el règim de dependència orgànica i funcional del personal que estigui prestant el servei respecteiu en cada unitat.

## **CAPÍTOL III**

### **Òrgans territorials**

#### **Secció 1a**

#### **L'organització territorial de l'Administració General de l'Estat**

#### **Article 69. *Les delegacions i les subdelegacions del Govern.***

1. Hi ha d'haver una delegació del Govern a cadascuna de les comunitats autònomes.

2. Les delegacions del Govern han de tenir la seva seu a la localitat on radiqui el consell de govern de la comunitat autònoma, llevat que el Consell de Ministres acordi ubicar-la en una altra de diferent i sense perjudici del que disposi expressament l'Estatut d'autonomia.

3. Les delegacions del Govern estan adscrites orgànicament al Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques.

4. A cadascuna de les províncies de les comunitats autònomes pluriprovincials hi ha d'haver un subdelegat del Govern, que està sota la immediata dependència del delegat del Govern.

Es poden crear per mitjà d'un reial decret subdelegacions del Govern a les comunitats autònomes uniprovincials, quan circumstàncies com ara la població del territori, el volum de gestió o les seves singularitats geogràfiques, socials o econòmiques així ho justifiquin.

### **Article 70. Els directors insulars de l'Administració General de l'Estat.**

S'han de determinar per reglament les illes en les quals hi ha d'haver un director insular de l'Administració General de l'Estat, amb el nivell que es determini en la relació de llocs de treball. Han de ser nomenats pel delegat del Govern mitjançant el procediment de lliure designació entre funcionaris de carrera de l'Estat, de les comunitats autònomes o de les entitats locals, pertanyents a cossos o escales classificats com a subgrup A1.

Els directors insulars depenen jeràrquicament del delegat del Govern a la comunitat autònoma o del subdelegat del Govern a la província, quan aquest càrrec existeixi, i han d'exercir, en el seu àmbit territorial, les competències atribuïdes per aquesta Llei als subdelegats del Govern a les províncies.

### **Article 71. Els serveis territorials.**

1. Els serveis territorials de l'Administració General de l'Estat a la comunitat autònoma s'han d'organitzar atenent el millor compliment dels seus fins, en serveis integrats i no integrats en les delegacions del Govern.

2. L'organització dels serveis territorials no integrats en les delegacions del Govern s'ha d'establir mitjançant un reial decret a proposta conjunta del titular del ministeri del qual depenguin i del titular del ministeri que tingui atribuïda la competència per a la racionalització, anàlisi i avaluació de les estructures organitzatives de l'Administració General de l'Estat i els seus organismes públics, quan prevegi unitats amb nivell de subdirecció general o equivalents, o per mitjà d'una ordre conjunta quan afecti òrgans inferiors.

3. Els serveis territorials no integrats depenen de l'òrgan central competent sobre el sector d'activitat en què aquells actuen, el qual els ha de fixar els objectius concrets d'actuació i ha de controlar-ne l'execució, així com el funcionament dels serveis.

4. Els serveis territorials integrats depenen del delegat del Govern o, si s'escau, subdelegat del Govern, a través de la secretaria general, i han d'actuar d'acord amb les instruccions tècniques i els criteris operatius establerts pel ministeri competent per raó de la matèria.

## **Secció 2a**

### **Els delegats del Govern a les comunitats autònomes**

#### **Article 72. Els delegats del Govern a les comunitats autònomes.**

1. Els delegats del Govern representen el Govern de la nació al territori de la comunitat autònoma respectiva, sense perjudici de la representació ordinària de l'Estat a les comunitats autònomes a través dels seus presidents respectius.

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

3. Els delegats del Govern són òrgans directius amb rang de subsecretari que depenen orgànicament del president del Govern i funcionalment del ministeri competent per raó de la matèria.

4. Els delegats del Govern han de ser nomenats i separats per mitjà d'un reial decret del Consell de Ministres, a proposta del president del Govern. El seu nomenament ha d'atendre criteris de competència professional i experiència. En tot cas, ha de reunir els requisits d'idoneïtat que estableix la Llei 3/2015, de 30 de març, reguladora de l'exercici de l'alt càrrec de l'Administració General de l'Estat.

5. En cas d'absència, vacant o malaltia del titular de la delegació del Govern, l'ha de suplir el subdelegat del Govern que el delegat designi i, si no n'hi ha, el de la província en què tingui la seu. A les comunitats autònomes uniprovincials en les quals no hi hagi subdelegat la suplència correspon al secretari general.

### **Article 73. Competències dels delegats del Govern a les comunitats autònomes.**

1. Els delegats del Govern a les comunitats autònomes són els titulars de les delegacions del Govern corresponents i tenen, en els termes que estableix aquest capítol, les competències següents:

a) Direcció i coordinació de l'Administració General de l'Estat i els seus organismes públics:

1r Impulsar, coordinar i supervisar amb caràcter general la seva activitat en el territori de la comunitat autònoma, i, quan es tracti de serveis integrats, dirigir-la, directament o a través dels subdelegats del govern, d'acord amb els objectius i, si s'escau, instruccions dels òrgans superiors dels ministeris respectius.

2n Nomenar els subdelegats del Govern a les províncies del seu àmbit d'actuació i, si s'escau, els directors insulars, i, com a superior jeràrquic, dirigir-ne i coordinar-ne l'activitat.

3r Informar, amb caràcter preceptiu, sobre les propostes de nomenament dels titulars d'òrgans territorials de l'Administració General de l'Estat i els organismes públics estatals d'àmbit autonòmic i provincial en la delegació del Govern.

b) Informació de l'acció del Govern i informació als ciutadans:

1r Coordinar la informació sobre els programes i activitats del Govern i l'Administració General de l'Estat i els seus organismes públics a la comunitat autònoma.

- 2n Promoure la col·laboració amb la resta d'administracions públiques en matèria d'informació al ciutadà.
- 3r Rebre informació dels diferents ministeris dels plans i programes que hagin d'executar els seus respectius serveis territorials i organismes públics en el seu àmbit territorial.
- 4t Elevar al Govern, amb caràcter anual, a través del titular del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques, un informe sobre el funcionament dels serveis públics estatals en l'àmbit autonòmic.
- c) Coordinació i col·laboració amb altres administracions públiques:
- 1r Comunicar i rebre tota la informació que requereixin el Govern i l'òrgan de govern de la comunitat autònoma. També ha d'exercir aquestes funcions amb les entitats locals en el seu àmbit territorial, a través dels seus presidents respectius.
- 2n Mantenir les necessàries relacions de coordinació i cooperació de l'Administració General de l'Estat i els seus organismes públics amb la de la comunitat autònoma i amb les entitats locals corresponents. Amb aquesta finalitat, ha de promoure l'establiment de convenis amb la comunitat autònoma i amb les entitats locals, en particular, en relació amb els programes de finançament estatal, i ha de participar en el seguiment de la seva execució i compliment.
- 3r Participar en les comissions mixtes de transferències i en les comissions bilaterals de cooperació, així com en altres òrgans de cooperació de naturalesa similar quan es determini.
- d) Control de legalitat:
- 1r Resoldre els recursos en via administrativa interposats contra les resolucions i els actes dictats pels òrgans de la delegació, amb l'informe previ, en tot cas, del Ministeri competent per raó de la matèria.
- Les impugnacions de resolucions i actes del delegat del Govern susceptibles de recurs administratiu i que no posin fi a la via administrativa han de ser resoltes pels òrgans corresponents del ministeri competent per raó de la matèria.
- Les reclamacions per responsabilitat patrimonial de les administracions públiques les ha de tramitar el ministeri competent per raó de la matèria i les ha de resoldre el titular del departament esmentat.
- 2n Suspènre l'execució dels actes impugnats dictats pels òrgans de la delegació del Govern, quan li correspongui resoldre el recurs, d'acord amb l'article 117.2 de la Llei del procediment administratiu comú de les administracions públiques, i proposar la suspensió en els casos restants, així com respecte dels actes impugnats dictats pels serveis no integrats en la delegació del Govern.



3r Vetllar pel compliment de les competències atribuïdes constitucionalment a l'Estat i per l'aplicació correcta de la seva normativa, promovent o interposant, segons correspongui, conflictes de jurisdicció, conflictes d'atribucions, recursos i altres accions legalment procedents.

e) Polítiques públiques:

1r Formular als ministeris competents, en cada cas, les propostes que consideri convenients sobre els objectius continguts en els plans i programes que hagin d'executar els serveis territorials i els dels organismes públics, i informar, regularment i periòdicament, els ministeris competents sobre la gestió dels seus serveis territorials.

2n Proposar davant el ministre d'Hisenda i Administracions Públiques les mesures precises per evitar la duplictat d'estructures administratives, tant en la mateixa Administració General de l'Estat com amb altres administracions públiques, de conformitat amb els principis d'eficàcia i eficiència.

3r Proposar al Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques mesures per incloure en els plans de recursos humans de l'Administració General de l'Estat.

4t Informar sobre les mesures d'optimització de recursos humans i materials en el seu àmbit territorial, especialment les que afectin més d'un departament. En particular, correspon als delegats del Govern, en els termes que estableix la Llei 33/2003, de 3 de novembre, del patrimoni de les administracions públiques, la coordinació de la utilització dels edificis d'ús administratiu per part de l'organització territorial de l'Administració General de l'Estat i dels organismes públics que en depenen en el seu àmbit territorial, d'acord amb les directrius establertes pel Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques i la Direcció General del Patrimoni de l'Estat.

2. Així mateix, els delegats del Govern han d'exercir la potestat sancionadora, expropiatòria i qualssevol altres que els confereixin les normes o que els siguin desconcentrades o delegades.

3. Correspon als delegats del Govern protegir el lliure exercici dels drets i llibertats i garantir la seguretat ciutadana, a través dels subdelegats del Govern i de les forces i cossos de seguretat de l'Estat, la direcció dels quals correspon al delegat del Govern, qui exerceix les competències de l'Estat en aquesta matèria sota la dependència funcional del Ministeri de l'Interior.

4. En relació amb els serveis territorials, els delegats del Govern, per a l'exercici de les competències recollides en aquest article, poden sol·licitar als titulars dels serveis esmentats tota la informació relativa a la seva activitat, estructures organitzatives, recursos humans, inventaris de béns mobles i immobles o a qualsevol altra matèria o afer que considerin oportú per tal de garantir una gestió coordinada i eficaç dels serveis estatals al territori.

## Secció 3a

### Els subdelegats del Govern a les províncies

#### **Article 74. Els subdelegats del Govern a les províncies.**

A cada província, i sota la dependència immediata del delegat del Govern a la comunitat autònoma respectiva, hi ha d'haver un subdelegat del Govern, amb nivell de subdirector general, que ha de ser nomenat per aquell mitjançant el procediment de lliure designació entre funcionaris de carrera de l'Estat, de les comunitats autònomes o de les entitats locals, pertanyents a cossos o escales classificats com a subgrup A1.

A les comunitats autònomes uniprovincials en què no hi hagi subdelegat, el delegat del Govern ha d'assumir les competències que aquesta Llei atribueix als subdelegats del Govern a les províncies.

#### **Article 75. Competències dels subdelegats del Govern a les províncies.**

Als subdelegats del Govern els correspon:

- a) Exercir les funcions de comunicació, col·laboració i cooperació amb la comunitat autònoma respectiva i amb les entitats locals i, en particular, informar sobre la incidència en el territori dels programes de finançament estatal. En concret els correspon:
  - 1r Mantenir les relacions necessàries de cooperació i coordinació de l'Administració General de l'Estat i els seus organismes públics amb la de la comunitat autònoma i amb les entitats locals corresponents en l'àmbit de la província.
  - 2n Comunicar i rebre tota la informació que requereixin el Govern i l'òrgan de govern de la comunitat autònoma. També ha d'exercir aquestes funcions amb les entitats locals en el seu àmbit territorial, a través dels seus presidents respectius.
- b) Protegir el lliure exercici dels drets i les llibertats, garantint la seguretat ciutadana, tot això dins de les competències estatals en la matèria. A aquests efectes, ha de dirigir les forces i cossos de seguretat de l'Estat a la província.
- c) Dirigir i coordinar la protecció civil en l'àmbit de la província.
- d) Dirigir, si s'escau, els serveis integrats de l'Administració General de l'Estat, d'acord amb les instruccions del delegat del Govern i dels ministeris corresponents; i impulsar, supervisar i inspeccionar els serveis no integrats.
- e) Coordinar la utilització dels mitjans materials i, en particular, dels edificis administratius en l'àmbit territorial de la seva competència.
- f) Exercir la potestat sancionadora i qualsevol altra que els confereixi les normes o que els sigui desconcentrada o delegada.

## Secció 4a

### L'estructura de les delegacions del govern

#### **Article 76. Estructura de les delegacions i subdelegacions del Govern.**

1. L'estructura de les delegacions i subdelegacions del Govern s'ha de fixar per mitjà d'un reial decret del Consell de Ministres, a proposta del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques, per raó de la dependència orgànica de les delegacions del Govern, i han de disposar, en tot cas, d'una secretaria general, dependent dels delegats o, si s'escau, dels subdelegats del Govern, com a òrgan de gestió dels serveis comuns, i de la qual han de dependre els diferents serveis que hi estan integrats, així com aquells altres serveis i unitats que es determini en la relació de llocs de treball.

2. La integració de nous serveis territorials o la desintegració de serveis territorials ja integrats en les delegacions del Govern, s'ha de portar a terme mitjançant un reial decret de Consell de Ministres, a proposta del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques, per raó de la dependència orgànica de les delegacions del Govern, i del ministeri competent de l'àrea d'activitat.

#### **Article 77. Assistència jurídica i control economicofinançer de les delegacions i subdelegacions del Govern.**

L'assistència jurídica i les funcions d'intervenció i control economicofinançer en relació amb les delegacions i subdelegacions del Govern les ha d'exercir l'Advocacia de l'Estat i la Intervenció General de l'Administració de l'Estat, respectivament, d'acord amb la seva normativa específica.

## Secció 5a

### Òrgans col·legiats

#### **Article 78. La Comissió interministerial de coordinació de l'Administració perifèrica de l'Estat.**

1. La Comissió interministerial de coordinació de l'Administració perifèrica de l'Estat és un òrgan col·legiat, adscrit al Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques.

2. La Comissió interministerial de coordinació de l'Administració perifèrica de l'Estat s'encarrega de coordinar l'actuació de l'Administració perifèrica de l'Estat amb els diferents departaments ministerials.

3. Mitjançant un reial decret es regulen les seves atribucions, composició i funcionament.

**Article 79. Els òrgans col·legiats d'assistència al delegat i al subdelegat del Govern.**

1. A cadascuna de les comunitats autònomes pluriprovincials hi ha d'haver una comissió territorial d'assistència al delegat del Govern, amb les característiques següents:

- a) Ha d'estar presidida pel delegat del Govern a la comunitat autònoma i ha d'estar integrada pels subdelegats del Govern a les províncies compreses en el seu territori.
- b) A les seves sessions hi han d'assistir els titulars dels òrgans i serveis territorials, tant integrats com no integrats, que el delegat del Govern consideri oportú.

c) Aquesta comissió ha d'exercir, en tot cas, les funcions següents:

1r Coordinar les actuacions que s'hagin d'executar de manera homogènia en l'àmbit de la comunitat autònoma, per assegurar el compliment dels objectius generals fixats pel Govern als serveis territorials.

2n Homogeneïtzar el desenvolupament de les polítiques públiques en el seu àmbit territorial, a través de l'establiment de criteris comuns d'actuació que han de ser compatibles amb les instruccions i els objectius dels departaments ministerials respectius.

3r Assessorar el delegat del Govern a la comunitat autònoma en l'elaboració de les propostes de simplificació administrativa i racionalització en la utilització dels recursos.

4t Qualsevol altra que segons el parer del delegat del Govern a la comunitat autònoma sigui adequada per tal que la Comissió territorial compleixi la finalitat de suport i assessorament en l'exercici de les competències que aquesta Llei li assigna.

2. A les comunitats autònomes uniprovincials hi ha d'haver una comissió d'assistència al delegat del Govern, presidida per ell mateix i integrada pel secretari general i els titulars dels òrgans i serveis territorials, tant integrats com no integrats, que el delegat del Govern consideri oportú, amb les funcions que assenyala l'apartat anterior.

3. A cada subdelegació del Govern hi ha d'haver una comissió d'assistència al subdelegat del Govern presidida per ell mateix i integrada pel secretari general i els titulars dels òrgans i serveis territorials, tant integrats com no integrats, que el subdelegat del Govern consideri oportú, amb les funcions que assenyala l'apartat primer, referides a l'àmbit provincial.

## **CAPÍTOL IV**

### **De l'Administració General de l'Estat a l'exterior**

#### **Article 80. *El Servei Exterior de l'Estat.***

El Servei Exterior de l'Estat es regeix, en tot allò que fa referència a la seva composició, organització, funcions, integració i personal, pel que disposen la Llei 2/2014, de 25 de març, de l'Acció i del Servei Exterior de l'Estat, i la seva normativa de desplegament i, supletòriament, pel que disposa aquesta Llei.

## **TÍTOL II**

### **Organització i funcionament del sector públic institucional**

#### **CAPÍTOL I**

##### **Del sector públic institucional**

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

1. Les entitats que integren el sector públic institucional estan sotmeses en la seva actuació als principis de legalitat, eficiència, estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, així com al principi de transparència en la seva gestió. En particular, se subjecten en matèria de personal, inclòs el laboral, a les limitacions previstes a la normativa pressupostària i a les previsions anuals dels pressupostos generals.

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

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

#### **Article 82. *L'Inventari d'entitats del sector públic estatal, autonòmic i local.***

1. L'Inventari d'entitats del sector públic estatal, autonòmic i local es configura com un registre públic administratiu que garanteix la informació pública i l'ordenació de totes les entitats integrants del sector públic institucional, independentment de quina sigui la seva naturalesa jurídica.

La integració i gestió de l'Inventari esmentat i la seva publicació depenen de la Intervenció General de l'Administració de l'Estat, i la captació i el tractament de la informació enviada per les comunitats autònomes i les entitats locals per a la formació i el manteniment de l'inventari depenen de la Secretaria General de Coordinació Autònoma i Local.

2. L'Inventari d'entitats del sector públic ha de contenir, almenys, informació actualitzada sobre la naturalesa jurídica, finalitat, fonts de finançament, estructura de domini, si s'escau, la condició de mitjà propi, règims de comptabilitat, pressupostari i de control, així com la classificació en termes de comptabilitat nacional, de cadascuna de les entitats integrants del sector públic institucional.

3. Almenys, la creació, transformació, fusió o extinció de qualsevol entitat integrant del sector públic institucional, independentment de quina sigui la seva naturalesa jurídica, ha de ser inscrita en l'Inventari d'entitats del sector públic estatal, autonòmic i local.

### **Article 83. *Inscripció en l'Inventari d'entitats del sector públic estatal, autonòmic i local.***

1. El titular del màxim òrgan de direcció de l'entitat ha de notificar, a través de la intervenció general de l'Administració corresponent, la informació necessària per a la inscripció definitiva en l'Inventari d'entitats del sector públic estatal, autonòmic i local, en els termes previstos reglamentàriament, dels actes relatius a la seva creació, transformació, fusió o extinció, en el termini de trenta dies hàbils a comptar des que ocorre l'acte inscripció. La notificació esmentada s'ha d'acompanyar de la documentació justificativa que determina aquesta circumstància.

2. La inscripció definitiva de la creació de qualsevol entitat integrant del sector públic institucional en l'Inventari d'entitats del sector públic estatal, autonòmic i local s'ha de realitzar de conformitat amb les regles següents:

- a) El titular del màxim òrgan de direcció de l'entitat, a través de la intervenció general de l'Administració corresponent, ha de notificar, electrònicament als efectes de la seva inscripció, a l'Inventari d'entitats del sector públic estatal, autonòmic i local, la norma o l'acte jurídic de creació en el termini de 30 dies hàbils des de l'entrada en vigor de la norma o de l'acte, segons correspongui. La notificació s'ha d'acompanyar de la còpia o enllaç a la publicació electrònica del Butlletí Oficial en què es va publicar la norma, o còpia de l'acte jurídic de creació, així com la resta de documentació justificativa que escaigui, com els estatuts o el pla d'actuació.
- b) La inscripció en l'Inventari d'entitats del sector públic estatal, autonòmic i local s'ha de practicar dins del termini de 15 dies hàbils següents a la recepció de la sol·licitud d'inscripció.

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

## **CAPÍTOL II**

### **Organització i funcionament del sector públic institucional estatal**

#### **Article 84. Composició i classificació del sector públic institucional estatal.**

1. Integren el sector públic institucional estatal les entitats següents:
  - a) Els organismes públics vinculats o dependents de l'Administració General de l'Estat, els quals es classifiquen en:
    - 1r Organismes autònoms.
    - 2n Entitats públiques empresarials.
  - b) Les autoritats administratives independents.
  - c) Les societats mercantils estatals.
  - d) Els consorcis.
  - e) Les fundacions del sector públic.
  - f) Els fons sense personalitat jurídica.
  - g) Les universitats públiques no transferides.
2. L'Administració General de l'Estat o entitat integrant del sector públic institucional estatal no pot crear, per si mateixa ni en col·laboració amb altres entitats públiques o privades, ni exercir el control efectiu, directament ni indirectament, sobre cap altre tipus d'entitat diferent de les enumerades en aquest article, independentment de la seva naturalesa i règim jurídic.

El que disposa aquest apartat no és aplicable a la participació de l'Estat en organismes internacionals o entitats d'àmbit supranacional, ni a la participació en els organismes de normalització i acreditació nacionals.

3. Les universitats públiques no transferides es regeixen pel que disposa la Llei 47/2003, de 26 de novembre, que els sigui aplicable i el que disposa aquesta Llei en allò que no preveu la seva normativa específica.

#### **Article 85. Control d'eficàcia i supervisió contínua.**

1. Les entitats integrants del sector públic institucional estatal estan sotmeses al control d'eficàcia i supervisió contínua, sense perjudici del que estableix l'article 110.

Amb aquesta finalitat, totes les entitats integrants del sector públic institucional estatal han de disposar, en el moment de la seva creació, d'un pla d'actuació,

que contingui les línies estratègiques al voltant de les quals s'ha de desenvolupar l'activitat de l'entitat, que s'han de revisar cada tres anys, i que s'ha de completar amb plans anuals que desenvolupin el de creació per a l'exercici següent.

2. El control d'eficàcia ha de ser exercit pel departament al qual estiguin adscrits, a través de les inspeccions de serveis, i té per objecte avaluar el compliment dels objectius propis de l'activitat específica de l'entitat i la utilització adequada dels recursos, d'acord amb el que estableixen el seu pla d'actuació i les seves actualitzacions anuals, sense perjudici del control que, d'acord amb la Llei 47/2003, de 26 de novembre, exerceixi la Intervenció General de l'Administració de l'Estat.

3. Totes les entitats integrants del sector públic institucional estatal estan subjectes des de la seva creació fins a la seva extinció a la supervisió contínua del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques, a través de la Intervenció General de l'Administració de l'Estat, que ha de vigilar la concurrència dels requisits que preveu aquesta Llei. En particular, ha de verificar, almenys, el següent:

- a) La subsistència de les circumstàncies que en van justificar la creació.
- b) La seva sostenibilitat financera.
- c) La concurrència de la causa de dissolució prevista en aquesta Llei referida a l'incompliment dels fins que van justificar-ne la creació o que la seva subsistència no sigui el mitjà més idoni per aconseguir-los.

Les actuacions de planificació, execució i avaluació corresponents a la supervisió contínua s'han de determinar per reglament.

4. Les actuacions de control d'eficàcia i supervisió contínua han de prendre en consideració:

- a) La informació economicofinancera disponible.
- b) El subministrament d'informació per part dels organismes públics i entitats sotmeses al sistema de control d'eficàcia i supervisió contínua.
- c) Les propostes de les inspeccions dels serveis dels departaments ministerials.

Els resultats de l'avaluació efectuada tant pel ministeri d'adscripció com pel Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques s'han de plasmar en un informe subjecte a procediment contradictori que, segons les conclusions que s'hagin obtingut, pot contenir recomanacions de millora o una proposta de transformació o supressió de l'organisme públic o entitat.

### **Article 86. Mitjà propi i servei tècnic.**

1. Les entitats integrants del sector públic institucional poden ser considerades mitjans propis i serveis tècnics dels poders adjudicadors i de la resta d'ens i societats que no tinguin la consideració de poder adjudicador quan compleixin les condicions i els requisits que estableix el text refós de la Llei de contractes del sector públic, aprovat pel Reial decret legislatiu 3/2011, de 14 de novembre.



2. Tenen la consideració de mitjà propi i servei tècnic quan s'acrediti que, a més de disposar de mitjans suficients i idonis per realitzar prestacions en el sector d'activitat que es correspongui amb el seu objecte social, d'acord amb la seva norma o acord de creació, es doni alguna de les circumstàncies següents:

- a) Sigui una opció més eficient que la contractació pública i resulti sostenible i eficaç, aplicant criteris de rendibilitat econòmica.
- b) Sigui necessari per raons de seguretat pública o d'urgència en la necessitat de disposar dels béns o serveis subministrats pel mitjà propi o servei tècnic.

Ha de formar part del control d'eficàcia dels mitjans propis i serveis tècnics la comprovació de la concurrència dels requisits esmentats.

En la denominació de les entitats integrants del sector públic institucional que tinguin la condició de mitjà propi hi ha de figurar necessàriament la indicació «mitjà propi» o la seva abreviatura «MP».

3. La proposta de declaració de mitjà propi i servei tècnic s'ha d'acompanyar d'una memòria justificativa que acrediti el que disposa l'apartat anterior i ha de ser objecte d'informe per part de la Intervenció General de l'Administració de l'Estat que hagi de declarar el mitjà propi i servei tècnic.

### **Article 87. Transformacions de les entitats integrants del sector públic institucional estatal.**

1. Qualsevol organisme autònom, entitat pública empresarial, societat mercantil estatal o fundació del sector públic institucional estatal es pot transformar i pot adoptar la naturalesa jurídica de qualsevol de les entitats esmentades.

2. La transformació ha de tenir lloc, conservant la seva personalitat jurídica, per cessió i integració global, en unitat d'acte, de tot l'actiu i el passiu de l'entitat transformada amb successió universal de drets i obligacions.

La transformació no altera les condicions financeres de les obligacions assumides ni pot ser entesa com a causa de resolució de les relacions jurídiques.

3. La transformació s'ha de portar a terme mitjançant un reial decret, encara que suposi modificació de la llei de creació.

4. Quan un organisme autònom o entitat pública empresarial es transformi en una entitat pública empresarial, societat mercantil estatal o en una fundació del sector públic, el reial decret mitjançant el qual es porti a terme la transformació ha d'anar acompanyat de la documentació següent:

- a) Una memòria que inclogui:

- 1r Una justificació de la transformació perquè no pot assumir les seves funcions mantenint la seva naturalesa jurídica originària.

2n Una anàlisi d'eficiència que inclogui una previsió de l'estalvi que generarà la transformació i l'acreditació d'inexistència de duplicitats amb les funcions que ja exerceixi un altre òrgan, organisme públic o entitat preexistent.

3r Una anàlisi de la situació en què ha de quedar el personal, amb indicació, si s'escau, si una part d'aquest s'ha d'integrar a l'Administració General de l'Estat o bé a l'entitat pública empresarial, societat mercantil estatal o fundació que resulti de la transformació.

b) Un informe preceptiu de la Intervenció General de l'Administració de l'Estat en el qual s'ha de valorar el compliment del que preveu aquest article.

5. L'aprovació del Reial decret de transformació comporta:

a) L'adaptació de l'organització dels mitjans personals, materials i econòmics que sigui necessària pel canvi de naturalesa jurídica.

b) La possibilitat d'integrar el personal en l'entitat transformada o en l'Administració General de l'Estat. Si s'escau, aquesta integració s'ha de portar a terme d'acord amb els procediments de mobilitat que estableixen la legislació de funció pública o la legislació laboral que sigui aplicable.

Els diferents tipus de personal de l'entitat transformada tenen els mateixos drets i obligacions que els corresponguin d'acord amb la normativa que els sigui aplicable.

L'adaptació, si s'escau, de personal que comporti la transformació no suposa, per si mateixa, l'atribució de la condició de funcionari públic al personal laboral que presti serveis a l'entitat transformada.

La integració dels qui fins aquest moment estiguin exercint funcions reservades a funcionaris públics sense ser-ho es pot dur a terme amb la condició «a extingir», i prèviament s'han de valorar les característiques dels llocs afectats i les necessitats de l'entitat on s'integrin.

De l'execució de les mesures de transformació no se'n pot derivar cap increment de la massa salarial preexistent en l'entitat transformada.

## **CAPÍTOL III**

### **Dels organismes públics estatals**

#### **Secció 1a**

#### **Disposicions generals**

#### **Article 88. Definició i activitats pròpies.**

Són organismes públics dependents o vinculats a l'Administració General de l'Estat, directament o bé a través d'un altre organisme públic, els creats per a la realització d'activitats administratives, siguin de foment, prestació o

de gestió de serveis públics o de producció de béns d'interès públic susceptibles de contraprestació; activitats de contingut econòmic reservades a les administracions públiques; així com la supervisió o regulació de sectors econòmics, i les característiques dels quals justifiquin la seva organització en règim de descentralització funcional o d'independència.

### **Article 89. Personalitat jurídica i potestats.**

1. Els organismes públics tenen personalitat jurídica pública diferenciada, patrimoni i tresoreria propis, així com autonomia de gestió, en els termes que preveu aquesta Llei.

2. Dins de la seva esfera de competència, els corresponen les potestats administratives precises per al compliment dels seus fins, en els termes que prevegin els seus estatuts, llevat de la potestat expropiatòria.

Els estatuts poden atribuir als organismes públics la potestat d'ordenar aspectes secundaris del funcionament per complir els fins i el servei encomanat, en el marc i amb l'abast establert per les disposicions que fixin el règim jurídic bàsic del servei esmentat.

Els actes i les resolucions dictats pels organismes públics en l'exercici de potestats administratives són susceptibles dels recursos administratius que preveu la Llei del procediment administratiu comú de les administracions públiques.

### **Article 90. Estructura organitzativa en el sector públic estatal.**

1. Els organismes públics s'estructuren en els òrgans de govern i executius que determini el seu estatut respectiu.

Els màxims òrgans de govern són el president i el Consell Rector. No obstant això, l'estatut pot preveure altres òrgans de govern amb atribucions diferents.

La direcció de l'organisme públic ha d'establir un model de control orientat a aconseguir una seguretat raonable en el compliment dels seus objectius.

2. Correspon al ministre d'Hisenda i Administracions Públiques la classificació de les entitats, de conformitat amb la seva naturalesa i amb els criteris que preveu el Reial decret 451/2012, de 5 de març, pel qual es regula el règim retributiu dels màxims responsables i directius en el sector públic empresarial i altres entitats. A aquests efectes, les entitats s'han de classificar en tres grups. Aquesta classificació determina el nivell en què l'entitat se situa als efectes de:

- a) Nombre màxim de membres dels òrgans de govern.
- b) Estructura organitzativa, amb fixació del nombre mínim i màxim de directius, així com la quantia màxima de la retribució total, amb determinació del percentatge màxim del complement de lloc i variable.

### **Article 91. Creació d'organismes públics estatals.**

1. La creació dels organismes públics s'efectua per llei.
2. La llei de creació ha d'establir:
  - a) El tipus d'organisme públic que crea, amb indicació dels seus fins generals, així com el departament de dependència o vinculació.
  - b) Si s'escau, els recursos econòmics, així com les peculiaritats del seu règim de personal, de contractació, patrimonial, fiscal i qualssevol altres que, per la seva naturalesa, exigeixin norma amb rang de llei.
3. L'avantprojecte de llei de creació de l'organisme públic que s'elevi al Consell de Ministres s'ha d'acompanyar d'una proposta d'estatuts i d'un pla inicial d'actuació, juntament amb l'informe preceptiu favorable del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques, que ha de valorar el compliment del que preveu aquest article.

### **Article 92. Contingut i efectes del pla d'actuació.**

1. El pla inicial d'actuació ha de contenir, almenys:
  - a) Les raons que justifiquen la creació d'un nou organisme públic, per no poder assumir aquestes funcions un altre de ja existent, així com la constatació que la creació no suposa duplicitat amb l'activitat que desenvolupi qualsevol altre òrgan o entitat preexistent.
  - b) La forma jurídica proposada i una anàlisi que justifiqui que l'elegida és més eficient enfront d'altres alternatives d'organització que s'hagin descartat.
  - c) La fonamentació de l'estructura organitzativa elegida, i la determinació dels òrgans directius i la previsió sobre els recursos humans necessaris per al seu funcionament.
  - d) L'avantprojecte del pressupost corresponent al primer exercici, juntament amb un estudi economicofinançer que acrediti la suficiència de la dotació econòmica prevista inicialment per al començament de la seva activitat i la sostenibilitat futura de l'organisme, atenent les fonts futures de finançament de les despeses i les inversions, així com la incidència que tindrà sobre els pressupostos generals de l'Estat.
  - e) Els objectius de l'organisme, amb justificació de la seva suficiència o idoneïtat, els indicadors per mesurar-los i la programació plurianual de caràcter estratègic per assolir-los, amb especificació dels mitjans econòmics i personals que hi dedicarà, i amb la concreció en aquest últim cas de la forma de provisió dels llocs de treball, la seva procedència, cost, retribucions i indemnitzacions, així com l'àmbit temporal en què es preveu desenvolupar l'activitat de l'organisme. Així mateix, s'han d'incloure les conseqüències associades al grau de compliment dels ob-

jectius establerts i, en particular, la seva vinculació amb l'avaluació de la gestió del personal directiu en el cas d'incompliment. A aquest efecte, el repartiment del complement de productivitat o concepte equivalent s'ha de dur a terme tenint en compte el grau de compliment dels objectius establerts en el pla de creació i en els anuals.

2. Els organismes públics han d'acomodar la seva actuació al que preveu el seu pla inicial d'actuació. Aquest s'ha d'actualitzar anualment mitjançant l'elaboració del pla corresponent que permeti desenvolupar per a l'exercici següent les previsions del pla de creació. El pla anual d'actuació ha de ser aprovat en l'últim trimestre de l'any natural pel departament del qual depengui o al qual estigui vinculat l'organisme i ha de ser coherent amb el programa d'actuació plurianual previst a la normativa pressupostària. El pla d'actuació ha d'incorporar, cada tres anys, una revisió de la programació estratègica de l'organisme.

La falta d'aprovació del pla anual d'actuació dins del termini fixat per causa imputable a l'organisme, i mentre no es repari l'omissió, comporta la paralització de les transferències que s'hagin d'efectuar a favor de l'organisme amb càrrec als pressupostos generals de l'Estat, llevat que el Consell de Ministres adopti una altra decisió.

3. El pla d'actuació i els anuals, així com les seves modificacions, s'han de fer públics a la pàgina web de l'organisme públic al qual correspongui.

### **Article 93. Contingut dels estatuts.**

1. Els estatuts han de regular, almenys, els aspectes següents:

- a) Les funcions i competències de l'organisme, amb indicació de les potestats administratives que pugui tenir.
- b) La determinació de la seva estructura organitzativa, amb expressió de la composició, les funcions, les competències i el rang administratiu que correspongui a cada òrgan. Així mateix, s'han d'especificar els actes i les resolucions que exhaureixin la via administrativa.
- c) El patrimoni que se'ls assigni i els recursos econòmics que els hagin de finançar.
- d) El règim relatiu a recursos humans, patrimoni, pressupost i contractació.
- e) La facultat de participació en societats mercantils, quan això sigui imprescindible per assolir els fins assignats.

2. Els estatuts dels organismes públics s'han d'aprovar per mitjà d'un reial decret del Consell de Ministres, a proposta conjunta del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques i del ministeri al qual l'organisme estigui vinculat o en depengui.

3. Els estatuts han de ser aprovats i publicats amb caràcter previ a l'entrada en funcionament efectiu de l'organisme públic.

### **Article 94. Fusió d'organismes públics estatals.**

1. Els organismes públics estatals de la mateixa naturalesa jurídica es poden fusionar mitjançant la seva extinció i integració en un nou organisme públic o bé mitjançant la seva extinció per ser absorbits per un altre organisme públic ja existent.

2. La fusió s'ha de portar a terme mitjançant una norma reglamentària, encara que suposi modificar la llei de creació. Quan la norma reglamentària creï un nou organisme públic resultant de la fusió, ha de complir el que preveu l'article 91.2 sobre requisits de creació d'organismes públics.

3. La norma reglamentària de fusió s'ha d'acompanyar d'un pla de redimensionament per a l'adequació de les estructures organitzatives, immobiliàries, de personal i de recursos resultants de la nova situació i en el qual ha de quedar acreditat l'estalvi que generarà la fusió.

Si algun dels organismes públics està en situació de desequilibri financer es pot preveure, com a part del pla de redimensionament, que les obligacions, béns i drets patrimonials que es considerin liquidables i derivats de l'activitat que va ocasionar el desequilibri, s'integrin en un fons, sense personalitat jurídica i amb comptabilitat separada, adscrit al nou organisme públic o a l'absorbent, segons correspongui.

L'activitat o les activitats que van ocasionar el desequilibri s'han de deixar de prestar després de la fusió, llevat que es prevegi la seva realització futura de manera sostenible després de la fusió.

El pla de redimensionament, amb l'informe previ preceptiu de la Intervenció General de l'Administració de l'Estat, ha de ser aprovat per cadascun dels organismes públics fusionats si s'integren en un de nou o per l'organisme públic absorbent, segons correspongui al tipus de fusió.

4. L'aprovació de la norma de fusió comporta:

- a) La integració de les organitzacions dels organismes públics fusionats, inclosos els mitjans personals, materials i econòmics, en els termes que preveu el pla de redimensionament.
- b) El personal dels organismes públics extingits es pot integrar en l'Administració General de l'Estat o bé en el nou organisme públic que resulti de la fusió o en l'organisme públic absorbent, segons escaigui, d'acord amb el que preveu la norma reglamentària de fusió i de conformitat amb els procediments de mobilitat establerts a la legislació de funció pública o a la legislació laboral que sigui aplicable.

Els diferents tipus de personal dels organismes públics fusionats tenen els drets i les obligacions que els corresponguin d'acord amb la normativa que els sigui aplicable.

La integració dels qui fins aquest moment estiguin exercint funcions reservades a funcionaris públics sense ser-ho es pot dur a terme amb

la condició «a extingir», i s'han de valorar prèviament les característiques dels llocs afectats i les necessitats dels organismes on s'integrin. Aquesta integració de personal no ha de suposar, en cap cas, l'atribució de la condició de funcionari públic al personal laboral que presti serveis en els organismes públics fusionats.

De l'execució de les mesures de fusió no se'n pot derivar cap increment de la massa salarial en els organismes públics afectats.

- c) La cessió i integració global, en unitat d'acte, de tot l'actiu i el passiu dels organismes públics extingits en el nou organisme públic resultant de la fusió o en l'organisme públic absorbent, segons escaigui, que l'ha de succeir universalment en tots els seus drets i obligacions.

La fusió no ha d'alterar les condicions financeres de les obligacions assumides ni pot ser entesa com a causa de resolució de les relacions jurídiques.

- d) Si s'ha previst en el pla de redimensionament, les obligacions, béns i drets patrimonials que es considerin liquidables s'han d'integrar en un fons, sense personalitat jurídica i amb comptabilitat separada, adscrit al nou organisme públic resultant de la fusió o a l'organisme públic absorbent, segons escaigui, que ha de designar un liquidador al qual li correspon la liquidació d'aquest fons. Aquesta liquidació s'ha d'efectuar de conformitat amb el que preveu l'article 97.

La liquidació s'ha de portar a terme durant els dos anys següents a l'aprovació de la norma reglamentària de fusió, llevat que el Consell de Ministres n'acordi la pròrroga, sense perjudici dels possibles drets que puguin correspondre als creditors. L'aprovació de les normes a les quals s'ha d'ajustar la comptabilitat del fons correspon al ministre d'Hisenda i Administracions Públiques, a proposta de la Intervenció General de l'Administració de l'Estat.

### **Article 95. Gestió compartida de serveis comuns.**

1. La norma de creació dels organismes públics del sector públic estatal ha d'incloure la gestió compartida d'alguns o tots els serveis comuns, llevat que la decisió de no compartir-los es justifiqui, en la memòria amb què s'acompanyi la norma de creació, en termes d'eficiència, de conformitat amb l'article 7 de la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, en raons de seguretat nacional o quan l'organització i gestió compartida afecti serveis que s'hagin de prestar de manera autònoma atesa la independència de l'organisme.

L'organització i gestió d'alguns o tots els serveis comuns ha de ser coordinada pel Ministeri d'adscripció, pel Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques o per un organisme públic que hi estigui vinculat o en depengui.

2. Es consideren serveis comuns dels organismes públics, almenys, els següents:

- a) Gestió de béns immobles.
- b) Sistemes d'informació i comunicació.
- c) Assistència jurídica.
- d) Comptabilitat i gestió financera.
- e) Publicacions.
- f) Contractació pública.

### **Article 96. Dissolució d'organismes públics estatals.**

1. Els organismes públics estatals s'han de dissoldre:

- a) Pel transcurs del temps d'existència assenyalat a la llei de creació.
- b) Perquè la totalitat dels seus fins i objectius siguin assumits pels serveis de l'Administració General de l'Estat.
- c) Perquè els seus fins hagin estat totalment complerts, de manera que no es justifiqui la pervivència de l'organisme públic, i així s'hagi posat de manifest en el control d'eficàcia.
- d) Quan del seguiment del pla d'actuació en resulti l'incompliment dels fins que van justificar la creació de l'organisme o que la seva subsistència no és el mitjà més idoni per aconseguir-los, i així es conclouï en el control d'eficàcia o de supervisió contínua.
- e) Perquè es troba en situació de desequilibri financer durant dos exercicis pressupostaris consecutius.

Aquesta situació de desequilibri financer es refereix, per als ens que tinguin la consideració d'administració pública als efectes del Sistema Europeu de Comptes, a la seva necessitat de finançament en termes del Sistema Europeu de Comptes, mentre que per als altres ens s'entén com la situació de desequilibri financer manifestada en l'existència de resultats bruts negatius d'explotació en dos exercicis comptables consecutius.

- f) Per qualsevol altra causa establerta en els estatuts.
- g) Quan així ho acordi el Consell de Ministres seguint el procediment que a aquest efecte determini l'acte jurídic que acordi la dissolució.

2. Quan un organisme públic incorri en alguna de les causes de dissolució previstes a les lletres a), b), c), d) o f) de l'apartat anterior, el titular del màxim òrgan de direcció de l'organisme ho ha de comunicar al titular del departament d'adscripció en el termini de dos mesos des que concorri la causa de dissolució. Si, un cop transcorregut aquest termini, no s'ha produït la comunicació i concorre la causa de dissolució, l'organisme públic queda automàticament dissolt i no pot dur a terme cap acte jurídic, llevat dels estrictament necessaris per garantir l'eficàcia de la seva liquidació i extinció.



En el termini de dos mesos des de la recepció de la comunicació a què es refereix el paràgraf anterior, el Consell de Ministres ha d'adoptar l'acord de dissolució corresponent, en què ha de designar l'òrgan administratiu o entitat del sector públic institucional estatal que assumeixi les funcions de liquidador, i s'ha de comunicar a l'Inventari d'entitats del sector públic estatal, autonòmic i local per a la seva publicació. Si, un cop transcorregut aquest termini, l'acord de dissolució no s'ha publicat, l'organisme públic queda automàticament dissolt i no pot dur a terme cap acte jurídic, llevat dels estrictament necessaris per garantir l'eficàcia de la seva liquidació i extinció.

3. Quan un organisme públic incorri en la causa de dissolució prevista a la lletra e) de l'apartat 1, el titular del màxim òrgan de direcció de l'organisme disposa del termini de dos mesos, a comptar de la concurrència de la causa esmentada, per comunicar-ho a l'Administració General de l'Estat.

En el termini de dos mesos a comptar de la comunicació a què es refereix el paràgraf anterior, l'organisme públic, amb l'informe previ de la Intervenció General de l'Administració de l'Estat, ha d'aprovar un pla de correcció del desequilibri. Com a part del pla de correcció esmentat, l'Administració General de l'Estat pot efectuar aportacions patrimonials en l'exercici pressupostari immediatament anterior.

El pla de correcció s'ha d'aplicar en l'exercici pressupostari en què s'aprovi i en el següent. Si, un cop transcorreguts aquests dos exercicis, no s'ha corregit el desequilibri, el titular del màxim òrgan de direcció de l'organisme ho ha de comunicar al titular del departament d'adscripció en els cinc dies naturals següents a la finalització del termini esmentat. Un cop rebuda la comunicació, s'ha d'aplicar el que preveu l'apartat 2, llevat que el Consell de Ministres, a proposta del ministre d'Hisenda i Administracions Públiques, decideixi prorrogar la durada del pla de correcció. Si, un cop transcorregut aquest termini de cinc dies, no s'ha produït la comunicació esmentada, l'organisme públic queda automàticament dissolt i no pot dur a terme cap acte jurídic, llevat dels estrictament necessaris per garantir l'eficàcia de la seva liquidació i extinció.

### **Article 97. Liquidació i extinció d'organismes públics estatals.**

1. Si, un cop publicat l'acord de dissolució a què es refereix l'article anterior, o un cop transcorreguts els terminis que s'hi estableixen, aquest no s'ha publicat, s'entén automàticament iniciada la liquidació.

2. La liquidació té lloc per la cessió i integració global, en unitat d'acte, de tot l'actiu i el passiu de l'organisme públic en l'Administració General de l'Estat que el succeeix universalment en tots els seus drets i obligacions. L'òrgan o entitat designada com a liquidador ha de determinar, en cada cas, l'òrgan o

entitat concreta, de l'Administració General de l'Estat, on s'han d'integrar els elements que formen part de l'actiu i del passiu de l'organisme públic liquidat.

La responsabilitat que correspongui a l'empleat públic com a membre de l'entitat o òrgan liquidador ha de ser directament assumida per l'entitat o l'Administració General de l'Estat que el va designar. L'Administració General de l'Estat pot exigir d'ofici a l'empleat públic que va designar a aquests efectes la responsabilitat en què hagi incorregut pels danys i perjudicis causats en els seus béns o drets quan hagi concorregut dol, culpa o negligència greus, de conformitat amb el que preveuen les lleis administratives en matèria de responsabilitat patrimonial.

3. L'Administració General de l'Estat queda subrogada automàticament en totes les relacions jurídiques que tingui l'organisme públic amb els seus creditors, tant de caràcter principal com accessòries, en la data d'adopció de l'acord de dissolució o, si no n'hi ha, en la data en què concorri la causa de dissolució, inclosos els actius i passius sobrevinguts. Aquesta subrogació no altera les condicions financeres de les obligacions assumides ni pot ser entesa com a causa de resolució de les relacions jurídiques.

4. Un cop formalitzada la liquidació de l'organisme públic, s'ha de produir la seva extinció automàtica.

## **Secció 2a**

### **Organismes autònoms estatals**

#### **Article 98. Definició.**

1. Els organismes autònoms són entitats de dret públic, amb personalitat jurídica pròpia, tresoreria i patrimoni propis i autonomia en la seva gestió, que desenvolupen activitats pròpies de l'Administració pública, tant activitats de foment, prestacionals, de gestió de serveis públics com de producció de béns d'interès públic, susceptibles de contraprestació, en qualitat d'organitzacions instrumentals diferenciades i dependents d'aquesta.

2. Els organismes autònoms depenen de l'Administració General de l'Estat, a la qual correspon la seva direcció estratègica, l'avaluació dels resultats de la seva activitat i el control d'eficàcia.

3. Independentment de quina sigui la seva denominació, quan un organisme públic tingui la naturalesa jurídica d'organisme autònom ha de figurar en la seva denominació la indicació «organisme autònom» o la seva abreviatura «OA».

#### **Article 99. Règim jurídic.**

Els organismes autònoms es regeixen pel que disposen aquesta Llei, la seva llei de creació, els seus estatuts, la Llei de procediment administratiu

comú de les administracions públiques, el Reial decret legislatiu 3/2011, de 14 de novembre, la Llei 33/2003, de 3 de novembre, i la resta de les normes de dret administratiu general i especial que els siguin aplicables. A manca de norma administrativa, s'aplica el dret comú.

### **Article 100. Règim jurídic del personal i de contractació.**

1. El personal al servei dels organismes autònoms és funcionari o laboral i es regeix pel que preveuen la Llei 7/2007, de 12 d'abril, i altres normatives reguladores dels funcionaris públics i per la normativa laboral.

El nomenament dels titulars dels òrgans dels organismes autònoms es regeix per les normes aplicables a l'Administració General de l'Estat.

El titular del màxim òrgan de direcció de l'organisme té atribuïdes, en matèria de gestió de recursos humans, les facultats que li assigni la legislació específica.

L'organisme autònom està obligat a aplicar les instruccions sobre recursos humans dictades pel Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques i a comunicar-li a aquest departament tots els acords o les resolucions que adopti en aplicació del règim específic de personal establert en la seva llei de creació o en els seus estatuts.

2. La contractació dels organismes autònoms s'ha d'ajustar al que disposa la legislació sobre contractació del sector públic. El titular del màxim òrgan de direcció de l'organisme autònom és l'òrgan de contractació.

### **Article 101. Règim economicofinancer i patrimonial.**

1. Els organismes autònoms tenen, per al compliment dels seus fins, un patrimoni propi, diferent del de l'Administració pública, integrat pel conjunt de béns i drets dels quals siguin titulars.

La gestió i administració dels seus béns i drets propis, així com d'aquells del patrimoni de l'Administració que se'ls adscriuïen per al compliment dels seus fins, s'ha d'exercir d'acord amb el que estableix per als organismes autònoms la Llei 33/2003, de 3 de novembre.

2. Els recursos econòmics dels organismes autònoms poden provenir de les fonts següents:

- a) Els béns i valors que constitueixen el seu patrimoni.
- b) Els productes i les rendes del patrimoni esmentat.
- c) Les consignacions específiques que tinguin assignades en els pressupostos generals de l'Estat.
- d) Les transferències corrents o de capital que procedeixin de l'Administració o entitats públiques.
- e) Les donacions, els llegats, els patrocinis i altres aportacions d'entitats privades i de particulars.

- f) Qualsevol altre recurs que estiguin autoritzats a percebre, segons les disposicions per les quals es regeixin o que se'ls puguin atribuir.

### **Article 102. Règim pressupostari, de comptabilitat i control economicofinancer.**

Els organismes autònoms han d'aplicar el règim pressupostari, economicofinancer, de comptabilitat, i de control establert per la Llei 47/2003, de 26 de novembre.

### **Secció 3a**

### **Les entitats públiques empresarials d'àmbit estatal**

#### **Article 103. Definició.**

1. Les entitats públiques empresarials són entitats de dret públic, amb personalitat jurídica pròpia, patrimoni propi i autonomia en la seva gestió, que es financen majoritàriament amb ingressos de mercat i que juntament amb l'exercici de potestats administratives desenvolupen activitats prestacionals, de gestió de serveis o de producció de béns d'interès públic, susceptibles de contraprestació.

2. Les entitats públiques empresarials depenen de l'Administració General de l'Estat o d'un organisme autònom que hi està vinculat o en depèn, al qual li correspon la direcció estratègica, l'avaluació dels resultats de la seva activitat i el control d'eficàcia.

3. Independentment de quina sigui la seva denominació, quan un organisme públic tingui naturalesa jurídica d'entitat pública empresarial, en la seva denominació hi ha de figurar la indicació «entitat pública empresarial» o la seva abreviatura «EPE».

#### **Article 104. Règim jurídic.**

Les entitats públiques empresarials es regeixen pel dret privat, excepte en la formació de la voluntat dels seus òrgans, en l'exercici de les potestats administratives que tinguin atribuïdes i en els aspectes específicament regulats per a aquestes en aquesta Llei, en la seva llei de creació, els seus estatuts, la Llei de procediment administratiu comú, el Reial decret legislatiu 3/2011, de 14 de novembre, la Llei 33/2003, de 3 de novembre, i la resta de normes de dret administratiu general i especial que els siguin aplicables.

#### **Article 105. Exercici de potestats administratives.**

1. Les potestats administratives atribuïdes a les entitats públiques empresarials només poden ser exercides per aquells òrgans d'aquestes als quals els estatuts els assigni expressament aquesta facultat.

2. No obstant això, als efectes d'aquesta Llei, els òrgans de les entitats públiques empresarials no són assimilables quant al seu rang administratiu al dels òrgans de l'Administració General de l'Estat, llevat de les excepcions que, a determinats efectes, fixin, en cada cas, els seus estatuts.

### **Article 106. Règim jurídic del personal i de contractació.**

1. El personal de les entitats públiques empresarials es regeix pel dret laboral, amb les especificacions que disposa aquest article i les excepcions relatives als funcionaris públics de l'Administració General de l'Estat, els quals es regeixen pel que preveu la Llei 7/2007, de 12 d'abril, i altres normatives reguladores dels funcionaris públics o per la normativa laboral.

2. La selecció del personal laboral d'aquestes entitats s'ha de dur a terme de conformitat amb les regles següents:

- a) El personal directiu, que es determina en els estatuts de l'entitat, ha de ser nomenat d'acord amb els criteris que estableix l'apartat 11 de l'article 55, atenent l'experiència en l'exercici de llocs de responsabilitat en la gestió pública o privada.
- b) La resta del personal ha de ser seleccionat mitjançant una convocatòria pública basada en els principis d'igualtat, mèrit i capacitat.

3. La determinació i modificació de les condicions retributives, tant del personal directiu com de la resta del personal, requereixen l'informe conjunt, previ i favorable del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques.

4. El Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques ha d'efectuar, amb la periodicitat adequada, controls específics sobre l'evolució de les despeses de personal i de la gestió dels seus recursos humans, de conformitat amb els criteris prèviament establerts per aquests.

5. La llei de creació de cada entitat pública empresarial ha de determinar les condicions segons les quals els funcionaris de l'Administració General de l'Estat poden cobrir destinacions a l'entitat referida, i també ha d'establir les competències que corresponguin a l'entitat pública empresarial sobre aquest personal que, en tot cas, han de ser les que tinguin legalment atribuïdes els organismes autònoms.

6. La contractació de les entitats públiques empresarials es regeix per les previsions que conté sobre això la legislació de contractes del sector públic.

### **Article 107. Règim economicofinancer i patrimonial.**

1. Les entitats públiques empresarials tenen, per al compliment dels seus fins, un patrimoni propi, diferent del de l'Administració pública, integrat pel conjunt de béns i drets dels quals siguin titulars.

La gestió i administració dels seus béns i drets propis, així com d'aquells del patrimoni de l'Administració que se'ls adscriuïn per al compliment dels seus fins, s'ha d'exercir d'acord amb el que preveu la Llei 33/2003, de 3 de novembre.

2. Les entitats públiques empresarials es poden finançar amb els ingressos que es derivin de les seves operacions, obtinguts com a contraprestació de les seves activitats comercials, i amb els recursos econòmics que provinquin de les fonts següents:

- a) Els béns i valors que constitueixen el seu patrimoni.
- b) Els productes i les rendes del patrimoni esmentat i qualsevol altre recurs que se li pugui atribuir.

Excepcionalment, quan així ho prevegi la llei de creació, es pot finançar amb els recursos econòmics que provinquin de les fonts següents:

- a) Les consignacions específiques que tinguin assignades en els pressupostos generals de l'Estat.
- b) Les transferències corrents o de capital que procedeixin de les administracions o entitats públiques.
- c) Les donacions, els llegats, els patrocinis i altres aportacions d'entitats privades i de particulars.

3. Les entitats públiques empresarials s'han de finançar majoritàriament amb ingressos de mercat. S'entén que es financen majoritàriament amb ingressos de mercat quan tenen la consideració de productor de mercat de conformitat amb el Sistema Europeu de Comptes.

A aquests efectes s'ha de prendre en consideració la classificació de les diferents entitats públiques als efectes de la comptabilitat nacional que efectuari el Comitè Tècnic de Comptes Nacionals i que s'ha de recollir en l'Inventari d'entitats del sector públic estatal, autonòmic i local.

### **Article 108. Règim pressupostari, de comptabilitat i control economicofinancer.**

Les entitats públiques empresarials han d'aplicar el règim pressupostari, economicofinancer, de comptabilitat i de control que estableix la Llei 47/2003, de 26 de novembre.

## **CAPÍTOL IV**

### **Les autoritats administratives independents d'àmbit estatal**

#### **Article 109. Definició.**

1. Són autoritats administratives independents d'àmbit estatal les entitats de dret públic que, vinculades a l'Administració General de l'Estat i amb personalitat jurídica pròpia, tenen atribuïdes funcions de regulació o supervisió

de caràcter extern sobre sectors econòmics o activitats determinades, perquè el seu acompliment requereix independència funcional o una autonomia especial respecte de l'Administració General de l'Estat, la qual cosa s'ha de determinar en una norma amb rang de Llei.

2. Les autoritats administratives independents han d'actuar, en el desenvolupament de la seva activitat i per al compliment dels seus fins, independentment de qualsevol interès empresarial o comercial.

3. Independentment de quina sigui la seva denominació, quan una entitat tingui la naturalesa jurídica d'autoritat administrativa independent, a la seva denominació hi ha de figurar la indicació «autoritat administrativa independent» o la seva abreviatura «AAI».

### **Article 110. Règim jurídic.**

1. Les autoritats administratives independents es regeixen per la seva llei de creació, els seus estatuts i la legislació especial dels sectors econòmics sotmesos a la seva supervisió i, supletòriament i en tot allò que sigui compatible amb la seva naturalesa i autonomia, pel que disposen aquesta Llei, en particular el que disposa per a organismes autònoms, la Llei del procediment administratiu comú de les administracions públiques, la Llei 47/2003, de 26 de novembre, el Reial decret legislatiu 3/2011, de 14 de novembre, i la Llei 33/2003, de 3 de novembre, així com la resta de les normes de dret administratiu general i especial que els siguin aplicables. A manca de norma administrativa, s'aplica el dret comú.

2. Les autoritats administratives independents estan subjectes al principi de sostenibilitat financera d'acord amb el que preveu la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril.

## **CAPÍTOL V**

### **De les societats mercantils estatals**

#### **Article 111. Definició.**

1. S'entén per societat mercantil estatal aquella societat mercantil sobre la qual s'exerceix control estatal:

- a) Perquè la participació directa, en el seu capital social, de l'Administració General de l'Estat o alguna de les entitats que, d'acord amb el que disposa l'article 84, integren el sector públic institucional estatal, incloses les societats mercantils estatals, és superior al 50 per 100. Per determinar aquest percentatge, s'han de sumar les participacions corresponents a l'Administració General de l'Estat i a totes les entitats integrades en el sector públic institucional estatal, en cas que en el capital social n'hi participin diverses.

b) O perquè la societat mercantil es troba en el supòsit previst a l'article 4 de la Llei 24/1988, de 28 de juliol, del mercat de valors, respecte de l'Administració General de l'Estat o dels seus organismes públics vinculats o dependents.

2. En la denominació de les societats mercantils que tinguin la condició d'estatals hi ha de figurar necessàriament la indicació «societat mercantil estatal» o la seva abreviatura «SME».

### **Article 112. *Principis rectors.***

L'Administració General de l'Estat i les entitats integrants del sector públic institucional, en tant que titulars del capital social de les societats mercantils estatals, han de perseguir l'eficiència, la transparència i el bon govern en la gestió de les societats mercantils esmentades, per a la qual cosa han de promoure les bones pràctiques i els codis de conducta adequats a la naturalesa de cada entitat. Tot això sense perjudici de la supervisió general que ha d'exercir l'accionista sobre el funcionament de la societat mercantil estatal, de conformitat amb el que preveu la Llei 33/2003, de 3 de novembre, del patrimoni de les administracions públiques.

### **Article 113. *Règim jurídic.***

Les societats mercantils estatals es regeixen pel que preveu aquesta Llei, pel que preveu la Llei 33/2003, de 3 de novembre, i per l'ordenament jurídic privat, excepte en les matèries en què els sigui aplicable la normativa pressupostària, comptable, de personal, de control economicofinancer i de contractació. En cap cas no poden disposar de facultats que impliquin l'exercici d'autoritat pública, sense perjudici que excepcionalment la llei els pugui atribuir l'exercici de potestats administratives.

### **Article 114. *Creació i extinció.***

1. La creació d'una societat mercantil estatal o l'adquisició d'aquest caràcter de manera sobrevinguda ha de ser autoritzada mitjançant un acord del Consell de Ministres, que s'ha d'acompanyar d'una proposta d'estatuts i d'un pla d'actuació que contingui, almenys:

a) Les raons que justifiquen la creació de la societat perquè no pot assumir aquestes funcions una altra entitat ja existent, així com la inexistència de duplicitats. A aquests efectes, s'ha de deixar constància de l'anàlisi feta sobre l'existència d'òrgans o entitats que desenvolupen activitats anàlogues sobre el mateix territori i població i les raons per les quals la creació de la nova societat no comporta duplicitat amb entitats existents.



- b) Una anàlisi que justifiqui que la forma jurídica proposada és més eficient enfront de la creació d'un organisme públic o altres alternatives d'organització que s'hagin descartat.
- c) Els objectius anuals i els indicadors per mesurar-los.

L'acord de creació de la societat mercantil estatal s'ha d'acompanyar d'un informe preceptiu favorable del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques o la Intervenció General de l'Administració de l'Estat, segons es determini per reglament, que ha de valorar el compliment del que preveu aquest article.

El Programa d'actuació plurianual que, de conformitat amb la Llei 47/2003, de 26 de novembre, han d'elaborar les societats cada any ha d'incloure un pla d'actuació anual que serveixi de base per al control d'eficàcia de la societat. La falta d'aprovació del pla d'actuació dins del termini anual fixat, per causa imputable a la societat, i fins que no s'esmeni l'omissió, comporta la paralització de les aportacions que s'hagin d'efectuar a favor de la societat amb càrrec als pressupostos generals de l'Estat.

2. La liquidació d'una societat mercantil estatal ha de recaure en un òrgan de l'Administració General de l'Estat o en una entitat integrant del sector públic institucional estatal.

La responsabilitat que correspongui a l'empleat públic com a membre de l'entitat o òrgan liquidador ha de ser directament assumida per l'entitat o l'Administració General de l'Estat que el va designar, qui pot exigir d'ofici a l'empleat públic la responsabilitat que, si s'escau, correspongui quan concorri dol, culpa o negligència greu de conformitat amb el que preveuen les lleis administratives en matèria de responsabilitat patrimonial.

**Article 115. Règim de responsabilitat aplicable als membres dels consells d'administració de les societats mercantils estatals designats per l'Administració General de l'Estat.**

1. La responsabilitat que correspongui a l'empleat públic com a membre del consell d'administració ha de ser directament assumida per l'Administració General de l'Estat que el va designar.

2. L'Administració General de l'Estat pot exigir d'ofici a l'empleat públic que va designar com a membre del consell d'administració la responsabilitat en què hagi incorregut pels danys i perjudicis causats en els seus béns o drets quan hagi concorregut dol, culpa o negligència greus, de conformitat amb el que preveuen les lleis administratives en matèria de responsabilitat patrimonial.

### **Article 116. Tutela.**

1. En autoritzar la constitució d'una societat mercantil estatal amb forma de societat anònima, d'acord amb el que preveu l'article 166.2 de la Llei 33/2003, de 3 de novembre, el Consell de Ministres pot atribuir a un ministeri, les competències del qual guardin una relació específica amb l'objecte social de la societat, la tutela funcional d'aquesta societat.

2. En absència d'aquesta atribució expressa correspon íntegrament al Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques l'exercici de les facultats que aquesta Llei i la Llei 33/2003, de 3 de novembre, atorguen per a la supervisió de l'activitat de la societat.

3. El ministeri de tutela ha d'exercir el control d'eficàcia i instruir la societat respecte a les línies d'actuació estratègica, ha d'establir les prioritats en la seva execució i ha de proposar la seva incorporació als pressupostos d'exploració i capital i programes d'actuació plurianual, amb la conformitat prèvia, pel que fa als seus aspectes financers, de la Direcció General del Patrimoni de l'Estat si es tracta de societats el capital de les quals correspongui íntegrament a l'Administració General de l'Estat, o de l'organisme públic que sigui titular del seu capital.

4. En casos excepcionals, degudament justificats, el titular del departament al qual correspongui la seva tutela pot donar instruccions a les societats perquè duguin a terme determinades activitats, quan la seva execució sigui d'interès públic.

5. Quan les instruccions que imparteixi el ministeri de tutela impliquin una variació dels pressupostos d'exploració i capital d'acord amb el que disposa la Llei 47/2003, de 26 de novembre, l'òrgan d'administració no pot iniciar la formalització de la instrucció sense tenir l'autorització de l'òrgan competent per efectuar la modificació corresponent.

6. En aquest cas, els administradors de les societats a les quals s'hagin impartit aquestes instruccions han d'actuar diligentment per a la seva execució, i queden exonerats de la responsabilitat prevista a l'article 236 del Reial decret legislatiu 1/2010, de 2 de juliol, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de societats de capital, si del compliment de les instruccions esmentades se'n deriven conseqüències lesives.

### **Article 117. Règim pressupostari, de comptabilitat, control economicofinancer i de personal.**

1. Les societats mercantils estatals han d'elaborar anualment un pressupost d'exploració i capital i un pla d'actuació que forma part del Programa plurianual, que s'han d'integrar amb el pressupost general de l'Estat. El Programa ha de contenir la revisió triennial del pla de creació a què es refereix l'article 85.

2. Les societats mercantils estatals han de formular i retre els seus comptes d'acord amb els principis i les normes de comptabilitat recollits al Codi de comerç i el Pla general de comptabilitat i les disposicions que el despleguen.

3. Sense perjudici de les competències atribuïdes al Tribunal de Comptes, la gestió economicofinancera de les societats mercantils estatals està sotmesa al control de la Intervenció General de l'Administració de l'Estat.

4. El personal de les societats mercantils estatals, inclòs el que tingui condició de directiu, es regeix pel dret laboral, així com per les normes que li siguin aplicables en funció de la seva adscripció al sector públic estatal, inclosa sempre entre aquestes la normativa pressupostària, especialment el que estableixin les lleis de pressupostos generals de l'Estat.

## **CAPÍTOL VI**

### **Dels consorcis**

#### **Article 118. Definició i activitats pròpies.**

1. Els consorcis són entitats de dret públic, amb personalitat jurídica pròpia i diferenciada, creades per diverses administracions públiques o entitats integrants del sector públic institucional, entre si o amb participació d'entitats privades, per al desenvolupament d'activitats d'interès comú a totes dins de l'àmbit de les seves competències.

2. Els consorcis poden dur a terme activitats de foment, prestacionals o de gestió comuna de serveis públics i totes les altres que estiguin previstes a les lleis.

3. Els consorcis es poden utilitzar per a la gestió dels serveis públics, en el marc dels convenis de cooperació transfronterera en què participin les administracions espanyoles, i d'acord amb les previsions dels convenis internacionals ratificats per Espanya en la matèria.

4. En la denominació dels consorcis hi ha de figurar necessàriament la indicació «consorci» o la seva abreviatura «C».

#### **Article 119. Règim jurídic.**

1. Els consorcis es regeixen pel que estableixen aquesta Llei, la normativa autonòmica de desplegament i els seus estatuts.

2. En allò que no preveuen aquesta Llei, la normativa autonòmica aplicable ni els seus estatuts sobre el règim del dret de separació, dissolució, liquidació i extinció, cal atènyer-se al que preveu el Codi civil sobre la societat civil, llevat del règim de liquidació, que s'ha de sotmetre al que disposa l'article 97, i, si no n'hi ha, el Reial decret legislatiu 1/2010, de 2 de juliol.

3. Les normes establertes a la Llei 7/1985, de 2 d'abril, i a la Llei 27/2013, de 21 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local,

sobre els consorcis locals tenen caràcter supletori respecte al que disposa aquesta Llei.

### **Article 120. Règim d'adscripció.**

1. Els estatuts de cada consorci han de determinar l'Administració pública a què està adscrit de conformitat amb el que preveu aquest article.

2. D'acord amb els criteris següents, ordenats per prioritat en la seva aplicació i referits a la situació en el primer dia de l'exercici pressupostari, el consorci queda adscrit, en cada exercici pressupostari i per tot aquest període, a l'Administració pública que:

- a) Disposi de la majoria de vots en els òrgans de govern.
- b) Tingui facultats per nomenar o destituir la majoria dels membres dels òrgans executius.
- c) Tingui facultats per nomenar o destituir la majoria dels membres del personal directiu.
- d) Disposi de més control sobre l'activitat del consorci a causa d'una normativa especial.
- e) Tingui facultats per nomenar o destituir la majoria dels membres de l'òrgan de govern.
- f) Financi en més d'un cinquanta per cent o, si no, en una mesura més gran l'activitat duta a terme pel consorci, tenint en compte tant l'aportació del fons patrimonial com el finançament concedit cada any.
- g) Tingui el percentatge més gran de participació en el fons patrimonial.
- h) Tingui un nombre d'habitants o una extensió territorial més grans dependent de si els fins definits a l'estatut estan orientats a la prestació de serveis a les persones o al desenvolupament d'actuacions sobre el territori.

3. En el supòsit que participin en el consorci entitats privades, el consorci no ha de tenir ànim de lucre i ha d'estar adscrit a l'Administració pública que resulti d'acord amb els criteris que estableix l'apartat anterior.

4. Qualsevol canvi d'adscripció a una Administració pública, independentment de quina sigui la causa, comporta la modificació dels estatuts del consorci en un termini no superior a sis mesos, comptats des de l'inici de l'exercici pressupostari següent a aquell en què es va produir el canvi d'adscripció.

### **Article 121. Règim de personal.**

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

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

### **Article 122. Règim pressupostari, de comptabilitat, control economicofinancer i patrimonial.**

1. Els consorcis estan subjectes al règim de pressupostació, comptabilitat i control de l'Administració pública a la qual estiguin adscrits, sense perjudici de la seva subjecció al que preveu la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril.

2. A l'efecte de determinar el finançament per part de les administracions consorciades, s'han de tenir en compte tant els compromisos estatutaris o convencionals existents com el finançament real, mitjançant l'anàlisi dels desembossaments efectius de totes les aportacions efectuades.

3. En tot cas, s'ha de portar a terme una auditoria dels comptes anuals que és responsabilitat de l'òrgan de control de l'Administració a la qual s'hagi adscrit el consorci.

4. Els consorcis han de formar part dels pressupostos i s'han d'incloure en el compte general de l'Administració pública d'adscripció.

5. Els consorcis es regeixen per les normes patrimonials de l'Administració pública a la qual estiguin adscrits.

### **Article 123. Creació.**

1. Els consorcis s'han de crear mitjançant un conveni subscrit per les administracions, els organismes públics o les entitats participants.

2. En els consorcis en els quals participin l'Administració General de l'Estat o els seus organismes públics i les entitats que hi estan vinculats o en depenen es requereix:

- a) Que la seva creació s'autoritzi per llei.
- b) El conveni de creació requereix l'autorització prèvia del Consell de Ministres. La competència per subscriure el conveni no pot ser objecte de delegació, i correspon al titular del departament ministerial participant, i en l'àmbit dels organismes autònoms, al titular del màxim òrgan de direcció de l'organisme, amb l'informe previ del Ministeri del qual depengui o al qual estigui vinculat.
- c) Formen part del conveni els estatuts, un pla d'actuació, de conformitat amb el que preveu l'article 92, i una projecció pressupostària triennal, a més de l'informe preceptiu favorable del Ministeri d'Hisenda i Adminis-

tracions Públiques. El conveni subscrit, juntament amb els estatuts, així com les seves modificacions, han de ser objecte de publicació al «Butlletí Oficial de l'Estat».

#### **Article 124. Contingut dels estatuts.**

Els estatuts de cada consorci han de determinar l'Administració pública a què està adscrit, així com el seu règim orgànic, funcional i financer d'acord amb el que preveuen aquesta Llei, i, almenys, els aspectes següents:

- a) Seu, objecte, fins i funcions.
- b) Identificació de participants en el consorci, així com les aportacions dels seus membres. A aquests efectes, en aplicació del principi de responsabilitat previst a l'article 8 de la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, els estatuts han d'incloure clàusules que limitin les activitats del consorci si les entitats consorciades incompleixen els compromisos de finançament o de qualsevol altre tipus, així com fórmules tendents a l'assegurament de les quantitats compromeses per les entitats consorciades amb caràcter previ a la realització de les activitats pressupostades.
- c) Òrgans de govern i administració, així com la seva composició i funcionament, amb indicació expressa del règim d'adopció d'acords. S'hi poden incloure clàusules que prevegin la suspensió temporal del dret de vot o la participació en la formació dels acords quan les administracions o entitats consorciades incompleixin manifestament les seves obligacions envers el consorci, especialment pel que fa als compromisos de finançament de les activitats d'aquest.
- d) Causes de dissolució.

#### **Article 125. Causes i procediment per a l'exercici del dret de separació d'un consorci.**

1. Els membres d'un consorci, al qual li sigui aplicable el que preveuen aquesta Llei o la Llei 7/1985, de 2 d'abril, se'n poden separar en qualsevol moment sempre que no s'hagi assenyalat un termini per a la durada del consorci.

Quan el consorci tingui una durada determinada, qualsevol dels seus membres es pot separar abans que acabi el termini si algun dels membres del consorci ha incomplert alguna de les seves obligacions estatutàries i, en particular, les que impedeixin complir la finalitat per a la qual es va crear el consorci, com és l'obligació d'efectuar aportacions al fons patrimonial.

Quan un municipi deixi de prestar un servei, d'acord amb el que preveu la Llei 7/1985, de 2 d'abril, i aquest servei sigui un dels prestats pel Consorci al qual pertany, el municipi se'n pot separar.

2. El dret de separació s'ha d'exercir mitjançant un escrit notificat al màxim òrgan de govern del consorci. En l'escrit s'ha de fer constar, si s'escau, l'incompliment que motiva la separació si el consorci té una durada determinada, la formulació d'un requeriment previ del seu compliment i el transcurs del termini atorgat per complir després del requeriment.

### **Article 126. Efectes de l'exercici del dret de separació d'un consorci.**

1. L'exercici del dret de separació produeix la dissolució del consorci, llevat que la resta dels seus membres, de conformitat amb el que preveuen els seus estatuts, acordin la seva continuïtat i romanguin en el consorci, almenys, dues administracions, o entitats o organismes públics que estan vinculats amb més d'una Administració o en depenen.

2. Quan l'exercici del dret de separació no comporti la dissolució del consorci s'apliquen les regles següents:

- a) Es calcula la quota de separació que correspongui a qui exerceixi el seu dret de separació, d'acord amb la participació que li hagi correspost en el saldo resultant del patrimoni net, si ha tingut lloc la liquidació, tenint en compte el criteri de repartiment que disposen els estatuts.

A falta de previsió estatutària, es considera quota de separació la que li hagi correspost en la liquidació. A manca de determinació de la quota de liquidació, s'han de tenir en compte tant el percentatge de les aportacions al fons patrimonial del consorci que hagi efectuat qui exerceix el dret de separació com el finançament concedit cada any. Si el membre del consorci que se separa no ha efectuat aportacions perquè no hi està obligat, el criteri de repartiment és la participació en els ingressos que, si s'escau, hagi rebut durant el temps que ha pertangut al consorci.

El consorci ha d'acordar la forma i les condicions en què ha de tenir lloc el pagament de la quota de separació, en el supòsit en què aquesta sigui positiva, així com la forma i les condicions del pagament del deute que correspongui a qui exerceix el dret de separació si la quota és negativa.

La separació efectiva del consorci es produeix una vegada determinada la quota de separació, en el supòsit en què aquesta sigui positiva, o una vegada s'hagi pagat el deute si la quota és negativa.

- b) Si el consorci està adscrit, d'acord amb el que preveu la Llei, a l'Administració que ha exercit el dret de separació, el consorci ha d'acordar a qui s'adscriu, de la resta d'administracions o entitats o organismes públics vinculats o dependents d'una Administració que romanen en el consorci, en aplicació dels criteris que estableix la Llei.

### **Article 127. Dissolució del consorci.**

1. La dissolució del consorci produeix la seva liquidació i extinció. En tot cas és causa de dissolució que els fins per als quals va ser creat el consorci s'hagin complert.

2. El màxim òrgan de govern del consorci, en adoptar l'acord de dissolució, ha de nomenar un liquidador, que ha de ser un òrgan o entitat, vinculada o dependent, de l'Administració Pública a la qual el consorci estigui adscrit.

La responsabilitat que correspongui a l'empleat públic com a membre de l'entitat o òrgan liquidador és directament assumida per l'entitat o l'Administració pública que el va designar, qui pot exigir d'ofici a l'empleat públic la responsabilitat que, si s'escau, correspongui quan hagi concorregut dol, culpa o negligència greus de conformitat amb el que preveuen les lleis administratives en matèria de responsabilitat patrimonial.

3. El liquidador ha de calcular la quota de liquidació que correspongui a cada membre del consorci de conformitat amb el que preveuen els estatuts. Si els estatuts no ho preveuen, aquesta quota s'ha de calcular d'acord amb la participació que li correspongui en el saldo resultant del patrimoni net després de la liquidació, tenint en compte que el criteri de repartiment és el que disposen els estatuts.

A falta de previsió estatutària, s'han de tenir en compte tant el percentatge de les aportacions que hagi efectuat cada membre del consorci al seu fons patrimonial com el finançament concedit cada any. Si algun dels membres del consorci no ha efectuat aportacions perquè no hi està obligat, el criteri de repartiment és la participació en els ingressos que, si s'escau, hagi rebut durant el temps que ha pertangut al consorci.

4. El consorci ha d'acordar la forma i les condicions en què ha de tenir lloc el pagament de la quota de liquidació en el supòsit en què aquesta sigui positiva.

5. Les entitats consorciades poden acordar, amb la majoria que estableixin els estatuts, o a falta de previsió estatutària per unanimitat, la cessió global d'actius i passius a una altra entitat del sector públic jurídicament adequada amb la finalitat de mantenir la continuïtat de l'activitat i assolir els objectius del consorci que s'extingeix. La cessió global d'actius i passius implica l'extinció sense liquidació del consorci cedent.

## **CAPÍTOL VII**

### **De les fundacions del sector públic estatal**

#### **Article 128. Definició i activitats pròpies.**

1. Són fundacions del sector públic estatal les que reuneixen algun dels requisits següents:



- a) Que es constitueixin de manera inicial, amb una aportació majoritària, directa o indirecta, de l'Administració General de l'Estat o qualsevol dels subjectes integrants del sector públic institucional estatal, o bé rebin aquesta aportació amb posterioritat a la seva constitució.
- b) Que el patrimoni de la fundació estigui integrat en més d'un 50 per cent per béns o drets aportats o cedits per subjectes integrants del sector públic institucional estatal amb caràcter permanent.
- c) La majoria de drets de vot en el seu patronat correspongui a representants del sector públic institucional estatal.

2. Són activitats pròpies de les fundacions del sector públic estatal les dutes a terme, sense ànim de lucre, per complir els fins d'interès general, independentment del fet que el servei es presti de manera gratuïta o mitjançant contraprestació.

Únicament poden dur a terme activitats relacionades amb l'àmbit competencial de les entitats del sector públic fundadores, i han de coadjuvar a la consecució dels fins d'aquestes, sense que això suposi l'assumpció de les seves competències pròpies, llevat de previsió legal expressa. Les fundacions no poden exercir potestats públiques.

En la denominació de les fundacions del sector públic estatal hi ha de figurar necessàriament la indicació «fundació del sector públic» o la seva abreviatura «FSP».

3. Per al finançament de les activitats i el manteniment de la fundació, s'ha d'haver previst la possibilitat que en el patrimoni de les fundacions del sector públic pugui existir aportació del sector privat de forma no majoritària.

### **Article 129. Règim d'adscripció de les fundacions.**

1. Els estatuts de cada fundació determinen l'Administració pública a la qual ha d'estar adscrita de conformitat amb el que preveu aquest article.

2. D'acord amb els criteris següents, ordenats per prioritat en la seva aplicació, referits a la situació en el primer dia de l'exercici pressupostari, la fundació del sector públic queda adscrita, en cada exercici pressupostari i per tot aquest període, a l'Administració pública que:

- a) Disposi de majoria de patrons.
- b) Tingui facultats per nomenar o destituir la majoria dels membres dels òrgans executius.
- c) Tingui facultats per nomenar o destituir la majoria dels membres del personal directiu.
- d) Tingui facultats per nomenar o destituir la majoria dels membres del patronat.

e) Financi en més d'un cinquanta per cent o, si no, en una mesura més gran l'activitat duta a terme per la fundació, tenint en compte tant l'aportació del fons patrimonial com el finançament concedit cada any.

f) Tingui el percentatge més gran de participació en el fons patrimonial.

3. En el supòsit que participin en la fundació entitats privades sense ànim de lucre, la fundació del sector públic ha d'estar adscrita a l'Administració que resulti d'acord amb els criteris que estableix l'apartat anterior.

4. El canvi d'adscripció a una Administració pública, independentment de quina sigui la seva causa, comporta la modificació dels estatuts que s'ha d'efectuar en un termini no superior a tres mesos, comptats des de l'inici de l'exercici pressupostari següent a aquell en què es va produir el canvi d'adscripció.

### **Article 130. Règim jurídic.**

Les fundacions del sector públic estatal es regeixen pel que preveuen aquesta Llei, la Llei 50/2002, de 26 de desembre, de fundacions, la legislació autonòmica que sigui aplicable en matèria de fundacions, i l'ordenament jurídic privat, excepte en les matèries en què els siguin aplicables la normativa pressupostària, comptable, de control economicofinancer i de contractació del sector públic.

### **Article 131. Règim de contractació.**

La contractació de les fundacions del sector públic estatal s'ha d'ajustar al que disposa la legislació sobre contractació del sector públic.

### **Article 132. Règim pressupostari, de comptabilitat, de control economicofinancer i de personal.**

1. Les fundacions del sector públic estatal han d'elaborar anualment un pressupost d'explotació i capital, que s'ha d'integrar amb el pressupost general de l'Estat i han de formular i presentar els seus comptes d'acord amb els principis i les normes de comptabilitat que recull l'adaptació del Pla general de comptabilitat a les entitats sense fins lucratius i les disposicions que el despleguen, així com la normativa vigent sobre fundacions.

2. Les fundacions del sector públic estatal han d'aplicar el règim pressupostari, economicofinancer, de comptabilitat i de control que estableix la Llei 47/2003, de 26 de novembre, i, sense perjudici de les competències atribuïdes al Tribunal de Comptes, estan sotmeses al control de la Intervenció General de l'Administració de l'Estat.

3. El personal de les fundacions del sector públic estatal, inclòs el que tingui condició de directiu, es regeix pel dret laboral, així com per les normes

que li siguin aplicables en funció de la seva adscripció al sector públic estatal, incloses entre aquestes la normativa pressupostària, així com el que estableixin les lleis de pressupostos generals de l'Estat.

### **Article 133. Creació de fundacions del sector públic estatal.**

1. La creació de les fundacions del sector públic estatal o l'adquisició d'aquest caràcter de manera sobrevinguda s'ha de dur a terme per llei, que ha d'establir els fins de la fundació i, si s'escau, els recursos econòmics amb els quals es dota.

2. L'avantprojecte de llei de creació d'una fundació del sector públic estatal que s'elevi al Consell de Ministres s'ha d'acompanyar d'una proposta d'estatuts i del pla d'actuació, de conformitat amb el que preveu l'article 92, juntament amb l'informe preceptiu favorable del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques o la Intervenció General de l'Administració de l'Estat, segons es determini per reglament.

3. Els estatuts de les fundacions del sector públic estatal s'han d'aprovar per un reial decret de Consell de Ministres, a proposta conjunta del titular del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques i del Ministeri que exerceixi el protectorat, que ha d'estar determinat en els seus estatuts. No obstant això, per mitjà d'un acord del Consell de Ministres es pot modificar el Ministeri al qual s'adscriu inicialment la fundació.

### **Article 134. Protectorat.**

El protectorat de les fundacions del sector públic ha de ser exercit per l'òrgan de l'Administració d'adscripció que tingui atribuïda aquesta competència, que ha de vetllar pel compliment de les obligacions que estableix la normativa sobre fundacions, sense perjudici del control d'eficàcia i la supervisió contínua al qual estan sotmeses d'acord amb el que preveu aquesta llei.

### **Article 135. Estructura organitzativa.**

En les fundacions del sector públic estatal la majoria de membres del patronat han de ser designats pels subjectes del sector públic estatal.

La responsabilitat que correspongui a l'empleat públic com a membre del patronat ha de ser directament assumida per l'entitat o l'Administració General de l'Estat que el va designar. L'Administració General de l'Estat pot exigir d'ofici a l'empleat públic que va designar a aquests efectes la responsabilitat en què hagi incorregut pels danys i perjudicis causats en els seus béns o drets quan hagi concorregut dol, culpa o negligència greus, de conformitat amb el que preveuen les lleis administratives en matèria de responsabilitat patrimonial.

### **Article 136. *Fusió, dissolució, liquidació i extinció.***

A les fundacions del sector públic estatal els és aplicable el règim de fusió, dissolució, liquidació i extinció que preveuen els articles 94, 96 i 97.

## **CAPÍTOL VIII**

### **Dels fons sense personalitat jurídica del sector públic estatal**

#### **Article 137. *Creació i extinció.***

1. La creació de fons sense personalitat jurídica en el sector públic estatal s'ha d'efectuar per llei. La norma de creació determina expressament la seva adscripció a l'Administració General de l'Estat.

2. Independentment de la seva creació per llei, s'han d'extingir per norma de rang reglamentari.

3. En la denominació dels fons sense personalitat jurídica hi ha de figurar necessàriament la indicació «fons sense personalitat jurídica» o la seva abreviatura «FCPJ».

#### **Article 138. *Règim jurídic.***

Els fons que no tenen personalitat jurídica es regeixen pel que disposen aquesta llei, en la seva norma de creació, i la resta de les normes de dret administratiu general i especial que els siguin aplicables.

#### **Article 139. *Règim pressupostari, de comptabilitat i de control economicofinancer.***

Els fons que no tenen personalitat jurídica estan subjectes al règim de pressupostació, comptabilitat i control previst a la Llei 47/2003, de 26 de novembre.

## **TÍTOL III**

### **Relacions interadministratives**

#### **CAPÍTOL I**

#### **Principis generals de les relacions interadministratives**

##### **Article 140. *Principis de les relacions interadministratives.***

1. Les diferents administracions públiques actuen i es relacionen amb altres administracions i entitats o organismes que hi estan vinculats o en depenen d'acord amb els principis següents:

- a) Lleialtat institucional.

- b) Adequació a l'ordre de distribució de competències que estableixen la Constitució i els estatuts d'autonomia i la normativa del règim local.
- c) Col·laboració, entesa com el deure d'actuar amb la resta d'administracions públiques per assolir fins comuns.
- d) Cooperació, quan dues o més administracions públiques, de manera voluntària i en l'exercici de les seves competències, assumeixen compromisos específics en nom d'una acció comuna.
- e) Coordinació, en virtut del qual una Administració pública i, singularment, l'Administració General de l'Estat, té l'obligació de garantir la coherència de les actuacions de les diferents administracions públiques afectades per una mateixa matèria per a la consecució d'un resultat comú, quan així ho preveuen la Constitució i la resta de l'ordenament jurídic.
- f) Eficiència en la gestió dels recursos públics, compartint l'ús de recursos comuns, llevat que no sigui possible o es justifiqui en termes d'un millor aprofitament.
- g) Responsabilitat de cada Administració pública en el compliment de les seves obligacions i compromisos.
- h) Garantia i igualtat en l'exercici dels drets de tots els ciutadans en les seves relacions amb les diferents administracions.
- i) Solidaritat interterritorial d'acord amb la Constitució.

2. En allò que no preveu el present títol, les relacions entre l'Administració General de l'Estat o les administracions de les comunitats autònomes amb les entitats que integren l'Administració local es regeixen per la legislació bàsica en matèria de règim local.

## **CAPÍTOL II**

### **Deure de col·laboració**

#### **Article 141. Deure de col·laboració entre les administracions públiques.**

1. Les administracions públiques han de:
  - a) Respectar l'exercici legítim per part de les altres administracions de les seves competències.
  - b) Ponderar, en l'exercici de les competències pròpies, la totalitat dels interessos públics implicats i, en concret, aquells la gestió dels quals estigui encomanada a les altres administracions.
  - c) Facilitar a les altres administracions la informació que necessitin sobre l'activitat que desenvolupin en l'exercici de les seves pròpies competències o que sigui necessària per tal que els ciutadans puguin accedir de manera integral a la informació relativa a una matèria.
  - d) Prestar, en l'àmbit propi, l'assistència que les altres administracions puguin sol·licitar per a l'exercici eficaç de les seves competències.

e) Complir les obligacions concretes derivades del deure de col·laboració i les restants que s'estableixin normativament.

2. L'assistència i col·laboració requerida només es pot negar quan l'organisme públic o l'entitat al qual se sol·licita no està facultat per prestar-la d'acord amb el que preveu la seva normativa específica, no disposa de mitjans suficients per a això o quan, si ho fes, causaria un perjudici greu als interessos la tutela dels quals té encomanada o al compliment de les seves pròpies funcions o quan la informació sol·licitada tingui caràcter confidencial o reservat. La negativa a prestar l'assistència s'ha de comunicar motivadament a l'Administració sol·licitant.

3. L'Administració General de l'Estat, les de les comunitats autònomes i les de les entitats locals han de col·laborar i s'han d'auxiliar per executar els actes que s'hagin de realitzar o tinguin efectes fora dels seus àmbits territorials respectius. Els possibles costos que pugui generar el deure de col·laboració poden ser repercutits quan així s'acordi.

#### **Article 142. Tècniques de col·laboració.**

Les obligacions que es deriven del deure de col·laboració s'han de fer efectives a través de les tècniques següents:

- a) El subministrament d'informació, dades, documents o mitjans probatoris que estiguin a disposició de l'organisme públic o l'entitat a la qual es dirigeix la sol·licitud i dels quals l'Administració sol·licitant hagi de disposar per exercir les seves competències.
- b) La creació i el manteniment de sistemes integrats d'informació administrativa amb la finalitat de disposar de dades actualitzades, completes i permanents referents als diferents àmbits d'activitat administrativa en tot el territori nacional.
- c) El deure d'assistència i auxili, per atendre les sol·licituds formulades per altres administracions per al millor exercici de les seves competències, en especial quan els efectes de la seva activitat administrativa s'estenguin fora del seu àmbit territorial.
- d) Qualsevol altra de prevista en una Llei.

### **CAPÍTOL III**

#### **Relacions de cooperació**

##### **Secció 1a Tècniques de cooperació**

#### **Article 143. Cooperació entre administracions públiques.**

1. Les administracions han de cooperar al servei de l'interès general i poden acordar de manera voluntària la forma d'exercir les seves competències respectives que serveixi més bé aquest principi.

2. La formalització de relacions de cooperació requereix l'acceptació expressa de les parts, formulada en acords d'òrgans de cooperació o en convenis.

#### **Article 144. Tècniques de cooperació.**

1. Es pot donar compliment al principi de cooperació d'acord amb les tècniques que les administracions interessades considerin més adequades, com poden ser:

- a) La participació en òrgans de cooperació, amb la finalitat de deliberar i, si s'escau, acordar mesures en matèries sobre les quals tinguin competències administracions públiques diferents.
- b) La participació en òrgans consultius d'altres administracions públiques.
- c) La participació d'una Administració pública en organismes públics o entitats dependents o vinculats a una administració diferent.
- d) La prestació de mitjans materials, econòmics o personals a altres administracions públiques.
- e) La cooperació interadministrativa per a l'aplicació coordinada de la normativa reguladora d'una matèria determinada.
- f) L'emissió d'informes no preceptius amb la finalitat que les diferents administracions expressin el seu criteri sobre propostes o actuacions que incideixin en les seves competències.
- g) Les actuacions de cooperació en matèria patrimonial, inclosos els canvis de titularitat i la cessió de béns, previstes en la legislació patrimonial.
- h) Qualsevol altra de prevista a la Llei.

2. En els convenis i acords en què es formalitzi la cooperació s'han de preveure les condicions i els compromisos que assumeixen les parts que els subscriuen.

3. Cada Administració pública ha de mantenir actualitzat un registre electrònic dels òrgans de cooperació en què participi i dels convenis que hagi subscript.

### **Secció 2a**

#### **Tècniques orgàniques de cooperació**

#### **Article 145. Òrgans de cooperació.**

1. Els òrgans de cooperació són òrgans de composició multilateral o bilateral, d'àmbit general o especial, constituïts per representants de l'Administració General de l'Estat, de les administracions de les comunitats o ciutats de Ceuta i Melilla o, si s'escau, de les entitats locals, per acordar voluntàriament actuacions que millorin l'exercici de les competències que té cada Administració pública.

2. Els òrgans de cooperació es regeixen pel que disposen aquesta Llei i les disposicions específiques que els siguin aplicables.

3. Els òrgans de cooperació entre diferents administracions públiques en què participi l'Administració General de l'Estat s'han d'inscriure en el Registre estatal d'òrgans i instruments de cooperació perquè sigui vàlida la seva sessió constitutiva.

4. Els òrgans de cooperació, llevat d'oposició d'alguna de les parts, poden adoptar acords a través d'un procediment simplificat i per subscripció successiva de les parts, per qualsevol de les formes admeses en dret, en els termes que s'estableixin de comú acord.

#### **Article 146. Conferència de Presidents.**

1. La Conferència de Presidents és un òrgan de cooperació multilateral entre el Govern de la nació i els governs respectius de les comunitats autònomes i està formada pel president del Govern, que la presideix, i pels presidents de les comunitats autònomes i de les ciutats de Ceuta i Melilla.

2. La Conferència de Presidents té per objecte la deliberació d'afers i l'adopció d'acords d'interès per a l'Estat i les comunitats autònomes, i està assistida per a la preparació de les seves reunions per un comitè preparatori del qual formen part un ministre del Govern, que el presideix, i un conseller de cada comunitat autònoma.

#### **Article 147. Conferències sectorials.**

1. La conferència sectorial és un òrgan de cooperació, de composició multilateral i àmbit sectorial determinat, que reuneix, com a president, el membre del Govern que, en representació de l'Administració General de l'Estat, resulti competent per raó de la matèria, i els membres corresponents dels consells de govern, en representació de les comunitats autònomes i de les ciutats de Ceuta i Melilla.

2. Les conferències sectorials, o els òrgans sotmesos al seu règim jurídic amb una altra denominació, s'han d'inscriure en el Registre electrònic estatal d'òrgans i instruments de cooperació perquè la seva constitució sigui vàlida.

3. Cada conferència sectorial ha de disposar d'un reglament d'organització i funcionament intern aprovat pels seus membres.

#### **Article 148. Funcions de les conferències sectorials.**

1. Les conferències sectorials poden exercir funcions consultives, decisòries o de coordinació orientades a assolir acords sobre matèries comunes.

2. En particular, les conferències sectorials exerceixen, entre d'altres, les funcions següents:



- a) Ser informades sobre els avantprojectes de lleis i els projectes de reglaments del Govern de la nació o dels consells de govern de les comunitats autònomes quan afectin de manera directa l'àmbit competencial de les altres administracions públiques o quan així estigui previst en la normativa sectorial aplicable, a través del seu ple o bé a través de la comissió o el grup de treball encomanat a aquest efecte.
- b) Establir plans específics de cooperació entre comunitats autònomes en la matèria sectorial corresponent, procurant suprimir duplicitats i aconseguir una millor eficiència dels serveis públics.
- c) Intercanviar informació sobre les actuacions programades per les diferents administracions públiques, en exercici de les seves competències, i que puguin afectar les altres administracions.
- d) Establir mecanismes d'intercanvi d'informació, especialment de contingut estadístic.
- e) Acordar l'organització interna de la conferència sectorial i del seu mètode de treball.
- f) Fixar els criteris objectius que serveixin de base per a la distribució territorial dels crèdits pressupostaris, així com la seva distribució al començament de l'exercici econòmic, d'acord amb el que preveu la Llei 47/2003, de 26 de novembre.

#### **Article 149. Convocatòria de les reunions de les conferències sectorials.**

1. Correspon al ministre que presideixi la conferència sectorial acordar la convocatòria de les reunions per iniciativa pròpia, almenys un cop l'any, o quan ho sol·liciti, almenys, la tercera part dels seus membres. En aquest últim cas, la sol·licitud ha d'incloure la proposta d'ordre del dia.

2. La convocatòria, que s'ha d'acompanyar dels documents necessaris amb l'antelació suficient, ha de contenir l'ordre del dia previst per a cada sessió, sense que es puguin examinar afers que no hi figurin, llevat que tots els membres de la conferència sectorial manifestin la seva conformitat. L'ordre del dia de cada reunió ha de ser proposat pel president i ha d'especificar el caràcter consultiu, decisor i o de coordinació de cadascun dels afers que s'han de tractar.

3. Quan la conferència sectorial s'hagi de reunir amb l'objecte exclusiu d'informar sobre un projecte normatiu, la convocatòria, la constitució i l'adopció d'acords es pot efectuar per mitjans electrònics, telefònics o audiovisuals, que garanteixin la intercomunicació entre si i la unitat d'acte, com ara la videoconferència o el correu electrònic, i els acords s'entenen adoptats al lloc on hi hagi la presidència, d'acord amb el procediment que estableixi el reglament de funcionament intern de la conferència sectorial.

De conformitat amb el que preveu aquest apartat, l'elaboració i remissió d'actes es pot dur a terme a través de mitjans electrònics.

### **Article 150. Secretaria de les conferències sectorials.**

1. Cada conferència sectorial ha de tenir un secretari que ha de ser designat pel president de la conferència sectorial.

2. Correspon al secretari de la conferència sectorial, almenys, les funcions següents:

- a) Preparar les reunions i assistir-hi amb veu però sense vot.
- b) Efectuar la convocatòria de les sessions de la conferència sectorial per ordre del president.
- c) Rebre els actes de comunicació dels membres de la conferència sectorial i, per tant, les notificacions, peticions de dades, rectificacions o qualsevol altra classe d'escrits dels quals hagi de tenir coneixement.
- d) Redactar i autoritzar les actes de les sessions.
- e) Expedir certificacions de les consultes, recomanacions i acords aprovats i custodiar la documentació generada amb motiu de la celebració de les seves reunions.
- f) Totes les altres funcions que siguin inherents a la seva condició de secretari.

### **Article 151. Classes de decisions de la conferència sectorial.**

1. L'adopció de decisions requereix la votació prèvia dels membres de la conferència sectorial. Aquesta votació s'ha de produir per la representació que tingui cada Administració pública i no pels diferents membres de cadascuna.

2. Les decisions que adopti la conferència sectorial poden revestir la forma de:

- a) Acord: suposa un compromís d'actuació en l'exercici de les competències respectives. Són de compliment obligat i directament exigibles d'acord amb el que preveu la Llei 29/1998, de 13 de juliol, reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa, excepte per als qui hagin votat en contra mentre no decideixin subscriure'ls amb posterioritat. L'acord ha de ser certificat en acta.

Quan l'Administració General de l'Estat exerceixi funcions de coordinació, d'acord amb l'ordre constitucional de distribució de competències de l'àmbit material respectiu, l'acord que s'adopti en la conferència sectorial, i en el qual s'han d'incloure els vots particulars que s'hagin formulat, és de compliment obligat per a totes les administracions públiques integrants de la conferència sectorial, independentment del sentit del seu vot, i són exigibles de conformitat amb el que estableix la Llei 29/1998, de 13 de juliol. L'acord ha de ser certificat en acta.

Les conferències sectorials poden adoptar plans conjunts, de caràcter multilateral, entre l'Administració General de l'Estat i la de les comunitats autònomes, per comprometre actuacions conjuntes per a la consecució dels objectius comuns, que tenen la naturalesa d'acord de la conferència sectorial i s'han de publicar al «Butlletí Oficial de l'Estat».

L'acord aprovatori dels plans ha d'especificar, segons la seva naturalesa, els elements següents, d'acord amb el que preveu la legislació pressupostària:

- 1r Els objectius d'interès comú que s'han de complir.
  - 2n Les actuacions que ha de desenvolupar cada Administració.
  - 3r Les aportacions de mitjans personals i materials de cada Administració.
  - 4t Els compromisos d'aportació de recursos financers.
  - 5è La durada, així com els mecanismes de seguiment, avaluació i modificació.
- b) **Recomanació:** té com a finalitat expressar l'opinió de la conferència sectorial sobre un afer que se sotmet a la seva consulta. Els membres de la conferència sectorial es comprometen a orientar la seva actuació en aquesta matèria de conformitat amb el que preveu la recomanació, llevat dels qui hagin votat en contra mentre no decideixin subscriure-la amb posterioritat. Si algun membre s'aparta de la recomanació, ho ha de motivar i ha d'incorporar aquesta justificació en l'expedient corresponent.

### **Article 152. Comissions sectorials i grups de treball.**

1. La comissió sectorial és l'òrgan de treball i suport de caràcter general de la conferència sectorial, i està constituïda pel secretari d'Estat o un òrgan superior de l'Administració General de l'Estat designat a aquest efecte pel ministre corresponent, que la presideix, i un representant de cada comunitat autònoma, així com un representant de la ciutat de Ceuta i de la ciutat Melilla. L'exercici de les funcions pròpies de la secretaria de la comissió sectorial correspon a un funcionari del ministeri corresponent.

Si així ho preveu el reglament intern de funcionament de la conferència sectorial, les comissions sectorials i els grups de treball poden funcionar de manera electrònica o per mitjans telefònics o audiovisuals, que garanteixin la intercomunicació entre si i la unitat d'acte, com ara la videoconferència o el correu electrònic, i els acords s'entenen adoptats al lloc on hi hagi la presidència, d'acord amb el procediment que estableixi el reglament de funcionament intern de la conferència sectorial.

2. La comissió sectorial ha d'exercir les funcions següents:

- a) La preparació de les reunions de la conferència sectorial, per a la qual cosa ha de tractar els afers inclosos en l'ordre del dia de la convocatòria.
- b) El seguiment dels acords adoptats per la conferència sectorial.

c) El seguiment i l'avaluació dels grups de treball constituïts.

d) Qualsevol altra que li encarregui la conferència sectorial.

3. Les conferències sectorials poden crear grups de treball, de caràcter permanent o temporal, formats per directors generals, subdirectors generals o equivalents de les diferents administracions públiques que formin part de la conferència esmentada, per portar a terme les tasques tècniques que els assigni la conferència sectorial o la comissió sectorial. A aquests grups de treball hi poden ser convidats experts de reconegut prestigi en la matèria que s'ha de tractar.

El director del grup de treball, que ha de ser un representant de l'Administració General de l'Estat, pot sol·licitar, amb el vot favorable de la majoria dels seus membres, la participació en aquest grup de treball de les organitzacions representatives d'interessos afectats, amb la finalitat de sol·licitar propostes o formular consultes.

#### **Article 153. Comissions bilaterals de cooperació.**

1. Les comissions bilaterals de cooperació són òrgans de cooperació de composició bilateral que reuneixen, pel mateix nombre de representants, membres del Govern, en representació de l'Administració General de l'Estat, i membres del Consell de Govern de la comunitat autònoma o representants de la ciutat de Ceuta o de la ciutat de Melilla.

2. Les comissions bilaterals de cooperació exerceixen funcions de consulta i adopció d'acords que tinguin per objecte la millora de la coordinació entre les administracions respectives en afers que afectin de manera singular la comunitat autònoma, la ciutat de Ceuta o la ciutat de Melilla.

3. Per al desenvolupament de la seva activitat, les comissions bilaterals de cooperació poden crear grups de treball i es poden convocar i adoptar acords per videoconferència o per mitjans electrònics.

4. Les decisions adoptades per les comissions bilaterals de cooperació revesteixen la forma d'acords i són de compliment obligat, quan així es prevegi expressament, per a les dues administracions que els subscriuguin i en aquest cas són exigibles de conformitat amb el que estableix la Llei 29/1998, de 13 de juliol. L'acord s'ha de certificar en acta.

5. El que preveu aquest article és aplicable sense perjudici de les peculiaritats que, d'acord amb les finalitats bàsiques previstes, estableixin els estatuts d'autonomia en matèria d'organització i funcions de les comissions bilaterals.

#### **Article 154. Comissions territorials de coordinació.**

1. Quan la proximitat territorial o la concurrència de funcions administratives ho requereixi, es poden crear comissions territorials de coordinació, de compo-

sició multilateral, entre administracions amb territoris que siguin coincidents o limítrofs, per millorar la coordinació de la prestació de serveis, prevenir duplicitats i millorar l'eficiència i qualitat dels serveis. En funció de les administracions afectades per raó de la matèria, aquestes comissions poden estar formades per:

- a) Representants de l'Administració General de l'Estat i representants de les entitats locals.
- b) Representants de les comunitats autònomes i representants de les entitats locals.
- c) Representants de l'Administració General de l'Estat, representants de les comunitats autònomes i representants de les entitats locals.

2. Les decisions adoptades per les comissions territorials de cooperació revesteixen la forma d'acords, que han de ser certificats en acta i són de compliment obligat per a les administracions que els subscriuguin i exigibles de conformitat amb el que estableix la Llei 29/1998, de 13 de juliol.

3. El règim de les convocatòries i la secretaria és el mateix que el que estableixen per a les conferències sectorials els articles 149 i 150, llevat de la regla prevista sobre qui ha d'exercir les funcions de secretari, que s'ha de designar segons el seu reglament intern de funcionament.

## **CAPÍTOL IV**

### **Relacions electròniques entre les administracions**

#### **Article 155. *Transmissions de dades entre administracions públiques.***

1. De conformitat amb el que disposen la Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal, i la seva normativa de desplegament, cada Administració ha de facilitar l'accés de la resta d'administracions públiques a les dades de què disposin relatives als interessats, especificant les condicions, els protocols i els criteris funcionals o tècnics necessaris per accedir a les dades esmentades amb les màximes garanties de seguretat, integritat i disponibilitat.

2. La disponibilitat d'aquestes dades es limita estrictament a les que són requerides als interessats per la resta d'administracions per tramitar i resoldre els procediments i les actuacions de la seva competència, d'acord amb la seva normativa reguladora.

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

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

1. L'Esquema Nacional d'Interoperabilitat comprèn el conjunt de criteris i recomanacions en matèria de seguretat, conservació i normalització de la informació, dels formats i de les aplicacions que han de tenir en compte les administracions públiques per prendre decisions tecnològiques que garanteixin la interoperabilitat.

2. L'Esquema Nacional de Seguretat té per objecte establir la política de seguretat en la utilització de mitjans electrònics en l'àmbit de la present Llei, i està constituït pels principis bàsics i requisits mínims que garanteixin adequadament la seguretat de la informació tractada.

### **Article 157. Reutilització de sistemes i aplicacions de propietat de l'Administració.**

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

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

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

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

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

### **Article 158. *Transferència de tecnologia entre administracions.***

1. Les administracions públiques han de mantenir directoris actualitzats d'aplicacions per a la seva lliure reutilització, de conformitat amb el que disposa l'Esquema Nacional d'Interoperabilitat. Aquests directoris han de ser plenament interoperables amb el directori general de l'Administració General de l'Estat, de manera que se'n garanteixi la compatibilitat informàtica i la interconnexió.

2. L'Administració General de l'Estat ha de mantenir un directori general d'aplicacions per a la seva reutilització, ha de prestar suport per a la lliure reutilització d'aplicacions i ha d'impulsar el desenvolupament d'aplicacions, formats i estàndards comuns en el marc dels esquemes nacionals d'interoperabilitat i seguretat.

### **Disposició addicional primera. *Administració dels territoris històrics del País Basc.***

A la Comunitat Autònoma del País Basc, als efectes del que disposa l'article segon, s'entén per administracions públiques les diputacions forals i les administracions institucionals que en depenen o hi estan vinculades.

### **Disposició addicional segona. *Delegats del Govern a les ciutats de Ceuta i Melilla.***

1. A les ciutats de Ceuta i Melilla hi ha d'haver un delegat del Govern que representi el Govern de la nació en el seu territori.

2. Les disposicions que conté la present Llei que facin referència als delegats del Govern a les comunitats autònomes s'han d'entendre també referides als delegats del Govern a les ciutats de Ceuta i Melilla.

3. A les ciutats de Ceuta i Melilla hi ha d'haver una comissió d'assistència al delegat del Govern, presidida per ell mateix i integrada pel secretari general i els responsables dels serveis territorials. A les seves sessions hi han d'assistir els titulars dels òrgans i serveis territorials, tant integrats com no integrats, que el delegat del Govern consideri oportú.

### **Disposició addicional tercera. *Relacions amb les ciutats de Ceuta i Melilla.***

El que disposa aquesta Llei sobre les relacions entre l'Administració General de l'Estat i les administracions de les comunitats autònomes és aplicable a les relacions amb les ciutats de Ceuta i Melilla en la mesura que afecti l'exercici de les competències assumides estatutàriament.

### **Disposició addicional quarta. *Adaptació d'entitats i organismes públics existents en l'àmbit estatal.***

Totes les entitats i els organismes públics que integren el sector públic estatal existents en el moment de l'entrada en vigor d'aquesta Llei s'han d'adaptar al seu contingut en el termini de tres anys a comptar de la seva entrada en vigor, i fins que no es realitzi l'adaptació es regeixen per la seva normativa específica.

L'adaptació s'ha de dur a terme preservant les especialitats actuals dels organismes i entitats en matèria de personal, patrimoni, règim pressupostari, comptabilitat, control economicofinancer i d'operacions com a agent de finançament, inclosa, respecte a aquestes últimes, la submissió, si s'escau, a l'ordenament jurídic privat. Les especialitats s'han de preservar sempre que no hagin generat deficiències importants en el control d'ingressos i despeses causants d'una situació de desequilibri financer en el moment de la seva adaptació.

Les entitats que no tinguin la consideració de poder adjudicador preserven aquesta especialitat mentre no s'oposi a la normativa comunitària.

Les entitats que tinguin com a fins la promoció de la internacionalització de l'economia i de l'empresa espanyola preserven, a més, i amb les mateixes limitacions, les especialitats en matèria d'ajudes mentre no s'oposin a la normativa comunitària.

### **Disposició addicional cinquena. *Gestió compartida de serveis comuns dels organismes públics estatals existents.***

1. Els organismes públics integrants del sector públic estatal a l'entrada en vigor d'aquesta Llei han de compartir l'organització i la gestió dels seus serveis comuns llevat que la decisió de no compartir-los es justifiqui, en una memòria elaborada a aquest efecte i que s'ha d'adreçar al Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques, en termes d'eficiència, de conformitat amb l'article 7 de la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, en raons de seguretat nacional, o quan l'organització i gestió compartida afecti serveis que s'hagin de prestar de manera autònoma en atenció a la independència de l'organisme públic.

2. L'organització i la gestió compartida dels serveis comuns a què es refereix l'article 95 es pot dur a terme de les maneres següents:

- a) Mitjançant la seva coordinació pel departament amb competències en matèria d'hisenda pública o per mitjà d'un organisme autònom que hi estigui vinculat o en depengui.
- b) Mitjançant la seva coordinació pel departament al qual estigui vinculat o del qual depengui l'organisme públic.
- c) Mitjançant la seva coordinació per l'organisme públic al qual estigui vinculat o del qual depengui al seu torn l'organisme públic.



**Disposició addicional sisena. *Transformació dels mitjans propis estatals existents.***

Totes les entitats i els organismes públics que en el moment de l'entrada en vigor d'aquesta Llei tinguin la condició de mitjà propi en l'àmbit estatal s'han d'adaptar al que preveu aquesta Llei en el termini de sis mesos a comptar de la seva entrada en vigor.

**Disposició addicional setena. *Registre electrònic estatal d'òrgans i instruments de cooperació.***

1. L'Administració General de l'Estat ha de mantenir actualitzat un registre electrònic dels òrgans de cooperació en què participa aquesta administració o algun dels seus organismes públics o entitats vinculats o dependents i de convenis subscrits amb la resta d'administracions públiques. Aquest registre és dependent de la Secretaria d'Estat d'Administracions Públiques.

2. La creació, modificació o extinció dels òrgans de cooperació, així com la subscripció, extinció, pròrroga o modificació de qualsevol conveni subscrit per l'Administració General de l'Estat o algun dels seus organismes públics o entitats vinculats o dependents, ha de ser comunicada per l'òrgan d'aquesta que l'hagi subscrit, en el termini de quinze dies des que ocorri el fet inscripció, al Registre electrònic estatal d'òrgans i instruments de cooperació.

3. Els departaments ministerials que exerceixen la secretaria dels òrgans de cooperació han de comunicar al Registre, abans del 30 de gener de cada any, els òrgans de cooperació que hagin extingit.

4. El ministre d'Hisenda i Administracions Públiques ha d'eleva anualment al Consell de Ministres un informe sobre l'activitat dels òrgans de cooperació existents, així com sobre els convenis vigents a partir de les dades i les anàlisis proporcionades pel Registre electrònic estatal d'òrgans i instruments de cooperació.

5. Els òrgans de cooperació i els convenis vigents disposen del termini de sis mesos, a comptar de l'entrada en vigor de la Llei, per sol·licitar la seva inscripció en aquest Registre.

6. Els òrgans de cooperació que no s'hagin reunit en un termini de cinc anys des de la seva creació o en un termini de cinc anys des de l'entrada en vigor d'aquesta Llei queden extingits.

**Disposició addicional vuitena. *Adaptació dels convenis vigents subscrits per qualsevol Administració pública i inscripció d'organismes i entitats en l'Inventari d'entitats del sector públic estatal, autonòmic i local.***

1. Tots els convenis vigents subscrits per qualsevol Administració pública o qualsevol dels seus organismes o entitats vinculats o dependents s'han

d'adaptar al que es preveu aquí en el termini de tres anys a comptar de l'entrada en vigor d'aquesta Llei.

No obstant això, aquesta adaptació és automàtica, pel que fa al termini de vigència del conveni, per aplicació directa de les regles que preveu l'article 49.h).1r per als convenis que no tinguin determinat un termini de vigència o, si existeix, tinguin establerta una pròrroga tàcita per un temps indefinit en el moment de l'entrada en vigor d'aquesta Llei. En aquests casos el termini de vigència del conveni és de quatre anys a comptar de l'entrada en vigor de la present Llei.

2. Tots els organismes i les entitats, vinculats o dependents de qualsevol Administració pública i independentment de quina sigui la seva naturalesa jurídica, existents en el moment de l'entrada en vigor d'aquesta Llei, han d'estar inscrits en l'Inventari d'entitats del sector públic estatal, autonòmic i local en el termini de tres mesos a comptar de l'entrada en vigor esmentada.

#### **Disposició addicional novena. *Comissió Sectorial d'Administració Electrònica.***

1. La Comissió Sectorial d'Administració Electrònica, dependent de la Conferència Sectorial d'Administració Pública, és l'òrgan tècnic de cooperació de l'Administració General de l'Estat, de les administracions de les comunitats autònomes i de les entitats locals en matèria d'administració electrònica.

2. La Comissió Sectorial d'Administració Electrònica ha d'exercir, almenys, les funcions següents:

- a) Assegurar la compatibilitat i interoperabilitat dels sistemes i aplicacions utilitzats per les administracions públiques.
- b) Impulsar el desenvolupament de l'administració electrònica a Espanya.
- c) Assegurar la cooperació entre les administracions públiques per proporcionar informació administrativa clara, actualitzada i inequívoca.

3. Quan sigui d'interès, per raó de les matèries tractades, es poden convidar les organitzacions, corporacions o agents socials que es consideri convenient en cada cas a participar en les deliberacions de la comissió sectorial.

#### **Disposició addicional desena. *Aportacions als consorcis.***

Quan les administracions públiques o qualsevol dels seus organismes públics o entitats vinculats o dependents siguin membres d'un consorci, no estan obligats a efectuar l'aportació al fons patrimonial o el finançament al qual s'hagin compromès per a l'exercici corrent si algun dels altres membres del consorci no ha efectuat la totalitat de les seves aportacions dineràries corresponents a exercicis anteriors a les quals estiguin obligats.

### **Disposició addicional onzena. *Conflictes d'atribucions intraministerials.***

1. Els conflictes positius o negatius d'atribucions entre òrgans d'un mateix ministeri han de ser resolts pel superior jeràrquic comú en el termini de deu dies, sense que calgui cap recurs.

2. En els conflictes positius, l'òrgan que es consideri competent ha de requerir la inhibició al que conegui de l'afer, el qual ha de suspendre el procediment per un termini de deu dies. Si dins del termini esmentat accepta el requeriment, ha de remetre l'expedient a l'òrgan requeridor. En cas que es consideri competent, ha de remetre tot seguit les actuacions al superior jeràrquic comú.

3. En els conflictes negatius, l'òrgan que es consideri incompetent ha de remetre directament les actuacions a l'òrgan que consideri competent, el qual ha de decidir en el termini de deu dies i, si s'escau, si també es considera incompetent, ha de remetre tot seguit l'expedient amb el seu informe al superior jeràrquic comú.

4. Els interessats en el procediment han de plantejar aquests conflictes d'acord amb el que estableix l'article 14.

### **Disposició addicional dotzena. *Règim jurídic de les autoritats portuàries i Ports de l'Estat.***

Les autoritats portuàries i Ports de l'Estat es regeixen per la seva legislació específica, per les disposicions de la Llei 47/2003, de 26 de novembre, que els siguin aplicables i, supletòriament, pel que estableix aquesta Llei.

### **Disposició addicional tretzena. *Règim jurídic de les entitats gestores i serveis comuns de la Seguretat Social.***

1. A les entitats gestores, serveis comuns i altres organismes o entitats que de conformitat amb la Llei integren l'Administració de la Seguretat Social, els són aplicables les previsions d'aquesta Llei relatives als organismes autònoms, llevat del que disposa el paràgraf següent.

2. El règim de personal, economicofinancer, patrimonial, pressupostari i comptable, de participació en la gestió, així com l'assistència jurídica, és el que estableixen la seva legislació específica, la Llei 47/2003, de 26 de novembre, general pressupostària, en les matèries que sigui aplicable, i supletòriament aquesta Llei.

### **Disposició addicional catorzena. *L'organització militar i les delegacions de Defensa.***

1. L'organització militar es regeix per la seva legislació específica i per les bases que estableix la Llei orgànica 5/2005, de 17 de novembre, de la defensa nacional.

2. Les delegacions de Defensa han de romandre integrades en el Ministeri de Defensa i es regeixen per la seva normativa específica.

**Disposició addicional quinzena. Personal militar de les Forces Armades i del Centre Nacional d'Intel·ligència.**

Les referències que als articles 63, 65, 66 i 67 d'aquesta Llei es facin als funcionaris de carrera pertanyents al subgrup A1 comprenen el personal militar de les Forces Armades pertanyent a cossos i escales amb una categoria equivalent a aquella.

Aquestes previsions normatives són igualment aplicables al personal del Centre Nacional d'Intel·ligència pertanyent al subgrup A1, segons la seva normativa estatutària.

**Disposició addicional setzena. Serveis territorials integrats en les delegacions del Govern.**

Els serveis territorials que, a l'entrada en vigor d'aquesta Llei, estiguin integrats en les delegacions del Govern han de continuar en aquesta situació, i els és aplicable el que preveu la present Llei.

**Disposició addicional dissetena. Règim jurídic de l'Agència Estatal d'Administració Tributària.**

L'Agència Estatal d'Administració Tributària es regeix per la seva legislació específica, i únicament de manera supletòria i mentre sigui compatible amb la seva legislació específica pel que preveu aquesta Llei.

L'accés, la cessió o la comunicació d'informació de naturalesa tributària es regeixen en tot cas per la seva legislació específica.

**Disposició addicional divuitena. Règim jurídic del Centre Nacional d'Intel·ligència.**

L'actuació administrativa dels òrgans competents del Centre Nacional d'Intel·ligència es regeix pel que preveu la seva normativa específica i, en allò que no s'hi preveu, mentre sigui compatible amb la seva naturalesa i funcions pròpies, pel que disposa la present Llei.

**Disposició addicional dinovena. Règim jurídic del Banc d'Espanya.**

El Banc d'Espanya, en la seva condició de banc central nacional, es regeix, en primer terme, pel que disposen el Tractat de funcionament de la Unió Europea, els estatuts del Sistema Europeu de Bancs Centrals i del Banc Cen-

tral Europeu, el Reglament (UE) núm. 1024/2013 del Consell, de 15 d'octubre de 2013, i la Llei 13/1994, d'1 de juny, d'autonomia del Banc d'Espanya.

En allò que no preveuen les referides normes i mentre sigui compatible amb la seva naturalesa i les seves funcions és aplicable el que preveu la present Llei.

### **Disposició addicional vintena. Règim jurídic del Fons de Reestructuració Ordenada Bancària.**

El Fons de Reestructuració Ordenada Bancària té la consideració d'autoritat administrativa independent de conformitat amb el que preveu aquesta Llei.

### **Disposició addicional vint-i-unena. Òrgans col·legiats de govern.**

Les disposicions que preveu aquesta Llei relatives als òrgans col·legiats no són aplicables als òrgans col·legiats del Govern de la nació, els òrgans col·legiats de govern de les comunitats autònomes i els òrgans col·legiats de govern de les entitats locals.

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

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

### **Disposició transitòria primera. Composició i classificació del sector públic institucional.**

La composició i classificació del sector públic institucional estatal prevista a l'article 84 s'aplica únicament als organismes públics i les entitats integrants del sector públic institucional estatal que es creïn després de l'entrada en vigor de la Llei i als quals s'hagin adaptat d'acord amb el que preveu la disposició addicional quarta.

### **Disposició transitòria segona. Entitats i organismes públics existents.**

1. Tots els organismes i les entitats integrants del sector públic estatal en el moment de l'entrada en vigor d'aquesta Llei es continuen regint per la seva

normativa específica, inclosa la normativa pressupostària que els era aplicable, fins a la seva adaptació al que disposa la Llei d'acord amb el que preveu la disposició addicional quarta.

2. No obstant això, mentre no sigui contrari a la seva normativa específica:

- a) Els organismes públics existents en el moment de l'entrada en vigor d'aquesta Llei i des d'aquest moment han d'aplicar els principis establerts al capítol I del títol II, el règim de control previst a l'article 85 i 92.2 i el que disposen els articles 87, 94, 96, 97 si es transformen, es fusionen, es dissolen o es liquiden després de l'entrada en vigor d'aquesta Llei.
- b) Les societats mercantils estatals, els consorcis, les fundacions i els fons sense personalitat jurídica existents en el moment de l'entrada en vigor d'aquesta Llei han d'aplicar des d'aquest moment, respectivament, el que preveuen el capítol V, el capítol VI, el capítol VII i el capítol VIII del títol II.

### **Disposició transitòria tercera. *Procediments d'elaboració de normes en l'Administració General de l'Estat.***

Els procediments d'elaboració de normes que estan en tramitació en l'Administració General de l'Estat a l'entrada en vigor d'aquesta Llei s'han de substanciar d'acord amb el que estableix la normativa vigent en el moment en què es van iniciar.

### **Disposició transitòria quarta. *Règim transitori de les modificacions introduïdes en la disposició final novena.***

El que disposa la disposició final novena és aplicable als expedients de contractació iniciats amb posterioritat a l'entrada en vigor de la disposició esmentada. A aquests efectes s'entén que els expedients de contractació s'han iniciat si s'ha publicat la convocatòria corresponent del procediment d'adjudicació del contracte. En el cas de procediments negociats, per determinar el moment d'iniciació s'ha de tenir en compte la data d'aprovació dels plecs.

### **Disposició derogatòria única. *Derogació normativa.***

Queden derogades totes les disposicions del mateix rang o inferior que s'oposin, contradiguin o siguin incompatibles amb el que disposa la present Llei i, en especial:

- a) L'article 87 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local.
- b) L'article 110 del text refós de les disposicions legals vigents en matèria de règim local aprovat pel Reial decret legislatiu 781/1986, de 18 d'abril.

- c) Llei 6/1997, de 14 d'abril, d'organització i funcionament de l'Administració General de l'Estat.
- d) Els articles 44, 45 i 46 de la Llei 50/2002, de 26 de desembre, de fundacions.
- e) Llei 28/2006, de 18 de juliol, d'agències estatals per a la millora dels serveis públics.
- f) Els articles 12, 13, 14 i 15 i la disposició addicional sisena de la Llei 15/2014, de 16 de setembre, de racionalització del sector públic i altres mesures de reforma administrativa.
- g) L'article 6.1.f), la disposició addicional tercera, la disposició transitòria segona i la disposició transitòria quarta del Reial decret 1671/2009, de 6 de novembre, pel qual es desplega parcialment la Llei 11/2007, de 22 de juny, d'accés electrònic dels ciutadans als serveis públics.
- h) Els articles 37, 38, 39 i 40 del Decret de 17 de juny de 1955 pel qual s'aprova el Reglament de serveis de les corporacions locals.

Fins que, d'acord amb el que preveu la disposició addicional quarta, conculgui el termini d'adaptació de les agències existents en el sector públic estatal, es manté en vigor la Llei 28/2006, de 18 de juliol.

**Disposició final primera. *Modificació de la Llei 23/1982, de 16 de juny, reguladora del patrimoni nacional.***

L'apartat u de l'article vuitè de la Llei 23/1982, de 16 de juny, reguladora del patrimoni nacional, queda redactat en la forma següent:

«U. El Consell d'Administració del Patrimoni Nacional està constituït pel seu president, el gerent i per un nombre de vocals no superior a tretze, tots els quals han de ser professionals de prestigi reconegut. Al president i al gerent els és aplicable el que estableix l'article 2 de la Llei 3/2015, de 30 de març, reguladora de l'exercici de l'alt càrrec de l'Administració General de l'Estat, i el seu nomenament s'ha de fer entre funcionaris de carrera de l'Estat, de les comunitats autònomes o de les entitats locals, pertanyents a cossos classificats en el subgrup A1.

Dos dels vocals, almenys, han de provenir d'institucions museístiques i culturals de prestigi reconegut i projecció internacional. Igualment, en dos dels vocals, almenys, s'ha de donar la condició d'alcaldes d'ajuntaments en el terme municipal dels quals radiquin béns immobles històrics del patrimoni nacional.

El president, el gerent i els altres membres del Consell d'Administració són nomenats mitjançant reial decret, amb la deliberació prèvia del Consell de Ministres, a proposta del president del Govern.»

**Disposició final segona. *Modificació del Reial decret llei 12/1995, de 28 de desembre, sobre mesures urgents en matèria pressupostària, tributària i financera.***

U. S'afegeix un nou apartat tres a la disposició addicional sisena i els apartats tres a sis es renumeren com a quatre a set. L'apartat tres té la redacció següent:

«Tres. Consell General.

1. L'Institut de Crèdit Oficial està regit per un consell general, que té a càrrec seu la direcció superior de la seva administració i gestió. 2. El consell general està format pel president de l'entitat, que també ho és del consell, i deu vocals, i està assistit pel seu secretari i, si s'escau, el seu vicesecretari.

Tots els integrants del consell general han d'actuar sempre en interès de l'Institut de Crèdit Oficial en l'exercici de les seves funcions com a membres del consell general.

3. El nomenament i cessament dels vocals del consell general correspon al Consell de Ministres, a proposta del ministre d'Economia i Competitivitat, que els ha de designar entre persones de prestigi reconegut i competència professional en l'àmbit d'activitat de l'Institut de Crèdit Oficial.

4. Quatre dels deu vocals del Consell han de ser independents. A aquest efecte, s'entén independent aquell que no sigui personal al servei del sector públic. 5. El mandat dels vocals independents és de tres anys, després del qual només hi ha la possibilitat d'una reelecció. S'han d'establir per reglament les causes de cessament dels vocals esmentats, així com el règim jurídic al qual queden sotmesos els integrants del consell general.

6. Cadascun dels vocals independents disposa de dos vots exclusivament per a l'adopció d'acords relatius a operacions financeres d'actiu i passiu pròpies del negoci de l'Institut.»

Dos. S'afegeix una nova disposició transitòria, que té la redacció següent:

«Disposició transitòria cinquena. *Operacions i atribucions vigents.*

La modificació de la disposició addicional sisena del Reial decret llei 12/1995, de 28 de desembre, introduïda per la disposició final segona de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic, no ha d'afectar el règim de les operacions de l'Institut de Crèdit Oficial actualment en vigor, sense que per això es modifiquin els termes i les condicions dels contractes i convenis subscrits.

Adicionalment, es mantenen les atribucions, els poders i les delegacions conferides pel consell general en altres autoritats i òrgans de l'Institut de Crèdit Oficial fins que el consell general decideixi, si s'escau, la seva revisió.

Els consellers que, a l'entrada en vigor de la disposició final segona de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic, formin part del Consell



General de l'Institut de Crèdit Oficial han de continuar en l'exercici de les seves funcions fins que es nomeni els qui els hagin de succeir.»

### **Disposició final tercera. *Modificació de la Llei 50/1997, de 27 de novembre, del Govern.***

La Llei 50/1997, de 27 de novembre, del Govern, queda modificada en els termes següents:

U. L'apartat segon de l'article 4 queda redactat en els termes següents:

«2. A més dels ministres titulars d'un departament, hi pot haver ministres sense cartera, als quals s'atribueix la responsabilitat de determinades funcions governamentals. En cas que hi hagi ministres sense cartera, s'ha de determinar per real decret l'àmbit de les seves competències i l'estructura administrativa, així com els mitjans materials i personals que hi quedin adscrits.»

Dos. Es modifica l'article 5, que queda redactat en els termes següents:

«Article 5. *Del Consell de Ministres.*

1. Al Consell de Ministres, com a òrgan col·legiat del Govern, li correspon l'exercici de les funcions següents:

- a) Aprovar els projectes de llei i la seva remissió al Congrés dels Diputats o, si s'escau, al Senat.
- b) Aprovar el projecte de llei de pressupostos generals de l'Estat.
- c) Aprovar els reials decrets llei i els reials decrets legislatius.
- d) Acordar la negociació i signatura de tractats internacionals, així com la seva aplicació provisional.
- e) Remetre els tractats internacionals a les Corts Generals en els termes que preveuen els articles 94 i 96.2 de la Constitució.
- f) Declarar els estats d'alarma i d'excepció i proposar al Congrés dels Diputats la declaració de l'estat de setge.
- g) Disposar l'emissió de deute públic o contraure crèdit, quan hi hagi estat autoritzat per una llei.
- h) Aprovar els reglaments per al desplegament i l'execució de les lleis, amb el dictamen previ del Consell d'Estat, així com les altres disposicions reglamentàries que siguin procedents.
- i) Crear, modificar i suprimir els òrgans directius dels departaments ministerials.
- j) Adoptar programes, plans i directrius vinculants per a tots els òrgans de l'Administració General de l'Estat. k) Exercir totes les altres atribucions que li confereixen la Constitució, les lleis i qualsevol altra disposició.

2. A les reunions del Consell de Ministres hi poden assistir els secretaris d'Estat, i excepcionalment altres alts càrrecs, quan hi siguin convocats. 3. Les deliberacions del Consell de Ministres són secretes.»

Tres. L'apartat segon de l'article 6 queda redactat en els termes següents:

«2. El reial decret de creació d'una comissió delegada ha d'especificar, en tot cas:

- a) El membre del Govern que assumeix la presidència de la comissió.
- b) Els membres del Govern i, si s'escau, secretaris d'Estat que la integren.
- c) Les funcions que s'atribueixen a la comissió.
- d) El membre de la comissió al qual correspon la secretaria.
- e) El règim intern de funcionament i en particular el de convocatòries i suplències.»

Quatre. L'apartat segon de l'article 7 queda redactat en els termes següents:

«2. Actuen sota la direcció del titular del departament al qual pertanyen. Si estan adscrits a la Presidència del Govern, actuen sota la direcció del president.»

Cinc. L'article 8 queda redactat en els termes següents:

«Article 8. *De la Comissió General de Secretaris d'Estat i Subsecretaris.*

1. La Comissió General de Secretaris d'Estat i Subsecretaris està integrada pels titulars de les secretaries d'Estat i pels subsecretaris dels diferents departaments ministerials.

Hi han d'assistir igualment l'advocat general de l'Estat i els alts càrrecs amb rang de secretari d'Estat o subsecretari que siguin convocats pel president per raó de la matèria de què es tracti.

2. La presidència de la Comissió General de Secretaris d'Estat i Subsecretaris correspon a un vicepresident del Govern o, si de cas hi manca, al ministre de la Presidència. En cas d'absència del president de la Comissió, la presidència recau en el ministre que correspongui segons l'ordre de precedència dels departaments ministerials. No s'entén per absència la interrupció transitòria en l'assistència a la reunió de la Comissió. En aquest cas, les funcions que puguin correspondre al president han de ser exercides per l'autoritat següent en rang present, de conformitat amb l'ordre de precedència dels diferents departaments ministerials.

3. La secretaria de la Comissió General de Secretaris d'Estat i Subsecretaris és exercida pel subsecretari de la Presidència. En cas d'absència, vacant o malaltia, ha d'actuar com a secretari el director del Secretariat del Govern.

4. Les deliberacions de la Comissió General de Secretaris d'Estat i Subsecretaris són reservades. En cap cas la Comissió no pot adoptar decisions o acords per delegació del Govern.

5. Correspon a la Comissió General de Secretaris d'Estat i Subsecretaris:

- a) L'examen de tots els afers que s'hagin de sotmetre a l'aprovació del Consell de Ministres, excepte els nomenaments, cessaments, ascensos a

qualsevol de les ocupacions de la categoria d'oficials generals i aquells que, excepcionalment i per raons d'urgència, s'hagin de sotmetre directament al Consell de Ministres.

- b) L'anàlisi o discussió dels afers que, sense ser competència del Consell de Ministres o les seves comissions delegades, afectin diversos ministeris i siguin sotmesos a la comissió pel seu president.»

Sis. Es modifica l'article 9, que queda redactat en els termes següents:

«Article 9. *Del Secretariat del Govern.*

1. El Secretariat del Govern, com a òrgan de suport del Consell de Ministres, de les comissions delegades del Govern i de la Comissió General de Secretaris d'Estat i Subsecretaris, exerceix les funcions següents:

- a) L'assistència al ministre secretari del Consell de Ministres.
- b) La remissió de les convocatòries als diferents membres dels òrgans col·legiats esmentats anteriorment.
- c) La col·laboració amb les secretaries tècniques de les comissions delegades del Govern.
- d) L'arxivament i custòdia de les convocatòries, ordres del dia i actes de les reunions.
- e) Vetllar pel compliment dels principis de bona regulació aplicables a les iniciatives normatives i contribuir a la millora de la qualitat tècnica de les disposicions aprovades pel Govern.
- f) Vetllar per la publicació correcta i fidel de les disposicions i normes emanades del Govern que s'hagin d'inserir en el «Butlletí Oficial de l'Estat».

2. Així mateix, el Secretariat del Govern, com a òrgan d'assistència al ministre de la Presidència, exerceix les funcions següents:

- a) Els tràmits relatius a la sanció i promulgació real de les lleis aprovades per les Corts Generals i l'expedició dels reials decrets.
- b) La tramitació dels actes i les disposicions del rei la ratificació dels quals correspon al president del Govern.
- c) La tramitació dels actes i les disposicions que l'ordenament jurídic atribueix a la competència del president del Govern.

3. El Secretariat del Govern s'integra en l'estructura orgànica del Ministeri de la Presidència, tal com es prevegi en el reial decret d'estructura d'aquest Ministeri.

El director del Secretariat del Govern exerceix la secretaria adjunta de la Comissió General de Secretaris d'Estat i Subsecretaris.

4. De conformitat amb les funcions que té atribuïdes i d'acord amb les normes que regeixen l'elaboració de les disposicions de caràcter general, el Secretariat del Govern ha de proposar al ministre de la Presidència l'aprovació de les instruccions que s'han de seguir per a la tramitació d'afers davant els òrgans col·legiats del Govern i els altres que preveu l'apartat segon d'aquest article. Les

instruccions han de preveure expressament la forma de documentar les propostes i els acords adoptats per mitjans electrònics, que han d'assegurar la identitat dels òrgans intervinents i el caràcter fefaent del contingut.»

Set. L'article 10 queda redactat en els termes següents:

«10. *Dels gabinets.*

1. Els gabinets són òrgans de suport polític i tècnic del president del Govern, dels vicepresidents, dels ministres i dels secretaris d'Estat. Els membres dels gabinets realitzen tasques de confiança i assessorament especial i en cap cas poden adoptar actes o resolucions que corresponguin legalment als òrgans de l'Administració General de l'Estat o de les organitzacions que hi estan adscrites, sense perjudici de la seva assistència o pertinença a òrgans col·legiats que adoptin decisions administratives. Així mateix, els directors dels gabinets poden dictar els actes administratius propis de la prefectura de la unitat que dirigeixen.

Particularment, els gabinets presten el seu suport als membres del Govern i secretaris d'Estat en el desenvolupament de la seva tasca política, en el compliment de les tasques de caràcter parlamentari i en les seves relacions amb les institucions i l'organització administrativa.

El Gabinet de la Presidència del Govern es regula pel reial decret del president en el qual es determina, entre altres aspectes, la seva estructura i funcions. La resta de gabinets es regula pel que disposa aquesta Llei.

2. Els directors de Gabinet tenen el nivell orgànic que es determini per reglament. La resta de membres del Gabinet tenen la situació i el grau administratiu que els correspongui en virtut de la legislació corresponent.

3. Les retribucions dels membres dels gabinets les ha de determinar el Consell de Ministres dins de les consignacions pressupostàries establertes a aquest efecte i s'han d'adequar, en tot cas, a les retribucions de l'Administració General de l'Estat.»

Vuit. Es modifica l'article 11 amb la redacció següent:

«Article 11. *Dels requisits d'accés al càrrec.*

Per ser membre del Govern es requereix ser espanyol, major d'edat, gaudir dels drets de sufragi actiu i passiu, i no estar inhabilitat per exercir una ocupació o càrrec públic per sentència judicial ferma i reunir la resta de requisits d'idoneïtat que preveu la Llei 3/2015, de 30 de març, reguladora de l'exercici de l'alt càrrec de l'Administració General de l'Estat.»

Nou. L'article 12 queda redactat en els termes següents:

«Article 12. *Del nomenament i cessament.*

1. El nomenament i cessament del president del Govern s'ha de produir en els termes que preveu la Constitució.

2. Els vicepresidents i ministres han de ser nomenats i separats pel rei, a proposta del president del Govern. El nomenament comporta el cessament en el càrrec que, si s'escau, s'estigui exercint, excepte quan en el cas dels vicepresidents es designi com a tal un ministre que conservi la titularitat del Departament. Quan el cessament en l'anterior càrrec correspongui al Consell de Ministres, s'ha de deixar constància d'aquesta circumstància en el nomenament del nou titular. La separació dels ministres sense cartera comporta l'extinció dels òrgans esmentats.

3. La separació dels vicepresidents del Govern comporta l'extinció dels òrgans esmentats, excepte en el cas en què simultàniament es designi un altre vicepresident en substitució del separat.

4. Per reial decret s'ha de regular l'estatut que sigui aplicable als presidents del Govern després del seu cessament.»

Deu. L'article 13 queda redactat en els termes següents:

«Article 13. *De la suplència.*

1. En els casos de vacant, absència o malaltia, les funcions del president del Govern les assumeixen els vicepresidents, d'acord amb l'ordre de prelación corresponent, i, si no, els ministres, segons l'ordre de precedència dels departaments.

2. La suplència dels ministres, per al despatx ordinari dels afers de la seva competència, s'ha de determinar per reial decret del president del Govern, i ha de recaure, en tot cas, en un altre membre del Govern. El reial decret ha d'expressar, entre altres qüestions, la causa i el caràcter de la suplència.

3. No s'entén per absència la interrupció transitòria de l'assistència a la reunió d'un òrgan col·legiat. En aquests casos, les funcions que puguin correspondre al membre del govern durant aquesta situació han de ser exercides per l'autoritat següent en rang present.»

Onze. L'article 20 queda redactat en els termes següents:

«Article 20. *Delegació i avocació de competències.*

1. Poden delegar l'exercici de competències pròpies:

- a) El president del Govern a favor del vicepresident o vicepresidents i dels ministres.
- b) Els ministres a favor dels secretaris d'Estat i dels subsecretaris que en depenen, dels delegats del Govern a les comunitats autònomes i dels altres òrgans directius del Ministeri.

2. Així mateix, són delegables, a proposta del president del Govern, les funcions administratives del Consell de Ministres en les comissions delegades del Govern.

3. No són mai delegables les competències següents:

- a) Les atribuïdes directament per la Constitució.

- b) Les relatives al nomenament i separació dels alts càrrecs atribuïdes al Consell de Ministres.
- c) Les atribuïdes als òrgans col·legiats del Govern, amb l'excepció que preveu l'apartat 2 d'aquest article.
- d) Les atribuïdes per una llei que en prohibeixi expressament la delegació.

4. El Consell de Ministres pot avocar per a si, a proposta del president del Govern, el coneixement d'un afer la decisió del qual correspongui a les comissions delegades del Govern.

L'avocació s'ha de dur a terme mitjançant un acord motivat a aquest efecte, del qual s'ha de fer menció expressa en la decisió que s'adopti en l'exercici de l'avocació. Contra l'acord d'avocació no es pot interposar cap recurs, encara que es pot impugnar en el que, si s'escau, s'interposi contra la decisió adoptada.»

Dotze. El títol V queda redactat de la manera següent:

#### «TÍTOL V

De la iniciativa legislativa i la potestat reglamentària del Govern

Article 22. *De l'exercici de la iniciativa legislativa i la potestat reglamentària del Govern.*

El Govern exerceix la iniciativa i la potestat reglamentària de conformitat amb els principis i les regles establerts al títol VI de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques, i al present títol.

Article 23. *Disposicions d'entrada en vigor.*

Sense perjudici del que estableix l'article 2.1 del Codi civil, les disposicions d'entrada en vigor de les lleis o els reglaments, l'aprovació o proposta dels quals correspongui al Govern o als seus membres, i que imposin noves obligacions a les persones físiques o jurídiques que exerceixin una activitat econòmica o professional com a conseqüència del seu exercici, han de preveure el començament de la seva vigència el 2 de gener o l'1 de juliol següents a la seva aprovació.

El que preveu aquest article no és aplicable als reials decrets llei, ni quan el compliment del termini de transposició de directives europees o altres raons justificades així ho aconsellin, i aquest fet ha de quedar acreditat degudament en la memòria respectiva.

Article 24. *De la forma i jerarquia de les disposicions i resolucions del Govern de la nació i dels seus membres.*

1. Les decisions del Govern de la nació i dels seus membres revesteixen les formes següents:

- a) Reials decrets legislatius i reials decrets llei, les decisions que aproven, respectivament, les normes previstes als articles 82 i 86 de la Constitució.
- b) Reials decrets del president del Govern, les disposicions i actes l'adopció dels quals estigui atribuïda al president.

- c) Reials decrets acordats en Consell de Ministres, les decisions que aprovin normes reglamentàries de la competència d'aquest i les resolucions que hagin d'adoptar la forma jurídica esmentada.
  - d) Acords del Consell de Ministres, les decisions de l'òrgan col·legiat esmentat que no hagin d'adoptar la forma de real decret.
  - e) Acords adoptats en comissions delegades del Govern, les disposicions i resolucions d'aquests òrgans col·legiats. Aquests acords revesteixen la forma d'ordre del ministre competent o del ministre de la Presidència, quan la competència correspongui a diferents ministres.
  - f) Ordres ministerials, les disposicions i resolucions dels ministres. Quan la disposició o resolució afecti diversos departaments revesteix la forma d'ordre del ministre de la Presidència, dictada a proposta dels ministres interessats.
2. Els reglaments s'ordenen segons la jerarquia següent:
- 1r Disposicions aprovades pel real decret del president del Govern o acordat en el Consell de Ministres.
  - 2n Disposicions aprovades per ordre ministerial.

*Article 25. Pla anual normatiu.*

1. El Govern ha d'aprovar anualment un pla normatiu que contingui les iniciatives legislatives o reglamentàries que s'hagin d'eleva per a la seva aprovació l'any següent.

2. El Pla anual normatiu ha d'identificar, d'acord amb els criteris que s'estableixin per reglament, les normes que s'han de sotmetre a una anàlisi sobre els resultats de la seva aplicació, atenent fonamentalment el cost que suposen per a l'Administració o els destinataris i les càrregues administratives imposades a aquests últims.

3. Quan s'elevi per a la seva aprovació per part de l'òrgan competent una proposta normativa que no figuri al Pla anual normatiu al qual es refereix el present article és necessari justificar aquest fet a la corresponent memòria de l'anàlisi d'impacte normatiu.

4. El Pla anual normatiu ha d'estar coordinat pel Ministeri de la Presidència, per tal d'assegurar la congruència de totes les iniciatives que es tramitin i d'evitar modificacions successives del règim legal aplicable a un determinat sector o àrea d'activitat en un espai de temps curt. El ministre de la Presidència ha d'eleva el Pla al Consell de Ministres per tal que l'aprovi abans del 30 d'abril.

Per ordre del Ministeri de la Presidència s'han d'aprovar els models que continguin la informació que s'ha de remetre sobre cada iniciativa normativa per a la seva inclusió en el Pla.

*Article 26. Procediment d'elaboració de normes amb rang de llei i reglaments.*

L'elaboració dels avantprojectes de llei, dels projectes de real decret legislatiu i de normes reglamentàries s'ha d'ajustar al procediment següent:

1. La seva redacció ha d'estar precedida de tots els estudis i consultes que es considerin convenients per garantir l'encert i la legalitat de la norma.

2. S'ha de substanciar una consulta pública, a través del portal web del departament competent, amb caràcter previ a l'elaboració del text, en la qual s'ha de sol·licitar l'opinió dels subjectes potencialment afectats per la futura norma i de les organitzacions més representatives sobre:

- a) Els problemes que es pretenen solucionar amb la nova norma.
- b) La necessitat i oportunitat de la seva aprovació.
- c) Els objectius de la norma.
- d) Les possibles solucions alternatives reguladores i no reguladores.

Es pot prescindir del tràmit de consulta pública previst en aquest apartat en el cas de l'elaboració de normes pressupostàries o organitzatives de l'Administració General de l'Estat o de les organitzacions que en depenen o hi estan vinculades, quan concorrin raons greus d'interès públic que ho justifiquin, o quan la proposta normativa no tingui un impacte significatiu en l'activitat econòmica, no imposi obligacions rellevants als destinataris o reguli aspectes parcials d'una matèria. També es pot prescindir d'aquest tràmit de consulta en el cas de tramitació urgent d'iniciatives normatives, tal com estableix l'article 27.2. La concurrència d'alguna o diverses d'aquestes raons, degudament motivades, s'ha de justificar en la memòria de l'anàlisi d'impacte normatiu.

La consulta pública s'ha de fer de tal manera que tots els destinataris potencials de la norma tinguin la possibilitat d'emetre la seva opinió, per a la qual cosa s'ha de proporcionar un temps suficient, que en cap cas no ha de ser inferior a quinze dies naturals.

3. El centre directiu competent ha d'elaborar amb caràcter preceptiu una memòria de l'anàlisi d'impacte normatiu, que ha de contenir els apartats següents:

- a) Oportunitat de la proposta i alternatives de regulació estudiades, en què s'ha d'incloure una justificació de la necessitat de la nova norma enfront de l'alternativa de no aprovar cap regulació.
- b) Contingut i anàlisi jurídica, amb referència al dret nacional i de la Unió Europea, que ha d'incloure la llista detallada de les normes que queden derogades com a conseqüència de l'entrada en vigor de la norma.
- c) Anàlisi sobre l'adequació de la norma proposada a l'ordre de distribució de competències.
- d) Impacte econòmic i pressupostari, que ha d'avaluar les conseqüències de la seva aplicació sobre els sectors, col·lectius o agents afectats per la norma, inclòs l'efecte sobre la competència, la unitat de mercat i la competitivitat i el seu encaix amb la legislació vigent en cada moment sobre aquestes matèries. Aquesta anàlisi ha d'incloure la realització del test Pime d'acord amb la pràctica de la Comissió Europea.



- e) Així mateix, s'han d'identificar les càrregues administratives que comporta la proposta, s'ha de quantificar el cost del seu compliment per a l'Administració i per als obligats a suportar-les amb especial referència a l'impacte sobre les petites i mitjanes empreses.
- f) Impacte per raó de gènere, que ha d'analitzar i valorar els resultats que puguin seguir de l'aprovació de la norma des de la perspectiva de l'eliminació de desigualtats i de la seva contribució a la consecució dels objectius d'igualtat d'oportunitats i de tracte entre dones i homes, a partir dels indicadors de situació de partida, de previsió de resultats i de previsió d'impacte.
- g) Un resum de les principals aportacions rebudes en el tràmit de consulta pública regulat a l'apartat 2.

La memòria de l'anàlisi d'impacte normatiu ha d'incloure qualsevol altre aspecte que pugui ser rellevant a criteri de l'òrgan proponent.

4. Quan la disposició normativa sigui un avantprojecte de llei o un projecte de real decret legislatiu, un cop complerts els tràmits anteriors, el titular o titulars dels departaments proponents l'han d'elevat, amb la submissió prèvia a la Comissió General de Secretaris d'Estat i Subsecretaris, al Consell de Ministres, a fi que aquest decideixi sobre els ulteriors tràmits i, en particular, sobre les consultes, dictàmens i informes que siguin convenients, així com sobre els termes de la seva realització, sense perjudici dels legalment preceptius.

Quan ho aconsellin raons d'urgència, i sempre que s'hagin formalitzat els tràmits de caràcter preceptiu, el Consell de Ministres en pot prescindir i pot acordar l'aprovació de l'avantprojecte de llei o projecte de real decret legislatiu i la seva remissió, si s'escau, al Congrés dels Diputats o al Senat, segons correspongui.

5. Al llarg del procediment d'elaboració de la norma, el centre competent ha de sol·licitar, a més dels informes i dictàmens que siguin preceptius, tots els estudis i consultes que es considerin convenients per garantir l'encert i la legalitat del text.

Llevat que normativament s'estableixi una altra cosa, els informes preceptius s'han d'emetre en un termini de deu dies, o d'un mes quan l'informe se sol·liciti a una altra Administració o a un òrgan o organisme dotat d'especial independència o autonomia.

El centre directiu competent pot sol·licitar motivadament l'emissió urgent dels informes, estudis i consultes sol·licitats, i aquests s'han d'emetre en un termini no superior a la meitat de la durada dels indicats al paràgraf anterior.

En tot cas, els avantprojectes de llei, els projectes de real decret legislatiu i els projectes de disposicions reglamentàries han de ser objecte d'informe per part de la Secretaria General Tècnica del ministeri o ministeris proponents.

Així mateix, quan la proposta normativa afecti l'organització administrativa de l'Administració General de l'Estat, el seu règim de personal, els procediments i la inspecció dels serveis, és necessari sol·licitar l'aprovació prèvia del Ministeri

d'Hisenda i Administracions Públiques abans que se sotmetin a l'òrgan competent per promulgar-los. Si, un cop transcorreguts 15 dies des de la recepció de la sol·licitud d'aprovació per part del Ministeri esmentat, no s'ha formulat cap objecció, l'aprovació s'entén concedida.

A més, és necessari l'informe previ del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques quan la norma pugui afectar la distribució de les competències entre l'Estat i les comunitats autònomes.

6. Sense perjudici de la consulta prèvia a la redacció del text de la iniciativa, quan la norma afecti els drets i interessos legítims de les persones, el centre directiu competent ha de publicar el text al portal web corresponent, per tal de donar audiència als ciutadans afectats i obtenir totes les aportacions addicionals que puguin fer altres persones o entitats. Així mateix, es pot sol·licitar directament l'opinió de les organitzacions o associacions reconegudes per llei que agrupin o representin les persones els drets o interessos legítims de les quals es vegin afectats per la norma i els fins dels quals tinguin relació directa amb el seu objecte.

El termini mínim d'aquesta audiència i informació públiques és de 15 dies hàbils, i es pot reduir fins a un mínim de set dies hàbils quan ho justifiquin raons degudament motivades; així com quan s'apliqui la tramitació urgent d'iniciatives normatives, tal com estableix l'article 27.2. D'això se n'ha de deixar constància a la memòria de l'anàlisi d'impacte normatiu.

El tràmit d'audiència i informació pública només es pot ometre quan hi hagi raons greus d'interès públic, que s'han de justificar a la memòria de l'anàlisi d'impacte normatiu. Així mateix, no és aplicable a les disposicions pressupostàries o que regulin els òrgans, càrrecs i autoritats del Govern o de les organitzacions que en depenen o hi estan vinculades.

7. S'ha de sol·licitar el dictamen del Consell d'Estat o òrgan consultiu equivalent quan sigui preceptiu o es consideri convenient.

8. Un cop complerts els tràmits anteriors, la proposta s'ha de sotmetre a la Comissió General de Secretaris d'Estat i Subsecretaris i s'ha d'elevat al Consell de Ministres perquè s'aprovi i, en cas de projectes de llei, es remeti al Congrés dels Diputats o, si s'escau, al Senat, i s'ha d'acompanyar d'una exposició de motius i de la documentació pròpia del procediment d'elaboració a què es refereixen les lletres b) i d) de l'article 7 de la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, i la seva normativa de desplegament.

9. El Ministeri de la Presidència, per tal d'assegurar la coordinació i la qualitat de l'activitat normativa del Govern, ha d'analitzar els aspectes següents:

- a) La qualitat tècnica i el rang de la proposta normativa.
- b) La congruència de la iniciativa amb la resta de l'ordenament jurídic, nacional i de la Unió Europea, amb altres que s'estiguin elaborant en els diferents ministeris o que ho hagin de fer d'acord amb el Pla anual normatiu, així com amb les que s'estiguin tramitant a les Corts Generals.

- c) La necessitat d'incloure la derogació expressa d'altres normes, així com de refundre en la nova altres d'existents en el mateix àmbit.
- d) El contingut preceptiu de la memòria de l'anàlisi d'impacte normatiu i, en particular, la inclusió d'una d'avaluació posterior sistemàtica de l'aplicació de la norma quan sigui preceptiu.
- e) El compliment dels principis i les regles que estableix aquest títol.
- f) El compliment o congruència de la iniciativa amb els projectes de reducció de càrregues administratives o bona regulació que s'hagin aprovat en disposicions o acords de caràcter general per a l'Administració General de l'Estat.
- g) La possible extralimitació de la iniciativa normativa respecte del contingut de la norma comunitària que es transposi al dret intern.

S'ha de determinar per reglament la composició de l'òrgan encarregat de l'exercici d'aquesta funció, així com la seva manera d'intervenció en el procediment.

10. S'han de conservar en l'expedient administratiu corresponent, en format electrònic, la memòria de l'anàlisi d'impacte normatiu, els informes i dictàmens sol·licitats per a la seva tramitació, així com tots els estudis i consultes emeses i altres actuacions practicades.

11. El que disposen aquest article i el següent no és aplicable per a la tramitació i aprovació de decrets llei, a excepció de l'elaboració de la memòria prevista a l'apartat 3, amb caràcter abreujat, i el que estableixen els números 1, 8, 9 i 10.

*Article 27. Tramitació urgent d'iniciatives normatives en l'àmbit de l'Administració General de l'Estat.*

1. El Consell de Ministres, a proposta del titular del departament al qual correspongui la iniciativa normativa, pot acordar la tramitació urgent del procediment d'elaboració i aprovació d'avantprojectes de llei, reials decrets legislatius i de reials decrets, en algun dels casos següents:

- a) Quan sigui necessari perquè la norma entri en vigor en el termini exigít per a la transposició de directives comunitàries o l'establert en altres lleis o normes de dret de la Unió Europea.
- b) Quan concorrin altres circumstàncies extraordinàries que, tot i que no s'hagin pogut preveure amb anterioritat, exigeixin l'aprovació urgent de la norma.

La memòria de l'anàlisi d'impacte normatiu amb què s'acompanyi el projecte ha d'esmentar l'existència de l'acord de tramitació urgent, així com les circumstàncies que li serveixen de fonament.

2. La tramitació per via d'urgència implica que:

- a) Els terminis previstos per a la realització dels tràmits del procediment d'elaboració, establerts en aquesta o en una altra norma, es redueixen a la meitat de la seva durada. Si, en aplicació de la normativa reguladora dels òrgans consultius que hagin d'emetre dictamen, és necessari un acord per requerir-lo en el termini esmentat, l'ha d'adoptar l'òrgan competent; i si

és el Consell de Ministres, s'ha de recollir en l'acord previst a l'apartat 1 d'aquest article.

- b) No és necessari el tràmit de consulta pública previst a l'article 26.2, sense perjudici de la realització dels tràmits d'audiència pública o d'informació pública sobre el text al qual es refereix l'article 26.6, el termini de realització del qual és de set dies.
- c) La falta d'emissió d'un dictamen o informe preceptiu dins de termini no impedeix la continuació del procediment, sense perjudici de la seva eventual incorporació i consideració quan es rebi.

#### Article 28. *Informe anual d'avaluació.*

1. El Consell de Ministres, a proposta del Ministeri de la Presidència, ha d'aprovar, abans del 30 d'abril de cada any, un informe anual en què es reflecteixi el grau de compliment del Pla anual normatiu de l'any anterior, les iniciatives adoptades que no estaven incloses inicialment en el Pla esmentat, així com les incloses en informes d'avaluació anteriors amb objectius plurianuals que hagin produït almenys una part dels seus efectes l'any que s'avalua.

2. En l'informe s'han d'incloure les conclusions de l'anàlisi de l'aplicació de les normes a què es refereix l'article 25.2, que, d'acord amb el que preveu la seva memòria respectiva, hagin hagut de ser avaluades en l'exercici anterior. L'avaluació s'ha de fer en els termes i terminis previstos a la memòria de l'anàlisi d'impacte normatiu i ha de comprendre, en tot cas:

- a) L'eficàcia de la norma, entenent com a tal la mesura en què ha aconseguit els fins pretesos amb la seva aprovació.
- b) L'eficiència de la norma, identificant les càrregues administratives que podrien no haver estat necessàries.
- c) La sostenibilitat de la disposició.

L'informe pot contenir recomanacions específiques de modificació i, si s'escau, derogació de les normes avaluades, quan així ho aconselli el resultat de l'anàlisi.»

Tretze. S'afegeix un títol VI, en el qual s'inclou l'article 26 actual, que es renumera com a article 29, i que queda redactat de la manera següent:

### «TÍTOL VI

#### Del control del Govern

##### Article 29. *Del control dels actes del Govern.*

1. El Govern està sotmès a la Constitució i a la resta de l'ordenament jurídic en tota la seva actuació.

2. Tots els actes i omissions del Govern estan sotmesos al control polític de les Corts Generals.

3. Els actes, la inactivitat i les actuacions materials que constitueixen una via de fet del Govern i dels òrgans i autoritats regulats en la present Llei es poden impugnar davant la jurisdicció contenciosa administrativa, de conformitat amb el que disposa la seva llei reguladora.

4. L'actuació del Govern és impugnable davant el Tribunal Constitucional en els termes de la Llei orgànica reguladora d'aquest.»

**Disposició final quarta. *Modificació de la Llei 50/2002, de 26 de desembre, de fundacions.***

L'apartat 2 de l'article 34 de la Llei 50/2002, de 26 de desembre, de fundacions, queda redactat en els termes següents:

«2. Les funcions de protectorat respecte de les fundacions de competència estatal són exercides per l'Administració General de l'Estat a través d'un únic òrgan administratiu, en la forma que es determini per reglament.»

**Disposició final cinquena. *Modificació de la Llei 22/2003, de 9 de juliol, concursal.***

La Llei 22/2003, de 9 de juliol, concursal, queda modificada en els termes següents:

U. L'apartat 1 de l'article 3 queda redactat de la manera següent:

«1. Per sol·licitar la declaració de concurs estan legitimats el deutor, qualsevol dels seus creditors i el mediador concursal quan es tracti del procediment regulat al títol X d'aquesta Llei.

Si el deutor és una persona jurídica, l'òrgan d'administració o de liquidació és competent per decidir sobre la sol·licitud.»

Dos. L'article 34 ter queda redactat de la manera següent:

«Article 34 ter. *Règim del compte de garantia aranzelària.*

1. El Ministeri de Justícia gestiona el compte de garantia aranzelària en la forma que es determini per reglament, ja sigui directament o a través de tercers.

2. La gestió del compte i el control dels ingressos i els càrrecs s'ha de dur a terme a través de l'aplicació informàtica que determini el Ministeri de Justícia. L'aplicació ha de disposar dels mecanismes adequats de control, seguretat i supervisió, i ha de garantir l'autenticitat, confidencialitat, integritat i disponibilitat de les dades, permetre la disposició de fons mitjançant l'expedició d'ordres telemàtiques de transferència i ordres de pagament, així com proporcionar informació sobre els moviments i saldos dels comptes.

3. En els casos de manca de mitjans informàtics adequats o impossibilitat tècnica sobrevinguda, es poden emetre ordres de pagament o ordres de transferència de manera manual utilitzant els impresos normalitzats.

4. El compte de garantia aranzelària ha de permetre el control de les aportacions que corresponen als administradors concursals. Si en el moment de la rendició de comptes l'administrador concursal no ha efectuat els ingressos en el compte als quals estigui obligat, el secretari judicial l'ha d'instar que ho faci en el

termini de 10 dies. Si, un cop transcorregut aquest termini, no ha complert la seva obligació, ha de ser donat de baixa a la secció quarta del Registre públic concursal fins que procedeixi al seu abonament.»

Tres. L'apartat 2 de l'article 34 quater de la Llei concursal queda amb la redacció següent:

«2. Abans de la presentació de l'informe de rendició de comptes, l'administració concursal ha d'ingressar en el compte de garantia aranzelària les aportacions obligatòries que estableix l'apartat anterior, calculades sobre les quantitats percebudes efectivament. Simultàniament, l'administració concursal o cadascun dels administradors concursals han de donar compte al secretari judicial del jutjat on es tramita el concurs de l'import ingressat.»

Quatre. El punt 6è de l'apartat 1, de l'article 90 queda redactat de la manera següent:

«6è Els crèdits garantits amb penyora constituïda en document públic, sobre els béns o drets pignorat que estiguin en possessió del creditor o d'un tercer. Si es tracta de penyora de crèdits, només cal que hi consti en document amb data feaent per gaudir de privilegi sobre els crèdits pignorat.

Els crèdits garantits amb penyora constituïda sobre crèdits futurs només gaudeixen de privilegi especial quan concorrin els requisits següents abans de la declaració de concurs:

- a) Que els crèdits futurs neixin de contractes perfeccionats o relacions jurídiques constituïdes amb anterioritat a la declaració esmentada.
- b) Que la penyora estigui constituïda en document públic o, en el cas de penyora sense desplaçament de la possessió, s'hagi inscrit en el registre públic competent.
- c) Que, en el cas de crèdits derivats de la resolució de contractes de concessió d'obres o de gestió de serveis públics, compleixin, a més, el que exigeix l'article 261.3 del text refós de la Llei de contractes del sector públic, aprovat pel Reial decret legislatiu 3/2011, de 14 de novembre.»

### **Disposició final sisena. *Modificació de la Llei 33/2003, de 3 de novembre, del patrimoni de les administracions públiques.***

La Llei 33/2003, de 3 de novembre, del patrimoni de les administracions públiques queda modificada en els termes següents:

U. L'apartat 1 de l'article 166 queda redactat de la manera següent:

«1. Les disposicions d'aquest títol són aplicables a les entitats següents:

- a) Les entitats públiques empresarials, a les quals es refereix la secció 3a del capítol III del títol II de la Llei de règim jurídic del sector públic.

- b) Les entitats de dret públic vinculades a l'Administració General de l'Estat o als seus organismes públics els ingressos de les quals provenguin, almenys en un 50 per cent, d'operacions realitzades en el mercat.
- c) Les societats mercantils estatals, entenent com a tals aquelles sobre les quals s'exerceix control estatal:

1r Perquè la participació directa en el seu capital social de l'Administració General de l'Estat o algunes de les entitats que, de conformitat amb el que disposa l'article 84 de la Llei de règim jurídic del sector públic integren el sector públic institucional estatal, incloses les societats mercantils estatals, sigui superior al 50 per 100. Per determinar aquest percentatge, s'han de sumar les participacions corresponents a l'Administració General de l'Estat i a totes les entitats integrades en el sector públic institucional estatal, en cas que en el capital social n'hi participin diverses.

2n O bé perquè la societat mercantil es trobi en el supòsit previst a l'article 4 de la Llei 24/1988, de 28 de juliol, del mercat de valors, respecte de l'Administració General de l'Estat o dels seus organismes públics vinculats o dependents.»

Dos. L'apartat segon de l'article 167 queda redactat en els termes següents:

«2. Les entitats a què es refereix el paràgraf c) de l'apartat 1 de l'article anterior han d'ajustar la gestió del seu patrimoni al dret privat, sense perjudici de les disposicions d'aquesta Llei que els siguin expressament aplicables.»

### **Disposició final setena. *Modificació de la Llei 38/2003, de 17 de novembre, general de subvencions.***

S'introdueixen les modificacions següents a la Llei 38/2003, de 17 de novembre, general de subvencions:

U. Es modifica l'article 10, que queda redactat de la manera següent:

«Article 10. *Òrgans competents per a la concessió de subvencions.*

1. Els ministres i els secretaris d'Estat en l'Administració General de l'Estat, i els presidents o directors dels organismes i les entitats públiques vinculats o dependents de l'Administració General de l'Estat, sigui quin sigui el règim jurídic a què hagin de sotmetre la seva actuació, són els òrgans competents per concedir subvencions, en els seus respectius àmbits, amb la consignació pressupostària prèvia per a aquesta finalitat.

2. No obstant el que disposa l'apartat anterior, per autoritzar la concessió de subvencions d'una quantia superior a 12 milions d'euros és necessari l'acord del Consell de Ministres o, en el cas que així ho estableixi la normativa reguladora de la subvenció, de la Comissió Delegada del Govern per a Afers Econòmics.

En el cas de subvencions concedides en règim de concurrència competitiva, l'autorització del Consell de Ministres a què es refereix el paràgraf anterior s'ha d'obtenir abans de l'aprovació de la convocatòria la quantia de la qual superi el límit esmentat.

L'autorització a què es refereix el paràgraf anterior no implica l'aprovació de la despesa, que, en tot cas, correspon a l'òrgan competent.

3. Les facultats per concedir subvencions, a què es refereix aquest article, poden ser objecte de desconcentració mitjançant reial decret acordat en Consell de Ministres.

4. La competència per concedir subvencions en les corporacions locals correspon als òrgans que tinguin atribuïdes aquestes funcions en la legislació de règim local.»

Dos. Es modifica l'apartat 1 de la disposició addicional setzena amb el contingut següent:

«1. Les fundacions del sector públic únicament poden concedir subvencions quan així s'autoritzi a la fundació corresponent de manera expressa mitjançant un acord del ministeri d'adscripció o òrgan equivalent de l'Administració a la qual estigui adscrita la fundació i sense perjudici del que disposa l'article 10.2.

L'aprovació de les bases reguladores, l'autorització prèvia de la concessió, les funcions derivades de l'exigència del reintegrament i de la imposició de sancions, així com les funcions de control i altres que comportin l'exercici de potestats administratives, han de ser exercides pels òrgans de l'Administració que financin en una proporció més gran la subvenció corresponent; en cas que no sigui possible identificar aquesta Administració, les funcions han de ser exercides pels òrgans de l'Administració que exerceixi el protectorat de la fundació.»

Tres. S'introdueix una nova disposició transitòria tercera, amb el contingut següent:

«Disposició transitòria tercera. Convocatòries iniciades i subvencions concedides amb anterioritat a l'entrada en vigor de la modificació de la Llei 38/2003, de 17 de novembre, general de subvencions, inclosa en la disposició final setena de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic.

Les subvencions públiques que es concedeixin en règim de concurrència competitiva la convocatòria de les quals s'hagi aprovat amb anterioritat a l'entrada en vigor de la modificació de l'article 10 de la Llei general de subvencions, es regeixen per la normativa anterior.»

Quatre. S'introdueix una nova disposició addicional vint-i-cinquena, amb el contingut següent:



«Disposició addicional vint-i-cinquena. Servei Nacional de Coordinació Antifrau per a la protecció dels interessos financers de la Unió Europea.

1. El Servei Nacional de Coordinació Antifrau, integrat en la Intervenció General de l'Administració de l'Estat, coordina les accions encaminades a protegir els interessos financers de la Unió Europea contra el frau i donar compliment a l'article 325 del Tractat de funcionament de la Unió Europea i a l'article 3.4 del Reglament (UE, Euratom) núm. 883/2013 del Parlament Europeu i del Consell, relatiu a les investigacions efectuades per l'Oficina Europea de Lluita contra el Fraude (OLAF).

2. Correspon al Servei Nacional de Coordinació Antifrau:

- a) Dirigir la creació i posada en marxa de les estratègies nacionals i promoure els canvis legislatius i administratius necessaris per protegir els interessos financers de la Unió Europea.
- b) Identificar les possibles deficiències dels sistemes nacionals per a la gestió de fons de la Unió Europea.
- c) Establir els cursos de coordinació i informació sobre irregularitats i sospites de frau entre les diferents institucions nacionals i l'OLAF.
- d) Promoure la formació per a la prevenció i lluita contra el frau.

3. El Servei Nacional de Coordinació Antifrau exerceix les seves competències amb plena independència i ha de ser dotat amb els mitjans adequats per atendre els continguts i requeriments establerts per l'OLAF.

4. El Servei Nacional de Coordinació Antifrau està assistit per un consell assessor presidit per l'interventor general de l'Administració de l'Estat i integrat per representants dels ministeris, organismes i altres institucions nacionals que tinguin competències en la gestió, control, prevenció i lluita contra el frau en relació amb els interessos financers de la Unió Europea. La seva composició i funcionament s'han de determinar per mitjà d'un reial decret.

5. Les autoritats, els titulars dels òrgans de l'Estat, de les comunitats autònomes i de les entitats locals, així com els caps o directors d'oficines públiques, organismes i altres ens públics i els qui, en general, exerceixen funcions públiques o duguin a terme el seu treball a les entitats esmentades, han de prestar la deguda col·laboració i suport al Servei. El Servei té les mateixes facultats que l'OLAF per accedir a la informació pertinent en relació amb els fets que s'estiguin investigant.

6. El Servei pot concertar convenis amb l'OLAF per a la transmissió de la informació i per a la realització d'investigacions.»

### **Disposició final vuitena. *Modificació de la Llei 47/2003, de 26 de novembre, general pressupostària.***

Es modifica la Llei 47/2003, de 26 de novembre, general pressupostària, que queda redactada de la manera següent:

U. Es modifica l'article 2, que queda redactat en els termes següents:

«Article 2. Sector públic estatal.

1. Als efectes d'aquesta Llei formen part del sector públic estatal:

- a) L'Administració General de l'Estat
- b) El sector públic institucional estatal

2. Integren el sector públic institucional estatal les entitats següents:

- a) Els organismes públics vinculats o dependents de l'Administració General de l'Estat, els quals es classifiquen en:

1r Organismes autònoms

2n Entitats públiques empresarials

- b) Les autoritats administratives independents.

- c) Les societats mercantils estatals.

- d) Els consorcis adscrits a l'Administració General de l'Estat.

- e) Les fundacions del sector públic adscrites a l'Administració General de l'Estat.

- f) Els fons sense personalitat jurídica.

- g) Les universitats públiques no transferides.

- h) Les entitats gestores, els serveis comuns i les mútues col·laboradores amb la Seguretat Social en la seva funció pública de col·laboració en la gestió de la Seguretat Social, així com els seus centres mancomunats.

- i) Qualsevol organismes i entitats de dret públic vinculats o dependents de l'Administració General de l'Estat.

3. Els òrgans amb dotació diferenciada en els pressupostos generals de l'Estat que, no tenint personalitat jurídica, no estan integrats a l'Administració General de l'Estat, formen part del sector públic estatal, i el seu règim econòmicofinancer el regula aquesta Llei, sense perjudici de les especialitats que estableixin les seves normes de creació, organització i funcionament. No obstant això, el seu règim de comptabilitat i de control queda sotmès en tot cas al que estableixen les normes esmentades, sense que els sigui aplicable en aquestes matèries el que estableix aquesta Llei.

Sense perjudici d'això, aquesta Llei no és aplicable a les Corts Generals, que gaudeixen d'autonomia pressupostària d'acord amb el que estableix l'article 72 de la Constitució; no obstant això, es manté la coordinació necessària per a l'elaboració del projecte de llei de pressupostos generals de l'Estat.»

Dos. Es modifica l'article 3, que queda redactat de la manera següent:

«Article 3. Sector públic administratiu, empresarial i fundacional.

Als efectes d'aquesta Llei, el sector públic estatal es divideix en els següents:

1. El sector públic administratiu, integrat per:

- a) L'Administració General de l'Estat, els organismes autònoms, les autoritats administratives independents, les universitats públiques no transferides i

les entitats gestores, els serveis comuns i les mútues col·laboradores amb la Seguretat Social, així com els seus centres mancomunats, i les entitats de l'apartat 3 de l'article anterior.

b) Qualsevol organismes i entitats de dret públic vinculats o dependents de l'Administració General de l'Estat, els consorcis i els fons sense personalitat jurídica, que compleixin alguna de les dues característiques següents:

1a Que la seva activitat principal no consisteixi en la producció en règim de mercat de béns i serveis destinats al consum individual o col·lectiu, o que efectuïn operacions de redistribució de la renda i de la riquesa nacional, en tot cas sense ànim de lucre.

2a Que no es financin majoritàriament amb ingressos comercials, entenent-se com a tals als efectes d'aquesta Llei els ingressos, sigui quina sigui la seva naturalesa, obtinguts com a contrapartida dels lliuraments de béns o prestacions de serveis.

2. El sector públic empresarial, integrat per:

a) Les entitats públiques empresarials.

b) Les societats mercantils estatals.

c) Qualsevol organismes i entitats de dret públic vinculats o dependents de l'Administració General de l'Estat, els consorcis i els fons sense personalitat jurídica no inclosos en el sector públic administratiu.

3. El sector públic fundacional, integrat per les fundacions del sector públic estatal.»

**Disposició final novena. *Modificació del text refós de la Llei de contractes del sector públic, aprovat pel Reial decret legislatiu 3/2011, de 14 de novembre.***

El text refós de la Llei de contractes del sector públic, aprovat pel Reial decret legislatiu 3/2011, de 14 de novembre, queda modificat de la manera següent:

U. L'article 60 queda redactat de la manera següent:

«Article 60. Prohibicions de contractar.

1. No poden contractar amb les entitats previstes a l'article 3 de la present Llei, amb els efectes que estableix l'article 61 bis, les persones en qui es doni alguna de les circumstàncies següents:

a) Haver estat condemnades mitjançant sentència ferma per delictes de terrorisme, constitució o integració d'una organització o grup criminal, associació il·lícita, finançament il·legal dels partits polítics, explotació d'éssers humans, corrupció en els negocis, tràfic d'influències, suborn, prevaricació, frau, negociacions i activitats prohibides als funcionaris, delictes contra la hisenda pública i la Seguretat Social, delictes contra els drets dels treballadors, mal-

versació, blanqueig de capitals, delictes relatius a l'ordenació del territori i l'urbanisme, la protecció del patrimoni històric i el medi ambient, o a la pena d'inhabilitació especial per a l'exercici de professió, ofici, indústria o comerç. La prohibició de contractar afecta les persones jurídiques que siguin declarades penalment responsables, i aquelles els administradors o representants de les quals, que ho siguin de fet o de dret, vigent el seu càrrec o representació i fins al seu cessament, es trobin en la situació esmentada en aquest apartat.

- b) Haver estat sancionades amb caràcter ferm per infracció greu en matèria professional, de falsejament de la competència, d'integració laboral i d'igualtat d'oportunitats i no-discriminació de les persones amb discapacitat, o d'estrangeria, de conformitat amb el que estableix la normativa vigent; per infracció molt greu en matèria mediambiental, d'acord amb el que estableixen la Llei 21/2013, de 9 de desembre, d'avaluació ambiental; la Llei 22/1988, de 28 de juliol, de costes; la Llei 4/1989, de 27 de març, de conservació dels espais naturals i de la flora i fauna silvestres; la Llei 11/1997, de 24 d'abril, d'envasos i residus d'envasos; la Llei 10/1998, de 21 d'abril, de residus; el text refós de la Llei d'aigües, aprovat pel Reial decret legislatiu 1/2001, de 20 de juliol, i la Llei 16/2002, d'1 de juliol, de prevenció i control integrats de la contaminació; o per infracció molt greu en matèria laboral o social, d'acord amb el que disposa el text refós de la Llei sobre infraccions i sancions en l'ordre social, aprovat pel Reial decret legislatiu 5/2000, de 4 d'agost, així com per la infracció greu prevista a l'article 22.2 del text esmentat.
  - c) Haver sol·licitat la declaració de concurs voluntari, haver estat declarades insolvents en qualsevol procediment, trobar-se declarades en concurs, llevat que en aquest hagi adquirit l'eficàcia un conveni, estar subjectes a intervenció judicial o haver estat inhabilitades d'acord amb la Llei 22/2003, de 9 de juliol, concursal, sense que hagi conclòs el període d'inhabilitació fixat en la sentència de qualificació del concurs.
  - d) No estar al corrent en el compliment de les obligacions tributàries o de Seguretat Social imposades per les disposicions vigents, en els termes que es determinin reglamentàriament; o, en el cas d'empreses de 50 o més treballadors, no complir el requisit que almenys el 2 per cent dels seus empleats siguin treballadors amb discapacitat, de conformitat amb l'article 42 del Reial decret legislatiu 1/2013, de 29 de novembre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei general de drets de les persones amb discapacitat i de la seva inclusió social, en les condicions que es determinin reglamentàriament.
- En relació amb el compliment de les seves obligacions tributàries o amb la Seguretat Social, es considera que les empreses estan al corrent quan els deutes estiguin ajornats, fraccionats o se n'hagi acordat la suspensió en ocasió de la impugnació d'aquests deutes.

- e) Haver incorregut en falsedat en efectuar la declaració responsable a què es refereix l'article 146 o en facilitar qualssevol altres dades relatives a la seva capacitat i solvència, o haver incomplert, per una causa que li sigui imputable, l'obligació de comunicar la informació que correspongui en matèria de classificació i la relativa als registres de licitadors i empreses classificades.
- f) Estar afectat per una prohibició de contractar imposada en virtut de sanció administrativa ferma, d'acord amb el que preveuen la Llei 38/2003, de 17 de novembre, general de subvencions, o a la Llei 58/2003, de 17 de desembre, general tributària.
- g) Estar incursa la persona física o els administradors de la persona jurídica en algun dels supòsits de la Llei 5/2006, de 10 d'abril, de regulació dels conflictes d'interessos dels membres del Govern i dels alts càrrecs de l'Administració General de l'Estat, o les respectives normes de les comunitats autònomes, de la Llei 53/1984, de 26 de desembre, d'incompatibilitats del personal al servei de les administracions públiques, o tractar-se de qualsevol dels càrrecs electius que regula la Llei orgànica 5/1985, de 19 de juny, del règim electoral general, en els termes que s'hi estableixen.
- La prohibició afecta les persones jurídiques en el capital de les quals participin, en els termes i quanties establerts a la legislació esmentada, el personal i els alts càrrecs a què es refereix el paràgraf anterior, així com els càrrecs electes al servei d'aquestes.
- La prohibició s'estén igualment, en els dos casos, als cònjuges, persones vinculades amb una relació de convivència afectiva anàloga, ascendents i descendents, així com a parents en segon grau per consanguinitat o afinitat de les persones a què es refereixen els paràgrafs anteriors, quan es produeixi conflicte d'interessos amb el titular de l'òrgan de contractació o els titulars dels òrgans en els quals s'hagi delegat la facultat per contractar o els que exerceixen la substitució del primer.
- h) Haver contractat persones respecte de les quals s'hagi publicat en el «Butlletí Oficial de l'Estat» l'incompliment a què es refereixen l'article 18.6 de la Llei 5/2006, de 10 d'abril, de regulació dels conflictes d'interessos dels membres del Govern i dels alts càrrecs de l'Administració General de l'Estat, o les normes respectives de les comunitats autònomes, per haver passat a prestar serveis en empreses o societats privades directament relacionades amb les competències del càrrec exercit durant els dos anys següents a la data de cessament en el càrrec. La prohibició de contractar es manté durant el temps que es mantingui dins de l'organització de l'empresa la persona contractada, amb el límit màxim de dos anys a comptar del cessament com a alt càrrec.

2. A més de les previstes a l'apartat anterior, són circumstàncies que impedeixen als empresaris contractar amb les entitats compreses a l'article 3 de la present Llei, en les condicions que estableix l'article 61 bis, les següents:

a) Haver retirat indegudament la seva proposició o candidatura en un procediment d'adjudicació, o haver impossibilitat l'adjudicació del contracte a favor seu per no haver complert el que estableix l'apartat 2 de l'article 151 dins el termini assenyalat amb dol, culpa o negligència.

b) Haver deixat de formalitzar el contracte, que ha estat adjudicat a favor seu, en els terminis que preveu l'article 156.3 per causa imputable a l'adjudicatari.

c) Haver incomplert les clàusules que són essencials en el contracte, incloeses les condicions especials d'execució establertes d'acord amb el que assenyalava l'article 118, quan l'incompliment esmentat hagi estat definit en els plecs o en el contracte com a infracció greu, amb dol, culpa o negligència en l'empresari, i sempre que hagi donat lloc a la imposició de penalitats o a la indemnització de danys i perjudicis.

d) Haver donat lloc, per una causa de la qual hagin estat declarats culpables, a la resolució ferma de qualsevol contracte signat amb una entitat de les compreses a l'article 3 de la present Llei.

3. Les prohibicions de contractar també afecten les empreses de les quals, per raó de les persones que les regeixen o d'altres circumstàncies, es pugui presumir que són continuació o que deriven, per transformació, fusió o successió, d'altres empreses en les quals hagin concorregut aquelles.»

Dos. L'article 61 queda redactat de la manera següent:

*«Article 61. Apreciació de la prohibició de contractar. Competència i procediment.*

1. Les prohibicions de contractar relatives a les circumstàncies contingudes a les lletres c), d), f), g) i h) de l'apartat 1 de l'article anterior, les aprecien directament els òrgans de contractació i subsisteixen mentre concorren les circumstàncies que en cada cas les determinen.

2. La prohibició de contractar per les causes previstes a les lletres a) i b) de l'apartat 1 de l'article anterior l'aprecien directament els òrgans de contractació, quan la sentència o la resolució administrativa s'hagi pronunciat expressament sobre el seu abast i durada, i subsisteix durant el termini que s'hi assenyalai.

En cas que la sentència o la resolució administrativa no continguin pronunciaments sobre l'abast o durada de la prohibició de contractar; en els casos de la lletra e) de l'apartat primer de l'article anterior; i en els supòsits que preveu l'apartat segon, també de l'article anterior, l'abast i durada de la prohibició s'ha de determinar mitjançant un procediment instruït a aquest efecte, de conformitat amb el que disposa aquest article.

3. La competència per fixar la durada i l'abast de la prohibició de contractar en el cas de les lletres a) i b) de l'apartat 1 de l'article anterior, en els casos en què no figuri a la sentència o resolució corresponent, i la competència per a la declaració de la prohibició de contractar en el cas de la lletra e) de l'apartat primer de l'article anterior respecte de l'obligació de comunicar la informació prevista en matèria de classificació i respecte del registre de licitadors i empreses classificades, correspon al ministre d'Hisenda i Administracions Públiques, amb la proposta prèvia de la Junta Consultiva de Contractació Administrativa de l'Estat, o als òrgans que siguin competents en l'àmbit de les comunitats autònomes en el cas de la lletra e) esmentada.

Als efectes de poder complir el que estableix el paràgraf anterior, l'òrgan judicial o administratiu del qual emani la sentència o resolució administrativa n'ha de remetre d'ofici un testimoni o una còpia a la Junta Consultiva de Contractació Administrativa de l'Estat, sense perjudici que aquest òrgan, si té coneixement de la seva existència i no ha rebut el testimoni esmentat de la sentència o còpia de la resolució administrativa, els pugui sol·licitar a l'òrgan del qual van emanar.

En els supòsits que preveu la lletra e) de l'apartat 1 de l'article anterior referit a casos en què s'hagi incorregut en falsedat en efectuar la declaració responsable a què es refereix l'article 146, i en els supòsits previstos a l'apartat segon de l'article 60, la declaració de la prohibició de contractar correspon a l'òrgan de contractació.

4. La competència per a la declaració de la prohibició de contractar en els casos en què l'entitat contractant no tingui el caràcter d'administració pública correspon al titular del departament, president o director de l'organisme al qual estigui adscrita o del qual depengui l'entitat contractant o al que correspongui la seva tutela o control. Si l'entitat contractant està vinculada a més d'una administració, és competent l'òrgan corresponent de la qual tingui el control o la participació majoritària.

5. Quan, de conformitat amb el que assenyala aquest article, sigui necessària una declaració prèvia sobre la concurrència de la prohibició, l'abast i durada d'aquesta s'han de determinar seguint el procediment que s'estableixi en les normes de desplegament d'aquesta Llei.

6. En els casos en què per sentència penal ferma així es prevegi, la durada de la prohibició de contractar és la que s'hi preveu. En els casos en què aquesta no hagi establert un termini, aquesta durada no pot excedir els cinc anys des de la data de la condemna per sentència ferma.

En la resta dels supòsits, el termini de durada no pot excedir els tres anys, per al còmput dels quals cal atènyer-se al que estableix l'apartat tercer de l'article 61 bis.

7. En el cas de la lletra a) de l'apartat 1 de l'article anterior, el procediment, si és necessari, no es pot iniciar una vegada transcorregut el termini previst per a la prescripció de la pena corresponent, i en el cas de la lletra b) de l'apartat 2 del mateix article, si han transcorregut més de tres mesos des que es va produir l'adjudicació.

En els casos restants previstos a l'article esmentat, el procediment per a la declaració de la prohibició de contractar no es pot iniciar si han transcorregut més de tres anys comptats a partir de les dates següents:

- a) Des de la fermesa de la resolució sancionadora, en el cas de la causa prevista a la lletra b) de l'apartat 1 de l'article anterior;
- b) Des de la data en què s'hagin facilitat les dades falses o des d'aquella en què s'hagi hagut de comunicar la informació corresponent, en els casos previstos a la lletra e) de l'apartat 1 de l'article anterior;
- c) Des de la data en què sigui ferma la resolució del contracte, en el cas previst a la lletra d) de l'apartat 2 de l'article anterior;
- d) En els casos previstos a la lletra a) de l'apartat 2 de l'article anterior, des de la data en què s'hagi procedit a l'adjudicació del contracte, si la causa és la retirada indeguda de proposicions o candidatures; o des de la data en què s'hagi hagut de procedir a l'adjudicació, si la prohibició es fonamenta en l'incompliment del que estableix l'apartat segon de l'article 151.
- e) Des que l'entitat contractant va tenir coneixement de l'incompliment de les condicions especials d'execució del contracte en els casos que preveu la lletra c) de l'apartat segon de l'article 61 bis.»

Tres. S'introdueix un article 61 bis, amb la redacció següent:

«Article 61 bis. *Efectes de la declaració de la prohibició de contractar.*

1. En els supòsits en què es donin les circumstàncies que estableixen l'apartat segon de l'article 60 i la lletra e) de l'apartat primer del mateix article pel que fa a haver incorregut en falsedat en efectuar la declaració responsable de l'article 146 o en facilitar altres dades relatives a la seva capacitat i solvència, la prohibició de contractar afecta l'àmbit de l'òrgan de contractació competent per a la seva declaració.

La prohibició esmentada es pot estendre al sector públic corresponent en el qual s'integri l'òrgan de contractació. En el cas del sector públic estatal, l'extensió d'efectes correspon al ministre d'Hisenda i Administracions Públiques, amb la proposta prèvia de la Junta Consultiva de Contractació Administrativa de l'Estat.

En els casos en què, de conformitat amb el que estableix el primer paràgraf de l'apartat tercer de l'article anterior respecte a la lletra e) de l'apartat primer de l'article 60, la competència per a la declaració de la prohibició de contractar correspongui als òrgans que siguin competents en l'àmbit de les comunitats autònomes, la prohibició de contractar esmentada afecta tots els òrgans de contractació del sector públic corresponent.

Excepcionalment, i sempre que prèviament s'hagin estès al sector públic territorial corresponent, els efectes de les prohibicions de contractar a les quals es refereixen els paràgrafs anteriors es poden estendre al conjunt del sector públic. Aquesta extensió d'efectes a tot el sector públic l'ha de dur a terme el



ministre d'Hisenda i Administracions Públiques, amb la proposta prèvia de la Junta Consultiva de Contractació Administrativa de l'Estat, i a sol·licitud de la comunitat autònoma o entitat local corresponent en els casos en què la prohibició de contractar provingui d'aquests àmbits.

En els casos en què la competència per declarar la prohibició de contractar correspongui al ministre d'Hisenda i Administracions Públiques, aquesta produeix efectes en tot el sector públic.

2. Totes les prohibicions de contractar, llevat d'aquelles en què es doni alguna de les circumstàncies previstes a les lletres c), d), g) i h) de l'apartat primer de l'article 60, s'han d'inscriure en el Registre oficial de licitadors i empreses classificades del sector públic o l'equivalent en l'àmbit de les comunitats autònomes, en funció de l'àmbit de la prohibició de contractar i de l'òrgan que l'hagi declarat.

Els òrgans de contractació de l'àmbit de les comunitats autònomes o de les entitats locals situades al seu territori han de notificar la prohibició de contractar als registres de licitadors de les comunitats autònomes corresponents o, si no n'hi ha, al Registre oficial de licitadors i empreses classificades del sector públic.

La inscripció de la prohibició de contractar en el registre de licitadors corresponent caduca un cop transcorreguts 3 mesos des que acabi la seva durada, i s'ha de procedir d'ofici a cancel·lar-la en el registre esmentat després del termini esmentat.

3. Les prohibicions de contractar previstes a les lletres a) i b) de l'apartat primer de l'article 60 produeixen efectes des de la data en què van esdevenir fermes la sentència o la resolució administrativa en els casos en què aquella o aquesta s'hagin pronunciat sobre l'abast i la durada de la prohibició.

En la resta de casos, els efectes es produeixen des de la data d'inscripció en el registre corresponent.

No obstant això, en els supòsits previstos a les lletres a) i b) de l'apartat primer de l'article 60 en els casos en què els efectes de la prohibició de contractar es produeixin des de la inscripció en el registre corresponent, l'òrgan competent pot adoptar, si s'escau, per resoldre el procediment de determinació de l'abast i durada de la prohibició, d'ofici, o a instància de part, les mesures provisionals que consideri oportunes per assegurar l'eficàcia de la resolució que es pugui adoptar.

4. Les prohibicions de contractar la causa de les quals sigui la prevista a la lletra f) de l'apartat primer de l'article 60, produeixen efectes respecte de les administracions públiques que s'estableixin a la resolució sancionadora que les va imposar, des de la data en què aquesta va esdevenir ferma.»

Quatre. L'apartat 2 de l'article 150 queda redactat de la manera següent:

«2. Els criteris que han de servir de base per a l'adjudicació del contracte els ha de determinar l'òrgan de contractació i s'han de detallar a l'anunci, en els plecs de clàusules administratives particulars o en el document descriptiu.

En la determinació dels criteris d'adjudicació s'ha de donar preponderància a aquells que facin referència a característiques de l'objecte del contracte que es puguin valorar mitjançant xifres o percentatges obtinguts a través de la mera aplicació de les fórmules que estableixen els plecs. Quan en una licitació que se segueixi per un procediment obert o restringit s'atribueixi als criteris avaluable de forma automàtica per aplicació de fórmules una ponderació inferior a la corresponent als criteris la quantificació dels quals depengui d'un judici de valor, s'ha de constituir un comitè que tingui un mínim de tres membres, format per experts no integrats en l'òrgan proponent del contracte i amb qualificació apropiada, al qual correspon realitzar l'avaluació de les ofertes d'acord amb aquests últims criteris, o encomanar l'avaluació a un organisme tècnic especialitzat, degudament identificat en els plecs.

L'avaluació de les ofertes de conformitat amb els criteris quantificables mitjançant la mera aplicació de fórmules es realitza després d'efectuar prèviament la d'aquells altres criteris en què no concorri aquesta circumstància, i se n'ha de deixar constància documental. Les normes de desplegament d'aquesta Llei determinen els supòsits i les condicions en què s'hagi de fer pública l'avaluació prèvia, així com la forma en què s'han de presentar les proposicions per fer possible aquesta valoració separada.

Quan en els contractes de concessió d'obra pública o gestió de serveis públics es prevegi la possibilitat que s'efectuïn aportacions públiques a la construcció o explotació, així com qualsevol tipus de garanties, avals o un altre tipus d'ajudes a l'empresa, en tot cas hi ha de figurar com un criteri d'adjudicació avaluable de forma automàtica la quantia de la reducció que ofereixin els licitadors sobre les aportacions previstes a l'expedient de contractació.»

Cinc. L'article 254 queda redactat de la manera següent:

«Article 254. *Aportacions públiques a la construcció i garanties al finançament.*

1. Les administracions públiques poden contribuir al finançament de l'obra mitjançant aportacions que han de ser realitzades durant la fase d'execució de les obres, tal com disposa l'article 240 d'aquesta Llei, o una vegada concloses aquestes, i l'import de la qual ha de ser fixat pels licitadors en les seves ofertes dins de la quantia màxima que estableixin els plecs de condicions.

2. Les aportacions públiques a què es refereix l'apartat anterior poden consistir en aportacions no dineràries de l'òrgan de contractació o de qualsevol altra Administració amb la qual existeixi conveni a l'efecte, d'acord amb la valoració d'aquestes que contingui el plec de clàusules administratives particulars.

Els béns immobles que es lliurin al concessionari s'han d'integrar en el patrimoni afecte a la concessió, s'han de destinar a l'ús previst en el projecte de l'obra, i han de revertir a l'Administració en el moment de la seva extinció; s'ha de respectar, en tot cas, el que disposen els plans d'ordenació urbanística o sectorial que els afectin.

3. Totes les aportacions públiques han d'estar previstes en el plec de condicions, se n'ha de determinar la quantia en el procediment d'adjudicació i no es poden incrementar amb posterioritat a l'adjudicació del contracte.

4. El mateix règim establert per a les aportacions és aplicable a qualsevol tipus de garantia, avals i altres mesures de suport al finançament del concessionari que, en tot cas, han d'estar previstes en els plecs.»

Sis. L'article 256 queda redactat de la manera següent:

«Article 256. *Aportacions públiques a l'explotació.*

Les administracions públiques poden atorgar al concessionari les aportacions següents a fi de garantir la viabilitat econòmica de l'explotació de l'obra, que, en tot cas, han d'estar previstes en el plec de condicions i no es poden incrementar amb posterioritat a l'adjudicació del contracte, sense perjudici del reequilibri previst a l'article 258:

- a) Subvencions, avançaments reintegrables, préstecs participatius, subordinats o d'una altra naturalesa, per ser aportats des de l'inici de l'explotació de l'obra o en el transcurs d'aquesta. La devolució dels préstecs i el pagament dels interessos que meritin, si s'escau, s'han d'ajustar als termes que preveu la concessió.
- b) Ajudes, inclosos tot tipus de garanties, en els casos excepcionals en què, per raons d'interès públic, sigui aconsellable la promoció de la utilització de l'obra pública abans que la seva explotació arribi al llindar mínim de rendibilitat.»

Set. L'article 261 queda redactat de la manera següent:

«Article 261. *Objecte de la hipoteca de la concessió i pignoració de drets.*

1. Les concessions d'obres públiques amb els béns i drets que portin incorporats són hipotecables de conformitat amb el que disposa la legislació hipotecària, prèvia autorització de l'òrgan de contractació.

No s'admet la hipoteca de concessions d'obres públiques en garantia de deutes que no tinguin relació amb la concessió corresponent.

2. Les sol·licituds referents a les autoritzacions administratives que preveuen aquest article i el següent han de ser resoltes per l'òrgan competent en el termini d'un mes, i s'han d'entendre desestimades si no resol i notifica en aquest termini.

3. Els drets derivats de la resolució d'un contracte de concessió d'obra o de gestió de servei públic, a què es refereixen els primers apartats dels articles 271 i 288, així com els derivats de les aportacions públiques i de l'execució de garanties establerts als articles 254 i 256, només es poden pignorar en garantia de deutes que tinguin relació amb la concessió o el contracte, amb l'autorització prèvia de l'òrgan de contractació, que s'ha de publicar en el «Butlletí Oficial de l'Estat» o en els diaris oficials autonòmics o provincials.»

Vuit. Els apartats 1 i 3 de l'article 271 queden redactats de la manera següent:

«1. En els supòsits de resolució per causa imputable a l'Administració, aquesta ha d'abonar en tot cas al concessionari l'import de les inversions realitzades per raó de l'expropiació de terrenys, execució d'obres de construcció i adquisició de béns que siguin necessaris per a l'explotació de l'obra objecte de la concessió, atenent el seu grau d'amortització. A aquest efecte, s'ha d'aplicar un criteri d'amortització lineal. La quantitat resultant s'ha de fixar dins el termini de sis mesos, llevat que se n'estableixi un altre en el plec de clàusules administratives particulars.

En els casos en què la resolució es produeixi per causes no imputables a l'Administració, l'import que s'ha d'abonar a aquest per raó de l'expropiació de terrenys, execució d'obres i adquisició de béns que hagin de revertir a l'Administració és el que resulti de la valoració de la concessió, determinat de conformitat amb el que disposa l'article 271 bis.

En tot cas, s'entén que la resolució de la concessió no és imputable a l'Administració quan obeeixi a alguna de les causes previstes a les lletres a), b), c), e) i j) de l'article 269 d'aquesta Llei.»

«3. En els supòsits dels paràgrafs g), h) i i) de l'article 269, i sense perjudici del que disposa l'apartat 1 d'aquest article, l'Administració concedent ha d'indemnitzar el concessionari pels danys i perjudicis que se li irroguin. Per determinar la quantia de la indemnització s'han de tenir en compte:

a) els beneficis futurs que el concessionari deixa de percebre, quantificats en la mitjana aritmètica dels beneficis abans d'impostos obtinguts durant un període de temps equivalent als anys que resten fins a la terminació de la concessió. En cas que el temps restant sigui superior al transcorregut, s'ha de prendre com a referència aquest últim.

La taxa de descompte aplicable és la que resulti del cost de capital mitjà ponderat corresponent als últims comptes anuals del concessionari. b) la pèrdua del valor de les obres i instal·lacions que no hagin de ser lliurades a aquella, considerant el seu grau d'amortització.»

Nou. S'afegeix un nou article 271 bis amb la redacció següent:

«Article 271 bis. *Nou procés d'adjudicació en concessió d'obres en els casos en què la resolució obeeixi a causes no imputables a l'Administració.*

1. En el supòsit de resolució per causes no imputables a l'Administració, l'òrgan de contractació ha de licitar novament la concessió, i el tipus de licitació és el que resulti de l'article següent. La licitació s'ha de dur a terme mitjançant una subhasta a l'alça i l'únic criteri d'adjudicació és el preu.

En cas que quedi deserta la primera licitació, s'ha de convocar una nova licitació en el termini màxim d'un mes, i el tipus de licitació és el 50% de la primera.

L'adjudicatari de la licitació n'ha d'abonar l'import en el termini de dos mesos des que s'hagi adjudicat la concessió. En el supòsit que no s'aboni aquest import en el termini indicat, l'adjudicació queda sense efecte, i s'adjudica al licitador següent per ordre o, en cas que no hi hagi més licitadors, la licitació es declara deserta.

La convocatòria de la licitació es pot fer sempre que s'hagi incoat l'expedient de resolució, si bé no es pot adjudicar fins que aquest no hagi conclòs. En tot cas, des de la resolució de la concessió fins a l'obertura de les ofertes de la primera licitació no pot transcórrer un termini superior a tres mesos.

Pot participar en la licitació qualsevol empresari que hagi obtingut l'autorització administrativa oportuna en els termes que preveu l'apartat 2 de l'article 263.

2. El valor de la concessió, en el supòsit que la resolució obeeixi a causes no imputables a l'Administració, és el que resulti de l'adjudicació de les licitacions a les quals es refereix l'apartat anterior.

En cas que la segona licitació quedi deserta, el valor de la concessió és el tipus d'aquesta, sense perjudici de la possibilitat de presentar, per part del concessionari originari o els creditors titulars almenys d'un 5% del passiu exigible de la concessionària, en el termini màxim de tres mesos a comptar des que va quedar deserta, un nou comprador que aboni almenys el tipus de licitació esmentat, i en aquest cas el valor de la concessió és l'import abonat pel nou comprador.

L'Administració ha d'abonar al concessionari primitiu el valor de la concessió en un termini de tres mesos des que s'hagi realitzat l'adjudicació de la licitació a què es refereix l'apartat anterior o des que la segona licitació hagi quedat deserta.

En tot cas, el nou concessionari s'ha de subrogar en la posició del concessionari primitiu i queda obligat a la realització de les actuacions vinculades a les subvencions de capital percebudes quan no s'hagi complert la finalitat per a la qual es va concedir la subvenció.

3. El contracte resultant de la licitació referida a l'apartat 1 té en tot cas la naturalesa de contracte de concessió d'obra pública, i les seves condicions són les establertes al contracte primitiu que s'ha resolt, inclòs el termini de durada.»

Deu. S'afegeix un nou article 271 ter amb la redacció següent:

«Article 271 ter. *Determinació del tipus de licitació de la concessió d'obres en els casos en què la resolució obeeixi a causes no imputables a l'Administració.*

Per fixar el tipus de la primera licitació, al qual es refereix l'article 271 bis, s'han de seguir les regles següents:

- a) El tipus s'ha de determinar en funció dels fluxos futurs de caixa que prevegi obtenir la societat concessionària, per l'explotació de la concessió, en el període que resta des de la resolució del contracte fins a la seva reversió, actualitzats al tipus de descompte de l'interès de les obligacions del Tresor a deu anys incrementat en 300 punts bàsics.

S'ha de prendre com a referència per al càlcul del rendiment mitjà esmentat les últimes dades disponibles publicades pel Banc d'Espanya en el Butlletí del Mercat de Deute Públic.

- b) L'instrument de deute que serveix de base al càlcul de la rendibilitat raonable i el diferencial esmentats poden ser modificats per la Comissió Delegada del Govern per a Afers Econòmics, amb l'informe previ de l'Oficina Nacional d'Avaluació, per adaptar-lo a les condicions de risc i rendibilitat observades en els contractes del sector públic.
- c) Els fluxos nets de caixa futurs s'han de quantificar en la mitjana aritmètica dels fluxos de caixa obtinguts per l'entitat durant un període de temps equivalent als anys que resten fins a la terminació. En cas que el temps restant sigui superior al transcorregut, s'ha de prendre com a referència aquest últim. No s'ha d'incorporar cap actualització de preus en funció de la inflació futura estimada.
- d) El valor dels fluxos de caixa és el que el Pla general de comptabilitat estableix a l'estat de fluxos d'efectiu com a fluxos d'efectiu de les activitats d'explotació sense computar en cap cas els pagaments i cobraments d'interessos, els cobraments de dividends i els cobraments o pagaments per impost sobre beneficis.
- e) Si la resolució del contracte es produeix abans de la terminació de la construcció de la infraestructura, el tipus de la licitació és el 70% de l'import equivalent a la inversió executada. A aquests efectes s'entén per inversió executada l'import que figuri en els últims comptes anuals aprovats, incrementats en la quantitat resultant de les certificacions cursades des del tancament de l'exercici dels últims comptes aprovats fins al moment de la resolució. De l'import esmentat s'ha de deduir el corresponent a les subvencions de capital percebudes pel beneficiari, la finalitat de les quals no s'hagi complert.»

Onze. L'apartat 1 de l'article 288 queda redactat de la manera següent:

«1. En els supòsits de resolució per causa imputable a l'Administració, aquesta ha d'abonar al concessionari, en tot cas, l'import de les inversions efectuades per raó de l'expropiació de terrenys, execució d'obres de construcció i adquisició de béns que siguin necessaris per a l'explotació de l'obra objecte de la concessió, atenent el seu grau d'amortització. A aquest efecte, s'ha d'aplicar un criteri d'amortització lineal de la inversió.

Quan la resolució obeeixi a causes no imputables a l'Administració, l'import que se li ha d'abonar per raó de l'expropiació de terrenys, execució d'obres i adquisició de béns que hagin de revertir a l'Administració és el que resulti de la valoració de la concessió, determinat de conformitat amb el que disposa l'article 271 bis.

En tot cas, s'entén que no és imputable a l'Administració la resolució del contracte quan aquesta obeeixi a alguna de les causes establertes a les lletres a) i b) de l'article 223 d'aquesta Llei.»

Dotze. S'incorpora una nova disposició addicional amb el contingut següent:

«Disposició addicional trenta-sisena. *L'Oficina Nacional d'Avaluació.*

1. Es crea l'Oficina Nacional d'Avaluació, que té com a finalitat analitzar la sostenibilitat financera dels contractes de concessions d'obres i contractes de concessió de serveis públics.

2. Mitjançant una ordre del ministre d'Hisenda i Administracions Públiques, amb l'informe previ de la Comissió Delegada del Govern per a Afers Econòmics, se'n determina la composició, l'organització i el funcionament.

3. L'Oficina Nacional d'Avaluació, amb caràcter previ a la licitació dels contractes de concessió d'obres i de gestió de serveis públics que han de subscriure els poders adjudicadors dependents de l'Administració General de l'Estat i de les corporacions locals, ha d'evacuar un informe preceptiu en els casos següents:

- a) Quan s'efectuïn aportacions públiques a la construcció o a l'explotació de la concessió, així com qualsevol mesura de suport al finançament del concessionari.
- b) Les concessions d'obra pública i els contractes de gestió de serveis en què la tarifa sigui assumida totalment o parcialment pel poder adjudicador concedent, quan l'import de les obres o les despeses de primer establiment superin el milió d'euros.

Així mateix, ha d'informar dels acords de restabliment de l'equilibri del contracte, en els casos previstos als articles 258.2 i 282.4 del text refós de la Llei de contractes del sector públic, respecte de les concessions d'obres i serveis públics que hagin estat objecte d'informe prèviament de conformitat amb les lletres a) i b) anteriors o que, sense haver estat objecte d'informe, suposin la incorporació en el contracte d'algun dels elements que s'hi preveuen. Cada comunitat autònoma pot adherir-se a l'Oficina Nacional d'Avaluació perquè faci els informes esmentats o, si ha creat un òrgan o organisme equivalent, li ha de sol·licitar aquests informes preceptius quan afecti els seus contractes de concessió. S'han de fixar per reglament les directrius apropiades per assegurar que l'elaboració dels informes es fa amb criteris prou homogenis.

4. Els informes que preveu l'apartat anterior han d'avaluar si la rendibilitat del projecte obtinguda en funció del valor de la inversió, les ajudes atorgades, els fluxos de caixa esperats i la taxa de descompte establerta és raonable tenint en compte el risc de demanda que assumeixi el concessionari. En aquesta avaluació s'ha de tenir en compte la mitigació que les ajudes atorgades puguin suposar

sobre altres riscos diferents del de demanda, que habitualment hagin de suportar els operadors econòmics.

En els contractes de concessió d'obra en què l'abonament de la tarifa concessional l'efectuï el poder adjudicador, l'oficina ha d'avaluar prèviament la transferència del risc de demanda al concessionari. Si aquest no assumeix completament el risc esmentat, l'informe ha d'avaluar la raonabilitat de la rendibilitat en els termes que preveu el paràgraf anterior.

En els acords de restabliment de l'equilibri del contracte, l'informe ha d'avaluar si les compensacions financeres establertes mantenen una rendibilitat raonable segons el que disposa el primer paràgraf d'aquest apartat.

5. Els informes han de ser evacuats, a sol·licitud del poder adjudicador contractant, en el termini de trenta dies des de la petició o nova aportació d'informació a què es refereix el paràgraf següent. Aquest termini es pot reduir a la meitat sempre que es justifiquin en la sol·licitud les raons d'urgència. Aquests informes han de ser publicats a través de la central d'informació economicofinancera de les administracions públiques que depèn del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques i han d'estar disponibles per a la seva consulta per part del públic a través de mitjans electrònics.

El poder adjudicador que formuli la petició ha de remetre la informació necessària a l'Oficina, que ha d'evacuar el seu informe sobre la base de la informació rebuda. Si aquesta Oficina considera que la informació remesa no és suficient, no és completa o requereix algun aclariment, s'ha d'adreçar al poder adjudicador peticionari perquè li faciliti la informació requerida dins el termini que aquesta assenyali a aquest efecte. La informació que rebí l'Oficina ha de ser tractada respectant els límits que regeixen l'accés a la informació confidencial.

6. Si l'Administració o l'entitat destinatària de l'informe s'aparta de les recomanacions contingudes en un informe preceptiu de l'Oficina, ho ha de motivar en un informe que s'ha d'incorporar a l'expedient del contracte corresponent i que ha de ser objecte de publicació. En el cas de l'Administració General de l'Estat, aquesta publicació s'ha de fer a través de la central d'informació economicofinancera de les administracions públiques.

7. L'Oficina ha de publicar anualment una memòria d'activitat.»

Tretze. S'incorpora una nova disposició transitòria amb el contingut següent:

«Disposició transitòria desena. *Prohibició de contractar per incompliment de la quota de reserva de llocs de treball per a persones amb discapacitat.*

1. La prohibició de contractar establerta a l'article 60.1.d) relativa a l'incompliment de la quota de reserva de llocs de treball del 2 per cent per a persones amb discapacitat no és efectiva mentre no es desplegui per reglament i s'estableixi què s'ha d'entendre pel compliment del requisit esmentat als efectes de la



prohibició de contractar i com s'acredita, que, en tot cas, ha de ser mitjançant una certificació de l'òrgan administratiu corresponent, amb una vigència mínima de sis mesos, o bé mitjançant una certificació del corresponent Registre de licitadors, en els casos en què aquesta circumstància hi figuri inscrita.

2. Fins al moment en què es produeixi l'aprovació del desplegament reglamentari a què es refereix l'apartat anterior, els òrgans de contractació han de ponderar en els supòsits que això sigui obligatori, que els licitadors compleixen el que disposa el Reial decret legislatiu 1/2013, de 29 de novembre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei general de drets de les persones amb discapacitat i de la seva inclusió social, en relació amb l'obligació de tenir un dos per cent de treballadors amb discapacitat o adoptar les mesures alternatives corresponents, de conformitat amb el que disposa la disposició addicional quarta.»

### **Disposició final desena. *Modificació de la Llei 17/2012, de 27 de desembre, de pressupostos generals de l'Estat per a l'any 2013.***

Es modifica la disposició addicional tretzena de la Llei 17/2012, de 27 de desembre, de pressupostos generals de l'Estat per a l'any 2013, que queda redactada en els termes següents:

«Tretzena. *Subvencions al transport marítim i aeri per a residents a les Canàries, les Balears, Ceuta i Melilla.*

U. Amb vigència indefinida tenen dret a obtenir bonificacions en les tarifes dels serveis regulars de transport marítim i aeri de passatgers, els ciutadans espanyols, així com els dels altres estats membres de la Unió Europea o d'altres estats signants de l'Acord sobre l'Espai Econòmic Europeu o de Suïssa, els seus familiars nacionals de tercers països beneficiaris del dret de residència o del dret de residència permanent i els ciutadans nacionals de tercers països residents de llarga durada, que acreditin la seva condició de resident a les comunitats autònomes de Canàries i les Illes Balears i a les ciutats de Ceuta i Melilla.

El dret de residència dels familiars de ciutadans d'estats membres de la Unió Europea o d'un altre Estat part en l'Acord sobre l'Espai Econòmic Europeu s'ha d'acreditar de conformitat amb el Reial decret 240/2007, de 16 de febrer, sobre entrada, lliure circulació i residència a Espanya de ciutadans dels estats membres de la Unió Europea i d'altres estats part en l'Acord sobre l'Espai Econòmic Europeu. El dret de residència de llarga durada dels nacionals de tercers països a què es refereix el paràgraf anterior s'ha d'acreditar de conformitat amb el que preveuen la Llei orgànica 4/2000, d'11 de gener, sobre drets i llibertats dels estrangers a Espanya i la seva integració social, i la seva normativa de desplegament.

Per a ciutadans espanyols, dels estats membres de la Unió Europea o dels altres estats signants de l'Acord sobre l'Espai Econòmic Europeu o Suïssa, el

document acreditatiu de la seva identitat és el document nacional d'identitat o passaport en vigor. En el cas dels familiars de ciutadans d'estats membres de la Unió Europea o d'un altre Estat part a l'Acord sobre l'Espai Econòmic Europeu i els ciutadans nacionals de tercers països residents de llarga durada, la seva identitat s'ha d'acreditar mitjançant la targeta espanyola de residència de familiar de ciutadà de la Unió o d'identitat d'estranger en la qual ha de constar la seva condició de resident de llarga durada, respectivament. Els documents esmentats han d'estar en vigor.

En cas que telemàticament s'hagi constatat que el passatger compleix les condicions per ser beneficiari de la subvenció, aquest pot acreditar la seva identitat en el mode aeri a través dels mateixos mitjans que els passatgers sense dret a bonificació. En aquest cas, el passatger no ha d'acreditar la seva condició de resident ni a facturació ni a l'embarcament.

Dos. El percentatge de bonificació aplicable als bitllets de transport marítim, amb vigència indefinida, per als trajectes directes, ja siguin d'anada o d'anada i tornada, entre les comunitats autònomes de Canàries i les Illes Balears i les ciutats de Ceuta i Melilla, respectivament, i la resta del territori nacional és del 50 per cent de la tarifa bonificable i en els viatges interinsulars és del 25 per cent de l'esmentada quantia.

Tres. El percentatge de bonificació en les tarifes dels serveis regulars de transport aeri de passatgers, entre les comunitats autònomes de Canàries i les Illes Balears i les ciutats de Ceuta i Melilla, respectivament, i la resta del territori nacional, així com en els viatges interinsulars, és, amb vigència indefinida, del 50 per cent de la tarifa bonificable per cada trajecte directe d'anada o d'anada i tornada.

A aquests efectes, es considera trajecte directe d'anada aquell que es realitza des de l'aeroport o heliport del punt d'origen en els arxipèlags, Ceuta o Melilla, al de destinació final, diferent de l'anterior, en el territori nacional i viceversa, sense escales intermèdies o amb escales, sempre que aquestes no superin les 12 hores de durada, llevat d'aquelles que vinguin imposades per les necessitats tècniques del servei o per raons de força major.

Als efectes d'aquesta bonificació, de l'import de la tarifa bonificable s'ha de deduir l'import corresponent a les prestacions patrimonials públiques a què es refereixen les lletres d), e) i f) de l'article 68.2 de la Llei 21/2003, de 7 de juliol, de seguretat aèria, independentment del fet que hagin estat repercutides o no al passatger. A aquest efecte, les prestacions patrimonials esmentades han d'aparèixer desglossades a la documentació justificativa dels cupons de vol.

Quatre. La condició de resident a les comunitats autònomes de Canàries i les Illes Balears i a les ciutats de Ceuta i Melilla als efectes de les bonificacions regulades en aquesta disposició s'ha d'acreditar mitjançant el certificat d'empadronament en vigor.

Reglamentàriament es poden establir altres mitjans per a l'acreditació de la condició de resident, en substitució del que preveu aquest apartat o com a addicionals d'aquest.

Cinc. En relació amb la verificació del compliment dels requisits que exigeix aquesta disposició:

- a) Els òrgans gestors de les bonificacions del Ministeri de Foment poden accedir als serveis de verificació i consulta de dades d'identitat, domicili, residència, nacionalitat i règim d'estrangeria de la plataforma d'intermediació del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques amb la finalitat de comprovar el compliment dels requisits per ser beneficiaris de la subvenció i realitzar les funcions de control encomanades als esmentats òrgans, amb les garanties previstes a la Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal, i a la Llei 58/2003, de 17 de desembre, general tributària.
- b) Els òrgans gestors poden facilitar per via telemàtica a les agències, a les companyies aèries o marítimes o a les seves delegacions, que comercialitzin els títols de transport bonificats i ho sol·licitin, la confirmació del compliment dels requisits per ser beneficiari de la subvenció.

La cessió de dades prevista en els paràgrafs precedents i el seu tractament no requereix el consentiment dels interessats ni requereix informar-los sobre l'esmentat tractament, de conformitat amb el que preveuen, respectivament, els articles 11.2, lletra a), i 5.5 de la Llei orgànica 15/1999, de protecció de dades de caràcter personal.

La integració en el sistema telemàtic d'acreditació de la residència dels sistemes d'emissió de bitllets i la seva utilització en emetre bitllets subvencionats és obligatòria per a totes les companyies, aèries o marítimes, que emetin bitllets aeris o marítimes subvencionats per raons de residència en territoris no peninsulars, en tots els seus canals de venda.

En el cas de la incorporació a un mercat subvencionat d'una nova companyia de transport regular aeri o marítim, aquesta pot emetre bitllets aeris o marítimes amb dret a subvenció, sense necessitat de fer ús del sistema telemàtic, durant un màxim de tres mesos fins a la implantació efectiva del sistema esmentat en tots els seus canals de venda.

Sis. Quan el compliment dels requisits exigits per ser beneficiari d'aquestes subvencions no es pugui acreditar a través de la plataforma d'intermediació de conformitat amb el que preveu l'apartat cinc, els esmentats requisits s'han d'acreditar per qualsevol dels mitjans previstos en la normativa d'aplicació. A aquests efectes, el certificat d'empadronament s'ha d'ajustar al que preveu reglamentàriament la normativa de desplegament d'aquestes bonificacions.

Set. Sense perjudici del que disposa l'apartat u d'aquesta disposició, les bonificacions que s'hi preveuen per a familiars nacionals de tercers països bene-

ficiaris del dret de residència o del dret de residència permanent i els ciutadans nacionals de tercers països residents de llarga durada, que acreditin la seva condició de resident a les comunitats autònomes de Canàries i les Illes Balears i a les ciutats de Ceuta i Melilla, tenen efectes a partir de l'1 d'abril de 2013.

Vuit. A més de les obligacions imposades per la normativa reguladora de les subvencions al transport marítim i aeri per a residents a Canàries, les Illes Balears, Ceuta i Melilla i per a famílies nombroses i per la Llei 38/2003, de 17 de novembre, les companyies aèries i marítimes, com a entitats col·laboradores, han de complir el següent:

a) En el cas de les companyies aèries, han de presentar les liquidacions mensuals dels cupons bonificats volats durant un mes en el transcurs dels dos mesos següents, tret d'autorització expressa de la Direcció General d'Aviació Civil per raons excepcionals. Aquestes liquidacions poden contenir els cupons volats en els sis mesos anteriors que no s'hagin pogut incloure, per causes justificades, en els fitxers de mesos passats.

En el cas de les companyies marítimes, han de presentar les liquidacions trimestrals en el transcurs dels dos mesos següents, tret d'autorització expressa de la Direcció General de la Marina Mercant per raons excepcionals. Aquestes liquidacions poden contenir els embarcaments bonificats en els sis mesos anteriors que no s'hagin pogut incloure, per causes justificades, en els fitxers de trimestres passats.

b) En la documentació justificativa de la subvenció han de desglossar el preu i la identificació de tots els conceptes inclosos en el bitllet aeri i marítim, així com qualsevol servei addicional contractat pel passatger inclòs en el bitllet.

c) Han d'estendre un comunicat d'incident quan un passatger que tingui un bitllet subvencionat no acrediti la seva identitat i residència de conformitat amb la normativa aplicable. Els comunicats corresponents a cada període de liquidació o, altrament, un certificat d'inexistència d'incidents en el període esmentat s'han d'enviar a l'òrgan gestor durant el període següent.

d) Han de complir les obligacions de registre establertes reglamentàriament, així com registrar davant l'òrgan gestor, amb anterioritat a la seva comercialització, les tarifes aèries que incloguin serveis aliens al transport aeri i especificar-ho en les seves condicions, així com els convenis, els contractes o els acords de qualsevol tipus, amb els seus annexos, addendes o modificacions, susceptibles de generar l'emissió de bitllets subvencionats, amb almenys un mes d'antelació a l'emissió del primer bitllet bonificat.

Nou. Així mateix, les companyies marítimes i aèries i els seus agents, inclosos els sistemes de reserva, han de conservar tota la informació i documentació relativa a bitllets bonificats tant per raó de residència no peninsular com per famílies nombroses, sigui quina sigui la seva forma d'emmagatzematge, que acrediti l'import de la subvenció i el compliment dels procediments que es recullen

reglamentàriament per a la concessió de la subvenció, a disposició del Ministeri de Foment, durant el termini de prescripció que preveu l'article 39 de la Llei 38/2003, de 17 de novembre.

Als efectes de la liquidació de les bonificacions aplicades, les companyies marítimes i aèries, i els seus agents, que inclou els sistemes de reserva i qualsevol tercer que hagi intervingut en la determinació de la tarifa bonificada, en el pagament efectuat pel passatger o en la gestió o l'aplicació de la bonificació, estan obligats a prestar col·laboració i facilitar tota la documentació que se'ls requereixi en relació amb les tarifes comercialitzades objecte de bonificació, les bonificacions aplicades, els pagaments fets pel passatger i les liquidacions efectuades.

La negativa a complir aquesta obligació es considera resistència, excusa, obstrucció o negativa als efectes que preveu l'article 37 de la Llei 38/2003, de 17 de novembre, sense perjudici de les sancions que, si s'escau, puguin correspondre.

Deu. S'autoritza l'òrgan gestor a modificar mitjançant una resolució, després de donar tràmit d'audiència a les companyies aèries que explotin els mercats sotmesos a subvenció i a les principals associacions d'aerolínes, el contingut dels models dels annexos, pel que fa a les bonificacions al transport aeri, del Reial decret 1316/2001, de 30 de novembre, pel qual es regula la bonificació en les tarifes dels serveis regulars de transport aeri i marítim per als residents a les comunitats autònomes de Canàries i les Illes Balears i a les ciutats de Ceuta i Melilla.

Onze. No són objecte de liquidació per les companyies marítimes i aèries, ni de reembossament a aquestes:

- a) Els bitllets subvencionats amb tarifes marítimes i aèries que incloguin, respectivament, serveis aliens al transport marítim i aeri, tant si es fan repercutir al passatger com si no.
- b) Els bitllets aeris subvencionats emesos sota contractes, convenis o acords de qualsevol tipus que no hagin estat registrats i expressament aprovats per la Direcció General d'Aviació Civil.
- c) Els conceptes exclosos de bonificació per la normativa aplicable, entre d'altres les ofertes, els descomptes, les promocions o pràctiques comercials equivalents, que s'han d'aplicar de manera prèvia al càlcul de la subvenció, així com els serveis opcionals del transport comercialitzats per la companyia marítima i aèria.

Dotze. Verificació de fitxer informàtic de les liquidacions sol·licitades per les companyies marítimes amb la relació dels embarcaments realment produïts als ports.

El procediment d'inspecció i control de les bonificacions al transport marítim ha d'incloure la comprovació de si les dades dels embarcaments continguts en el fitxer informàtic es corresponen amb embarcaments reals produïts als ports. Amb aquesta finalitat, les autoritats portuàries han de remetre mensualment a la

Direcció General de la Marina Mercant la relació de tots els embarcaments reals produïts als ports corresponents als trajectes bonificables.

La relació mensual de tots els embarcaments reals produïts a cada port ha d'incloure les relacions d'embarcaments de totes i cadascuna de les escales que hagin tingut lloc durant aquest període. Aquestes relacions d'embarcaments de cada trajecte les han de sol·licitar directament les autoritats portuàries o els organismes competents en cada cas o, si no, els les han de remetre electrònicament les companyies marítimes. La remissió s'ha de fer en el temps i la forma que determini la Direcció General de la Marina Mercant, però, en tot cas, l'òrgan competent les ha d'haver rebut abans que la nau arribi a la seva destinació.

No es pot bonificar cap embarcament contingut en el fitxer informàtic que no estigui inclòs en la relació d'embarcaments reals, llevat que es demostrï error o omissió.

Tretze. El Govern ha de dictar les normes d'aplicació i desplegament de les bonificacions al transport, marítim i aeri, regular de passatgers.»

**Disposició final onzena. *Modificació de la Llei 20/2015, de 14 de juliol, d'ordenació, supervisió i solvència de les entitats asseguradores i reasseguradores.***

Es modifica l'apartat 2 de la disposició final vint-i-unena de la Llei 20/2015, de 14 de juliol, d'ordenació, supervisió i solvència de les entitats asseguradores i reasseguradores, que queda redactat en els termes següents:

«2. No obstant això, la disposició transitòria tretzena i la disposició addicional setzena entren en vigor l'endemà de la seva publicació. Les disposicions transitòries quarta i desena entren en vigor l'1 de setembre de 2015. La disposició final novena entra en vigor l'1 de juliol de 2016. La disposició final dotzena entra en vigor l'endemà de la publicació de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic.»

**Disposició final dotzena. *Restitució o compensació als partits polítics de béns i drets confiscats en aplicació de la normativa sobre responsabilitats polítiques.***

El reconeixement dels drets previstos a la Llei 50/2007, de 26 de desembre, de modificació de la Llei 43/1998, de 15 de desembre, de restitució o compensació als partits polítics de béns i drets confiscats en aplicació de la normativa sobre responsabilitats polítiques del període 1936-1939, així com la tramitació i resolució dels procediments iniciats a l'empara de la Llei esmentada, segueixen suspesos fins que es verifiquin les condicions que permetin atendre les prestacions que la Llei reconeix sense detriment del finançament d'altres actuacions públiques prioritàries.

Una vegada es constati la concurrència de les condicions expressades, el Govern ha d'aprovar el Reglament de desplegament de la Llei, el qual ha de fixar un nou termini per presentar les sol·licituds de restitució o compensació.

### **Disposició final tretzena. Referències normatives.**

Les referències fetes a la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, s'entenen fetes a la Llei del procediment administratiu comú de les administracions públiques o a la Llei de règim jurídic del sector públic, segons correspongui.

### **Disposició final catorzena. Títol competencial.**

1. Aquesta Llei es dicta a l'empara del que disposa l'article 149.1.18a de la Constitució espanyola, que atribueix a l'Estat la competència exclusiva sobre les bases del règim jurídic de les administracions públiques, així com a l'empara del que preveu l'article 149.1.13a, relatiu a les bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica, i de l'article 149.1.14a, relatiu a la hisenda pública general.

2. No té caràcter bàsic i s'aplica exclusivament a l'Administració General de l'Estat i al sector públic estatal el que preveuen:

- a) La subsecció 2a referida als òrgans col·legiats de l'Administració General de l'Estat de la secció 3a del capítol II del títol preliminar.
- b) El títol I relatiu a l'Administració General de l'Estat.
- c) El que disposen el capítol II relatiu a l'organització i el funcionament del sector públic institucional estatal, el capítol III dels organismes públics estatals, el capítol IV de les autoritats administratives independents, el capítol V de les societats mercantils estatals, l'article 123.2 del capítol VI relatiu als consorcis, els articles 128, 130, 131, 132, 133, 135 i 136 del capítol VII de les fundacions del sector públic estatal i el capítol VIII dels fons que no tenen personalitat jurídica, tots aquests del títol II relatiu a l'organització i el funcionament del sector públic institucional.
- d) El que preveuen les disposicions addicionals: quarta, sobre adaptació d'entitats i organismes estatals; cinquena, sobre gestió compartida de serveis comuns en organismes públics estatals; sisena, sobre mitjans propis; setena, sobre el Registre electrònic estatal d'òrgans i instruments de cooperació; onzena, sobre conflictes d'atribucions intraministerials; dotzena, sobre autoritats portuàries i Ports de l'Estat; tretzena, relativa a les entitats de la Seguretat Social; catorzena, sobre l'organització militar; quinzena, relativa al personal militar; setzena, sobre serveis territorials integrats en les delegacions del Govern; dissetena, relativa a l'Agència Estatal de l'Administració Tributària; divuitena relativa a

Centre Nacional d'Intel·ligència; dinovena, relativa al Banc d'Espanya, i vintena relativa al Fons de Reestructuració Ordenada Bancària.

### **Disposició final quinzena. *Desplegament normatiu de la Llei.***

Es faculta el Consell de Ministres i els ministres de Presidència i d'Hisenda i Administracions Públiques, en l'àmbit de les seves competències, per dictar totes les disposicions reglamentàries que siguin necessàries per al desplegament de la present Llei, així com per acordar les mesures necessàries per garantir l'efectiva execució i implantació de les previsions d'aquesta Llei.

En el termini de tres mesos des de l'entrada en vigor d'aquesta Llei, mitjançant una ordre del ministre d'Hisenda i Administracions Públiques, s'ha de desplegar el que preveu l'article 85 sobre la supervisió contínua.

### **Disposició final setzena. *Precedències en actes oficials.***

Per mitjà d'un reial decret del Consell de Ministres, a proposta del president del Govern, s'han de determinar les precedències dels titulars dels poders constitucionals i de les institucions nacionals, així com les dels titulars dels departaments ministerials i dels òrgans interns d'aquests en relació amb els actes oficials.

### **Disposició final dissetena. *Adaptació normativa.***

1. En el termini d'un any a partir de l'entrada en vigor de la Llei, s'hi han d'adequar les normes estatals o autonòmiques que siguin incompatibles amb el que preveu aquesta Llei.

2. Els consorcis creats per una llei singular aprovada per les Corts Generals amb anterioritat a l'aprovació d'aquesta Llei se segueixen regint per la seva legislació especial fins que es produeixi l'adaptació normativa esmentada.

### **Disposició final divuitena. *Entrada en vigor.***

1. La present Llei entra en vigor al cap d'un any de la seva publicació al «Butlletí Oficial de l'Estat», a excepció del punt quatre de la disposició final cinquena, de modificació de la Llei 22/2003, de 9 de juliol, concursal, dels punts u a onze de la disposició final novena, de modificació del text refós de la Llei de contractes del sector públic, aprovat pel Reial decret legislatiu 3/2011, de 14 de novembre, i la disposició final dotzena, de restitució o compensació als partits polítics de béns i drets confiscats en aplicació de la normativa sobre responsabilitats polítiques, que entren en vigor al cap de vint dies de la seva publicació al «Butlletí Oficial de l'Estat», i el punt dotze de la mateixa disposició final novena, que ho fa al cap de sis mesos de la publicació esmentada al «Butlletí Oficial de l'Estat».



2. No obstant això, entren en vigor l'endemà de la seva publicació al «Butlletí Oficial de l'Estat» la disposició final primera, de modificació de la Llei 23/1982, de 16 de juny, reguladora del patrimoni nacional, la disposició final segona, de modificació del Reial decret llei 12/1995, de 28 de desembre, sobre mesures urgents en matèria pressupostària, tributària i financera, els punts u a tres de la disposició final cinquena, de modificació de la Llei 22/2003, de 9 de juliol, concursal, la disposició final setena, de modificació de la Llei 38/2003, de 17 de novembre, general de subvencions, i la disposició final onzena, de modificació de la Llei 20/2015, de 14 de juliol, d'ordenació, supervisió i solvència de les entitats asseguradores i reasseguradores.

3. La disposició final desena de modificació de la disposició addicional tretzena de la Llei 17/2012, de 27 de desembre, de pressupostos generals de l'Estat per a l'any 2013, entra en vigor l'endemà de la publicació al «Butlletí Oficial de l'Estat», sense perjudici que els apartats u, primer i segon paràgraf; dos; tres, paràgrafs primer i segon; quatre; cinc, paràgrafs primer a quart, i sis, tenen efectes a partir de l'1 de gener de 2013, i del que disposa l'apartat set.

Per tant,

Mano a tots els espanyols, particulars i autoritats, que compleixin aquesta Llei i que la facin complir.

Madrid, 1 d'octubre de 2015. FELIPE R.

El president del Govern, MARIANO RAJOY BREY

# Corrección de errores de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público

BOE. Núm. 308. Miércoles 23 de diciembre de 2015. Sec. I. Pág. 121424

## I. DISPOSICIONES GENERALES

### JEFATURA DEL ESTADO

14022 *Corrección de errores de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.*

Advertidos errores en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, publicada en el «Boletín Oficial del Estado» n.º 236, de 2 de octubre de 2015, se procede a efectuar las oportunas rectificaciones:

En la página 89444, en la letra g) del artículo 49, donde dice: «g) El régimen de modificación del convenio. A falta de regulación expresa la modificación el contenido del convenio requerirá acuerdo unánime de los firmantes», debe decir: «g) El régimen de modificación del convenio. A falta de regulación expresa la modificación del contenido del convenio requerirá acuerdo unánime de los firmantes».

En la página 89460, apartado 3 del artículo 81, donde dice: «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.», debe decir: «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 VI y en los artículos 129 y 134, así como por la normativa propia de la Administración a la que se adscriban.».

En la página 89462, apartado 3 del artículo 84, donde dice: «Las universidades públicas no transferidas se regirán por lo dispuesto en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre que les sea de aplicación y lo dispuesto en esta ley en lo que no previsto en su normativa específica.», debe decir: «Las universidades públicas no transferidas se regirán por lo dispuesto en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, que les sea de aplicación y por lo dispuesto en esta ley en lo que no esté previsto en su normativa específica.».

# **Admissió a tràmit pel Tribunal Constitucional del Recurs d'Inconstitucionalitat 3774-2016, promogut pel Govern de la Generalitat de Catalunya**

BOE. Núm. 184. Lunes 1 de agosto de 2016. Sec. I. Pág. 53279

## **I. DISPOSICIONES GENERALES**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

7354 *Recurso de inconstitucionalidad nº 3774-2016, contra los artículos 39; 49 h), párrafo segundo, y por conexión, la disposición adicional octava, 1; 52.2 desde «teniendo en cuenta» hasta el final del apartado; 81.3; 83.2.c y, por conexión, la disposición adicional octava, 2; 120.2; 121; 122; 126; 129.2; 157.3, último párrafo, y por conexión con los citados preceptos, la disposición final decimocuarta de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, por providencia de 19 de julio actual, ha acordado admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad núm. 3774-2016, promovido por el Gobierno de Cataluña contra los artículos 39; 49 h), párrafo segundo, y por conexión, la disposición adicional octava, 1; 52.2 desde «teniendo en cuenta» hasta el final del apartado; 81.3; 83.2.c y, por conexión, la disposición adicional octava, 2; 120.2; 121; 122; 126; 129.2; 157.3, último párrafo, y por conexión con los citados preceptos, la disposición final decimocuarta de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Madrid, 19 de julio de 2016.—La Secretaria de Justicia del Pleno del Tribunal Constitucional, Herminia Palencia Guerra.

# **Admissió a tràmit pel Tribunal Constitucional del Recurs d'Inconstitucionalitat 3903-2016, promogut pel Govern de Canàries**

## **I. DISPOSICIONES GENERALES**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

7357 *Recurso de inconstitucionalidad nº 3903-2016, contra los artículos 50.2 d), 48.8 y disposiciones adicionales séptima y octava de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, por providencia de 19 de julio actual, ha acordado admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad núm. 3903-2016, promovido por el Gobierno de Canarias, contra los artículos 50.2 d), 48.8 y disposiciones adicionales séptima y octava de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Madrid, 19 de julio de 2016.—La Secretaria de Justicia del Pleno del Tribunal Constitucional, Herminia Palencia Guerra.

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

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

## **DICTAMEN**

Sol·licitat pel Govern de la Generalitat, sobre la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic (BOE núm. 236, d'1 d'octubre de 2015).

## **ANTECEDENTS**

1. El dia 18 de novembre de 2015 va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries un escrit de la consellera de Governació i Relacions Institucionals, de 17 de novembre (Reg. núm. 5042), pel qual, en compliment del que preveuen els articles 16.2.a i 31.1 de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries, es comunicava al Consell l'Acord del Govern de la Generalitat, de 17 de novembre de 2015, de sol·licitud d'emissió de dictamen sobre la conformitat amb la Constitució espanyola i l'Estatut d'autonomia de Catalunya dels articles 3, 5, 7, 15.2 i .3, 16.2, 18, 25.1, 38 a 53, 72.2, 73.1.e.2n, 81, 82, 83, 118 a 127, 129, 140, 141, 145 a 154, 155.3, 156 a 158 i les disposicions addicional vint-i-dosena i final catorzena de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic. L'òrgan sol·licitant demana d'aquest Consell el dictamen, que té caràcter preceptiu segons l'article 76.3 EAC, per al cas que s'acordés interposar un recurs d'inconstitucionalitat.

2. El Consell de Garanties Estatutàries, en la sessió del dia 19 de novembre de 2015, després d'examinar la legitimitació i el contingut de la sol·licitud, la va admetre a tràmit i es va declarar competent per emetre el dictamen corresponent, d'acord amb els articles 23 a 25 de la seva Llei reguladora. Se'n va designar coponents el president senyor Joan Egea Fernández i el conseller secretari senyor Àlex Bas Vilafranca.

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

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

5. Finalment, després de les corresponents sessions de deliberació, es va fixar com a data per a la votació i per a l'aprovació del Dictamen el dia 17 de desembre de 2015.

## **FONAMENTS JURÍDICS**

### ***Primer. L'objecte del Dictamen***

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

Prèviament a l'examen dels preceptes sol·licitats, exposarem breument l'objecte de l'esmentada Llei, així com el context normatiu en el qual s'insereix. A continuació, resumirem sintèticament els dubtes que expressa la petició i els motius que els fonamenten. Per cloure aquest fonament jurídic, indicarem l'estructura que adoptarà el Dictamen per tal de donar una resposta adequada a les qüestions plantejades per la sol·licitud.

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

Aquesta Llei està estretament lligada a la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques, que ha

estat objecte del DCGE 23/2015, de 17 de desembre, emès en la mateixa data que aquest. I això és així, com hem posat de manifest en el seu fonament jurídic primer, en la mesura que són el resultat de la divisió en dos cossos normatius de la regulació abans continguda en la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, als quals s'incorporen també les normes que, fins ara, eren únicament d'aplicació a l'Administració de l'Estat i les seves entitats dependents (com ara, la Llei 6/1997, de 14 d'abril, d'organització i funcionament de l'Administració general de l'Estat o LOFAGE). Val dir, a títol indicatiu, que la Llei 40/2015, objecte d'aquest Dictamen, participa de les mateixes crítiques de tècnica legislativa que les que hem exposat en el fonament jurídic primer del DCGE 23/2015 respecte de la Llei 39/2015, al qual ens remetem. Igualment, com es diu en el preàmbul d'aquella, la nova regulació obeeix a la «necessitat de dotar el sistema legal d'un dret administratiu sistemàtic, coherent i ordenat, d'acord amb el projecte general de millora de la qualitat normativa», la qual inspira tot l'Informe aprovat per la Comissió per a la Reforma de les administracions públiques (CORA), elevat al Consell de Ministres el dia 21 de juny de 2013, amb 218 propostes «basades en el convenciment que una economia competitiva exigeix unes administracions públiques eficients, transparents, àgils i centrades en el servei als ciutadans i les empreses».

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

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

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

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

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

Dit això, cal assenyalar que la petició, després d'exposar la doctrina constitucional sobre l'abast del títol competencial estatal que considera aplicable, l'article 149.1.18 CE, planteja dubtes respecte de més de cinquanta preceptes de la Llei 40/2015. En concret, quant als articles 3, 5, 7,

15.2 i .3, 16.2, 18, 25.1, 38 a 53, 72.2, 73.1.e.2n, 81, 82, 83, 118 a 127, 129, 140, 141, 145 a 154, 155.3, 156 a 158 i les disposicions addicional vint-i-dosena i final catorzena. Pel que fa al seu contingut concret i als arguments específics que al·lega la petició per fonamentar el seu qüestionament, ens remetem als fonaments jurídics següents en els quals efectuarem el corresponent examen de constitucionalitat i d'estatutarietat.

Ara bé, prèviament, hem de fer les següents observacions. D'una banda, que gairebé totes les previsions normatives participen d'una al·legació crítica comuna, que es reitera formalment al llarg de l'escrit, com és que l'Estat, en dictar-les, s'ha excedit d'allò que li permet la competència bàsica sobre el règim jurídic de les administracions públiques. I això perquè es considera que



ha regulat amb excessiva intensitat i detall, de manera que no deixa marge de desenvolupament normatiu a les comunitats autònomes, nombrosos aspectes de les relacions *ad extra* de les dites administracions, que no afecten o afecten molt indirectament l'esfera dels drets i les obligacions de les administracions. I de l'altra, que, sovint, la sol·licitud, quan invoca la vulneració competencial per part d'un conjunt de preceptes referits a una determinada matèria, a continuació només n'identifica alguns en concret o una part d'aquests com a causants de la dita vulneració, sense ulteriors consideracions, raó per la qual el nostre examen se centrarà en els que efectivament siguin objecte de dubtes i vagin acompanyats de la motivació que els fonamenta.

3. Un cop fetes les consideracions anteriors, ens correspon determinar quina serà l'estructura del Dictamen per poder tractar convenientment totes les qüestions suscitées. Així, en el segon fonament jurídic exposarem el paràmetre de constitucionalitat i d'estatutarietat del règim jurídic de les administracions públiques en el qual s'enquadra la Llei 40/2015. Tot seguit, atès el nombre elevat de preceptes que susciten dubtes al Govern, els examinarem seguint l'ordre numèric de l'articulat de la Llei, agrupant-los en vuit fonaments jurídic, segons l'afinitat de les matèries regulades, en els quals ampliarem, si s'escau, l'esmentat paràmetre competencial i determinarem si els preceptes s'hi adeqüen.

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

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

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

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

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

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

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

Igualment, ens hem de remetre als arguments exposats en el precitat Dictamen per descartar l'aplicació dels altres dos títols competencials invocats també per la precitada Llei, en aquest cas, a la disposició final primera. Certament, de la mateixa manera que, en aquell supòsit, hem de considerar també incorrecta la citació que fa la disposició final catorzena de la Llei 40/2015

de l'article 149.1.13 CE, atès que aquesta norma legal «no incorpora cap regulació sobre les línies directrius i els criteris globals d'ordenació d'un sector econòmic concret»; no «estableix les accions o mesures singulars que siguin necessàries per assolir els fins proposats dins l'ordenació de cada sector», i no «en regula l'estructura, l'organització interna i el funcionament dels subjectes econòmics d'un sector concret o la seva activitat». Així mateix, també d'acord amb les exigències de la jurisprudència constitucional, no constitueix tampoc una regulació de la qual se'n derivi de manera directa un impacte significatiu sobre el conjunt de l'economia (FJ 2).

En efecte, sense negar que darrere d'alguns dels preceptes qüestionats hi puguin haver raons o motivacions d'ordre econòmic, i també financer o pressupostari, entenem que no ho és amb la rellevància suficient per incardinar-los en l'àmbit competencial de l'ordenació general de l'economia, tal com l'ha entès la jurisprudència constitucional, és a dir, una competència que «responde al principio de unidad económica y abarca la definición de las líneas de actuación tendentes a alcanzar los objetivos de política económica global o sectorial fijados por la propia Constitución, así como la adopción de las medidas precisas para garantizar la realización de los mismos» (STC 186/1988, de 17 de octubre, FJ 2, que reproduïx la STC 130/2013, de 4 de juny, FJ 5). Conseqüentment, hem de descartar com a paràmetre constitucional per dur a terme la nostra tasca consultiva l'article 149.1.13 CE.

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

En el cas present, també és evident que la Llei 40/2015 no estableix drets ni obligacions econòmiques dels subjectes públics, com tampoc fixa mesures específiques de protecció o de preservació de la hisenda autonòmica o

local i, per tant, que no es veu afectat l'article 149.1.14 CE. Aquesta afirmació, com hem vist, no canvia pel fet que, en ocasions, es remeti a la legislació d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, o que alguns dels seus preceptes responguin, com és lògic d'altra banda, a l'aplicació de principis constitucionals, com són els d'eficiència, economia i assignació equitativa dels recursos públics, estabilitat pressupostària i control i fiscalització dels comptes del sector públic.

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

A partir d'aquí, i de forma casuística, la jurisprudència ha anat perfilant el seu abast, prenent com a criteri conformador la necessària compatibilitat entre la finalitat que té constitucionalment atribuïda, garantir als administrats un tractament comú davant les administracions públiques, i el degut respecte a la capacitat de què gaudeixen les comunitats autònomes d'organitzar la seva Administració mateixa, segons les seves preferències. Així, declara que com menor sigui la possibilitat d'incidència externa de les qüestions regulades, perquè afecten l'organització i el funcionament intern dels òrgans de les administracions públiques, menys necessari és assegurar l'esmentat tractament comú i més relleu i amplitud adquireix la dita capacitat d'autoorganització. I, al contrari, quan es tractin matèries que incideixin més directament en l'activitat externa de les administracions i l'esfera dels drets i els interessos dels administrats, més intenses poden ser les bases i més reduïda l'esmentada capacitat d'autoorganització autonòmica (STC 50/1999, FJ 3, i 251/2006, FJ 9).

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

Pel que ara interessa, a Catalunya, la potestat d'autoorganització de l'Administració de la Generalitat està reconeguda a l'article 150 EAC, la qual comprèn l'estructura, la regulació dels òrgans i els directius públics, el funciona-

ment i l'articulació territorial (lletra a) i les diverses modalitats organitzatives i instrumentals per a l'actuació administrativa (lletra b). Sobre aquesta competència exclusiva, com a topall de les bases estatals, en el precitat DCGE 17/2010, vàrem recordar que:

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

De la mateixa manera, amb ocasió de l'estudi de la normativa bàsica estatal sobre la composició dels òrgans col·legiats, l'alt tribunal, partint del fet que el legislador estatal va optar per no incorporar criteris qualitatius ni quantitius a la Llei 30/1992, podent-ho fer, va declarar que això anterior:

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

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

Per al desenvolupament de les bases estatals sobre el règim jurídic de les administracions públiques, tant en els aspectes organitzatius com de funcionament i procediment, el legislador català disposa del títol competencial previst a l'article 159 EAC que, més concretament, en el seu apartat 2, li atribueix la competència compartida sobre aquesta matèria, en tot allò que no sigui de la competència exclusiva de la Generalitat. I, en aquest sentit, d'acord amb el

que declara l'apartat 1 del mateix precepte estatutari, té competència exclusiva, pel que ara interessa, sobre «[e]ls mitjans necessaris per exercir les funcions administratives» (lletra a) o les «normes de procediment administratiu que derivin de les particularitats del dret substantiu de Catalunya o de les especialitats de l'organització de la Generalitat».

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

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

«Cal identificar, doncs, el nucli de l'ordenament que requereix elements comuns o uniformes en funció dels interessos generals, tenint en compte que, si bé la competència estatal pot ser especialment intensa quan es dirigeixi a preservar l'autonomia local, s'ha d'interpretar més restrictivament quan tingui per finalitat restringir-la. D'altra banda, quant a l'organització local, la doctrina constitucional ha reiterat que l'abast d'aquestes bases ha de ser menor en les qüestions referents al funcionament i l'organització interns dels òrgans que en aquelles altres que incideixin en la seva activitat externa o afectin els drets dels administrats (STC 143/2003, FJ 4, amb citació de la STC 50/1999, de 6 d'abril, FJ 3).» (FJ 2.3)

Certament, en el mateix Dictamen, vàrem tractar el caràcter bifront del règim jurídic de les administracions locals, configurat per normes estatals (art. 149.1.18 CE) i autonòmiques (art. 159 i 160 EAC), recordant que «és una construcció de la doctrina constitucional que admet l'existència d'una relació di-

recta entre l'Estat i les corporacions locals i entre aquestes i les comunitats autònomes. Ara bé, és evident que la intensitat d'aquestes relacions és, per força, diferent, en la mesura que les entitats locals mantenen un vincle més fort amb la comunitat autònoma, i, per tant, una relació, més «natural y intensa» amb les institucions autonòmiques (STC 331/1993, de 12 de novembre, FJ 3, i 84/1982, de 23 de desembre, FJ 4)» (FJ 2.3).

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

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

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

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

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

L'escrit de petició considera que l'establiment d'aquests principis generals amb el caràcter de normes bàsiques, els quals fins a l'aprovació de la Llei ara qüestionada eren d'aplicació exclusiva a l'Administració general de l'Estat, podria haver excedit l'àmbit de la competència estatal per fixar les bases del

règim jurídic de les administracions públiques (art. 149.1.18 CE), atès —*afegeix*— que no es projecten sobre les relacions administratives *ad extra*, sinó que comporten regles d'actuació internes que prefiguren un determinat model organitzatiu i, per això suposarien una restricció de les opcions de les administracions autonòmiques i locals per adoptar, d'acord amb la seva potestat d'autoorganització, altres formes d'organització.

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

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

L'aplicació d'aquesta doctrina constitucional al precepte que estem examinant ens porta a afirmar que es tracta d'una norma de naturalesa principal en l'àmbit del funcionament general de les administracions públiques, que manté un estret lligam amb el mandat constitucional que la despesa pública s'ha de regir pels criteris d'eficiència i d'economia (art. 31.2 CE) i que, per tant, té caràcter bàsic i es troba emparada en la competència de l'Estat ex article 149.1.18 CE. En efecte, d'una banda, la planificació i la direcció per objectius i la subsegüent avaluació dels assolits, a la qual es refereix la lletra *g*, constitueix la manifestació o, millor dit, la concreció, del principi constitucional d'eficàcia (art. 103.1 CE). Es tracta d'un principi que és exponent dels criteris que han de guiar l'actuació de totes les administracions públiques i que ha presidir la forma ordinària en què qualsevol d'aquestes ha de prestar els seus serveis. I de l'altra, pel que fa a la lletra *i*, constitueix també una altra manifestació del dit principi constitucional i, més concretament, d'allò que disposa l'article 135 CE, en el sentit que estableix una obligació general de racionalització de la despesa i de millora de la gestió del sector públic. Recordem, a títol il·lustratiu, que som davant d'un principi general que prové del que disposa l'article 7.2 de la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, quan afirma que la gestió dels recursos públics ha d'estar orientada per l'eficàcia, l'eficiència, l'economia i la qualitat.

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



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

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

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

4. No es poden crear nous òrgans que suposin la duplicació d'altres de ja existents si alhora no se suprimeix o restringeix degudament la competència d'aquests. Amb aquest objecte, només es pot crear un nou òrgan després d'haver comprovat que no n'hi hagi un altre a la mateixa Administració Pública que exerceixi la mateixa funció sobre el mateix territori i població.»

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

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

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

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

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

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

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

*«Article 7. Òrgans consultius.*

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

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

El Govern considera que conté una regulació extremadament confusa, que pot provocar serioses disfuncions en el funcionament de les administracions públiques afectades, ja que habilita per exercir la funció consultiva, indistintament als òrgans consultius específics i als serveis consultius de l'Administració activa. D'altra banda, afirma que es tracta d'una regulació detallada que no deixa marge per a opcions autoorganitzatives pròpies de les comunitats autò-

nomes i que, per aquest motiu, excedeix la competència estatal per fixar, ex article 149.1.18 CE, les bases del règim jurídic de les administracions públiques.

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

Dit això, procedirem a l'examen de l'article 7 LRJSP, advertint que regula la funció jurídica consultiva, la plasmació institucional de la qual són els anomenats alts òrgans consultius, entesa com a instància de reforçament dels poders públics, de garantia dels ciutadans i de control i defensa de la legalitat i del bloc de la constitucionalitat, que cal diferenciar, com de fet fa el mateix precepte, dels serveis de l'Administració activa que li presten merament assistència jurídica.

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

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

De l'aplicació del cànon de constitucionalitat que acabem de reproduir, resulta que l'article 7 LRJSP, en imposar a les administracions que l'articulació dels seus òrgans consultius s'ha de fonamentar en els principis d'objectivitat

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

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

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

A) L'article 15 LRJSP regula, amb caràcter general, el règim jurídic dels òrgans col·legiats, establint que s'ha d'ajustar a les normes de la secció 3a (art. 15 a 22), sens perjudici de les peculiaritats organitzatives de les administracions públiques en què s'integren (apt. 1). Regula també un règim específic per a aquells òrgans col·legiats en què participin organitzacions representatives d'interessos socials, així com els compostos per representacions de diferents administracions públiques, tinguin o no participació d'organitzacions representatives d'interessos socials, tot preveient que poden establir o completar les seves pròpies normes de funcionament. A més, disposa que aquests tipus d'òrgans han de quedar integrats en l'Administració pública corresponent, per bé que sense participar en l'estructura jeràrquica d'aquesta, llevat que ho estableixin així les seves normes de creació o que es desprengui de les seves funcions o de la mateixa naturalesa de l'òrgan col·legiat (apt. 2). Finalment, preveu que els acords de creació i les normes de funcionament dels òrgans que dictin resolucions que tinguin efectes jurídics enfront de tercers s'han de publicar al butlletí o diari oficial de l'Administració pública en la qual s'integren (apt. 3).

Els dubtes del Govern se centren, exclusivament, sobre els apartats 1 i 2. Pel que fa a l'apartat 1, perquè considera que «sotmet el règim jurídic dels òrgans col·legiats a les seves prescripcions de la Llei 40/2015 i tan sols admet la regulació autonòmica quan estigui justificada per les peculiaritats organitzatives de l'Administració autonòmica o local, ignorant, en conseqüència, la competència exclusiva que l'art. 150 EAC atorga a la Generalitat de Catalunya en matèria d'autoorganització i la competència exclusiva que l'art. 160 EAC li

atorga en matèria de règim local». La mateixa limitació competencial entén que es produeix en l'apartat 2, que, en aquest cas, d'acord amb l'argumentació emprada, sembla centrar en el primer paràgraf, quan entén que limitaria la possibilitat d'establir o complementar les normes de funcionament als òrgans col·legiats de caràcter mixt, amb exclusió dels ordinaris.

Un cop ha quedat delimitat el tenor de la petició en aquest punt, efectuarem l'examen dels dubtes que se susciten, si bé assenyalarem, prèviament, que els apartats 1 i 2 de l'article 15 es corresponen, literalment, amb l'article 22 de la Llei 30/1992, el qual va ser objecte de pronunciament per part del Tribunal Constitucional en la STC 50/1999, en el sentit de declarar-ne la constitucionalitat. Conclusió que, partint del fet que en aquest àmbit competencial el nou Estatut (art. 150 i 160 EAC) no ha suposat cap alteració en el marc de la distribució de competències entre l'Estat (bases) i les comunitats autònomes (desenvolupament), entenem que és plenament traslladable a les previsions normatives qüestionades, atesa la coincidència de redacció.

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

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

És a partir d'aquí que l'alt tribunal va resoldre que els apartats 1 i 2 de l'article 22 LRJAPC, encara vigent (coincidents, com hem dit, amb el precepte que estem examinant), no mereixien cap tacha d'inconstitucionalitat. Pel que fa específicament a l'apartat 1, que disposa que el règim jurídic dels òrgans col·legiats s'ha d'ajustar a les normes contingudes en la secció 3a del capítol II, sens perjudici de les peculiaritats organitzatives de les administracions públiques en les quals s'integren, el Tribunal Constitucional ho va fonamentar en el fet que «el Estado está constitucionalmente habilitado para dictar normas básicas relativas al régimen jurídico de los órganos colegiados de

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

C) L'article 18 LRJSP disposa que el secretari ha d'estendre acta de cada sessió i regula el contingut mínim d'aquest document, així com la possibilitat de gravar les sessions (apt. 1) i el moment d'aprovació de l'acta, que pot tenir lloc en la mateixa reunió o en la següent immediata. Seguidament, prescriu la

tramesa de l'acta per mitjans electrònics als membres de l'òrgan i la possibilitat que aquests, a través del mateixos mitjans, puguin manifestar la conformitat o fer-hi objeccions. I, a l'últim, estableix l'obligació de conservar les gravacions o els documents en suport electrònic, de forma que resti garantida la integritat i l'autenticitat dels fitxers corresponents i l'accés a aquests per part dels membres de l'òrgan col·legiat (apt. 2).

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

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

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



continguts i que qualsevol dels membres pugui conèixer els detalls i la interpretació dels acords adoptats, per tal, si escau, d'impugnar-la.

Quant al primer paràgraf de l'apartat 2, que preveu que l'acta es pot aprovar en la mateixa reunió o en la següent immediata (previsió que ja es conté en l'encara vigent art. 27.5 LRJPAC) i que el secretari l'ha d'elaborar amb el vistiplau del president i remetre-la per mitjans electrònics als membres de l'òrgan col·legiat, els quals poden manifestar pels mateixos mitjans la seva conformitat o les objeccions al text, entenem que constitueix un mínim comú aplicable a totes les actes que s'aixequin de les sessions dels òrgans col·legiats de qualsevol Administració pública. En aquest cas, es tracta d'una regla que, d'una banda, implementa, pel que fa als òrgans col·legiats, el principi d'obligatorietat que les administracions públiques es relacionin entre si i amb els òrgans, els organismes i les entitats que tenen vinculats a través de mitjans electrònics (art. 3.2 LRJSP), que garanteix que els procediments s'adaptin a la nova realitat que imposen les tecnologies modernes i que ha portat, fins i tot, a reconèixer el dret del ciutadà a comunicar-se electrònicament amb l'Administració. I, de l'altra, que assegura als membres de l'òrgan que les manifestacions sobre l'acta efectuades per aquesta via de comunicació, a l'efecte d'aprovar-la, seran vàlides.

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

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

*«Article 25. Principi de legalitat.*

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

El Govern considera que aquest precepte no sotmet l'exercici de la potestat sancionadora dels ens locals al que disposin les lleis estatals i autonòmiques, sinó només a allò que estableixen les lleis bàsiques estatals, en especial la llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local. Ho argumenta dient que no té en compte el caràcter bifront del règim jurídic de les corporacions locals i que, segons l'article 160 EAC, el règim local és competència exclusiva de la Generalitat de Catalunya.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

D'altra banda, des del vessant competencial, ja hem dit en el DCGE 23/2015 que, els mitjans electrònics constitueixen un aspecte complementari de la competència substantiva de què es disposa, de forma que tenen una naturalesa instrumental i que, per tant, la seva regulació no pot alterar la titularitat i l'exercici de les competències materials (FJ 2). En aquest mateix sentit ens vam pronunciar en els nostres DCGE 17/2015, de 22 d'octubre (FJ 2);

8/2015, de 4 de juny (FJ 3) i 5/2013, de 20 de juny (FJ 2), i en el DCGE 26/2014, on també vàrem assenyalar que els mitjans electrònics «observen una relació instrumental amb l'activitat executiva de les administracions públiques» i «les noves tecnologies no constitueixen una matèria competencial» (FJ 4.4).

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

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

«Article 38. *La seu electrònica.*

1. La seu electrònica és l'adreça electrònica, disponible per als ciutadans a través de xarxes de telecomunicacions, la titularitat de la qual correspon a una Administració Pública, o bé a un o diversos organismes públics o entitats de dret públic en l'exercici de les seves competències.

2. L'establiment d'una seu electrònica comporta la responsabilitat del titular respecte de la integritat, la veracitat i l'actualització de la informació i els serveis als quals es pugui accedir a través d'aquella.

3. Cada Administració Pública ha de determinar les condicions i els instruments de creació de les seues electròniques, amb subjecció als principis de transparència, publicitat, responsabilitat, qualitat, seguretat, disponibilitat, accessibilitat, neutralitat i interoperabilitat. En tot cas s'ha de garantir la identificació de l'òrgan titular de la seu, així com els mitjans disponibles per formular suggeriments i queixes.

4. Les seues electròniques han de disposar de sistemes que permetin establir comunicacions segures sempre que siguin necessàries.

5. La publicació a les seues electròniques d'informacions, serveis i transaccions ha de respectar els principis d'accessibilitat i ús d'acord amb les normes establertes en aquest respecte, estàndards oberts i, si s'escau, els altres que siguin d'ús generalitzat per part dels ciutadans.

6. Les seues electròniques han d'utilitzar, per identificar-se i garantir una comunicació segura amb elles, certificats reconeguts o qualificats d'autenticació de lloc web o mitjà equivalent.»

La sol·licitud del Govern no conté una fonamentació específica que sustenti els dubtes d'inconstitucionalitat que recauen sobre cadascun dels preceptes que integren el capítol V del títol preliminar, sinó que formula un retret general a la regulació que efectua del funcionament electrònic del sector públic, denunciant que té una clara voluntat «recentralitzadora». Considera, sense cap observació concreta que vagi més enllà de la mera rúbrica dels preceptes, que regula aspectes molt precisos del funcionament electrònic del sector públic i que, a més, ho fa amb un nivell de detall que no s'adiu amb el caràcter bàsic, que s'hauria de limitar a l'establiment de principis i regles generals que han de tenir les normes que el legislador estatal pot aprovar a

l'empara de la competència que l'article 149.1.18 CE reserva a l'Estat. Afegeix que els mitjans electrònics formen part d'un sector altament tecnificat i sotmès a canvis i avenços tecnològics constants, que obliguen a una permanent adaptació de les formes d'utilització, raó per la qual conclou que la regulació precisa i detallada del seu ús no és materialment compatible amb la noció de norma bàsica. D'entrada, resulta oportú reiterar que el concepte de bases, que no pot exhaurir l'espai normatiu de les comunitats autònomes, es correspon amb un mínim comú normatiu en el sector material de què es tracti, i amb una orientació unitària i dotada de certa estabilitat en allò que fa referència als aspectes essencials del dit sector, tot i que no es pot concretar en la utilització d'una tècnica uniforme, sinó que pressuposa fórmules d'intensitat i extensió variables en funció de les característiques de l'àmbit afectat (STC 222/2006, de 6 de juliol, FJ 3, i 24/2013, de 31 de gener, FJ 4, recollint una doctrina consolidada).

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

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

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

nic. De fet, no fóra erroni afirmar que la majoria d'aquests principis regeixen l'activitat administrativa, amb independència del mitjà emprat.

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

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

El mateix s'ha de dir respecte de la interoperabilitat, ja que constitueix una exigència fonamental per al disseny de les seves electròniques, que s'ha de canalitzar també a través de l'ús de determinats estàndards, com preveu l'apartat 5.

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

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

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

Com ja ha quedat dit, els dubtes del Govern es basen, com en la resta de preceptes d'aquesta mateixa secció, en el fet que regulen aspectes molt con-

crets del funcionament electrònic i que, a més, ho fan amb un nivell de detall que no s'adequa al caràcter bàsic, que s'hauria de limitar a principis i regles generals.

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

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

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

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

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

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

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

Una vegada més, a títol il·lustratiu, hem d'indicar que ens trobem davant d'un precepte que, d'una banda, reproduïx en allò substancial el contingut de l'article 18 LAE, també bàsic, i, de l'altra, eleva a rang legal el que l'article 19 Reial decret 1671/2009, de 6 de novembre, pel qual es desenvolupa parcialment la Llei 11/2007, de 22 de juny, d'accés electrònic dels ciutadans als serveis públics, preveu específicament i actualment per a l'Estat, en relació amb el contingut mínim que hauran de tenir els certificats electrònics.

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

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

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

«Article 41. *Actuació administrativa automatitzada.*

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

Al nostre parer, l'article 42 LRJSP no incorre en el vici d'inconstitucionalitat que denuncia el Govern, ja que es limita a preveure els dos grans sistemes de signatura en l'actuació administrativa automatitzada. Efectivament, la regulació que conté permet, d'una banda, que, dins els marges establerts per la Llei 59/2003, de 19 de desembre, de signatura electrònica, es puguin usar qualsevol dels sistemes de segells electrònics administratius configurats pels prestadors dels serveis de certificació o els que pugui crear la mateixa Administració. I d'una altra, la utilització de la signatura electrònica basada en el

codi segur de verificació, que, a diferència del segell electrònic, es genera específicament i es vincula per a cada document. És a dir, deixa marge suficient de desenvolupament per part de les comunitats autònomes.

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

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

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

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

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

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

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

D'altra banda, l'apartat 2 constitueix un mínim comú que no estableix un específic sistema de signatura electrònica per a aquest personal, sinó que permet que cada Administració determini el que ha d'utilitzar el seu personal, possibilitant, també a criteri de les respectives administracions, que els sistemes identifiqui de forma conjunta l'empleat o el càrrec i l'Administració o l'òrgan en què presta els seus serveis. Aquestes circumstàncies permeten afirmar que no es tracta d'una regulació excessivament detallada, sinó que deixa a les respectives administracions públiques un ampli marge de desenvolupament. El caràcter bàsic també s'estén al darrer incís d'aquest apartat 2,

d'acord amb el qual i com a excepció al principi de transparència, es preveu que quan hi hagi raons de seguretat pública que ho justifiquin, els sistemes de signatura electrònica es puguin referir a l'empleat públic només a través del seu número d'identificació personal.

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

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

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

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

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

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

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

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

El precepte, que constitueix una transcripció de l'article 20 LAE, també bàsic, estableix les regles per a la transmissió de documents electrònics en l'àmbit de les relacions administratives articulades en entorns tancats, distingint segons si les entitats que hi participen pertanyen a la mateixa Administració o a administracions diferents. En el primer cas (apt. 2), deixa en mans de cada Administració pública la determinació de les condicions i garanties que les han de presidir i n'estableix el seu contingut mínim (relació d'emissors i receptors autoritzats i la naturalesa de les dades a intercanviar). Es tracta, doncs, d'una regulació que deixa prou marge de desenvolupament a les administracions públiques per establir les regles que considerin més apropiades respecte d'aquestes actuacions internes.

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

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

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

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

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

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

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

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

2. Amb la finalitat d'afavorir la interoperabilitat i possibilitar la verificació automàtica de la signatura electrònica dels documents electrònics, quan una administració utilitzi sistemes de signatura electrònica diferents dels basats en un certificat electrònic reconegut o qualificat, per remetre o posar a disposició d'altres òrgans, organismes públics, entitats de dret públic o administracions la documentació signada electrònicament, pot superposar un segell electrònic basat en un certificat electrònic reconegut o qualificat.»

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

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

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

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

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

«Article 46. *Arxiu electrònic de documents.*

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

2. Els documents electrònics que continguin actes administratius que afectin drets o interessos dels particulars s'han de conservar en suports d'aquesta naturalesa, ja sigui en el mateix format a partir del qual es va originar el document o en un altre qualsevol que asseguri la identitat i integritat de la informació neces-

sària per reproduir-lo. S'ha d'assegurar en tot cas la possibilitat de traslladar les dades a altres formats i suports que garanteixin l'accés des de diferents aplicacions.

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

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

A partir d'aquí, cal advertir, una vegada més, que el precepte transcrit reproduceix l'article 31 LAE, amb la diferència, però, que mentre en aquest darrer (que, sigui dit de passada, no té naturalesa bàsica) l'emmagatzematge es configura com a facultatiu: «[e]s poden emmagatzemar per mitjans electrònics», en el que estem examinant, en canvi, s'imposa com un deure: «s'han d'emmagatzemar». A més, a l'apartat 3, s'afegeix el darrer incís relatiu a l'exigència que els mitjans o suports d'emmagatzematge també han d'assegurar la recuperació i la conservació a llarg termini dels documents electrònics produïts per les administracions públiques.

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

informació necessària per reproduir-los i permetre'n l'accés des de diferents aplicacions.

Així, partint del fet, a més, que una ordenada conservació o emmagatzematge de les actuacions administratives constitueix una peça clau per a una bona administració, tant des del punt de vista de l'eficàcia com del control posterior, entenem que els apartats 1 i 2 de l'article 46 LRJSP responen la mateixa lògica que l'article 6.2.f LAE, el qual, també amb caràcter bàsic, estableix el dret dels ciutadans a «la conservació en format electrònic per les administracions públiques dels documents electrònics que formin part d'un expedient», reconeixent així una posició mínima comuna que afecta els interessos dels administrats respecte de qualsevol Administració pública.

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

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

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

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

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

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

Un cop més, hem de començar afirmant, a títol indicatiu, que les previsions d'aquest apartat 3, tot i que sota la rúbrica «Xarxa de comunicacions de les administracions públiques espanyoles», es contenen també a l'article 43 LAE, del qual n'és una transcripció gairebé literal. Al mateix temps, hem de fer avinent que l'esmentat precepte de la LAE, d'acord amb la seva disposició final primera, és d'aplicació a totes les administracions públiques en la mesura que aquestes participin o s'adscriuin als òrgans de cooperació o instruments previstos en el títol IV d'aquella mateixa Llei. En aquest cas, l'òrgan tècnic de cooperació de l'Administració general de l'Estat, de les administracions de les comunitats autònomes i de les entitats que integren l'Administració local en matèria d'administració electrònica és el Comitè Sectorial d'Administració Electrònica, dependent de la Conferència Sectorial d'Administració Pública, al qual correspon: «a) Assegurar la compatibilitat i interoperabilitat dels sistemes i aplicacions utilitzats per les administracions públiques» (art. 40.1.a LAE). A més, l'article 42.3 de la mateixa LAE preveu que l'Esquema Nacional de Interoperabilitat i també el de Seguretat s'han d'elaborar «amb la participació de totes les administracions i els ha d'aprovar un reial decret del Govern, a proposta de la Conferència Sectorial d'Administració Pública i amb l'informe previ de la Comissió Nacional d'Administració Local».

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

De fet, el Reial decret 4/2010, de 8 de gener, pel qual es regula l'Esquema Nacional d'Interoperabilitat en l'àmbit de l'Administració electrònica, és la norma que en realitat determina, amb caràcter bàsic, els criteris i les recomanacions de seguretat, normalització i conservació de la informació, dels formats i de les aplicacions que han de tenir en compte les administracions públiques



per assegurar un adequat nivell d'interoperabilitat. Respecte d'això anterior, i sense que ens pertoqui ara fer un pronunciament sobre la constitucionalitat de l'esmentada norma reglamentària, hem de recordar aquí, pel que fa a la xarxa de comunicacions de les administracions públiques espanyoles, que el seu article 13.1 disposa que «Al objeto de satisfacer lo previsto en el artículo 43 de la Ley 11/2007, de 22 de junio, las Administraciones públicas utilizarán preferentemente la Red de comunicaciones de las Administraciones públicas españolas para comunicarse entre sí, para lo cual conectarán a la misma, bien sus respectivas redes, bien sus nodos de interoperabilidad, de forma que se facilite el intercambio de información y de servicios entre las mismas, así como la interconexión con las redes de las Instituciones de la Unión Europea y de otros Estados miembros. La Red SARA prestará la citada Red de comunicaciones de las Administraciones públicas españolas.»

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

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

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

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

1. L'Esquema Nacional d'Interoperabilitat comprèn el conjunt de criteris i recomanacions en matèria de seguretat, conservació i normalització de la informació, dels formats i de les aplicacions que han de tenir en compte les administracions públiques per prendre decisions tecnològiques que garanteixin la interoperabilitat.

2. L'Esquema Nacional de Seguretat té per objecte establir la política de seguretat en la utilització de mitjans electrònics en l'àmbit de la present Llei, i està constituït pels principis bàsics i requisits mínims que garanteixin adequadament la seguretat de la informació tractada.»

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

Abans, però, de prosseguir el nostre examen, hem de cridar l'atenció sobre el fet que tant la fonamentació relativa a la manca de participació de les comunitats autònomes com la que es refereix a la imposició de criteris de reutilització no semblen tenir una relació directa amb el contingut i la finalitat del precepte en qüestió (que, en aquest cas, és transcripció literal de l'article 42.1 i .2 LAE). En efecte, l'article 156 LRJSP es limita a definir ambdós «esquemes nacionals», sense regular-ne el procediment ni els subjectes que participen en la seva elaboració, així com tampoc fa esment, com és notori, a la reutilització d'aplicacions i sistemes, de la qual s'ocupa, si de cas, l'article 157 LRJSP. Certament, quan els dota de contingut, es refereix a «criteris i recomanacions» relacionats amb les decisions de les administracions públiques destinades a garantir la interoperabilitat (apt. 1), com també a «principis bàsics i requisits mínims» que preservin la seguretat de la informació tractada (apt. 2), expressions totes elles adequades per a una norma de naturalesa bàsica i que no permeten prejutjar la seva inconstitucionalitat.

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

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

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

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

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

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

3. Les administracions públiques, amb caràcter previ a l'adquisició, el desenvolupament o el manteniment al llarg de tot el cicle de vida d'una aplicació, tant si es realitza amb mitjans propis o per la contractació dels serveis corresponents, han de consultar en el directori general d'aplicacions, dependent de l'Administració General de l'Estat, si hi ha solucions disponibles per a la seva reutilització, que puguin satisfer totalment o parcialment les necessitats, millores o actualitzacions que es pretenen cobrir, i sempre que els requisits tecnològics d'interoperabilitat i seguretat ho permetin. En aquest directori hi han de constar tant les aplicacions disponibles de l'Administració General de l'Estat com les disponibles en els directoris integrats d'aplicacions de la resta d'administracions. En cas que hi hagi una solució disponible per a la seva reutilització total o parcial, les administracions públiques estan obligades al seu ús, llevat que la decisió de no reutilitzar-la es justifiqui en termes d'eficiència de conformitat amb l'article 7 de la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera.»

El Govern considera que —llevat de l'apartat 2, sobre el qual no formula cap retret— quan l'article 157 LRJSP prescriu el deure de posar a disposició de les altres administracions públiques les seves aplicacions informàtiques (apt. 1), l'obligació de consultar, amb caràcter previ a l'adquisició, el manteniment o el desenvolupament de les seves aplicacions, el directori general d'aplicacions reutilitzables i el deure consegüent d'utilitzar les solucions que hi hagi disponibles en aquest directori (apt. 3) vulneren les competències de la Generalitat, ja que aquesta regulació s'hauria d'haver fonamentat en relacions voluntàries de col·laboració. En síntesi, sosté que la imposició dels esmentats deures desborden la competència que l'article 149.1.18 CE reserva a

l'Estat sobre les bases del règim jurídic de les administracions públiques. Tot això, a banda d'altres dubtes d'ordre tècnic que la sol·licitud planteja sobre la viabilitat d'aquest mecanisme de reutilització d'aplicacions i que, necessàriament, han de quedar fora del nostre pronunciament.

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

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

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

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

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

Pel que fa a l'apartat 3 de l'article 157 LRJSP, estableix que les administracions que vulguin contractar l'adquisició, el desenvolupament o el manteniment d'una aplicació tenen el deure de consultar prèviament el directori general d'aplicacions, per comprovar si existeixen solucions disponibles per a la seva reutilització. A priori, cal entendre que el deure de consulta del directori general d'aplicacions, dependent de l'Administració general de l'Estat, respecte de si hi ha solucions o aplicacions disponibles per, si és el cas, reutilitzar-les, malgrat la seva formulació imperativa, respon al principi de facilitar la presa de decisions informades, a fi també de garantir la interoperabilitat i, sobretot, perquè siguin econòmicament eficients.

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

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

Així, tal com hem afirmat en el nostre DCGE 7/2012, de 8 de juny (FJ 4), seguint la jurisprudència constitucional, les comunitats autònomes han de gaudir d'autonomia de despesa, en la mesura que puguin escollir i dur a terme les seves polítiques pròpies. Per dir-ho resumidament i en paraules del Tribunal Constitucional, «[l]a clàusula general contenida en el citat art. 2.1.b) LOF-

CA no autoriza al Estado a adoptar «cualquier medida limitativa de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas sino, en todo caso, de aquellas medidas que tengan una relación directa con los mencionados objetivos de política económica dirigidos a la consecución y mantenimiento de la estabilidad y el equilibrio económicos» (STC 171/1996, de 30 d'octubre, FJ 3).

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

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

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

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

L'examen d'aquest precepte s'ha de plantejar partint de les mateixes consideracions que hem fet respecte de l'apartat 1 de l'article 157, on hem afirmat que l'obligació que una Administració posi les aplicacions que siguin de la seva propietat a disposició de qualsevol altra que ho sol·liciti constitueix un mínim comú normatiu, que es justifica pel principi constitucional de col·labo-

ració, reflectit legalment com el deure d'actuar amb la resta d'administracions públiques per a l'assoliment de fins comuns (art. 140.1 LRJSP), i també pel d'assegurament de la interoperabilitat (art. 3.2 LRJSP). És a dir, en la mesura que aquests directoris poden consistir en un mitjà adequat perquè les administracions interessades coneguin l'existència d'aplicacions lliures, l'obligació de mantenir-los actualitzats s'ha de regir pel mateix criteri competencial.

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

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

### ***Cinquè. L'examen dels articles relatius als convenis***

A continuació, examinarem els preceptes qüestionats del capítol VI, del títol preliminar, de la Llei 40/2015, que es refereixen a la regulació dels convenis: articles 47.2; 48.3; 49.h.2n,52 i53.

Abans de tot, ens hem de remetre al paràmetre exposat en el fonament jurídic segon amb relació a l'abast de les competències estatals en matèria de règim jurídic de les administracions públiques i, més concretament, a la projecció que d'aquest farem més endavant en el fonament jurídic vuitè, sobre les relacions de col·laboració entre les administracions públiques, tot avançant, només, que el conveni és un dels instruments a través dels quals s'articula el principi general de col·laboració que inspira les relacions entre les administracions dotades d'autonomia; principi «que ordena las relaciones interadministrativas no vinculadas por el principio de jerarquía sino en razón de los intereses que cada una de ellas representa» (STC 103/2015, de 28 de maig, FJ 8).

Seguidament, hem d'advertir que les previsions estatutàries que es refereixen específicament als convenis només són tangencialment d'aplicació als preceptes que ara ens ocupen, ja que se situarien més aviat en l'esfera de les

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

Així mateix, i per tal d'ubicar millor l'abast de la regulació que incorpora la LRJSP en matèria de convenis, convé recordar que, en línies generals, el precitat capítol VI segueix els criteris que va proposar la Resolució de 18 de desembre de 2012, aprovada per la Comissió Mixta per a les Relacions amb el Tribunal de Comptes, del Congrés dels Diputats, en relació amb la Moció núm. 878, del Tribunal de Comptes, sobre la necessitat d'establir un marc legal adequat per a la utilització del conveni de col·laboració per part de les administracions públiques (BOE núm. 64, de 15 de març de 2013). Aquesta Resolució acordava instar el Govern de l'Estat per tal que promogués l'elaboració d'un marc jurídic substantiu i de procediment que completés i sistematitzés el vigent marc legal dels convenis de col·laboració. Ho justificava dient que l'escassa regulació legal, que es conté en els articles 6 a 9 de l'encara vigent LRJPAC i en l'article 57 LBRL, ha facilitat pràctiques tendents a defugir de l'aplicació de la legislació contractual, sovint amb la consegüent vulneració dels principis de legalitat, eficiència i economia.

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

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

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

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



- a) Convenis interadministratius signats entre dues o més administracions públiques, o bé entre dos o més organismes públics o entitats de dret públic vinculats o dependents de diferents administracions públiques, i que poden incloure la utilització de mitjans, serveis i recursos d'una altra Administració Pública, organisme públic o entitat de dret públic vinculat o dependent, per a l'exercici de competències pròpies o delegades. Queden exclosos els convenis interadministratius subscrits entre dues o més comunitats autònomes per a la gestió i prestació de serveis propis d'aquelles, que es regeixen quant als seus supòsits, requisits i termes pel que preveuen els seus estatuts d'autonomia respectius.
- b) Convenis intraadministratius signats entre organismes públics i entitats de dret públic vinculats o dependents d'una mateixa Administració Pública.
- c) Convenis signats entre una Administració Pública o organisme o entitat de dret públic i un subjecte de dret privat.
- d) Convenis no constitutius ni de tractat internacional, ni d'acord internacional administratiu, ni d'acord internacional no normatiu, signats entre les administracions públiques i els òrgans, organismes públics o ens d'un subjecte de dret internacional, que estan sotmesos a l'ordenament jurídic intern que determinin les parts.»

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

Tot i que una primera lectura del precepte que ara ens ocupa, fàcilment porta a entendre que els convenis que poden signar les administracions «han de correspondre» necessàriament a algun dels inclosos en la tipologia que el mateix precepte detalla i, per tant, que, hipotèticament, en podrien quedar exclosos uns altres, la seva finalitat, com resulta de l'abans referida Resolució de la Comissió Mixta per a les Relacions amb el Tribunal de Comptes, no és la de restringir-ne la tipologia, sinó més aviat la contrària. Efectivament, la norma ve a completar les llacunes que, en aquest àmbit, presentava la regulació fins ara vigent, que omet, per exemple, qualsevol referència als convenis subscrits entre l'Administració pública i els organismes públics o entitats vinculats dependents, i que tampoc preveu els convenis amb els subjectes de

dret privat (fins ara, tots aquests convenis només tenien cabuda a partir del principi de llibertat de pacte que regeix els contractes, ex art. 25 LCSP).

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

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

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

prou ampli, deixant de banda que, sempre i en tot cas, com hem dit, correspon al legislador autonòmic la regulació de l'organització i del procediment intern de celebració dels dits convenis (òrgans competents, subjectes responsables, etc).

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

B) L'article 48.3 LRJSP disposa que «[l]a subscripció de convenis ha de millorar l'eficiència de la gestió pública, facilitar la utilització conjunta de mitjans i serveis públics, contribuir a l'exercici d'activitats d'utilitat pública i complir la legislació d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera».

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

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

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

Igualment, la referència que l'article 48.3 LRJSP conté al fet que la subscripció dels convenis ha de «facilitar la utilització conjunta de mitjans i serveis públics» tampoc permet entendre que constitueixi una llista tancada de les finalitats legitimadores de la subscripció de convenis que denuncia el Govern, sinó que, atès que aquests poden versar sobre qualsevol mesura o actuació de cooperació, l'esmentada previsió només afectarà, com és lògic, als convenis que, per la seva naturalesa i finalitat, exigeixen l'esmentada utilització con-

junta de mitjans i serveis. Així ho confirma, per exemple, l'article 47.2 LRJSP quan, en la seva lletra a, en referència als convenis interadministratius, preveu, com a mera possibilitat, que s'inclouï la utilització de mitjans, serveis i recursos d'una altra administració o organisme públic, per a l'exercici de competències pròpies o delegades.

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

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

C) L'article 49 LRJSP regula el contingut mínim dels convenis, en el qual la lletra h inclou:

«Article 49. *Contingut dels convenis*

[...]

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

- 1r. Els convenis han de tenir una durada determinada, que no pot ser superior a quatre anys, llevat que normativament es prevegi un termini superior.
- 2n. En qualsevol moment abans de la finalització del termini previst a l'apartat anterior, els signants del conveni en poden acordar unànimement la pròrroga per un període de fins a quatre anys addicionals o la seva extinció.»

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

Per donar resposta als dubtes que planteja la sol·licitud, hem de partir del fet que el termini de vigència del conveni forma part del contingut mínim d'aquest i que, tal com admet el Govern (en no qüestionar l'apartat 1r) la regla segons la qual no pot ser superior a quatre anys, llevat que normativament es fixi un termini superior, resulta adequada al caràcter bàsic. Això és així perquè, amb l'únic límit que no puguin haver-hi convenis de caràcter indefinit, permet a la Generalitat, en l'àmbit de les seves competències respecte de les administracions públiques catalanes (art. 159.2 EAC) i en les relacions amb els ens locals (art. 160.1.a EAC) aprovar les normes corresponents per desenvolupar polítiques pròpies i fixar-hi un termini diferent.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La sol·licitud del Govern entén que les regles de resolució dels convenis arriben a un grau de detall propi, fins i tot, d'un reglament, que no deixa cap espai al desenvolupament autònom i, per tant, excedeix l'àmbit competencial que l'article 149.1.18 CE atribueix a l'Estat sobre les bases del règim jurídic de les administracions públiques.

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

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

i vulnera la competència compartida que li atribueix l'article 159.2 EAC pel que fa a l'àmbit del règim jurídic de les administracions públiques catalanes.

Així, tot i que el primer incís de l'apartat 2, que estableix el principi de conformitat amb allò que s'hagi pactat, com a criteri bàsic per determinar quan s'ha d'entendre complert un conveni del qual deriven compromisos financers, no mereix, al nostre parer, cap retret d'inconstitucionalitat, atès que es limita a recollir un principi general que pertany a la naturalesa mateixa del dret convencional i contractual, no es pot dir el mateix de les regles de liquidació que tot seguit determina. En efecte, aquestes darreres tenen un nivell tan elevat de detall que constitueixen una regulació acabada dels criteris de liquidació, tal com resulta del fet que, fins i tot, arriben a establir el termini concret en el qual s'ha de reintegrar l'excés, a fixar els interessos moratoris aplicables al reintegrament i a determinar el moment a partir del qual aquests es comencen a meritjar (lletra a).

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

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

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

E) Finalment, el darrer dels preceptes qüestionats del capítol VI del títol preliminar, l'article 53 LRJSP, preveu que uns concrets convenis s'han de remetre al Tribunal de Comptes o a l'òrgan extern de fiscalització de la comunitat autònoma, segons correspongui. Específicament, aquest precepte disposa el següent:

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

1. Dins dels tres mesos següents a la subscripció de qualsevol conveni els compromisos econòmics assumits del qual superin els 600.000 euros, aquests

s'han de remetre electrònicament al Tribunal de Comptes o òrgan extern de fiscalització de la comunitat autònoma, segons correspongui.

2. També s'han de comunicar al Tribunal de Comptes o òrgan extern de fiscalització de la comunitat autònoma, segons correspongui, les modificacions, pròrrogues o variacions de terminis, alteració dels imports dels compromisos econòmics assumits i l'extinció dels convenis indicats.

3. El que disposen els apartats anteriors s'entén sense perjudici de les facultats del Tribunal de Comptes o, si s'escau, dels corresponents òrgans de fiscalització externs de les comunitats autònomes, per reclamar totes les dades, documents i antecedents que consideri pertinents en relació amb els contractes de qualsevol naturalesa i quantia.»

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

Pel que fa al primer dels dubtes plantejats, cal retenir que el mateix article 136 CE, que concep el Tribunal de Comptes com a fiscalitzador suprem dels comptes i la gestió econòmica de l'Estat i, alhora, també del sector públic, preveu, a l'apartat 2, que els comptes del sector públic estatal s'han de retre al referit Tribunal, el qual els censurarà. Sent així, en la mesura que els convenis signats per l'Administració general de l'Estat, els seus organismes públics i entitats de dret públic vinculats o dependents siguin generadors de despesa, restaran també sotmesos a la disciplina i les exigències de les finances públiques, ara amb una previsió legal específica que en determina els requisits.

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

Es tracta d'una obligació anàloga a la prevista als articles 39 i 40 de la Llei 7/1988, de 5 d'abril, de funcionament del Tribunal de Comptes, i també a



l'article 29 del Reial decret legislatiu 3/2011, de 14 de novembre, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei de contractes del sector públic que, amb els mateixos requisits que ara es reproduïxen per als convenis, estableix l'obligació de remetre al referit Tribunal la informació sobre contractes subscrits per les entitats del sector públic.

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

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

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

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

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

### **Sis. L'examen dels articles relatius als delegats del Govern a les comunitats autònomes**

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

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

«Article 72. *Els delegats del Govern a les comunitats autònomes.* [...]»

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

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

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

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

D'una banda, és indubtable que l'article 154 CE habilita els delegats del Govern per dirigir i, per tant, per coordinar internament tots els serveis de l'Administració civil perifèrica de l'Estat, de manera que es puguin emmotllar millor a l'específica configuració de la comunitat autònoma. Però, en canvi, de l'altra, la referència a la coordinació que aquest mateix precepte constituïo-

nal conté respecte de l'Administració autonòmica no es pot entendre com aquella potestat que «conllea un cierto poder de dirección, consecuencia de la posición de superioridad en que se encuentra el que coordina respecto al coordinado» (STC 214/1989, FJ 20.f).

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

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

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

Dit això, és evident, d'altra banda, que el delegat del Govern, concebut actualment com el cim de l'Administració perifèrica de l'Estat, que representa el Govern en el territori de la comunitat autònoma (art. 22 LOFAGE), no té cap posició d'autoritat ni de direcció sobre la comunitat autònoma que el legítimi per exercir facultats generals de coordinació en el sentit propi expressat. D'aquí que hom coincideixi a interpretar que l'article 154 CE pressuposa que,

per part del delegat del Govern, no pot haver-hi cap imposició ni interferència en l'exercici de les competències de la comunitat autònoma, sinó que, com dèiem, les relacions entre aquesta i l'Administració de l'Estat han de transitar per la via de la col·laboració i la cooperació. I això pot tenir una especial rellevància quan es tracti de competències concurrents, estatals i autonòmiques, l'articulació de les quals sigui necessària.

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

Sense que calgui afegir-hi cap altra argumentació, entenem que les mateixes consideracions que acabem de fer sobre l'article 154 CE són plenament traslladables a l'apartat 2 de l'article 72 LRJSP, ja que la seva formulació (a excepció del darrer incís, referit a la coordinació amb les administracions locals radicades a la comunitat autònoma, que analitzarem més endavant) coincideix, gairebé de forma literal, amb la de l'esmentat article 154 CE. A partir d'aquí, arribem a una primera conclusió: l'article 72.2 LRJSP no implica cap atribució genèrica i global al delegat del Govern de funcions de coordinació entre l'Administració perifèrica de l'Estat i la de la Generalitat de Catalunya, sinó que es limiten a «quan escaigui», és a dir, als àmbits d'actuació material en què l'Estat tingui constitucionalment reconeguda la dita facultat.

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

ria i sostenibilitat financera. Tot això, a banda de l'excepcionalíssima intervenció del delegat del Govern que preveu l'article 67 LBRL, quant a la possibilitat de suspendre els acords presos per una entitat local quan atemptin greument contra l'interès general.

D'altra part, hem de fer notar, encara que només sigui a títol il·lustratiu, que la mateixa Llei que estem examinant inclou, en el número 2n, lletra c, de l'article 73.1 LRJSP, relatiu a les funcions de «coordinació i col·laboració amb altres administracions públiques», sense que hagi estat qüestionat per la sol·licitud, les funcions de coordinació dels delegats del Govern «amb les entitats locals corresponents», reproduint, en aquest punt, el que es conté a l'encara vigent article 22.2 LOFAGE.

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

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

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

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

El nostre judici sobre aquest article l'hem d'iniciar destacant la relació que té amb l'article 5.4 d'aquesta mateixa Llei, objecte de dictamen en el fonament jurídic tercer, del qual podríem dir que és el seu correlatiu, en el sentit que el precepte ara examinat n'és una conseqüència directa, en la mesura que la seva finalitat és que el delegat del Govern vetlli per evitar les duplicitats d'estructures administratives des de la seva perspectiva d'òrgan superior de l'Administració perifèrica estatal. En efecte, el faculta per proposar les mesu-

res precises per esmenar la dita duplicitat en dos supòsits diferents, en els que l'Administració de l'Estat sempre és part implicada: d'una banda, es refereix a la duplicitat interna, és a dir, la que es produeix en el si d'aquesta mateixa Administració i, d'una altra, a la que pugui incórrer «amb» d'altres administracions públiques. En ambdós casos, però, es tracta de mesures que el delegat proposa al Ministre d'Hisenda i Administracions Públiques per tal que l'Administració de l'Estat suprimeixi l'estructura duplicada.

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

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

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

### ***Set. L'examen dels articles relatius a l'Administració institucional***

En el present fonament jurídic analitzarem i obtindrem les corresponents conclusions sobre els preceptes inserits en títol II de la Llei 40/2015, del sector públic institucional, i concretament, del capítol I, articles 81 a 83, en els quals

s'estableixen els principis i l'inventari del sector públic institucional, així com del capítol IV, articles 118 a 128, en matèria de consorcis. En relació amb els articles 129 i 134, també sol·licitats, hem de dir, ja aquí, que no els examinarem pròpiament com a tals, atès que l'objecte de la seva regulació són les fundacions del sector públic estatal. Tanmateix, però, ens hi referirem, en la mesura que l'article 81.3 s'hi remet a l'hora d'establir la seva aplicació al sector públic autonòmic i local.

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

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

Segui com sigui, resulta clar que l'Administració institucional o instrumental, en la mesura que forma part de l'organització de les administracions públiques i que exerceix potestats administratives, s'encabeix en el paràmetre constitucional i estatutari del règim jurídic de les administracions públiques (art. 149.1.18 CE i 159 EAC), el qual ha estat exposat en el fonament jurídic segon, sens perjudici de les especificitats que, si escau, esmentarem amb ocasió de l'estudi dels preceptes qüestionats. Correspon, per tant, al legisla-

dor estatal el disseny, amb caràcter de mínim comú per a totes les administracions públiques de l'Estat, de la precitada administració. És a dir, el títol competencial comprèn els trets principals del seu règim jurídic que, com sabem, ha de deixar un marge de desenvolupament suficient a les comunitats autònomes, i el qual, a més, ha de ser més ampli com menys afectin aquestes bases els drets dels ciutadans.

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

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

«Article 81. *Principis generals d'actuació*

[...]

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

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

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

Per tant, i alhora també precisant que els dubtes mateixos de la Generalitat són força difusos, considerem que la prescripció que conté s'insereix en el títol competencial estatal de les bases del règim jurídic de les administracions ex article 149.1.18 CE, interpretat segons la jurisprudència constituï-



onal (per totes, STC 50/1999), i no vulnera les competències previstes a l'article 159 EAC.

Pel que fa a l'apartat tercer, primer de tot hem de subratllar la deficient tècnica legislativa emprada, que dificulta la delimitació del seu abast material d'aplicació, en la mesura que inclou, alhora, legislació bàsica, normativa pròpia de l'Administració de l'Estat, així com remissions *in totum* a diverses disposicions sectorials. Dit això, intentarem acotar-lo per tal de poder examinar-lo des de la perspectiva competencial.

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

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

Quant a l'article 110 LRJSP, relatiu al seu règim jurídic, hem de criticar amb severitat, com hem dit inicialment, el confús sistema de remissions que conté, amb la citació extensa i heterogènia de tot tipus de lleis que han de ser traslladades al sector públic no estatal: les lleis de creació dels diversos òrgans, la legislació sectorial dels diferents sectors i àmbits que siguin objecte de la regulació o el control dels distints òrgans, la llei de procediment administratiu comú, la Llei 47/2003, de 26 de novembre, general pressupostària, la qual, per cert, és d'aplicació exclusiva a l'Administració de l'Estat (art. 1), el Reial decret legislatiu 3/2011, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei de contractes del sector públic, i la Llei 33/2003 de 3 de novembre, del patrimoni de les administracions públiques, així «com la resta de les normes de dret adminis-

tratiu general i especial que els siguin aplicables». I, «a manca de norma administrativa, s'aplica el dret comú». Finalment, l'apartat 2 estableix la subjecció al principi d'estabilitat financera, d'acord amb la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril.

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

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

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

les fundacions públiques, com a Administració institucional que són, i, de l'altra, que el seu contingut material és efectivament de mínims (la funció de control correspon a l'Administració d'adscripció) hem de descartar la seva possible inconstitucionalitat i antiestatutarietat.

En conseqüència, concloem que la remissió que estableix l'apartat 3 de l'article 81 de la Llei 40/2015 a l'article 129, apartat 2, de la mateixa Llei, com a element bàsic del règim jurídic de les fundacions públiques estatals aplicable a les de tipus autonòmic i local, és contrària a les competències de la Generalitat previstes als articles 150, 159 i 160 EAC, i no troba empara en l'article 149.1.18 CE.

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

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

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

Dit això, en la regla de l'article 149.1.18 CE hem de recordar que les bases inclouen la potestat per crear un sistema que ordeni i sistematitzi la informació mínima i bàsica relativa als ens que integren el sector públic, dades que esdevenen indispensables per a la gestió de les polítiques públiques des de perspectives tan variades i essencials com són les d'estabilitat pressupostària o de transparència. Conforme a l'anterior, és lògic i ajustat a l'ordre constituïcio-

nal que de la creació del registre se'n derivi un deure de subministrament d'informació exigible i consubstancial a la seva vigència mateixa.

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

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

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

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

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

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

A aquesta mateixa línia d'interpretació podem afegir que, més precisament, també contribueix la lletra c quan supedita l'obtenció del número d'identificació fiscal definitiu i la corresponent lletra d'identificació, per part de l'Administració tributària estatal, a la certificació efectiva de la inscripció de l'entitat pública a l'Inventari del sector públic estatal.

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

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

D'acord amb el raonament indicat, entenem que la Llei que estem examinant, a través de l'article 83.2.c, fixa un requisit, la inscripció en l'Inventari, que condiona il·legítimament, pel seu caràcter excessiu, la capacitat d'autoorganització de la Generalitat configurada a l'Estatut com a potestat exclusiva ex article 150 EAC i vulnera les seves competències sobre règim jurídic del sector públic institucional de les administracions catalanes, previstes a l'article 159 EAC. D'aquesta manera, desborda i, per tant, desnaturalitza el caràcter informatiu i d'ordenació que, d'acord amb els principis de col·laboració i de coordinació, hauria de tenir el registre estatal de totes les entitats del sector públic institucional, tal com, per altra banda, recull l'article 81 de la mateixa Llei, esdevenint, per contra, un veritable mecanisme de tutela i control jeràrquic de l'Estat que no troba empara en el títol competencial de l'Estat ex 149.1.18 CE, en matèria de bases del règim jurídic de les administracions públiques.

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

En conseqüència, mentre que els apartats 1 i 2, lletres a i b de l'article 83 de la Llei 40/2015 permeten una interpretació respectuosa amb el marc cons-

titucional, per contra, la lletra c de l'apartat 2 vulnera les competències de la Generalitat ex article 159 EAC, com també la seva potestat d'autoorganització prevista a l'article 150 EAC, i desborda l'habilitació competencial de l'Estat ex article 149.1.18 CE.

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

Quant al paràmetre de constitucionalitat aplicable a aquesta tipologia d'ens administratius, pertanyent al sector públic i denominat tradicionalment com a Administració institucional, ens hem de remetre a l'exposició que hem realitzat en el fonament jurídic segon i a l'inici d'aquest mateix fonament sobre l'abast del títol estatal de les bases del règim jurídic de les administracions públiques.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

En relació amb el darrer argument, cal precisar que és lògic i raonable que l'assoliment d'una certa homogeneïtat del model tipus de consorci comporti l'exigència d'un seguit de criteris comuns sobre el vincle d'adscripció a la corresponent Administració, però aquests, com a mínim, si no en la seva fixació sí en la seva aplicació, han de ser suficientment oberts o flexibles per permetre la seva adaptació a cada àmbit o entorn institucional. I això, encara més, si prenem en consideració la jurisprudència del Tribunal Constitucional, segons la qual com més allunyats o irrellevants són els elements organitzatius respecte de les relacions amb els ciutadans o els administrats, menys intensa o extensa ha de ser la intervenció de les bases estatals en la determinació de l'organització dels poders a les quals van adreçades. En altres paraules, la regulació que conté i que hauria estat legítima com a opció de legislador estatal per regular el seu aparell administratiu, per contra, desborda la seva habilitació competencial quan es prescriu de les autonomies, perquè lluny de limitar-se a establir els elements del règim jurídic, inclosos els organitzatius de caràcter principal, requerits per assegurar un model comú i



reconoscible, s'articula com una regulació intensa i extensa que no permet la seva modulació.

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

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

«Article 121. *Règim de personal.* El personal al servei dels consorcis pot ser funcionari o laboral i ha de procedir exclusivament de les administracions participants. El seu règim jurídic és el de l'Administració pública d'adscripció i les seves retribucions en cap cas no poden superar les establertes per a llocs de treball equivalents en aquella. Excepcionalment, quan no sigui possible disposar de personal procedent de les administracions participants en el consorci tenint en compte la singularitat de les funcions que s'han d'exercir, el Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques, o l'òrgan competent de l'Administració a la qual s'adscrigui el consorci, pot autoritzar la contractació directa de personal per part del consorci per a l'exercici de les funcions esmentades.»

Les objeccions de la Generalitat es remeten al ja esmentat recurs d'inconstitucionalitat promogut pel Govern, de les alegacions del qual no disposem, i en el fet que regula el règim de personal sense prendre en consideració que els consorcis sanitaris tenen reconeguda legalment la facultat de contractació directa de personal laboral.

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

En relació amb la norma objecte de dictamen, la nostra opinió és que tampoc no vulnera les competències de la Generalitat, tenint en compte el seu contingut mínim propi d'una base. Així, estableix la condició que el personal que presti els seus serveis als consorcis siguin empleats públics, funcionaris o personal laboral, limitant-se a prescriure que aquest ha de procedir de

les administracions participants. I entenem que l'esmentada condició constitueix un element nuclear en la configuració d'un model unificat d'aquest tipus d'ens administratius. Tanmateix, el precepte preveu la contractació directa de personal per part d'aquests, si es compta amb l'autorització del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques o de l'òrgan competent de l'Administració a la qual s'adscriu el corresponent consorci. Aquesta regla considerem que, alhora que atorga un marge d'adaptació i flexibilitat en la seva implantació, és plenament respectuosa amb les competències de la Generalitat o de l'Administració afectada de què es tracti.

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

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

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

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

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

Tal com hem indicat, en l'apartat en què hem exposat el paràmetre aplicable, els elements nuclears d'organització i el funcionament dels ens administratius són susceptibles de formar part de l'àmbit material de les bases estatals. I, en conseqüència, el seu abast inclou els actes més transcendents i llurs procediments d'execució, com és el cas de la creació, la modificació (separació) o l'extinció (dissolució).

En funció de la doctrina precedent, les causes de la dissolució d'un consorci s'insereixen sens dubte en l'esmentada categoria. L'únic element que podria ser considerat com a accessori seria la previsió continguda en l'apartat 2, que estableix les condicions del procés de comunicació de la voluntat de separació del consorci. Però, malgrat que regula aspectes merament formals, el seu contingut és, d'una banda, conseqüència de les causes de separació

(requeriment de compliment previ) i, de l'altra, prou elemental en relació amb la comunicació de la voluntat (escrit motivat de notificació), raó per la qual considerem que no té la rellevància suficient per apreciar un motiu de vulneració de les competències de la Generalitat.

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

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

Doncs bé, el nostre criteri, d'acord amb el que hem exposat en la resta d'articles precedents, és que la competència estatal sí que comprèn aquest requisit mínim de la permanència de dues administracions, per a la continuïtat d'un consorci. Quant a aquest aspecte, per tal de valorar-lo, ens és suficient de recordar que la definició jurídica del consorci estableix que és una entitat de dret públic creada essencialment per diverses administracions públiques, sens perjudici que també hi participin entitats privades. Naturalesa de la qual és lògic que se'n derivi, com a regulació bàsica del seu règim jurídic, que per a la seva continuïtat també s'exigeix la permanència d'almenys dues administracions.

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

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

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

Es tracta d'una regulació relativament extensa, però centrada en els aspectes nuclears de la liquidació i l'extinció, incloent-hi la designació i la responsabilitat del liquidador, les quotes o la cessió dels actius i passius. Per

tant, no hi ha dubte que forma part dels elements que integren el règim jurídic dels consorcis, juntament amb la creació i la separació.

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

### **Vuit. L'examen dels articles sobre les relacions interadministratives**

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

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

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

L'article 103.1 CE estableix l'exigència que «l'Administració pública serveix amb objectivitat els interessos generals i actua d'acord amb els principis d'eficàcia, jerarquia, descentralització, desconcentració i coordinació, amb submissió plena a la llei i al dret». D'aquesta manera, cita explícitament el principi de coordinació, però hem d'entendre que, implícitament, inclou també, com acabem d'indicar, i per ésser inherents a la globalitat mateixa del model constitucional, els principis de cooperació i de col·laboració. En la precitada línia, la doctrina constitucional mateixa, des dels seus inicis, ha remarcat la necessitat de fer compatibles els principis d'unitat i d'autonomia de l'organització territorial de l'Estat, mitjançant la creació d'instruments que permetin articular l'actuació de les diverses administracions públiques (STC 76/1983, FJ 13). Així mateix, per la nostra banda, els esmentats principis també han estat objecte freqüent de l'activitat dictaminadora d'aquest Consell (entre d'altres, DCGE 4/2011, de 14 d'abril, FJ 3; 10/2013, de 3 de setembre, FJ 2.2, i 15/2014, de 3 de juliol, FJ 3.B).

Pel que fa als assumptes que afecten el present examen, hem de destacar, en tot cas, les següents notes definidores dels esmentats principis. Quant al de cooperació, hem de remarcar el seu caràcter eminentment voluntari, en

el sentit que es formula i s'exerceix des del respecte a la titularitat competencial de les diverses administracions intervinents.

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

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

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

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

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

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

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

Tal com ha reiterat la jurisprudència constitucional, la capacitat estatal de coordinació connecta amb la funció legislativa que li corresponen les diferents matèries i títols continguts en l'article 149.1 CE, de tal manera que en algunes regles està prevista explícitament com a complementària de les bases (art. 149.1.13, i .16, per exemple) o com a funció específica (art. 149.1. 15 CE) i, en altres casos, es considera inherent a la potestat normativa plena (art. 149.1.7 CE) o bé es deriva de la naturalesa mateixa de l'àmbit material o sectorial en qüestió (art. 149.1.22 i 149.2 CE). Seguint amb la doctrina emanada dels pronunciaments constitucionals, aquesta ha reiterat que la coordinació no ha de ser confosa amb la noció de bases, que comporta una capacitat de direcció per part de l'Administració de l'Estat, i que, malgrat l'esmentada nota de preeminència, tanmateix pressuposa l'existència de funcions o competències d'altres poders i administracions, que s'han de preservar (entre d'altres, STC 32/1983, FJ 2).

Per tant, cal subratllar que, tot i que la funció i la finalitat del principi de coordinació és la fixació de mitjans i de sistemes de relació que facin possible la informació recíproca, l'homogeneïtat tècnica en determinats aspectes i l'acció conjunta amb l'objectiu d'integrar actes parcials en la globalitat del sistema, aquesta tasca de direcció, conseqüència de la «posición de superioridad en que se encuentra el que coordina respecto al coordinado» (STC 214/1989, FJ 20.f), ha de ser duta a terme, com a regla general, sense alterar ni traslladar les competències i les facultats de gestió de les comunitats autònomes. En definitiva, també en paraules de l'alt tribunal: «La coordinación no supone una

sustracción o menoscabo de las competencias de las entidades sometidas a la misma: antes bien, presupone lógicamente la titularidad de las competencias en favor de la entidad coordinada (STC 27/1987), por lo que no puede servir de instrumento para asumir competencias autonómicas, ni siquiera respecto de una parte del objeto material sobre el que recaen [STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 20 e)]» (STC 194/2004, FJ 8).

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

A) L'article 140 LRJSP, «Principis de les relacions interadministratives», tal com indica la seva denominació, estableix els principis que han de regir les actuacions de les administracions públiques, així com les relacions amb altres administracions, entitats i organismes. Les lletres *c*, *d* i *e* recullen els principis de col·laboració, cooperació i coordinació respectivament, tot fixant la seva configuració a través de les següents definicions:

- «c) Col·laboració, entesa com el deure d'actuar amb la resta d'administracions públiques per assolir fins comuns.
- d) Cooperació, quan dues o més administracions públiques, de manera voluntària i en l'exercici de les seves competències, assumeixen compromisos específics en nom d'una acció comuna.
- e) Coordinació, en virtut del qual una Administració pública i, singularment, l'Administració General de l'Estat, té l'obligació de garantir la coherència de les actuacions de les diferents administracions públiques afectades per una mateixa matèria per a la consecució d'un resultat comú, quan així ho preveuen la Constitució i la resta de l'ordenament jurídic.»

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

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

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

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

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

B) Quant a l'article 141 LRJSP, relatiu al deure de col·laboració entre administracions públiques, el seu apartat segon estableix els supòsits excepcionals en els quals l'Administració requerida pot negar-se a prestar l'assistència o la col·laboració que li ha estat sol·licitada. Concretament, el precepte indica que la denegació únicament serà vàlida quan respongui a motius de manca de disponibilitat de mitjans suficients; quan, si ho fes, causaria un perjudici greu als interessos o a les funcions que ha de tutelar o complir, o en els casos en què la informació demanada tingui caràcter confidencial o reservat. I afegeix que l'esmentada decisió, en tot cas, ha de ser comunicada motivadament a l'Administració sol·licitant.

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

El nostre parer sobre aquest retret és que tampoc constitueix un motiu de vulneració de les competències de la Generalitat, segons les té reconegudes en l'article 159.1 i .2 EAC. I això és així perquè, tal com hem assenyalat en el paràmetre de constitucionalitat, el deure general de col·laboració entre administracions públiques és una exigència que deriva de l'article 103.1 CE que, al



mateix temps, és predicable del model d'organització territorial i institucional de l'Estat. D'acord amb aquest principi, el conjunt de les administracions i els ens públics tenen l'obligació d'assistir i de col·laborar amb la resta amb la finalitat d'afavorir l'assoliment de l'interès general i ciutadà des de les seves respectives responsabilitats i àmbits d'actuació.

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

Aquest és l'esquema que acull la Llei 40/2015, en la mesura que les limita a tres supòsits, degudament motivats en el cas que hagin de ser invocats, que, alhora, tanmateix, són configurats de manera suficientment flexible i oberta, en relació amb la seva possible aplicació. Així, la manca de mitjans suficients o el possible perjudici greu respecte als seus interessos i les seves funcions permeten a les administracions, previsiblement afectades, un marge d'interpretació prou ampli, compatible amb la seva autonomia administrativa i, fins i tot, política.

Respecte del tercer supòsit de la informació confidencial o reservada, és clar que ens remet a la legislació que permet a les administracions competents classificar-la segons el seu grau de sensibilitat i de potencial afectació a l'interès protegit (com ara la Llei 9/1968, de 5 d'abril, de secrets oficials, i les Llei 41/2002, de 14 de novembre, bàsica reguladora de la autonomia del pacient i drets i obligacions en matèria d'informació i documentació

i 21/2000, de 29 de desembre, sobre els drets d'informació concernent la salut i l'autonomia del pacient, i la documentació clínica). Així, en relació amb aquesta causa, entenem que s'ha d'interpretar restringidament i vinculada a les precitades lleis estatals i, si escau, autonòmiques i, conforme a això, únicament podria ser negat el subministrament d'un reduït tipus de dades d'informació protegides legalment. A banda, per descomptat, de la deguda observança de la Llei orgànica 15/1995, de 13 de desembre, de protecció de dades personals pel que fa als procediments i els mecanismes de transmissió.

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

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

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

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

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

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

Quant a les conferències sectorials, en aquest punt hem de recordar l'emblemàtica STC 76/1983, de 5 d'agost, la qual, en el marc de l'enjudiciament i la subsegüent invalidació de bona part de la Llei 12/1983, de 14 d'octubre, del procés autonòmic, les va definir com a «órganos de encuentro para el examen de problemas comunes y para la discusión de las posibles líneas de actuación», que en cap cas poden substituir els òrgans de les comunitats autònomes ni anul·lar les seves facultats decisòries (FJ 13).

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

A tall exemplificatiu, podem esmentar que, en l'actualitat, hi ha constituïdes trenta-set conferències sectorials, que manifesten, però, un nivell de funcionament i d'activitat molt heterogeni, segons el contingut específic de les normes o acords de creació i els reglaments d'organització respectius. Els àmbits tradicionalment més actius són els d'agricultura (la Conferència Sectorial d'Agricultura i Desenvolupament Rural i el Consell Consultiu de Política Agrícola per a Assumptes Comunitaris), pesca (Consell Consultiu de Política Pesquera per a Assumptes Comunitaris) i medi ambient (Consell Consultiu de Política Mediambiental per a Assumptes Comunitaris). Quantitativament, tam-

bé es pot indicar que durant l'any 2015 han celebrat un total de cinquanta-cinc reunions, una xifra sensiblement inferior a la d'exercicis anteriors, malgrat que des de diverses instàncies institucionals i polítiques s'ha anat assenyalant de manera reiterada la necessitat de potenciar el seu protagonisme en la concreció de les polítiques de cooperació, coordinació i racionalització del sector públic del conjunt de l'Estat.

Dit això, i com veurem més endavant amb motiu dels següents dubtes també plantejats per la Generalitat, una vegada els poders o les administracions públiques s'integren o formen part d'aquest òrgan de cooperació, resulta també evident que els acords en els quals participen, partint de les seves capacitats o potestats, un cop adoptats, si no es manifesta una posició en contra, gaudeixen de naturalesa decisòria i, fins i tot, d'obligatorietat en relació amb el seu compliment. I els efectes vinculants descrits, en cap cas impliquen una vulneració de les competències de les administracions cooperants, pel que ara interessa, de la Generalitat, atès que la seva adopció es duu a terme tenint en compte i respectant l'autonomia de la seva voluntat a l'hora d'assistir-hi i de pronunciar-s'hi a favor o en contra.

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

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

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

D'aquesta manera, i de fet tal com ho preveia implícitament l'encara vigent article 5.1 de la Llei 30/1992, hem de dir que, des d'un punt de vista estricte-

ment jurídicocostitucional, no hi ha cap obstacle perquè puguin complir aquesta doble finalitat, de cooperació i de coordinació, sempre que els acords en cadascun d'ambdós àmbits segueixin el règim funcional corresponent i s'adoptin amb ple respecte al repartiment de competències prescrit pel bloc de la constitucionalitat i segons les exigències de la jurisprudència constitucional.

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

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

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

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

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

Sobre el fet que la presidència s'atribueixi amb caràcter exclusiu al més alt representant de l'Administració de l'Estat, hem de dir que, malgrat que no constitueixi un motiu estricte de retret constitucional, no hi ha dubte que és una opció del legislador estatal que reflecteix escassament la naturalesa composta de l'estat autonòmic. En realitat, manté una previsió que s'ha mantingut inalterada d'ençà de l'article 4 de la Llei 12/1983 i que també ha recollit la Llei 30/1992, inclosa la seva modificació de l'any 1999. En aquest sentit, altres models, com una presidència rotatòria, fins i tot asimètrica en durada o freqüència, entre els representants de l'Estat i de les comunitats autònomes, hauria estat més acord amb el principi de cooperació que caracteritza bona part de l'activitat dels esmentats òrgans. I això podria ser així, fent-ho compatible, a la vegada, amb la doctrina constitucional que considera raonable que l'Estat ocupi aquesta posició, com a darrer responsable de l'actuació unitària i de l'interès general, per bé que no li atribueix necessàriament la condició de superior jeràrquic (STC 76/1983, FJ 13).

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

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

C) A continuació, analitzarem els retrets que exposa el Govern en relació amb l'article 151 LRJSP, intitulat com a «Classes de decisions de la conferència sectorial». Respecte de la tipologia dels acords que poden adoptar les conferències sectorials, la sol·licitud considera que l'Estat no està habilitat per establir-la a l'empara de l'article 149.1.18 CE. A més, concretament, quant a la lletra a de l'apartat 2, entén que la previsió que els acords adoptats en exercici de funcions de coordinació de l'Estat siguin de caràcter obligatori contradiu radicalment la doctrina constitucional sobre les conferències sectorials com a òrgans de col·laboració voluntària i vulnera l'article 176.2 EAC.

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

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

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

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

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

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

En relació amb aquesta concreta matèria, relativa a l'articulació de les relacions bilaterals entre l'Estat i la Generalitat, hem de remarcar que a Catalunya preval la regulació continguda en l'article 183 EAC, en la mesura que la configuració establerta en aquest precepte forma part del bloc de la constitucionalitat. Així, amb caràcter general i permanent, el marc de relacions bilaterals entre la Generalitat i l'Estat s'articula orgànicament i es vehicula mitjançant la Comissió prevista expressament en la llei institucional bàsica que organitza l'autogovern català.

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

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

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

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

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

La Generalitat centra els seus dubtes en l'aspecte relatiu a la possible creació d'òrgans d'aquesta naturalesa integrats exclusivament per representants de l'Administració de l'Estat i els ens locals, sense preveure la participa-

ció de la Generalitat en totes les fórmules que detallen les lletres de l'apartat 1 del precepte. Possibilitat, aquesta (lletra a) que, segons la sol·licitud, vulneraria els articles 150, 159 i 160 EAC.

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

Dit això, a efectes del que ens correspon examinar, ens és suficient de recordar el caràcter bifront de l'àmbit local i la seva configuració eminentment legal, segons que els corresponents títols siguin de titularitat estatal o autonòmica. En l'àmbit de les relacions de cooperació, i en aquest cas en un sentit ampli que s'estén a les de coordinació, la jurisprudència constitucional, ha dit: «[e]l carácter bifronte del régimen local posibilita, antes bien, fórmulas cooperativas como la que ahora se analiza, en cuanto que las Entidades locales forman también parte de la organización territorial del Estado y éste puede mantener legítimamente relaciones directas con aquéllas, sin que, en todo caso sea imprescindible la mediación de las correspondientes Comunidades Autónomas» (STC 214/1989, FJ 20).

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

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

Vist això, si ens situem en l'article 154 de la Llei 40/2015, que preveu distintes fórmules de configuració dels òrgans de cooperació i de coordinació amb el món local (Estat-entitats locals; comunitats autònomes entitats locals, i Estat-comunitats autònomes i entitats locals), difícilment es pot sostenir que



li és imputable un retret de vulneració de les competències de la Generalitat, d'acord amb la línia de la jurisprudència constitucional aplicable.

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

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

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

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

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

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

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

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

En primer lloc, perquè la seva formulació parteix de l'existència i l'aplicació del règim específic de la normativa de creació i regulació de les diferents institucions («es regeix pel que preveu la seva normativa específica») i, en tot cas, els principis generals que preveu la present Llei operen com un mínim denominador comú en el sentit que «inspiren l'actuació administrativa» dels preci-

tats òrgans i institucions autonòmiques, de la mateixa manera que actuen com a marc dels «òrgans competents del Congrés dels Diputats, del Senat, del Consell General del Poder Judicial, del Tribunal Constitucional, del Tribunal de Comptes, del Defensor del Poble [...]».

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

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

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

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

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

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

## CONCLUSIONS

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

*Adoptada per unanimitat.*

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

*Adoptada per unanimitat.*

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

*Adoptada per unanimitat.*

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

*Adoptada per unanimitat.*

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

*Adoptada per unanimitat.*

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

*Adoptada per unanimitat.*

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

# **Nota en relació amb el Dictamen del Consell de Garanties Estatutàries 24/2015, de 17 de desembre, sobre la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic**

## **Conclusions del Dictamen:**

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

L'article 49 LRJSP regula el contingut mínim dels convenis, en el qual s'inclou el termini de vigència que, com a regla general, no pot ser superior a quatre anys, llevat que normativament es fixi un termini superior. Es tracta d'una norma de naturalesa materialment bàsica perquè, amb l'únic límit que no puguin haver-hi convenis de caràcter indefinit, permet a la Generalitat, en l'àmbit de les seves competències respecte de les administracions públiques catalanes (art. 159.2 EAC) i en les relacions amb els ens locals (art. 160.1.a EAC) aprovar les normes corresponents per desenvolupar polítiques pròpies i fixar-hi un termini diferent.

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

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

L'article 52 LRJSP regula els efectes de la resolució dels convenis i, entre d'altres, l'extinció per compliment.

L'apartat primer conté un principi que cal considerar bàsic en el dret dels convenis administratius, com és que, extingit el conveni, pel motiu que sigui, s'ha de procedir a la liquidació, evitant d'aquesta manera que es pugui produir un enriquiment injustificat per a alguna de les parts.

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

Així, tot i que el primer incís de l'apartat 2, que estableix el principi de conformitat amb allò que s'hagi pactat, com a criteri bàsic per determinar quan s'ha d'entendre complert un conveni del qual deriven compromisos financers, no mereix cap retret d'inconstitucionalitat, atès que es limita a recollir un principi general que pertany a la naturalesa mateixa del dret convencional i contractual, no es pot dir el mateix de les regles de liquidació que tot seguit determina. En efecte, aquestes darreres tenen un nivell tan elevat de detall que constitueixen una regulació acabada dels criteris de liquidació, tal com resulta del fet que, fins i tot, arriben a establir el termini concret en el qual s'ha de reintegrar l'excés, a fixar els interessos moratoris aplicables al reintegrament i a determinar el moment a partir del qual aquests es comencen a meritjar (lletra a).

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

Per contra, l'apartat 3, referit a la resolució dels convenis quan hi ha encara actuacions en curs d'execució, en preveure que les parts poden acordar la continuació o la finalització de les actuacions en curs que considerin oportunes, establint un termini improrrogable per a la seva finalització, sí que té caràcter bàsic, basat en el principi d'autonomia de la voluntat, que és intrínsec a la naturalesa que és pròpia del dret convencional.

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

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

Quant a l'article 81.3 LRJSP, primer cal fer una crítica severa a la deficient tècnica legislativa emprada, que dificulta la delimitació del seu abast material d'aplicació, en la mesura que inclou, alhora, legislació bàsica, normativa pròpia de l'Administració de l'Estat, així com remissions *in totum* a diverses disposicions sectorials. Dit això, respecte de l'aplicació a les fundacions públiques autonòmiques i locals de la regulació del sector públic estatal, concretament allò relatiu als criteris d'adscripció de les fundacions establerts a l'article 129.2 LRJSP, vulnera les competències de la Generalitat ex article 150 i 159 EAC i desborda les bases estatals del règim jurídic de les administracions públiques ex article 149.1.18 CE, en els mateixos termes i per idèntics motius que el supòsit de l'article 120, apartat 2 (règim d'adscripció de consorcis), d'aquesta mateixa Llei.

En conseqüència, la remissió que estableix l'apartat 3 de l'article 81 de la Llei 40/2015 a l'article 129, apartat 2, de la mateixa Llei, com a element bàsic del règim jurídic de les fundacions públiques estatals aplicable a les de tipus autonòmic i local, és contrària a les competències de la Generalitat previstes als articles 150, 159 i 160 EAC, i no troba empara en l'article 149.1.18 CE.

L'article 120 LRJSP, en el seu apartat primer, estableix que: «[e]ls estatuts de cada consorci han de determinar l'Administració pública a què està adscrit de conformitat amb el que preveu aquest article». L'apartat 2, relatiu als criteris d'adscripció, té el seu antecedent en la disposició addicional vintena de la LRJPAC, modificada per la disposició final segona de la LRSAL. Del redactat literal de la norma es desprèn que l'Administració autonòmica no pot triar entre els criteris que s'estableixen com a preferents, com també que el marge d'actuació autonòmic s'extingeix, atès que es configura com un conjunt de criteris taxats que han de ser aplicats en un estricte ordre de prelación d'uns respecte dels altres («ordenats per prioritat en la seva aplicació»).

D'aquesta manera, l'actual redacció de l'article 120 (a diferència del seu antecedent, la disposició addicional vintena LRJPAC) està formulada de manera detallada i tancada, de forma que, per una banda, és incompatible amb l'estructura d'una base que permeti una subsegüent adaptació per part dels poders autonòmics. I, des del vessant material, és excessiva en la mesura

que, configurada en els actuals termes, es projecta bastant més enllà del que és necessari per garantir un tractament uniforme o comú dels consorcis en el conjunt del sector públic de l'Estat.

En relació amb el darrer argument, cal precisar que és lògic i raonable que l'assoliment d'una certa homogeneïtat del model tipus de consorci comporti l'exigència d'un seguit de criteris comuns sobre el vincle d'adscripció a la corresponent Administració, però aquests, com a mínim, si no en la seva fixació sí en la seva aplicació, han de ser suficientment oberts o flexibles per permetre la seva adaptació a cada àmbit o entorn institucional. I això, encara més, si es pren en consideració la jurisprudència del Tribunal Constitucional, segons la qual com més allunyats o irrelevants són els elements organitzatius respecte de les relacions amb els ciutadans o els administrats, menys intensa o extensa ha de ser la intervenció de les bases estatals en la determinació de l'organització dels poders a les quals van adreçades. En altres paraules, la regulació que conté i que hauria estat legítima com a opció del legislador estatal per regular el seu aparell administratiu, per contra, desborda la seva habilitació competencial quan es prescriu de les autonomies, perquè lluny de limitar-se a establir els elements del règim jurídic, inclosos els organitzatius de caràcter principal, requerits per assegurar un model comú i recognoscible, s'articula com una regulació intensa i extensa que no permet la seva modulació.

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

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

L'article 83.2 LRJSP estableix que la inscripció definitiva de la creació de qualsevol entitat integrant del sector públic institucional en l'inventari d'entitats del sector públic estatal, autonòmic i local, s'ha de realitzar de conformitat amb un seguit de regles. Entre d'altres, la lletra c prescriu que per a l'assignació del número d'identificació fiscal definitiu i de la lletra que correspongui a l'entitat, d'acord amb la seva naturalesa jurídica, per part de l'Administració tributària, és necessària l'aportació de la certificació de la inscripció de l'entitat en l'inventari d'entitats del sector públic estatal, autonòmic i local. Per tant, supedita l'obtenció del número d'identificació fiscal definitiu i la corresponent lletra d'identificació, per part de l'Administració tributària estatal, a la certificació efectiva de la inscripció de l'entitat pública a l'Inventari del sector públic estatal.

En l'actualitat, la normativa tributària vigent, és a dir el Reial decret 1065/2007, de 27 de juliol, pel qual s'aprova el Reglament general de les actuacions i els procediments de gestió i inspecció tributària i de desenvolupament de les normes comunes dels procediments d'aplicació dels tributs, en l'article 24.2, condiona l'obtenció de les esmentades dades fiscals de les persones jurídiques al lliurament, entre altra documentació, de la «certificació de la seva inscripció, quan sigui procedent, en un registre públic». Aquesta darrera exigència no distingeix ni precisa el tipus de registre, que bé podria ser de caràcter local o autonòmic, però, a partir de l'aprovació de l'article 83.2.c, les entitats públiques resten condicionades en la seva capacitat d'obrar a la inscripció de naturalesa constitutiva en l'Inventari d'entitats del sector públic estatal, autonòmic i local.

Es fixa, doncs, un requisit, la inscripció en l'Inventari, que condiona il·legítimament, pel seu caràcter excessiu, la capacitat d'autoorganització de la Generalitat configurada a l'Estatut com a potestat exclusiva ex article 150 EAC i vulnera les seves competències sobre règim jurídic del sector públic institucional de les administracions catalanes, previstes a l'article 159 EAC.

Desborda i, per tant, desnaturalitza el caràcter informatiu i d'ordenació que, d'acord amb els principis de col·laboració i de coordinació, hauria de tenir el registre estatal de totes les entitats del sector públic institucional, tal com, per altra banda, recull l'article 81 de la mateixa Llei, esdevenint, per contra, un veritable mecanisme de tutela i control jeràrquic de l'Estat que no troba empara en el títol competencial de l'Estat ex 149.1.18 CE, en matèria de bases del règim jurídic de les administracions públiques.

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

En conseqüència, la lletra c de l'apartat 2 vulnera les competències de la Generalitat ex article 159 EAC, com també la seva potestat d'autoorganització prevista a l'article 150 EAC, i desborda l'habilitació competencial de l'Estat ex article 149.1.18 CE.

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

L'article 157 LRJSP regula la reutilització de sistemes i aplicacions de propietat de l'Administració, la qual cosa és evident que contribueix a la millora



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

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

Pel que fa a l'apartat 3, estableix que les administracions que vulguin contractar l'adquisició, el desenvolupament o el manteniment d'una aplicació tenen el deure de consultar prèviament el directori general d'aplicacions, per comprovar si existeixen solucions disponibles per a la seva reutilització. A priori, cal entendre que el deure de consulta del directori general d'aplicacions, dependent de l'Administració general de l'Estat, respecte de si hi ha solucions o aplicacions disponibles per, si és el cas, reutilitzar-les, malgrat la seva formulació imperativa, respon al principi de facilitar la presa de decisions informades, a fi també de garantir la interoperabilitat i, sobretot, perquè siguin econòmicament eficients.

Ara bé, el darrer paràgraf d'aquest apartat 3 deriva en una obligació ineludible d'usar les solucions que hi hagi disponibles; obligació que cessa només si la decisió de no reutilitzar-les es justifica en termes d'eficiència, d'acord amb l'article 7 de la Llei orgànica 2/2012, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat. Aquesta previsió normativa limita, de forma constitucionalment il·legítima, l'autonomia financera de la Generalitat, en el vessant de capacitat de despesa prevista a l'article 202.2 EAC, d'acord amb el qual gaudeix de plena autonomia de despesa per tal de poder aplicar lliurement els seus recursos i, en conseqüència, no es pot considerar bàsica. En efecte, no es pot establir, amb caràcter necessari i indefugible, l'obligatorietat d'usar una de les solucions disponibles en el directori, sinó que allò veritablement rellevant és que es respectin els criteris d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera.

Així, tal com s'ha afirmat en el DCGE 7/2012, de 8 de juny (FJ 4), seguint la jurisprudència constitucional, les comunitats autònomes han de gaudir d'autonomia de despesa, en la mesura que puguin escollir i dur a terme les seves

polítiques pròpies. Per dir-ho resumidament i en paraules del Tribunal Constitucional, «[l]a clàusula general contenida en el 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, de aquellas medidas que tengan una relación directa con los mencionados objetivos de política económica dirigidos a la consecución y mantenimiento de la estabilidad y el equilibrio económicos»» (STC 171/1996, de 30 d'octubre, FJ 3).

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

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

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

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

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

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

Entre altres preceptes examinats, que s'adeqüen al bloc de la constitucionalitat, l'apartat 2 de l'article 72 LRJSP atribueix als delegats del Govern la direcció i la supervisió de l'Administració general de l'Estat al territori de les respectives comunitats autònomes, en coordinació, internament i quan escaigui, amb l'administració pròpia de cadascuna i amb les entitats locals radicades a la comunitat.

El delegat del Govern, concebut actualment com el cim de l'Administració perifèrica de l'Estat, que representa el Govern en el territori de la comunitat autònoma (art. 22 LOFAGE), no té cap posició d'autoritat ni de direcció sobre la comunitat autònoma que el legitimi per exercir facultats generals de coordinació en el sentit propi expressat, ni tampoc pot interferir en l'exercici de les seves competències. Així, l'article 154 CE pressuposa que, per part del delegat del Govern, no pot haver-hi cap imposició de la comunitat autònoma, sinó que les relacions entre aquesta i l'Administració de l'Estat han de transitar per la via de la col·laboració i la cooperació. Per tant, com qualsevol altre òrgan estatal, només podria exercir funcions de coordinació en sentit propi o estricte amb l'Administració de la comunitat autònoma en els casos en què, corresponent a l'Estat per raó del títol competencial, li hagin estat específicament atribuïdes.

L'article 149.2 LRJSP atribueix la presidència de les conferències sectorials amb caràcter exclusiu al més alt representant de l'Administració de l'Estat. La conferència sectorial és un òrgan de cooperació, de caràcter multilateral i àmbit sectorial determinat i, per tant, apte per articular les relacions entre l'Estat i les comunitats autònomes, des dels respectius àmbits competencials i en un règim de voluntarietat. Es tracta d'una de les manifestacions més destacades de les tècniques de cooperació en el vessant institucional i orgànic, atesa la seva alta representativitat política, si bé, alhora, no és l'única de les diverses possibles i igualment vàlides, ni tampoc exclou que en el seu si se substanciïn accions de coordinació quan s'escaigui. No hi ha cap obstacle perquè puguin complir aquesta doble finalitat, de cooperació i de coordinació, sempre que els acords en cadascun d'ambdós àmbits segueixin el règim funcional corresponent i s'adoptin amb ple respecte al repartiment de competències prescrit pel bloc de la constitucionalitat i segons les exigències de la jurisprudència constitucional.

La capacitat de direcció es podrà donar en supòsits de plena potestat normativa de l'Estat o bé en els casos expressament previstos a les regles de l'article 149.1 CE on actua, normalment, com a complement de les bases. Allò que és veritablement rellevant, però, a efectes del seu enjudiciament, és que en aplicació d'un o altre principi actüi de manera idònia i vàlida, tenint en comp-

te la naturalesa competencial en els diferents assumptes de l'ordre del dia i, per contra, el que esdevé irrellevant és que aquesta dualitat es produeixi en el si de la mateixa conferència o en dues de diferenciades.

L'assignació exclusiva de la presidència a una autoritat estatal és una opció del legislador que reflecteix escassament la naturalesa composta de l'estat autonòmic. En aquest sentit, altres models, com una presidència rotatòria, fins i tot asimètrica en durada o freqüència, entre els representants de l'Estat i de les comunitats autònomes, hauria estat més acord amb el principi de cooperació que caracteritza bona part de l'activitat dels esmentats òrgans. Un cop valorat aquest element, i a efectes de l'estricta examen de constitucionalitat, el fet que sigui el president qui categoritza els afers a tractar no els converteix de manera definitiva ni invariable en els d'un tipus o d'un altre. És a dir, si alguna comunitat autònoma considera que algun assumpte ha estat qualificat de coordinació, quan en realitat el seu contingut per raó de la matèria i el seu titular competencial és de cooperació voluntària, pot fer-ho constar expressament, votar en contra, si s'escau, i recórrer-hi davant de la jurisdicció administrativa.

L'article 151 LRJSP regula les classes de decisions de la conferència sectorial. El títol competencial ex article 149.1.18 CE comprèn la capacitat de l'Estat per dictar el règim jurídic dels instruments i les tècniques de cooperació i de coordinació que caracteritzen les relacions interadministratives, entès com un mínim denominador comú de les bases del règim jurídic de les administracions públiques (STC 103/2015, de 28 de maig, FJ 8).

La lletra a, primer paràgraf, del seu apartat 2 no modifica el caràcter voluntari dels acords adoptats en règim de cooperació i és respectuosa amb la regla que prescriu l'article 176.2 EAC, segons la qual la Generalitat no queda vinculada per les decisions adoptades en el marc de mecanismes multilaterals de col·laboració amb l'Estat i amb altres comunitats autònomes sobre les quals no hagi manifestat el seu acord.

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

Quant a l'article 153 LRJSP, relatiu a les comissions bilaterals de cooperació, no és d'aplicació directa al cas de Catalunya, ja que a Catalunya preval la regulació continguda en l'article 183 EAC (que preveu una organització i unes funcions més àmplies i detallades que les contingudes en la normativa bàsica estatal). I això, llevat que la Generalitat, de manera voluntària i en l'exercici del

principi de cooperació, decideixi constituir i formar part d'alguna comissió bilateral en aquella matèria o aquell sector en què ho consideri oportú i necessari. En aquest darrer supòsit, llavors, els mínims establerts en l'article 153 (composició, presidència i organització) serien d'aplicació, en la mesura que l'Estat disposa del corresponent títol per dictar-los.

Barcelona, 11 de gener de 2016

# **Dictamen 274/2015**

## **Anteproyecto de Ley de Régimen Jurídico del Sector Público**

### **TEXTO DEL DICTAMEN**

La Comisión Permanente del Consejo de Estado, en sesión celebrada el día 29 de abril de 2015, emitió, por unanimidad, el siguiente dictamen:

«Por Orden de V. E. de fecha 17 de marzo de 2015, con registro de entrada ese mismo día, el Consejo de Estado ha examinado el expediente relativo al anteproyecto de Ley de Régimen Jurídico del Sector Público.

De los antecedentes remitidos resulta:

### **PRIMERO. Contenido del anteproyecto**

El anteproyecto sometido a consulta se inicia con una extensa exposición de motivos en la que se parte de la creación de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas por el Consejo de Ministros el 26 de octubre de 2012 y de la realización por ésta de un informe el año siguiente en el que se formulaban 218 propuestas orientadas a lograr una Administración Pública eficiente, ágil y transparente. Entre estas medidas está la de dotar al sistema legal español de un derecho administrativo sistemático, coherente y ordenado, lo cual se aborda —según la exposición— mediante una reforma integral de la organización y funcionamiento de las Administraciones articulada en dos ejes: por una parte, la regulación del funcionamiento interno de cada Administración y sus relaciones con otras Administraciones Públicas, que se contiene en la presente Ley de Régimen Jurídico del Sector Público; por otra, la ordenación de las relaciones ad extra con los ciudadanos, que se realiza en la Ley de Procedimiento Administrativo Común objeto de tramitación paralela. Continúa diciéndose que la reforma ha sido valorada de forma positiva por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y que el «paquete de reformas» no se agota con estas leyes, sino que se completa con otras ya aprobadas sobre transparencia y buen gobierno y estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. A continuación, la exposición de motivos presenta, resume y describe el contenido de la norma y sus principales características.

El articulado se integra por 133 artículos divididos en cuatro títulos, ordenados a su vez en capítulos y, varios de éstos, en secciones.

El título preliminar comprende los artículos 1 a 28 y alberga las disposiciones generales y los principios de actuación y funcionamiento del sector público a lo largo de cuatro capítulos. El capítulo I delimita el objeto, ámbito subjetivo y principios generales de la Ley. El capítulo II regula en dos secciones separadas los órganos administrativos en general (sección 1ª) y los colegiados en particular (sección 2ª). El capítulo III disciplina el funcionamiento electrónico del sector público. Y el capítulo IV establece el régimen jurídico de los convenios.

El título I abarca los artículos 29 a 55, dedicados a la Administración General del Estado, y se ordena en cinco capítulos. Los capítulos I a III versan sobre la organización administrativa, los Ministerios y su estructura interna y los servicios comunes de los Ministerios. El capítulo IV, relativo a los órganos territoriales, se estructura en cinco secciones, en las que se regula la organización territorial de la Administración General del Estado (sección 1ª), los Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas (sección 2ª), los Subdelegados del Gobierno en las provincias (sección 3ª), la estructura de las Delegaciones del Gobierno (sección 4ª) y los órganos colegiados (sección 5ª). El capítulo V se refiere de forma sucinta a la Administración General del Estado en el exterior.

El título II dedica los artículos 56 a 114 a la organización y funcionamiento del sector público institucional y se divide en siete capítulos. El capítulo I establece los principios generales de actuación del sector público institucional y crea el Inventario de Entidades del Sector Público Estatal, Autonómico y Local. El capítulo II aborda la organización y funcionamiento del sector público institucional estatal. El capítulo III versa sobre los organismos públicos estatales y regula, en cuatro secciones, el régimen de creación, el contenido y efectos del plan de actuación, los estatutos y la fusión y disolución, liquidación y extinción de los mismos (sección 1ª), el régimen jurídico de los organismos autónomos estatales (sección 2ª), las autoridades administrativas independientes de ámbito estatal (sección 3ª) y las entidades públicas empresariales de ámbito estatal (sección 4ª). El capítulo IV se dedica a las sociedades mercantiles públicas estatales, el capítulo V a los consorcios y el capítulo VI a las fundaciones del sector público estatal. El séptimo y último capítulo del título II se refiere a los fondos carentes de personalidad jurídica del sector público estatal.

El título III se integra por los artículos 115 a 133, relativos a las relaciones interadministrativas, y se estructura en cuatro capítulos. El capítulo I establece los principios generales que deben regir las relaciones interadministrativas. El capítulo II consagra y regula el deber de colaboración entre las Administracio-

nes Públicas. El capítulo III versa sobre las relaciones de cooperación, distinguiendo en secciones separadas entre técnicas de cooperación (sección 1ª) y técnicas orgánicas de cooperación (sección 2ª). Y el capítulo IV, en fin, se refiere a las relaciones electrónicas entre Administraciones.

Las disposiciones adicionales, que ascienden a dieciocho, tratan sobre la Administración de los Territorios Históricos del País Vasco (primera), los Delegados del Gobierno en las Ciudades de Ceuta y Melilla (segunda), la asunción de competencias de los Directores Insulares (tercera), las relaciones con las ciudades de Ceuta y Melilla (cuarta), la adaptación de entidades y organismos públicos existentes en el ámbito estatal (quinta), la gestión compartida de servicios comunes de los organismos públicos estatales (sexta), la transformación de los medios propios estatales existentes (séptima), el Registro Electrónico estatal de Órganos e Instrumentos de Cooperación (octava), la adaptación de los convenios vigentes suscritos y la inscripción de organismos y entidades en el Inventario de Entidades del Sector Público Estatal, Autonómico y Local (novena), la Comisión Sectorial de Administración Electrónica (décima), las aportaciones a los consorcios (undécima), los conflictos de atribuciones intraministeriales (duodécima), el régimen jurídico de las Autoridades Portuarias (decimotercera), las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social (decimocuarta), la organización militar y las Delegaciones de Defensa (decimoquinta), el personal militar de las Fuerzas Armadas y del Centro Nacional de Inteligencia (decimosexta), los servicios territoriales integrados en las Delegaciones del Gobierno (decimoséptima) y la Agencia Estatal de Administración Tributaria (decimooctava).

Las disposiciones transitorias, en número de dos, versan sobre la composición y clasificación del sector público institucional y sobre las entidades y organismos públicos existentes.

La disposición derogatoria única extiende su efecto sobre los artículos 57 y 87 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local; el artículo 110 del texto refundido de las disposiciones vigentes en materia de Régimen Local aprobado por el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril; la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado: los artículos 44, 45 y 46 de la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones; la Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos; los artículos 12 a 15 y la disposición adicional sexta de la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa; y el artículo 6.1.f, la disposición adicional tercera y las disposiciones transitorias segunda y cuarta del 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.



Por último, en las disposiciones finales, que hacen un total de ocho, se modifica la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (primera) y la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas (segunda), se prevé que las referencias hechas a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, se entenderán hechas a la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas o a la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público, según corresponda (tercera), se señala que la Ley tiene carácter básico al estar dictada en ejercicio de las competencias exclusivas del Estado ex artículo 149.1 de la Constitución contempladas en las reglas 18ª, 13ª y 14ª —que cita por este orden— y en las 6ª y 8ª, si bien a continuación se excepcionan de dicho carácter algunos capítulos y preceptos de la norma (cuarta), se habilita al Consejo de Ministros y a los Ministros de la Presidencia y de Hacienda y Administraciones Públicas para el desarrollo normativo de la Ley y se pone a cargo de este último el desarrollo mediante orden ministerial, en el plazo de tres meses, del control supervisión continua de entes del sector público institucional establecido en el artículo 60 (quinta), se faculta igualmente al Consejo de Ministros para que, mediante Real Decreto adoptado a propuesta del Presidente del Gobierno, determine las precedencias de los titulares de los poderes constitucionales y de las instituciones nacionales en relación con los actos oficiales (sexta), se establece un plazo de un año, a partir de la entrada en vigor de la Ley, para la adecuación de las normas estatales y autonómicas incompatibles con la Ley (séptima), y, por último, se prevé que la Ley entrará en vigor al año de su publicación en el Boletín Oficial del Estado (octava).

## **SEGUNDO. Contenido del expediente**

A. Integran el expediente las dos versiones inicial y final del anteproyecto, de fechas 9 de enero y 12 de marzo de 2015, y la preceptiva memoria del análisis de impacto normativo.

En la misma se justifica la oportunidad de la iniciativa en razones económicas y jurídicas. Entre las primeras se invoca la necesidad de dotar a nuestro sistema legal público de un derecho administrativo sistemático, coherente y ordenado que separe la ordenación de las relaciones ad intra y ad extra de las Administraciones Públicas en cuerpos legales distintos, a saber, la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público y la Ley del Procedimiento Administrativo Común. Entre las segundas se menciona la importancia de contar con un mecanismo de control de la eficacia y supervisión de los entes públicos, dado que —se dice— «la programación por objetivos o la planificación estratégica no deben conllevar necesariamente una «huida del derecho administrativo»».

A continuació i tras un anàlisi de los principals antecedents normatius, la memòria identifica com a objectius del anteproyecto: la millora de la eficiència administrativa mitjançant el establiment d'una organització i una estructura simple, eficaç i sense duplicacions; la simplificació de la estructura de los entes públics; el perfeccionament del sistema de relacions interadministratives; la agilització del funcionament intern de la Administració, establint l'obligació d'ús de mitjans electrònics en seues relacions inter e intra administratives; la millora de la seguretat jurídica, guanyant en certidumbre; la racionalització de la estructura administrativa de la Administració General del Estado; i el increment de la transparència en el funcionament de la Administració Pública, mitjançant la creació del Registre de Òrgans e Instruments de Cooperació i el Inventari de Entitats del Sector Públic Estatal, Autòmic i Local.

Seguidament, la memòria analitza les possibles alternatives a la reforma empremta, exposa de forma pormenoritzada el contingut del anteproyecto i analitza los títols competencials al amparo de los quals se dicta (artículo 149.1.18ª —«bases del règim jurídic de las Administraciones Públicas», 13ª—«bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica», 14ª —«Hacienda general», 6ª - «legislación mercantil»- y 8ª —«ordenación de los registros»), concluyendo, en relación con este último aspecto, que la norma es respetuosa con el reparto constitucional de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

En lo que concierne a los impactos que pueda producir el anteproyecto, se analiza primero el de naturaleza económica, que —según se dice» será positivo para el conjunto de la economía, por cuanto contribuirá a una mejora de la eficiencia en el funcionamiento de las Administraciones Públicas, asociada al uso generalizado de medios electrónicos en las relaciones entre Administraciones Públicas; en este mismo orden de cosas, se indica que la norma no tiene impacto directo sobre la competencia en el mercado —aunque sí indirecto y de carácter positivo derivado del ya referido uso de medios electrónicos, que redundará en menos trámites administrativos para las empresas— ni tampoco efectos sobre las cargas administrativas.

Respecto de su impacto presupuestario, la memòria pone de relieve que éste se concentra, de una parte, en la extensión del uso de la Administración Electrónica, que implicará un coste, y, de otra, en el reajuste de la Administración institucional, en especial a través del sistema de supervisión continua del sector público institucional, que supondrá un ahorro futuro. La cuantificación del coste de la implantación generalizada de la Administración electrónica se ha realizado tomando en consideración que la práctica totalidad de las Comunidades Autónomas y de los órganos de la Administración General del Estado han iniciado la adaptación a los Esquemas Na-

cionales de Interoperabilidad y Seguridad y que las principales inversiones en el Centro de Transferencia de Tecnología de la Administración General del Estado y se han realizado: con este presupuesto, el coste estimado de las inversiones asociadas a los desarrollos a efectuar en la Administración General del Estado es de 25.900.000 euros en el primer año de aplicación de la norma y en los siguientes de 1.840.000 euros, y, en el total de las Comunidades Autónomas, de 30.600.000 euros el primer año y de 1.190.000 euros los sucesivos.

B. El texto del anteproyecto, una vez aprobado en el Consejo de Ministros el 9 de enero de 2015, fue sometido a trámite de información pública mediante su puesta a disposición en la página web del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, junto con la memoria de análisis de impacto normativo, desde el día 16 de enero al 6 de febrero de 2015.

Se dio también traslado del mismo a las Comunidades Autónomas, a las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla y a la Federación Española de Municipios y Provincias, a las que también se informó sobre el Anteproyecto en el grupo de trabajo reunido el 4 de febrero de 2015 para la elaboración de un programa de racionalización administrativa, creado por acuerdo 3/2013, de 21 de marzo, del Consejo de Política Fiscal y Financiera.

Han presentado alegaciones las Comunidades Autónomas de Andalucía, Asturias, Baleares, Canarias, Cataluña, Castilla y León, Madrid, País Vasco, Aragón, Valencia, Extremadura y Navarra. En algunos de los escritos presentados se cuestiona la competencia del Estado para regular con carácter básico determinadas materias, sin perjuicio de otras consideraciones puntuales.

Asimismo, se han recibido observaciones de dos ciudadanos y dos asociaciones —Archiveros Españoles en la Función Pública y Confederación Nacional de la Construcción—, del Ayuntamiento de Madrid, de la Federación Española de Municipios y Provincias y del Banco de España: en particular, esta última institución ha mostrado su oposición a ser incluida dentro del ámbito de aplicación del anteproyecto.

Concluidos los trámites de información pública y audiencia, el anteproyecto fue remitido al Consejo General del Poder Judicial, que, en sesión plenaria celebrada el 5 de marzo de 2015, aprobó su informe en el que, tras una valoración de conjunto, se emite «en términos generales un juicio favorable». Con este informe se adjunta un voto particular al que se adhirieron siete vocales, en el que se expresan dudas de constitucionalidad respecto de algunos aspectos de la norma proyectada, en particular sobre la aplicación supletoria de la norma a los órganos constitucionales y de relevancia constitucional y a las instituciones autonómicas análogas.

A la vista de las observaciones formuladas durante la tramitación del expediente, se elaboró el texto definitivo del anteproyecto y de la memoria del análisis de impacto normativo, ambos de fecha 9 de marzo de 2015.

En fecha 11 de marzo de 2015, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas emitió dos informes para la valoración de las observaciones recibidas durante los trámites de audiencia e información pública, indicando las objeciones o sugerencias que han sido tomadas en consideración en el texto final así como aquellas que no lo han sido y los motivos de su rechazo: el primero de estos informes versa sobre las formuladas por las Comunidades Autónomas, las Entidades Locales, la Federación Española de Municipios y Provincias, y el Banco de España; y el segundo de ellos sobre las realizadas por el Consejo General del Poder Judicial.

Constan, en un folio sin membrete, ni fecha ni firma que permita inferir que se está en presencia de un documento administrativo, las conformidades de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos, la Secretaría de Estado de Hacienda y la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas.

El 12 de marzo de 2015, las Secretarías Generales Técnicas de los Ministerios de Hacienda y Administraciones Públicas y de la Presidencia emitieron sendos informes sobre el anteproyecto, en los que no se formula observación alguna.

El 17 de marzo de 2015, el expediente relativo al anteproyecto tuvo entrada en este Consejo de Estado. Con posterioridad se ha completado con el informe emitido por la Agencia Española de Protección de Datos de 20 de marzo de 2015, que fue remitido el día 25 siguiente, y con un cuadro de valoración de dicho informe elaborado por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y recibido el 14 de abril.

El 15 de abril de 2015 se registró la entrada de un escrito remitido por el Gobernador del Banco de España, al que se adjunta otro enviado, con fecha 6 de febrero anterior, al Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas. En los mismos se muestra la preocupación de esta institución por el hecho de que el anteproyecto incluya a las autoridades administrativas independientes dentro de los «organismos públicos vinculados o dependientes de la Administración General del Estado», y que, a resultas de esta inclusión, el Banco de España pase a tener una relación de vinculación o dependencia de la Administración del Estado que resultaría —se afirma— «contraria al estatuto jurídico que la normativa comunitaria reconoce a los bancos centrales nacionales del Sistema Europeo de Bancos Centrales». Por ello, se solicita la incorporación a la norma proyectada de una previsión específica que preserve su autonomía e independencia, de acuerdo con lo dispuesto en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

A la vista de estos antecedentes, se formulan las siguientes consideraciones.

## **I. Carácter de la consulta**

El expediente remitido se refiere al anteproyecto de Ley de Régimen Jurídico del Sector Público.

El precepto en cuya virtud se formula la consulta es el artículo 25.1 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, según el cual este órgano consultivo puede ser oído, sea en Pleno o en Comisión Permanente, «en cualquier asunto en que, sin ser obligatoria la consulta, el Presidente del Gobierno o cualquier Ministro lo estime conveniente».

Se trata, pues, de una consulta facultativa y no preceptiva, que a la vista de lo dispuesto en el artículo 22.19 de la referida Ley Orgánica, ha de ser evacuada por la Comisión Permanente del Consejo de Estado.

## **II. Tramitación del expediente**

Desde un punto de vista procedimental, el expediente ha seguido la tramitación prevista en los artículos 22.2 y 3 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

Así, se ha incorporado el texto inicial del anteproyecto, de fecha 9 de enero de 2015, elaborado por los Ministerios de la Presidencia y de Hacienda y Administraciones Públicas, al que se acompaña una memoria del análisis de impacto normativo, elaborada de acuerdo con el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, en la que, entre otras cuestiones, se analiza la necesidad y oportunidad de la norma así como su impacto económico-presupuestario y por razón de género.

Tras la aprobación del texto inicial del anteproyecto por el Consejo de Ministros, fue remitido a las Comunidades Autónomas, a las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla y a la Federación Española de Municipios y Provincias. Asimismo, se abrió un trámite de información pública a través de la página web del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. También se solicitaron los preceptivos informes del Consejo General del Poder Judicial y de la Agencia Española de Protección de Datos, que constan incorporados al expediente.

Por lo demás, se han evacuado los informes, igualmente preceptivos, de las Secretarías Generales Técnicas de los Ministerios de la Presidencia y de Hacienda y Administraciones Públicas, por su condición de departamentos proponentes de la norma proyectada.

A resultas de esta tramitación, se ha elaborado un nuevo texto del anteproyecto, de fecha 12 de marzo de 2015, con su respectiva memoria, que es el remitido a consulta de este Consejo de Estado.

### III. Consideraciones generales

El anteproyecto de Ley de Régimen Jurídico del Sector Público sometido a dictamen establece las normas básicas de organización y funcionamiento aplicables a todas las Administraciones Públicas, así como las disposiciones en esa misma materia que son específicas del sector público estatal.

En la memoria del análisis del impacto normativo se justifica la pertinencia de la nueva regulación en «razones jurídicas y económicas» que también se explicitan en su exposición de motivos: por una parte, se aspira a clarificar el ordenamiento jurídico administrativo español, regulando de forma separada la organización administrativa y el procedimiento administrativo en dos cuerpos legales distintos —el anteproyecto de Ley de Régimen Jurídico del Sector Público y el anteproyecto de Ley del Procedimiento Administrativo Común—; por otra parte, se pretende introducir controles de diversa índole en la creación y actuación de unidades, órganos y entes públicos que redunden en una mayor eficacia de éstos y en una mejor contención y fiscalización del gasto público de las diferentes Administraciones.

Esta doble motivación obliga a plantearse, en primer lugar, si la técnica normativa aplicada en la elaboración de los anteproyectos, basada en la separación entre los aspectos organizativos y procedimentales, es acertada a la vista de la realidad constitucional y administrativa española presente (A); y, en segundo término, si la finalidad principal perseguida por el anteproyecto de Ley de Régimen Jurídico del Sector Público, consistente en el establecimiento de una serie de medidas de organización y funcionamiento que permitan controlar la eficacia de la actuación administrativa y, de paso, tengan reflejo positivo en los estados presupuestarios, se ha materializado en la norma sin violentar los esquemas institucionales consecuentes a dicha realidad (B), ni el orden constitucional de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas (C).

Examinados estos aspectos y antes de pasar al análisis en concreto de la parte dispositiva del anteproyecto de Ley de Régimen Jurídico del Sector Público, se hará una recapitulación de las consideraciones que, a juicio de este Consejo de Estado, son más relevantes para la mejora o refacción de las propuestas legislativas en presencia (D).

#### A) Sobre la técnica normativa del anteproyecto

El anteproyecto de Ley de Régimen Jurídico del Sector Público sometido a consulta se encuentra en estrecha conexión con el anteproyecto de Ley del Procedimiento Administrativo Común objeto del dictamen nº 275/2015.

La elaboración de ambos anteproyectos responde a una de las propuestas contenidas en el informe de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas, elevado al Consejo de Ministros el 21 de junio de 2013

(págs. 72 y 73), del que se hace eco la exposición de motivos del anteproyecto de Ley de Régimen Jurídico del Sector Público (págs. 1 y 2).

En el mencionado informe se afirma que, en el derecho español, «tradicionalmente, las reglas reguladoras de los aspectos orgánicos del poder ejecutivo estaban separadas de las que disciplinaban los procedimientos», y, a renglón seguido, se observa que «esta separación terminó con la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que unificó en un solo instrumento estas materias». Asimismo, se dice que «la evolución normativa posterior» a la aprobación de la Ley 30/1992 «se ha caracterizado por la profusión de leyes, reales decretos y disposiciones de inferior rango que han completado la columna vertebral del derecho administrativo»: algunas de ellas —señala el informe— se refieren a «aspectos orgánicos» exclusivamente (Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado; Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno; y Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos) y otras a «aspectos tanto orgánicos como procedimentales» (Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos).

En tal estado de cosas, la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas ha apreciado la necesidad de «dotar a nuestro sistema legal de un derecho administrativo sistemático, coherente y ordenado», previendo, a tal fin, la elaboración de dos disposiciones: «una, reguladora del procedimiento administrativo, que integraría las normas que rigen las relaciones con los ciudadanos»; «otra, comprensiva del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, donde se incluirían las disposiciones que disciplinen el sector público institucional».

Los anteproyectos de Ley del Procedimiento Administrativo y de Régimen Jurídico del Sector Público obedecen a esta propuesta, con la que se pretende acometer lo que se califica —en las exposiciones de motivos de ambos anteproyectos— como una «reforma integral» de la normativa reguladora de las Administraciones Públicas, tanto en las «relaciones ad extra de las Administraciones con los ciudadanos y empresas», como en las «relaciones ad intra que existen en el funcionamiento interno de cada Administración y entre las distintas Administraciones».

Con estas iniciativas legislativas, los departamentos ministeriales proponentes persiguen, por una parte, que la regulación de la «organización administrativa» y el «procedimiento administrativo» se ubiquen en dos normas distintas, retornando al criterio que —según se dice— ha sido tradicional en el ordenamiento español (1), y, por otra, que las diversas disposiciones reguladoras de los aspectos organizativos y procedimentales se integren en dos cuerpos legales, evitando la dispersión normativa (2).

La valoración de la oportunidad de estos objetivos de naturaleza sistemática debe realizarse separadamente, prestando en ambos casos una especial atención al anteproyecto de Ley de Régimen Jurídico del Sector Público que es objeto del presente dictamen:

### **1. Separación de las materias «organización administrativa» y «procedimiento administrativo»**

El examen de las iniciativas legislativas en presencia debe acometerse partiendo de un análisis de la situación del ordenamiento administrativo español descrita y aducida, tanto en el informe de la Comisión de Reforma de las Administraciones Públicas como en la exposición de motivos del anteproyecto de Ley de Régimen Jurídico del Sector Público, para justificar la elaboración de dos normas distintas de contenido orgánico y procedimental. Para la corrección de este análisis resulta indispensable un estudio retrospectivo de aquellas disposiciones de la legislación administrativa española de la segunda mitad del siglo xx que constituyen los antecedentes de la regulación contenida en los anteproyectos sometidos a consulta.

Antes de la aprobación de la vigente Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, las normas de cabecera del derecho administrativo español eran la Ley de 26 de julio de 1957 de Régimen Jurídico de la Administración del Estado y la Ley de 17 de julio de 1958 de Procedimiento Administrativo, que —según es opinión unánime— desempeñaron un papel fundamental en la consolidación de nuestro moderno derecho público.

En el informe de la Comisión de Reforma para la Administraciones Públicas y en la exposición de motivos del anteproyecto de Ley de Régimen Jurídico del Sector Público se afirma que la Ley 30/1992 puso fin a la separación entre las normas reguladoras de la organización administrativa y del procedimiento administrativo que había sido tradicional en el ordenamiento jurídico-administrativo español, unificando en un sólo instrumento ambas materias. En esta afirmación subyace de forma implícita una doble presunción: de una parte, la de que la Ley de 26 de julio de 1957 de Régimen Jurídico de la Administración del Estado y la Ley de 17 de julio de 1958 de Procedimiento regulaban separadamente las cuestiones orgánicas y procedimentales; de otra, la de que la Ley 30/1992, que se intitula de «Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas» y del «Procedimiento Administrativo Común», unificó los aspectos orgánicos contemplados en la Ley de 26 de julio de 1957 de Régimen Jurídico de la Administración del Estado y los aspectos procedimentales contenidos en la Ley de 17 de julio de 1958 de Procedimiento Administrativo.



La lectura detenida de estas normas evidencia, sin embargo, que la separación entre aspectos orgánicos y procedimentales no era en modo alguno nítida en las Leyes de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957 y de Procedimiento Administrativo de 1958.

La Ley de Régimen Jurídico de Administración del Estado de 1957 dedicaba sólo uno de sus tres títulos a la materia organizativa, concretamente a la determinación de los órganos de la entonces denominada Administración Central y de las competencias de cada uno de ellos (título I «De la personalidad jurídica y órganos de la Administración del Estado», artículos 1 a 14), mientras que los otros dos títulos se referían a cuestiones que nada tenían que ver con aquella materia y que tampoco pueden considerarse procedimentales, como eran, por una parte, la regulación de determinados aspectos de singular importancia para la validez y eficacia de las normas reglamentarias y de los actos administrativos (título II «De las disposiciones y resoluciones administrativas», artículos 15 a 31), y, por otra, la consagración de la garantía de indemnidad de los administrados —ya prefigurada en la Ley de Expropiación Forzosa de 1954— por los daños que éstos pudieran sufrir a consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos (título III «De la responsabilidad del Estado y de sus autoridades y funcionarios»).

La Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, por su parte, no se consagró en su totalidad a la regulación del mismo, pues también abordaba numerosas cuestiones de naturaleza orgánica (título I, «De los órganos administrativos», artículos 2 a 21) que se consideraron entonces como un complemento indispensable de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957, en la que no existía una regulación general de los órganos administrativos. En efecto, esta última ley se limitaba a enumerar los órganos de la Administración Central del Estado y las competencias de cada uno de ellos. El legislador entendió que era necesario un régimen general de los órganos administrativos y, por tal razón, decidió introducirlo en la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958. La presencia de esta materia en una norma dedicada al procedimiento se justificó en la exposición de motivos de esta Ley en los siguientes términos: «El título I contiene una regulación de los órganos administrativos que, con la establecida por la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, viene a constituir una completa ordenación de los mismos. Si se ha excedido de los límites estrictos de una simple Ley de Procedimiento —decía la mencionada exposición—, ha sido por recoger preceptos dispersos y llenar lagunas manifiestas de nuestro ordenamiento jurídico».

Como puede apreciarse, la separación entre aspectos orgánicos y procedimentales nunca fue tajante en el ordenamiento jurídico administrativo español del último medio siglo. El criterio seguido fue, en realidad, otro distinto: de una parte, se estableció un régimen general de los órganos administrativos,

junto con el procedimiento administrativo, en la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958; de otra, se establecieron normas específicas de organización administrativa para la Administración del Estado en la Ley de Régimen Jurídico de 1957. Respecto de este previo contexto, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, no supuso —pese a su nombre— una refundición de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957 y de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958. Antes bien, la Ley 30/1992 vino a sustituir únicamente a la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 y mantuvo, además, un esquema similar a ésta, regulando al mismo tiempo aspectos orgánicos y procedimentales del funcionamiento de las Administraciones Públicas: en particular, la Ley 30/1992 siguió abordando el régimen de los órganos administrativos desde una perspectiva general, tal y como lo había hecho la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, sin incidir en la regulación específica de los órganos de la Administración Central del Estado contenida en la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957. Por tal razón, esta última ley continuó vigente en su mayor parte y, en particular, en lo relativo a la organización administrativa de la Administración Central del Estado. La Ley 30/1992 sólo acometió una derogación parcial y bien limitada de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957, que se circunscribió casi en exclusiva a los preceptos reguladores de la institución de la responsabilidad patrimonial de la Administración, que, a partir de ese momento, pasó a ser regulada por la propia Ley 30/1992. La Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957 sería posteriormente derogada por la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.

De cuanto se lleva expuesto, resulta que la vigente Ley 30/1992 ha seguido el mismo criterio sistemático que la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, incluyendo una disciplina general de los órganos administrativos al lado de las normas reguladoras del procedimiento administrativo. Esta continuidad encuentra justificación en una consideración de orden constitucional consecuente con el proceso de descentralización política propio del Estado de las Autonomías. Antes de 1978, la configuración de España como un Estado unitario en el que no existían otras entidades con autonomía política distintas de éste hizo que la elaboración de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 viniera presidida por el solo propósito de seleccionar aquellos aspectos que, desde un punto de vista orgánico y procedimental, se consideraban más importantes en la regulación de la materia. Sin embargo, durante el proceso constituyente se hizo evidente que, con la creación de las Comunidades Autónomas, sería necesario garantizar que la organización y el procedimiento fuera, en sus aspectos básicos, el mismo en todas las Administra-

ciones Públicas, a fin de proporcionar un tratamiento uniforme a los administrados. Por tal razón, el artículo 149.1.18ª de la Constitución atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre las «bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas» —es decir, sobre los aspectos esenciales de la organización y funcionamiento de éstas— y sobre «el procedimiento administrativo común», entre otras materias. De este modo, la regulación de la organización administrativa incorporada —por su importancia— a la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 se mantiene hoy —por su carácter básico— en la Ley 30/1992, quedando al margen la ordenación específica de los órganos de la Administración del Estado.

Por tanto, la vigente legislación atiende sustancialmente al mismo esquema regulatorio inaugurado en los años cincuenta del pasado siglo: por un lado, existe una norma general en materia de organización administrativa y procedimiento administrativo —antes, la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958; ahora, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común—; por otro lado, se cuenta con una normativa específica sobre la organización de la Administración del Estado —antes, la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 26 de julio de 1957, ya mencionada, y, en lo que se refiere a la Administración institucional, la Ley de Entidades Estatales Autónomas de 26 de diciembre de 1958; ahora, la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, que derogó aquéllas, y, en parte, la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno—.

Los anteproyectos sometidos a dictamen de este Consejo de Estado introducen —tal y como resulta de sus respectivas exposiciones de motivos— un criterio sistemático diferente: el anteproyecto de Ley de Régimen Jurídico del Sector Público contiene la regulación orgánica de carácter básico aplicable a todas las Administraciones Públicas, así como las normas organizativas específicas de la Administración del Estado; el anteproyecto de Ley del Procedimiento Administrativo Común, por su parte, se centra en la regulación de este procedimiento.

Esta nueva sistemática se justifica en el propósito de volver a la situación previa a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Sin embargo, ni dicha situación era tal y como la describen el informe de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas y las memorias del análisis de impacto normativo y exposiciones de motivos de los anteproyectos, en los términos ya señalados, ni, aunque lo hubiera sido, el criterio sistemático empleado por las iniciativas legislativas ahora sometidas a dictamen resulta el más adecuado para modificar el ordenamiento jurídico-administrativo vigente.

En efecto, la forma en que la opción sistemática escogida por los departamentos ministeriales proponentes se ha plasmado en los anteproyectos plantea una serie de inconvenientes que evidencian la rigidez del esquema seguido y su insuficiencia para lograr una adecuada regulación de la materia así en general como en determinados aspectos concretos. Estos problemas se suscitan en relación con la ordenación de las normas básicas y no básicas en materia de organización y funcionamiento administrativo (1.1), con la regulación de determinadas instituciones clave del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Gobierno (1.2), y, en fin, con el tratamiento dado a materias susceptibles de consideración unitaria (1.3).

### **1.1. Consecuencias de la sistemática elegida en la ordenación de las normas básicas y no básicas en materia de organización y funcionamiento administrativo**

La regulación contenida en los anteproyectos acaba con la actual separación en dos cuerpos legales diferentes de las normas básicas sobre organización y funcionamiento aplicables a todas las Administraciones Públicas (Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común) y las normas no básicas específicas de la Administración del Estado (Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado), que obedece a un criterio no sólo competencial, en razón de las competencias exclusivas del Estado ex artículo 149.1.18ª de la Constitución, sino también racional, por cuanto contribuye a una fácil identificación de las disposiciones básicas en la materia.

Frente a esta situación, los anteproyectos introducen un alto grado de confusión, pues se ha optado por distribuir entre ambos las normas básicas sobre organización administrativa aplicables a todas las Administraciones Públicas y por mezclar en uno de ellos —el anteproyecto de Ley de Régimen Jurídico del Sector Público— la mayor parte de tales disposiciones básicas con la no básicas referidas a la Administración del Estado. Ambas circunstancias perturban sensiblemente el buen orden que debería presidir la regulación de este ámbito:

a) Por una parte, el anteproyecto de Ley de Régimen Jurídico del Sector Público no incorpora —pese a lo que dice su exposición de motivos— todas las normas básicas en materia de organización administrativa, que también existen —y en buen número— en el anteproyecto de Ley del Procedimiento Administrativo Común, con el consiguiente perjuicio para el tratamiento conjunto de esta materia.

En efecto, el capítulo I del título I del anteproyecto de Ley del Procedimiento Administrativo Común se dedica a los órganos administrativos, y en el mis-

mo se regulan, con carácter básico, la competencia de tales órganos (sección 1ª, artículos 3 a 10), los requisitos de funcionamiento de los órganos colegiados (sección 2ª, artículos 11 a 15) y la abstención y recusación de sus titulares (sección 3ª, artículo 15 a 16).

La dispersión de las normas básicas sobre organización administrativa entre ambos anteproyectos dificulta una comprensión unitaria de la materia regulada. Además, algunas de las cuestiones contempladas, con carácter básico, en el anteproyecto de Ley del Procedimiento Administrativo Común se encuentran también previstas, con el mismo carácter, en el anteproyecto de Ley de Régimen Jurídico del Sector Público, dando lugar a remisiones y duplicidades injustificadas.

Entre las primeras, figura la remisión en blanco que el artículo 3 del anteproyecto de Ley del Procedimiento Administrativo Común realiza al concepto de órgano administrativo contemplado en el artículo 5 del anteproyecto de Ley de Régimen Jurídico del Sector Público. La existencia y contenido del primero de los preceptos legales mencionados resulta de todo punto superflua.

Entre las segundas, debe hacerse referencia al tratamiento dado a la encomienda de gestión. Este instrumento se define, en cuanto a su naturaleza y objeto, en el artículo 7 del anteproyecto de Ley del Procedimiento Administrativo Común, y se regula, en cuanto a su formalización, en el artículo 6 del anteproyecto de Ley de Régimen Jurídico del Sector Público, al que, por lo demás, se remite el apartado 3 del referido artículo 7. Ambos preceptos, de carácter básico, recaen sobre la misma materia y, por ello, su ubicación en cuerpos legales diferentes carece de sentido.

En definitiva, la existencia de normas básicas sobre organización administrativa en el anteproyecto de Ley de Régimen Jurídico del Sector Público y en el anteproyecto de Ley del Procedimiento Administrativo Común resta claridad y coherencia a la regulación proyectada en comparación con la normativa vigente.

b) Por otra parte, el anteproyecto de Ley de Régimen Jurídico del Sector Público amalgama normas básicas sobre organización administrativa aplicables a todas las Administraciones Públicas y normas no básicas aplicables a la Administración General del Estado —actualmente contempladas en cuerpos legales distintos—, dificultando la identificación de las disposiciones de carácter básico.

Esta dificultad se acrecienta por el hecho de que el apartado 1 de la disposición final cuarta del Anteproyecto invoque una serie de títulos competenciales (artículo 149.1.18ª, 13ª y 14ª de la Constitución) de los que cabría deducir que la Ley tiene carácter básico en términos generales, cuando lo cierto es que la mayor parte sus preceptos son únicamente aplicables a la Administración del Estado o, si se prefiere, al sector público estatal.

En efecto, de acuerdo con dicha disposición final —sobre la que habrá ocasión de volver en un momento posterior (apartado III.C) del presente dictamen)—, tienen carácter básico las siguientes partes del anteproyecto de Ley de Régimen del Sector Público: - Dentro del título preliminar, el capítulo I (artículo 1 a 4), que delimita el ámbito subjetivo y determina los principios de actuación del sector público estatal, autonómico y local; la sección 1ª del capítulo II (artículos 5 a 8), que define el concepto de órgano administrativo y regula determinados aspectos atinentes a los órganos; el capítulo III (artículos 13 a 21), que disciplina el funcionamiento electrónico del sector público; y el capítulo IV (artículos 22 a 28), dedicado a los convenios.

— Dentro del título II, el capítulo I (artículos 56 a 58), en el que se establecen los principios de actuación del sector público institucional; el capítulo V (artículos 93 a 102), relativo a los consorcios; y los artículos 104 y 109 del capítulo VI, en materia de fundaciones.

— El título III (artículos 115 a 133), en el que se regulan las relaciones de cooperación entre Administraciones Públicas.

— La disposición adicional undécima, en la que se tratan las aportaciones de las Administraciones Públicas a los consorcios.

En total, el número de preceptos básicos del Anteproyecto, aplicables por tanto a todas las Administraciones Públicas, asciende a cincuenta y nueve. El resto de previsiones, que son mayoría, se refieren exclusivamente a la organización y funcionamiento del sector público estatal.

Si a ello se une que los preceptos dedicados al sector público estatal contienen una regulación completa y acabada de la materia —como es propio de su naturaleza, dado que la competencia del Estado no es básica en este caso, sino plena—, parece obligado concluir que el anteproyecto de Ley de Régimen Jurídico del Sector Público constituye, en realidad, un texto fundamentalmente dedicado a la regulación de la organización y funcionamiento de la Administración del Estado, al que se han incorporado disposiciones básicas aplicables a todas las Administraciones Públicas en determinadas materias.

El entrecruzamiento entre normas básicas y no básicas en el anteproyecto de Ley de Régimen Jurídico del Sector Público no sólo introduce notable oscuridad en el deslinde entre unas y otras, sino que, además, ofrece la impresión general de un texto legal muy prolijo y detallado que no predispondrá a su intérprete —si llegara el caso— a un juicio apriorístico favorable en relación con la adecuación de las normas básicas del anteproyecto a la competencia del Estado ex artículo 149.1.18ª de la Constitución.

Así las cosas, el anteproyecto de Ley de Régimen Jurídico del Sector Público no supone un avance positivo respecto de la regulación vigente en materia de organización y funcionamiento de las Administraciones Públicas. A juicio del Consejo de Estado, resultaría preferible, en términos sistemáticos, que las

normas básicas aplicables a todas las Administraciones Públicas, de una parte, y las disposiciones específicas de la Administración del Estado, de otra, se mantuvieran en cuerpos legales diferentes, como sucede en la actualidad: en tal sentido, hubiera sido más acertado que los anteproyectos procedieran a la reforma o sustitución, de forma separada, de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en un caso, y de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, y, en parte, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, en otro.

## **1.2. Consecuencias de la sistemática elegida en la regulación de instituciones clave en el régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Gobierno**

La distinción entre «organización administrativa» y «procedimiento administrativo» que inspira a los anteproyectos ha llevado a que algunas instituciones fundamentales del derecho administrativo, al no encajar con exactitud en ninguno de los términos de dicha alternativa, reciban en los anteproyectos un tratamiento que no es acorde con su naturaleza jurídica: tal sucede, por una parte, con la responsabilidad patrimonial y la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas, y, por otra, con la disciplina general de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria.

La responsabilidad patrimonial y la potestad sancionadora eran reguladas como instituciones en la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957 y recibieron esa misma consideración en la vigente Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. La supuesta pureza sistemática a que aspiran los anteproyectos ha llevado, en cambio, a que la regulación institucional de la potestad sancionadora y de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas sea ahora ubicada dentro del procedimiento administrativo común. Dado que se pretende una neta separación entre organización administrativa y procedimiento administrativo y que las instituciones de la responsabilidad patrimonial y de la potestad sancionadora no pueden tener perfecta cabida en ninguna de ambas materias, el anteproyecto de Ley del Procedimiento Administrativo Común ha optado por convertirlas en simples procedimientos o, más exactamente, en «especialidades del procedimiento administrativo común». Esta cuestión se analiza con detalle en el dictamen nº 275/2015 relativo a dicho anteproyecto.

La anomalía observada en la regulación de la responsabilidad patrimonial y de la potestad sancionadora, que es fruto de la aplicación dogmática del criterio sistemático de separación entre organización y procedimiento administrativo, se aprecia también en el tratamiento dado a la disciplina general de

la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, que, en aspectos tales como titularidad, competencia, forma, jerarquía, publicidad y entrada en vigor de las disposiciones, entre otras cuestiones, se incardina dentro del procedimiento de elaboración de normas y disposiciones contemplado en el título VI del anteproyecto de Ley del Procedimiento Administrativo Común, en perjuicio del debido tratamiento institucional de la iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria actualmente contenido en los artículos 22 a 25 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. Sobre este extremo cabe ahora nuevamente remitirse a lo que se dice en el dictamen nº 275/2015 concerniente a dicho anteproyecto.

### **1.3. Consecuencias de la sistemática elegida en el tratamiento otorgado a materias susceptibles de un planteamiento unitario de conjunto**

Los anteproyectos de Ley de Régimen Jurídico del Sector Público y del Procedimiento Administrativo Común disgregan en ocasiones, de forma inconsecuente o injustificada, la disciplina de determinadas materias que estarían mejor y más claramente reguladas en un solo cuerpo legal, bien sea en uno de tales anteproyectos —como sucede con los «órganos colegiados»—, bien sea en un texto legal independiente de éstos —tal ocurre con el «uso de medios electrónicos» en las relaciones jurídico administrativas—. Ambas materias deben examinarse por separado:

a) Los «órganos colegiados» son objeto de atención tanto en el anteproyecto de Ley del Procedimiento Administrativo Común (sección 2ª del capítulo I del título I, artículos 11 a 15) como en el anteproyecto de Ley de Régimen Jurídico del Sector Público (sección 2ª del capítulo II del título preliminar): en el primero se contienen las normas básicas aplicables a los órganos colegiados de todas las Administraciones Públicas; en el segundo se incluyen las normas específicas exclusivamente aplicables a los órganos colegiados de la Administración del Estado.

La regulación de los órganos colegiados en dos normas diferentes se observa ya en el ordenamiento vigente. En efecto, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, establece, con carácter básico, las reglas de funcionamiento de estos órganos (capítulo II del título II, artículos 22 a 27), mientras que la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, regula la clasificación y composición de los órganos colegiados integrados en ésta, así como su creación, modificación y supresión (capítulo IV del título II, artículos 38, 39 y 40). La división de la regulación de los órganos colegiados en dos normas diferentes es, en la legislación actual, consecuente con el criterio sistemático subyacente, basado en la separación entre normas básicas y no básicas,



por virtud del cual la Ley 30/1992 contiene todas las disposiciones básicas sobre organización y funcionamiento de las Administraciones Públicas y la Ley 6/1997 sólo aquellas que son exclusivamente aplicables a la Administración del Estado.

No parece justificado, sin embargo, que tal división se mantenga en los anteproyectos sometidos a consulta. Dado que, conforme a la nueva sistemática, el anteproyecto de Ley de Régimen Jurídico del Sector Público estaría destinado a albergar —según dice su exposición de motivos— las normas básicas sobre organización aplicables a todas de las Administraciones Públicas junto a la disposiciones específicas de la Administración del Estado, es incongruente que las reglas básicas de funcionamiento de los órganos colegiados se incluyan en el anteproyecto de Ley del Procedimiento Administrativo Común, de forma separada a las normas reguladoras de los órganos colegiados de la Administración del Estado que contiene el anteproyecto de Ley de Régimen Jurídico del Sector Público. La aplicación del criterio sistemático que inspira a los anteproyectos debería determinar que la regulación básica de los órganos colegiados se sacara del anteproyecto de Ley del Procedimiento Administrativo Común y se llevase al anteproyecto de Ley de Régimen Jurídico del Sector Público.

b) El «uso de medios electrónicos en las relaciones jurídico-administrativas» es también objeto de atención separada tanto en el anteproyecto de Ley de Régimen Jurídico del Sector Público como en el anteproyecto de Ley del Procedimiento Administrativo Común.

En la actualidad, esta cuestión se encuentra regulada en la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, y en el Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre, por el que se desarrolla parcialmente dicha ley. Ambas normas ofrecen una visión de conjunto del uso de medios electrónicos en las relaciones entre los ciudadanos y las Administraciones Públicas y de éstas entre sí que, sin embargo, se difumina en los anteproyectos de Ley de Régimen Jurídico del Sector Público y de Procedimiento Administrativo Común, a consecuencia de la escisión y reparto entre ambos de la materia regulada en aras de una pretendida separación entre aspectos orgánicos y procedimentales.

Frente al planteamiento global del acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos y del funcionamiento electrónico de las Administraciones Públicas que hoy ofrecen tanto la Ley 11/2007 como el Real Decreto 1671/2009, los anteproyectos sometidos a consulta introducen un elevado grado de fragmentación en este aspecto, diseminando los preceptos contenidos en las normas vigentes a lo largo de cada uno de ellos —en algunos casos con mayor desarrollo—, lo que, a la postre, dificulta la comprensión de la regulación.

A juicio del Consejo de Estado, la potenciación del uso de medios electrónicos en las relaciones entre los interesados y las Administraciones Públicas y de éstas entre sí, que es la finalidad perseguida en este punto por los anteproyectos, no requiere ni exige que el contenido de la Ley 11/2007 y del Real Decreto 1671/2009 se incorpore íntegramente a los mismos. Es más, el detalle y la concreción que presentan las normas vigentes desaconsejan su incorporación a la legislación general administrativa, ya que ésta, por su propia naturaleza, debe limitarse a establecer los principios y reglas ordenadoras del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común, sin descender a aquellas precisiones que son más propias de la legislación especial o de las normas reglamentarias.

En definitiva, la generalización del uso de los medios electrónicos para el acceso de los interesados a las Administraciones Públicas y para el funcionamiento de éstas debería articularse mediante la inclusión en cada uno de los anteproyectos de una serie de normas principales o genéricas que así lo previeran y la consiguiente remisión a la específica regulación de tales medios electrónicos a lo previsto en la normativa sectorial.

## **2. Integración de todas las disposiciones relativas a las materias «organización administrativa» y «procedimiento administrativo»**

Una vez analizadas las implicaciones que se derivan de la aplicación del criterio sistemático de la separación entre «organización administrativa» y «procedimiento administrativo» y la regulación de estas materias en dos cuerpos legales distintos, es preciso entrar ahora a valorar el segundo de los objetivos perseguidos por los anteproyectos, cual es el de que todas las disposiciones relativas a ambas cuestiones —no sólo las de carácter legal, sino también algunas de naturaleza reglamentaria— queden integradas en los mismos, evitando así la dispersión normativa.

En el informe de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas se explica que la evolución normativa de los últimos años se ha caracterizado por la aprobación de una serie de normas que, de manera «un tanto deslavazada» —dice—, han ido regulando la organización de las Administraciones Públicas: entre ellas, se mencionan la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que contiene las normas básicas aplicables a todas las Administraciones Públicas, y la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, y la Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos, que incorporan disposiciones aplicables en exclusiva a la Administración del Estado.

Con el anteproyecto de Ley de Régimen Jurídico del Sector Público se pretende unificar estas normas organizativas en un único texto legal, con la sola excepción de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, que —según dice la exposición de motivos del anteproyecto— «se conserva como texto independiente por regular de forma específica la cabeza del poder ejecutivo de la nación, de naturaleza y funciones eminentemente políticas»: no obstante, el anteproyecto sí modifica la Ley del Gobierno «con el objeto —añade la referida exposición— de extraer aquellas materias que, por ser más propias de la organización y funciones de los miembros del Gobierno en cuanto que órganos administrativos, deben regularse en este texto legal».

En realidad, el vigente ordenamiento administrativo español no presenta, en materia de organización administrativa, una mayor dispersión normativa de la que ha existido en otras épocas. En este sentido, cabe recordar que las normas básicas en materia de organización administrativa contenidas en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, están en línea con las disposiciones generales sobre la cuestión que incluía la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958. Asimismo, antes de la aprobación de la vigente Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, existía un elevado número de normas de carácter organizativo en este ámbito, entre otras: la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 26 de julio de 1957, que, tras la aprobación de la Constitución, fue completada por la Ley 10/1983, de 16 de agosto, de Organización de la Administración Central del Estado, y por la Ley 17/1983, de 16 de noviembre, sobre Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas; y, en lo que se refiere a la Administración institucional, la Ley de Entidades Estatales Autónomas de 26 de diciembre de 1958.

La Ley 6/1997, de 14 de abril, derogó las normas mencionadas y reformó la organización y funcionamiento de la Administración General del Estado, adecuándola a las exigencias constitucionales. Posteriormente, se aprobó la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, en cumplimiento del mandato contenido en el artículo 98.4 de la Constitución: «La ley regulará —dice este precepto— el estatuto e incompatibilidades de los miembros del Gobierno». Desde un punto de vista orgánico, una y otra Ley tienen un punto de contacto en la figura de los Ministros y de los Secretarios de Estado, que se contempla y regula en ambas leyes, por cuanto éstos ostentan, al mismo tiempo, la condición de órganos superiores de sus departamentos ministeriales y miembros del poder ejecutivo. En todo caso, la Ley 50/1997 tiene un sentido marcadamente constitucional del que carece la Ley 6/1997.

Así pues, desde un punto de vista estrictamente administrativo, las normas fundamentales en materia de organización y funcionamiento de las Ad-

ministraciones Públicas durante estos años han sido la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en razón de sus disposiciones básicas, y la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, que sólo ha sufrido una modificación de relevancia, en el ámbito de la denominada Administración institucional, con la aprobación de la Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos, que introdujo esta nueva figura en el panorama administrativo español. No obstante, en diversos ámbitos sectoriales —presupuestario, patrimonial, contratación y personal, entre otros— se han ido aprobando también otras disposiciones que, desde tales perspectivas, completan el régimen jurídico de los diversos entes integrantes del sector público.

El anteproyecto de Ley de Régimen Jurídico del Sector Público «aborda —según dice su exposición de motivos— una reforma integral de la organización y funcionamiento de las Administraciones Públicas». Sin embargo, el examen del contenido de la norma proyectada pone de manifiesto que, salvo en algún concreto aspecto —como, por ejemplo, la supresión de las agencias estatales introducidas por la referida Ley 28/2006 como categoría general de organismo público—, se conserva el mismo esquema organizativo e institucional actualmente existente, aunque sistematizándolo de una forma diferente a la que resulta del ordenamiento vigente, como consecuencia —entre otras razones— de la confluencia de normas básicas y no básicas en un solo texto legal. El anteproyecto sometido a consulta se caracteriza, en realidad, por refundir en un solo cuerpo legal las disposiciones normativas en materia de organización administrativa ya en vigor y proceder a un mayor desarrollo normativo de las mismas que, en ocasiones, resulta excesivo para una norma con rango de ley de alcance general como la examinada, al igual que lo es la exposición de motivos que la precede.

Sin necesidad de descender en este momento a un análisis detallado de la regulación proyectada, se observa que la columna vertebral del anteproyecto de Ley de Régimen Jurídico del Sector Público viene dada por las disposiciones básicas de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y por la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, que se complementan con otras previsiones de diverso carácter procedentes de la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones, la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas, la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, y el Real Decreto 1671/2009,

de 6 de noviembre, que la desarrolla parcialmente, el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del sector público y otras medidas de reforma administrativa, y la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado. Asimismo, existen no pocas referencias a la legislación financiera y presupuestaria, concretamente a la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, y la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. En consecuencia, el anteproyecto de Ley de Régimen Jurídico del Sector Público procede, más que a una reforma, a la codificación de las normas actualmente existentes en materia de organización y funcionamiento de las Administraciones Públicas en general y de la Administración del Estado en particular.

Los limitados cambios introducidos a nivel institucional por el anteproyecto de Ley de Régimen Jurídico del Sector Público contrastan con el mayor desarrollo normativo que ahora se otorga a las figuras ya previstas en la regulación vigente. Esta circunstancia se aprecia igualmente en las modificaciones que el anteproyecto de Ley de Régimen Jurídico del Sector Público realiza en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno: en tal sentido, debe advertirse que, aun cuando la exposición de motivos del anteproyecto sometido a consulta afirma que estas modificaciones tienen por objeto «extraer aquellas materias que, por ser más propias de la organización y funciones de los miembros del Gobierno en cuanto órganos administrativos, deben regularse en este texto legal», la lectura de los proyectados artículos 4.2, 5, 6.2, 7.2, 8, 9, 10, 11, 12, 13 y 26 de dicha Ley pone de manifiesto que su nuevo contenido es, en realidad, más preciso que el actualmente vigente. Como se examina a lo largo del presente dictamen, el alto grado de detalle y concreción que caracteriza al anteproyecto de Ley de Régimen Jurídico del Sector Público obedece en determinados supuestos a la insuficiencia de la normativa vigente, pero en otros se desciende a aspectos que exceden de lo que es propio en una norma de esta naturaleza.

A consecuencia de las dos circunstancias que acaban de mencionarse —la unificación en un solo cuerpo legal de numerosas disposiciones procedentes de diferentes normas ya vigentes, de una parte; el mayor desarrollo normativo de determinadas instituciones, de otra—, el anteproyecto de Ley de Régimen Jurídico del Sector Público tiene una densidad normativa muy superior a la de las leyes precedentes en la materia, tanto en el número de artículos como en el contenido de los mismos.

En este punto, es preciso advertir que la densidad regulatoria de cualesquiera normas jurídicas debe tener siempre en cuenta la posición que cada

una de ellas ostenta en el ordenamiento jurídico y, en particular, las implicaciones que se derivan de las relaciones entre la legislación general y especial, de una parte, y las normas con rango de ley y las disposiciones reglamentarias, de otra. La diferente naturaleza y función de unas y otras normas, en razón de su ámbito —leyes generales, leyes especiales— y de su rango —leyes, reglamentos—, debe tener un reflejo obligado en su contenido: en tal sentido, las normas con rango de ley de alcance general han de limitarse a regular los aspectos fundamentales de la materia que sea objeto de las mismas, dejando para las leyes especiales de carácter sectorial o remitiendo a las disposiciones de naturaleza reglamentaria el tratamiento o el desarrollo de aquellas cuestiones que, por su carácter más específico, no deben figurar en la legislación general. En orden a la construcción de un ordenamiento jurídico coherente y ordenado, los principios de buena técnica normativa aconsejan que, en aquellas materias en que sea posible, exista una colaboración entre leyes generales y especiales y entre éstas y sus respectivos reglamentos. No es objetable, por tanto, que una misma materia sea regulada al mismo tiempo en las leyes generales y especiales o en normas legales y reglamentarias, siempre que cada una de ellas tenga el contenido que le corresponde en razón del lugar que ocupa dentro del ordenamiento jurídico. En definitiva, tan censurable puede resultar que las normas generales de una determinada materia se contemplen en leyes especiales o en disposiciones de carácter reglamentario, como que aspectos accesorios o accidentales más propios de éstas se trasladen a las leyes de alcance general.

El anteproyecto de Ley de Régimen Jurídico del Sector Público sometido a consulta presta una atención desigual al primero de los principios ordinamentales mencionados, que rige las relaciones entre las diferentes normas jurídicas en función de su alcance general o especial. En algunos casos, el anteproyecto, en su condición de legislación general, remite correctamente la regulación de determinados aspectos a la legislación especial: así sucede, por ejemplo, con la regulación de la «Administración General del Estado en el exterior», que el artículo 55 reenvía a lo dispuesto en la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado. Otras veces, en cambio, se incorpora al anteproyecto, de forma innecesaria, la disciplina de determinadas materias que actualmente se encuentran ubicadas, por su naturaleza, en la legislación sectorial: tal ocurre, de forma muy caracterizada, con el uso de medios electrónicos en las relaciones jurídico-administrativas, regulado hasta ahora de forma unitaria por la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, y el Reglamento 1671/2009, de 6 de noviembre, y que el anteproyecto ahora contempla de forma dispersa en el capítulo III del título preliminar («Funcionamiento electrónico del sector público», artículos 13 a 21), en el capítulo IV del título III («Rela-

ciones electrónicas entre las Administraciones», artículos 130 a 133) y en la disposición adicional décima («Comisión sectorial de administración electrónica»); lo mismo puede decirse del concepto de «medio propio y servicio técnico», que es únicamente relevante a efectos de contratación administrativa y, por ello, se contempla a día de hoy en el texto refundido la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, sin que se haga precisa una nueva referencia al mismo en el artículo 61 del anteproyecto cuando podría, en su caso, realizarse en la legislación de contrato. No parece inoportuno, en cambio, que la regulación de las fundaciones públicas estatales, contenida en Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones, pase ahora a ubicarse en el capítulo VI del título II del Anteproyecto («De las fundaciones del sector público»), dado que estas normas tienen un carácter exclusivamente jurídico-público.

Tampoco el segundo de los principios ordinamentales señalados, que disciplina las relaciones entre normas jurídicas en función de su rango legal o reglamentario, es siempre atendido en el anteproyecto de Ley de Régimen del Sector Público. A primera vista sorprende que, en una materia tan propicia para la entrada en juego de normas reglamentarias como es la organización administrativa, apenas haya remisiones al ejercicio de la potestad reglamentaria, aparte de la habilitación general para el desarrollo normativo de la ley contenida en la disposición final quinta. En realidad, el anteproyecto regula algunas cuestiones que, por su naturaleza, bien podrían remitirse íntegramente al desarrollo reglamentario, máxime cuando el plazo de entrada en vigor de la Ley es un año desde su publicación en el Boletín Oficial del Estado y, durante ese plazo, habría tiempo suficiente para completar o desarrollar lo dispuesto en la regulación legal: así sucede, por ejemplo, con algunas reglas del procedimiento de inscripción en el Inventario de Entidades del Sector Público Estatal, Autonómico y Local previsto por el artículo 58.2 del anteproyecto. En otras ocasiones, se observa que el anteproyecto ha incorporado, elevando su rango, determinadas previsiones que se encuentran actualmente contempladas en normas reglamentarias y que en tal ámbito deberían permanecer: tal es el caso del artículo 65.2 del anteproyecto, que asume los criterios establecidos por el Real Decreto 451/2012, de 5 de marzo, por el que se regula el régimen retributivo de los máximos responsables y directivos en el sector público empresarial; o con la nueva regulación de los órganos de colaboración y apoyo al Gobierno —Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios, Secretariado del Gobierno y Gabinetes del Presidente del Gobierno, de los Vicepresidentes, de los Ministros y de los Secretarios de Estado— que se incorpora a la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, y que, como se reconoce en la propia exposición de motivos del antepro-

yecto, recoge algunos aspectos que «eran regulados hasta ahora mediante acuerdos del Consejo de Ministros».

Por lo demás, el anteproyecto de Ley de Régimen Jurídico del Sector Público abusa de la amplitud de las enumeraciones de principios, deberes, competencias o técnicas, que, en ocasiones, son meramente ejemplificativas o excesivamente abstractas, y tiende con frecuencia a apurar el contenido de los preceptos con aspectos accesorios de su núcleo esencial, ofreciendo, en conjunto, una regulación abigarrada de la organización y funcionamiento del sector público estatal, autonómico y local que se compadece mal con los propósitos de coherencia normativa y claridad sistemática que están en el origen de estas iniciativas legislativas.

## **B) Sobre la finalidad perseguida por el anteproyecto**

La regulación de la organización y funcionamiento del sector público, estatal y autonómico contenida en el anteproyecto de Ley de Régimen Jurídico del Sector Público responde al propósito de conseguir una mejora en la eficacia de la actuación administrativa que se traduzca, a la postre, en un más atento cumplimiento de los principios de disciplina presupuestaria.

Este objetivo está presente, efectivamente, en no pocos aspectos del anteproyecto: así, entre otras medidas, se establecen reglas para evitar la creación de unidades, órganos o entes administrativos innecesarios o redundantes; se arbitra un control de eficacia o supervisión continua de los ya existentes que puede llegar a determinar su supresión en el caso de que no atiendan con eficacia a los fines para los que fueron creados; se prevé la inscripción obligatoria de los entes institucionales de todas las Administraciones en un inventario gestionado por el Estado como requisito previo a su entrada en funcionamiento; se regula con detalle la transformación, fusión y disolución de organismos públicos; se suprimen las agencias estatales, cuya autonomía financiera no se considera compatible con el actual escenario de contención presupuestaria; y se establece una normativa uniforme y más completa de los convenios de colaboración y los consorcios, con el propósito de mejorar la fiscalización del gasto público realizado a través de estas figuras.

No obstante, junto a estas previsiones, existen otras muchas que, al margen de cualquier preocupación de índole presupuestaria, no tienen otra finalidad que la ordenación de las competencias de las unidades, órganos y entes administrativos y de las relaciones entre Administraciones Públicas, en línea con las previsiones ya contenidas en la legislación vigente: tal sucede con la regulación de los órganos administrativos, así en general como en relación con la Administración General del Estado, del funcionamiento electrónico de las Administraciones Públicas, de los diferentes tipos de entes institucionales estatales o de las técnicas de cooperación interadministrativa.



En todo caso, el anteproyecto contiene una regulación eminentemente administrativa incluso en aquellas previsiones que se orientan al cumplimiento de objetivos relacionados con la contención del gasto público y a las que no por ello puede atribuirse una naturaleza financiera o presupuestaria. En realidad, las previsiones normativas relativas a la organización y funcionamiento de las Administraciones Públicas nunca resultan irrelevantes desde el punto de vista del gasto público. Tal circunstancia no significa, sin embargo, que las mismas ostenten un carácter financiero o presupuestario, que sólo les resultaría adecuado si regulasen derechos y obligaciones de contenido económico o, en general, relaciones jurídicas de esta índole.

Sin perjuicio de estas consideraciones acerca de la verdadera naturaleza del Anteproyecto, que son relevantes —como enseguida se verá (apartado III.C) del presente dictamen)- para la selección de los títulos competenciales en que éste debe apoyarse, es indudable que en la norma proyectada subyace una preocupación presupuestaria y, con carácter mucho más general, por el control de la eficacia de la actuación de los entes públicos que lleva en no pocas ocasiones a desenfocar la regulación o el tratamiento de determinadas instituciones: así sucede, como habrá ocasión de ver a lo largo del presente dictamen, con la pretendida aplicación del anteproyecto a los órganos constitucionales y de relevancia constitucional y a las instituciones análogas de las Comunidades Autónomas, que podría llevar a consecuencias difícilmente compatibles con la autonomía orgánica y funcional que tienen reconocida; o con la mención de las autoridades administrativas independientes dentro de la categoría de los organismos públicos, al lado de entes instrumentales —es decir, dependientes de la Administración activa— tales como los organismos autónomos y las entidades públicas empresariales; o, en fin, con la inclusión de los fondos carentes de personalidad jurídica dentro del sector público institucional, pese a que se trata de instituciones de naturaleza exclusivamente patrimonial y no orgánica.

Este mismo trasfondo ha determinado la incorporación al anteproyecto de algunas previsiones aplicables a todas las Administraciones Públicas que, en ocasiones, pudieran resultar polémicas desde el punto de vista de la distribución constitucional de competencias, lo cual obliga a examinar el alcance de los títulos competenciales del Estado en que se ampara la norma y determinar si los mismos guardan directa relación con la naturaleza constitutiva y sustancial de la norma proyectada.

### **C) Sobre los títulos competenciales del Estado**

El anteproyecto de Ley de Régimen Jurídico del Sector Público no es, pese a la amplitud de su rúbrica y el propósito de los departamentos ministeriales proponentes, una norma principalmente dedicada al establecimiento de

un régimen jurídico básico de las Administraciones Públicas. Como se ha visto en el apartado precedente, el anteproyecto contiene una regulación predominantemente dedicada al sector público estatal y, en menor medida, a las distintas Administraciones Públicas. El deslinde entre normas básicas y no básicas que se realiza en la disposición final cuarta del anteproyecto presenta deficiencias de orden técnico-jurídico, que, en buena medida, son tributarias del propio enfoque que se ha dado a la norma:

a) En primer lugar, la identificación de las normas básicas se realiza, en la disposición final cuarta del anteproyecto, mediante una sucesión escalonada de excepciones a la regla general del pretendido carácter básico de la Ley que no atiende a las elementales exigencias de claridad y rigor.

En concreto, la disposición final cuarta comienza invocando una serie de títulos competenciales de los que cabría deducir que la norma ostenta, en términos generales, un carácter básico (apartado 1, párrafo primero); a continuación, exceptúa de dicho carácter la mayor parte de su contenido, concretamente la sección 2ª del capítulo II del título preliminar, el título I y el título II (apartado 1, párrafo segundo, y apartado 2, inciso primero), que son aplicables en exclusiva al sector público estatal; por último, introduce una excepción de la excepción, al preverse que, dentro del título II dedicado al sector público estatal, deben considerarse básicos el capítulo I, el capítulo V, los artículos 104 y 109 del capítulo VI y la disposición adicional undécima —esta última, por cierto, no ubicada en dicho título II- (apartado 2).

Fácilmente se comprende que la forma en que se encuentra redactada la disposición final cuarta del anteproyecto dista de ser correcta. Los términos actuales de esta disposición derivan de la pretensión injustificada de atribuir de forma general carácter básico a una Ley que, en realidad, no lo es en la mayor parte de su regulación.

b) En segundo término, se observa que existen previsiones únicamente aplicables a la Administración del Estado que, sin embargo, se encuentran incluidas en capítulos del Anteproyecto calificados en su totalidad de básicos por su disposición final cuarta. Son ejemplos de esta anomalía los siguientes: dentro del capítulo IV del título preliminar, en el que se regulan los convenios con carácter básico, los artículos 22.8, párrafo segundo, 24.h).3º y 25.2 se refieren exclusivamente a la Administración del Estado; y, dentro del capítulo V del título II, en el que se regulan los consorcios con carácter básico, el artículo 98.1 es sólo de aplicación a la Administración del Estado.

Asimismo, se detectan preceptos que podrían tener carácter básico incluidos en capítulos del anteproyecto que, de acuerdo con su disposición final cuarta, únicamente resultan de aplicación a la Administración del Estado. Tal sucede, por ejemplo, con la definición de medio propio y servicio técnico del «sector público institucional» del artículo 61, ubicada dentro del capítulo II del

título II dedicado a la organización y funcionamiento del «sector público institucional estatal»: dada la genérica formulación del precepto, no resulta claro si los requisitos establecidos en el apartado 2 de esta disposición son únicamente aplicables al sector público institucional estatal o también al autonómico y local.

c) Finalmente, la disposición final cuarta del anteproyecto invoca de forma indiscriminada diversos títulos competenciales para justificar el carácter básico de la norma, así en general (apartado 1, párrafo primero) como en algunas de sus partes (apartado 2), sin que se aprecie un mínimo grado de jerarquía en tales títulos, ni se precise de forma directa e inmediata la relación de cada uno de ellos con aspectos concretos de la regulación proyectada.

A juicio del Consejo de Estado, la subsanación de las deficiencias indicadas obliga a prescindir de la calificación general de la Ley como norma básica —calificación que, como se ha dicho, no es acorde con su contenido— y a identificar de forma separada los preceptos básicos y no básicos del anteproyecto, así como los títulos competenciales en que se fundan los primeros.

La determinación de los títulos competenciales al amparo de los cuales se dictan las normas básicas contenidas en el anteproyecto de Ley de Régimen Jurídico del Sector Público debe realizarse con especial cuidado. Dada la potestad de autoorganización consustancial a todas las Administraciones Públicas y el carácter estatal de la norma, la legislación básica contenida en el anteproyecto ha de ajustarse —como es obligado— a la distribución de competencias establecida en la Constitución, sin que puedan esgrimirse más títulos competenciales que aquellos que guardan una conexión suficiente con la materia regulada.

La vigente Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo común, se aprobó al amparo de la competencia estatal exclusiva sobre «las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas» prevista en el artículo 149.1.18ª de la Constitución.

Este título competencial es igualmente invocado, con carácter principal, por el apartado 1 de la disposición final cuarta del anteproyecto del Ley de Régimen Jurídico del Sector Público. Este mismo apartado también menciona, en un segundo plano pero con vocación de generalidad, las competencias estatales exclusivas sobre las «bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica» y la «hacienda general», respectivamente contempladas en los artículos 149.1.13ª y 149.1.14ª de la Constitución. Junto a estos títulos, la referida disposición final cuarta también cita, en su apartado 2 y con un carácter más residual, los artículos 149.1.6ª y 149.1.8ª de la Norma Fundamental, aunque sin precisar cuál o cuáles de las competencias contempladas en estos preceptos serían aplicables al anteproyecto.

Seguidamente se analiza el alcance de las competencias del Estado sobre las «bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas» (1), sobre las «bases y coordinación general de la planificación general de la actividad económica» y la «hacienda pública general» (2) y sobre las materias contempladas en los artículos 149.1.6ª y 8ª de la Constitución (3), y se valora si la cita de tales títulos es pertinente en el presente caso, a la vista del contenido de la regulación proyectada.

## **1. Bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas**

El artículo 149.1.18ª de la Constitución reconoce la competencia exclusiva del Estado sobre las «bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas» y sobre otras materias relevantes para el ordenamiento jurídico-administrativo, tales como el «régimen estatutario de los funcionarios públicos», el «procedimiento administrativo común», la «legislación sobre expropiación forzosa», la «legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas» y el «sistema de de responsabilidad de todas las Administraciones Públicas».

Como puede apreciarse, el título competencial sobre las bases del «régimen jurídico de las Administraciones Públicas» tiene un alcance o formulación general, frente al carácter específico, en cuanto referido a una materia concreta, de los que a continuación se citan en el mismo precepto constitucional («funcionarios públicos», «procedimiento administrativo común», «expropiación forzosa», «contratos y concesiones administrativas» y «responsabilidad»).

La jurisprudencia constitucional ha venido afirmando de forma reiterada que la competencia del Estado sobre las bases del «régimen jurídico de las Administraciones Públicas» se extiende a la «organización y funcionamiento de las Administraciones Públicas». En sus primeras sentencias, el Tribunal Constitucional realizó, en razón del objeto de los procesos de que tenía que conocer, una interpretación organicista de este título competencial, incluyendo dentro del mismo las bases del régimen jurídico de los órganos y entes administrativos: en efecto, frente a la tesis de que las Comunidades Autónomas tenían competencia exclusiva sobre la organización de sus propias Administraciones, el Tribunal Constitucional sostuvo que el Estado es competente, al amparo del artículo 149.1.18ª de la Constitución, para establecer «principios y reglas básicas sobre aspectos organizativos y de funcionamiento de todas las Administraciones públicas» (Sentencia 32/1981, de 28 de julio, FJ 6º), de forma que —dijo— la competencia autonómica en materia de organización y funcionamiento administrativo «no tiene carácter exclusivo, sino que debe respetar y, en su caso, desarrollar las bases establecidas por el Estado» (Sentencia 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 24º). Esta doctrina fue recogida y reiterada por el Tribunal Constitucional al resolver sobre el recurso de inconstitucionalidad en su día interpuesto contra la vigente Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Ju-

rídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (Sentencia 50/1999, de 6 de abril, FJ 3º).

Sin embargo, el régimen jurídico básico de los órganos y entes administrativos no es la única materia susceptible de figurar dentro de las «bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas»: en este punto, cabe recordar que, con ocasión del anteproyecto que dio lugar a la vigente Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, el Consejo de Estado entendió que el artículo 149.1.18ª, en conexión con el artículo 149.1.1ª de la Constitución, justificaba una regulación estatal uniforme de la «potestad sancionadora» (dictamen 1.076/91, de 31 de octubre), lo que, hasta el momento, no ha sido cuestionado desde el punto de vista constitucional. Y el propio Tribunal Constitucional ha reconocido en fechas bien recientes, al pronunciarse sobre el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley 38/2003, de 27 de noviembre, General de Subvenciones, que la competencia del Estado para determinar las bases de la «organización y funcionamiento de las Administraciones Públicas», al amparo del artículo 149.1.18ª de la Constitución, no se circunscribe al régimen jurídico de los órganos y entes administrativos, pues «dentro del concepto «funcionamiento» se incardinan —dice— las actividades jurídicas típicas a través de las cuales las Administraciones públicas desarrollan su función constitucional de satisfacción de los intereses generales (artículo 103.1 de la Constitución)», en clara y directa referencia a la figura de las subvenciones (Sentencia 130/2013, de 4 de junio, FJ 6º).

De este modo, puede afirmarse que la competencia sobre las «bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas» habilita al Estado para legislar sobre materias que, aun no estando expresamente contempladas en el artículo 149.1.18ª de la Constitución, entroncan con instituciones fundamentales del orden jurídico-administrativo que, en sus aspectos básicos, deben ser reguladas por el Estado.

Las consideraciones realizadas son especialmente relevantes en el asunto sometido a consulta, pues bajo la estricta separación entre materia organizativa y procedimental a que responden ambos anteproyectos subyace, además de un criterio de orden sistemático, la idea de que la competencia del Estado sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas prevista en el artículo 149.1.18ª de la Constitución se circunscribe únicamente al régimen jurídico de los órganos y entes administrativos. Este entendimiento no se corresponde, sin embargo, con la interpretación que —a juicio del Consejo de Estado— debe darse a la expresión «régimen jurídico de las Administraciones Públicas», en los términos que se han señalado.

Es claro, en todo caso, que la materia regulada por el anteproyecto de Ley de Régimen Jurídico del Sector Público sometido a consulta —el régimen jurí-

dico del sector públic desde un punto de vista organizativo y funcional— queda comprendida dentro del «régimen jurídico de las Administraciones Públicas» a que alude el artículo 149.1.18ª de la Constitución, y que, por ello, el Estado tiene competencia para fijar las «bases» de dicho régimen jurídico con la doble finalidad, apuntada por la jurisprudencia constitucional, de asegurar el tratamiento uniforme de los administrados o de atender a intereses generales superiores a los de las Comunidades Autónomas: «El objetivo fundamental, aunque no único, de las bases en esta materia —ha dicho el Tribunal Constitucional— es el de garantizar a los administrados un tratamiento común ante ellas y no cabe duda de que cuanto menor sea la posibilidad de incidencia externa de las cuestiones reguladas por los preceptos impugnados, más remota resultará la necesidad de asegurar ese tratamiento común y, por el contrario, mayor relieve y amplitud adquirirá la capacidad de las Comunidades Autónomas de organizar su propia Administración según sus preferencias» (Sentencia 50/1999, de 6 de abril, FJ 3º); junto a este objetivo fundamental, el establecimiento de las bases de la organización y funcionamiento de las Administraciones Públicas también puede responder —añade el propio Tribunal— «a otros intereses generales superiores a los de las respectivas Comunidades Autónomas, que hagan igualmente necesario y justificado el establecimiento de un común denominador normativo» (Sentencia 130/2013, de 4 de junio, FJ 6º).

Con independencia de a cuál de estos dos objetivos responda la fijación de las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas en cada caso concreto, el Estado debe tener siempre presente la cautela, también doble, a que hace referencia la propia jurisprudencia constitucional:

a) Por una parte, la intensidad y extensión que pueden tener las bases fijadas por el Estado no es ni puede ser la misma en todos los ámbitos de la organización y el funcionamiento administrativos: en concreto, «el alcance de lo básico será menor —según el Tribunal Constitucional— en aquellas cuestiones que se refieren primordialmente a la organización y al funcionamiento interno de los órganos de las Administraciones públicas, que en aquellas otras que inciden más directamente en su actividad externa, sobre todo cuando afectan a la esfera de derechos e intereses de los administrados, aunque ciertamente —concluye— no cabe trazar una distinción tajante entre unos aspectos y otros» (Sentencia 50/1999, de 6 de abril, FJ 3º).

b) Por otra parte, el Estado no puede agotar —a través de las bases— el contenido de la materia regulada, impidiendo el desarrollo normativo a las Comunidades Autónomas, ni incluir dentro de aquellas aspectos que no sean fundamentales al esquema de organización y funcionamiento de las Administraciones Públicas que se desee poner en marcha: «El Estado, al establecer el común denominador normativo que encierran las bases, y a partir del cual cada Comunidad Autónoma con competencias de desarrollo legislativo pue-

de regular la materia con arreglo a sus peculiaridades e intereses, no puede hacerlo —según el Tribunal Constitucional— con un grado tal de detalle y de forma tan acabada o completa que prácticamente impida la adopción por parte de las Comunidades Autónomas de políticas propias en la materia mediante el ejercicio de sus competencias de desarrollo legislativo», ni puede tampoco incluir «aquellas normas que no resulten justificadas por el objetivo de garantizar los principios básicos que informan el modelo organizativo diseñado por el legislador estatal» (Sentencia 130/2013, de 4 de junio, FJ 6º).

Ambos criterios serán objeto de consideración en un momento posterior del presente dictamen, cuando se examine el contenido del anteproyecto de Ley de Régimen Jurídico del Sector Público (apartado IV), al objeto de determinar si éste se mueve dentro de los límites de la competencia estatal básica sobre el «régimen jurídico de las Administraciones Públicas» del artículo 149.1.18ª de la Constitución.

## **2. Bases y coordinación general de la planificación general de la actividad económica y hacienda pública general**

Junto a la competencia estatal sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, la disposición final cuarta del anteproyecto también menciona los títulos competenciales relativos a las «bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica» y a la «hacienda general» de los artículos 149.1.13ª y 149.1.14ª de la Constitución.

Ambos títulos competenciales, que no se encuentran mencionados ni sirvieron en su día de fundamento para la aprobación de la vigente Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, se incluyen ahora en el anteproyecto. La incorporación de estos dos títulos competenciales se justifica en la memoria del análisis de impacto normativo por la necesidad de «contar con un sistema de supervisión continua de las entidades que permita a todas las Administraciones poder hacer su seguimiento, especialmente en sostenibilidad financiera, y contribuir así al cumplimiento de los compromisos de consolidación fiscal de la Hacienda Pública y mejora de la eficiencia de la actividad económica, tal y como recogen los apartados 13 y 14 del artículo 149.1 de la Constitución».

A juicio del Consejo de Estado, la invocación de estos títulos competenciales no puede apoyarse en que algunas de las previsiones del régimen de organización y funcionamiento de las Administraciones Públicas establecidas en el anteproyecto de Ley del Régimen Jurídico del Sector Jurídico puedan tener cierta trascendencia para la economía o venir motivadas por genéricas razones de orden financiero o presupuestario.

El artículo 149.1.13<sup>a</sup> de la Constitución atribuye al Estado una competencia para «la ordenación general de la economía» que —como ha señalado el Tribunal Constitucional— «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» (Sentencia 130/2013, de 4 de junio, FJ 5<sup>o</sup>). No es este el caso del anteproyecto consultado, que no tiene por objeto disciplinar ningún sector concreto de la economía ni ordenar la actividad de los agentes que en ella intervienen, sino establecer el nuevo régimen de organización y funcionamiento del sector público.

El artículo 149.1.14<sup>a</sup> de la Constitución, por su parte, «permite el Estado —según la jurisprudencia constitucional— regular íntegramente su propia hacienda, así como establecer las instituciones comunes a las distintas haciendas y las medidas para su coordinación y para subvenir a su suficiencia»: en este sentido, y desde el punto de vista de los ingresos públicos, el Estado puede definir «el marco general de todo el sistema tributario» y «los principios generales comunes del mismo»; y, desde la vertiente del gasto público, ostenta competencia para «el establecimiento de las normas y principios comunes de la actividad financiera de las distintas haciendas que tiendan a asegurar los principios constitucionales que, conforme a nuestra Constitución, han de regir el gasto público: legalidad (artículo 133.4); eficiencia y economía (artículo 31.2), asignación equitativa de los recursos públicos (artículo 31.2); subordinación de la riqueza nacional al interés general (artículo 128.1), estabilidad presupuestaria (artículo 135) y control (artículo 136)». En este punto, el Tribunal Constitucional ha advertido también «que, dado que la actividad de gasto la desarrollan las Administraciones públicas, no resulta fácil deslindar las normas de simple régimen jurídico de las Administraciones públicas que el Estado puede establecer ex artículo 149.1.18<sup>a</sup> de la Constitución de las normas comunes sobre el gasto público subvencional que el Estado puede dictar al amparo del artículo 149.1.14<sup>a</sup> de la Constitución»: para proceder a una calificación competencial correcta, únicamente deberán incluirse dentro de este último título competencial —a juicio del Tribunal— aquellos preceptos que tengan por objeto «la regulación de los derechos y obligaciones de contenido económico de las Administraciones públicas» o «la protección o preservación de los recursos públicos que integran las haciendas» (Sentencia 130/2013, de 4 de junio, FJ 5<sup>o</sup>). El análisis del anteproyecto de Ley de Régimen Jurídico del Sector Público evidencia que su contenido atañe a la organización y funcionamiento de las Administraciones Públicas, sin que se establezcan en el mismo derechos y obligaciones económicas de los sujetos públicos ni medidas concretas de protección o preservación de la hacienda estatal, autonómica o local, por más que en él se contengan frecuentes remisiones a la legislación



presupuestaria o que sus previsiones vengan en ocasiones inspiradas en razones de esta índole.

En consecuencia, los artículos 149.1.13ª y 14ª de la Constitución no pueden ser invocados con carácter general como títulos competenciales del anteproyecto de Ley de Régimen Jurídico del Sector Público. La regulación de este anteproyecto atañe a la organización y funcionamiento de las Administraciones Públicas y, en cuanto tal, debe ampararse en la competencia del Estado para la determinación de las «bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas» prevista en el artículo 149.1.18ª de la Constitución, máxime cuando, a través de estas bases, pueden atenderse —como ha señalado expresamente el Tribunal Constitucional— «intereses generales superiores a los de las Comunidades Autónomas» (Sentencia 130/2013, de 4 de junio, FJ 6º), entre los que, desde luego, figuran la sostenibilidad financiera y la estabilidad presupuestaria de las diferentes Administraciones Públicas.

### 3. Competencias de los artículos 149.1.6ª y 8ª de la Constitución

La disposición final cuarta del Anteproyecto menciona, en su apartado 2, los artículos 149.1.6ª y 149.8ª de la Constitución para justificar el carácter básico de determinadas partes de su título II, concretamente de sus capítulos I y V y de los artículos 104 y 109 del capítulo VI, así como de la disposición adicional undécima.

La genérica mención de estos preceptos constitucionales no puede considerarse correcta por las siguientes razones:

a) En primer lugar, no se indica la concreta competencia estatal que se está ejerciendo de las varias que se contemplan en los mismos: así, por ejemplo, el artículo 149.1.6ª de la Constitución menciona la «legislación mercantil, penal y penitenciaria» y la «legislación procesal», sin que la disposición final cuarta del anteproyecto aclare cuál de ellas es la utilizada. A la vista de determinados preceptos de la norma proyectada, cabría pensar que se están invocando las competencias estatales exclusivas sobre la «legislación mercantil», junto con la que existe sobre la «legislación civil» en el artículo 149.1.18ª de la Constitución.

b) En segundo término, no se advierte la relación entre los títulos competenciales contenidos en los artículos 149.1.6ª y 8ª de la Constitución y aquellas partes del anteproyecto que supuestamente amparan. La regulación básica de los principios de actuación del sector público institucional y de la inscripción en el Inventario de Entidades del Sector Público Estatal, Autonómico y Local (capítulo I del título II), de los consorcios (capítulo V del título II y disposición adicional undécima) y de las fundaciones (artículos 104 y 109, dentro del capítulo VI del título II), es sustancialmente administrativa y no permite, por ello, la invocación genérica de la competencia estatal exclusiva sobre la «legislación mercantil» y la «legislación civil» (ni sobre la «ordenación

de los registros» a que se alude en la memoria del análisis de impacto normativo).

En este punto, debe advertirse que el régimen de separación y disolución de los consorcios contenido en el anteproyecto y la remisión de carácter supletorio que su artículo 94.2 realiza, en esta materia, al Código Civil y al texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio, no pueden considerarse ni «legislación civil» ni «legislación mercantil». Las relaciones dimanantes de un consorcio son relaciones jurídico-administrativas y, por tal razón, su regulación no constituye legislación civil o mercantil, como tampoco puede atribuirse tal calificativo al reenvío que se efectúa en el mencionado artículo 94.2. Cabe recordar, además, que el régimen de separación y disolución de los consorcios procede de los vigentes artículos 12 a 14 de la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del sector público y otras medidas de reforma administrativa, que fueron aprobados al amparo del artículo 149.1.18ª y no de los artículos 149.1.6ª y 8ª de la Constitución.

## D) Recapitulación

A la vista de las consideraciones generales realizadas hasta el momento y sin perjuicio de las particulares que después se realizarán sobre aspectos concretos de la regulación proyectada, debe ya adelantarse un juicio global sobre la oportunidad del anteproyecto de Ley de Régimen Jurídico del Sector Público en la forma en que el mismo se encuentra actualmente concebido. A juicio del Consejo de Estado:

1. La sistemática en que se fundamentan los anteproyectos, basada en una pretendida separación entre las materias de «organización administrativa» y «procedimiento administrativo», no responde al criterio tradicional del ordenamiento jurídico-administrativo español —pese a las afirmaciones que en tal sentido se contienen en el informe de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas, en las memorias del análisis de impacto normativo y en las exposiciones de motivos— y, en todo caso, no es la opción legislativa más acertada en el actual marco constitucional del Estado de las Autonomías, en el que, en razón de la distribución constitucional de competencias ex artículo 149.1.18ª de la Constitución, se hace necesaria una nítida distinción entre preceptos básicos y no básicos como la que existe en el ordenamiento actual.

En tal sentido, el anteproyecto de Ley de Régimen Jurídico del Sector Público no es una norma de carácter básico con algunos preceptos aplicables a la Administración del Estado, tal y como pudiera deducirse de su disposición final cuarta, sino una regulación aplicable fundamentalmente a la Administración del Estado a la que se incorporan además preceptos básicos,

lo cual dificulta la identificación de unos y otros y supone, a la postre, una regresión, en términos de una buena ordenación de la materia regulada, respecto de la normativa vigente.

Asimismo, la rigidez del criterio sistemático seguido por los anteproyectos implica, entre otras consecuencias negativas ya detalladas, que algunas instituciones fundamentales del régimen jurídico de las Administraciones Públicas —tal es el caso de la responsabilidad patrimonial y de la potestad sancionadora— no encuentren perfecto encaje ni en la «organización administrativa» ni en el «procedimiento administrativo», y que, por ello, se haya decidido ubicarlas dentro del anteproyecto de Ley del Procedimiento Administrativo Común y regularlas como parte de éste en función de su vertiente procedimental, en perjuicio del tratamiento institucional que a las mismas debe darse.

2. Los títulos competenciales en que se ampara el anteproyecto de Ley de Régimen Jurídico del Sector Público no se ajustan, por su parte, al orden constitucional de competencias.

La disposición final cuarta del anteproyecto invoca de manera genérica e indiscriminada una serie de títulos competenciales del Estado, de los cuales sólo el relativo a las «bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas» ex artículo 149.1.18ª de la Constitución tiene una relación directa e inmediata con la materia regulada. No puede decirse lo mismo de las competencias del Estado sobre «las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica» y la «hacienda general», contemplados en los artículos 149.1.13ª y 149.1.14ª, pues el anteproyecto de Ley de Régimen Jurídico del Sector Público no regula un sector económico de actividad ni establece medidas en materia de hacienda pública, por más que pueda existir un trasfondo económico o presupuestario en algunas de ellas. El anteproyecto, en fin, tampoco contiene «legislación civil» y «legislación mercantil» aplicable a todas las Administraciones Públicas que justifique la cita genérica de los artículos 149.1.6ª y 149.1.8ª de la Constitución.

En una norma de tanta trascendencia para la organización y funcionamiento de las Administraciones Públicas como el anteproyecto de Ley de Régimen Jurídico del Sector Público, la selección de los títulos competenciales del Estado debe realizarse con rigor y precisión. Las competencias autonómicas sobre la organización y funcionamiento de sus Administraciones Públicas obligan a que la cita de otros títulos competenciales distintos del artículo 149.1.18ª de la Constitución solo pueda realizarse cuando exista una conexión real y específica entre el mismo y la materia regulada. Pero ni en el anteproyecto sometido a consulta se establece dicha conexión, ni de su contenido cabe deducir que sea posible una invocación genérica de los títulos competenciales contenidos en los artículos 149.1.13ª y 149.1.14ª o en los artículos 149.1.6ª y 149.1.8ª de la Constitución.

Por lo demás, la circunstancia de que la mayor parte de los preceptos del anteproyecto de Ley de Régimen Jurídico del Sector Público sean exclusivamente aplicables a la Administración General del Estado, con la mayor densidad regulatoria inherente a los mismos, no favorece el juicio de constitucionalidad de los preceptos básicos, máxime cuando estos, por sí mismos, ya contienen un desarrollo normativo superior al previsto en el ordenamiento vigente.

#### **IV. Contenido del anteproyecto**

Siguiendo la propia ordenación del anteproyecto en cuatro títulos, se analizan a continuación en cuatro apartados correlativos las disposiciones generales sobre organización y funcionamiento del sector público (A), el régimen jurídico de la Administración General del Estado (B) y del sector público institucional (C) y la regulación de las relaciones interadministrativas (D), concluyéndose con otros dos apartados más que versan sobre la modificación de la Ley del Gobierno contenida en la disposición final primera de la norma proyectada (E) y otras observaciones menores (F).

##### **A) Disposiciones generales sobre organización y funcionamiento del sector público**

El título preliminar del anteproyecto de Ley de Régimen Jurídico del Sector Público, que se estructura en cuatro capítulos, delimita el alcance de la norma (1) y contiene una serie de previsiones relativas a cuestiones de diversa índole como los órganos de las Administraciones Públicas (2), el funcionamiento electrónico del sector público (3) y los convenios de colaboración (4).

##### **1. Delimitación del alcance del anteproyecto**

El capítulo I del título preliminar del anteproyecto (artículos 1 a 4) regula, con carácter básico, el ámbito subjetivo de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público y los principios que deben regir la actuación del sector público estatal, autonómico y local.

El contenido de este capítulo plantea dos cuestiones: la primera de ellas relativa al concepto de «sector público» sobre el que pivota el ámbito subjetivo de la norma (1.1); y la segunda acerca de la adecuación de sus previsiones, en lo atinente a los órganos constitucionales y de relevancia constitucional, a la ordenación constitucional de competencias y, en especial, a la autonomía constitucionalmente reconocida a los mismos (1.2).

##### **1.1. Concepto de «sector público»**

El artículo 2 delimita el ámbito subjetivo de la Ley disponiendo en su apartado 1 que la Ley «se aplica al sector público que comprende:

a) La Administración General del Estado. b) Las Administraciones de las Comunidades Autónomas. c) Las Entidades que integran la Administración Local. d) El sector público institucional».

A continuación, el mismo artículo 2 señala en su apartado 2 que «el sector público institucional se integra por:

a) Cualesquiera organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de las Administraciones Públicas.

b) Las entidades de derecho privado vinculadas o dependientes de las Administraciones Públicas que quedarán sujetas a lo dispuesto en las normas de la Ley que específicamente se refieran a las mismas, en particular a los principios previstos en el artículo 3, y en todo caso, cuando ejerzan potestades administrativas.

c) Las Universidades públicas que se regirán por su normativa específica y supletoriamente por las previsiones de la presente Ley».

La generalidad y amplitud de los términos con que están redactados los apartados 1 y 2 del artículo 2 del anteproyecto, por virtud de los cuales la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público resultará de aplicación al sector público integrado por todas las Administraciones Públicas territoriales y a sus entes institucionales, se contradice con el verdadero contenido de la norma proyectada, dado que la mayor parte de sus artículos se aplican únicamente a la Administración General del Estado y a su sector público institucional, como ya se ha puesto de manifiesto al examinar los títulos competenciales en el apartado III.C) del presente dictamen. En otras palabras, el artículo 2 del anteproyecto define su ámbito subjetivo como si se tratara de una norma sustancialmente básica, cuando, en realidad, sólo tienen tal carácter un número reducido de sus artículos. De este modo, se ofrece al aplicador e intérprete del derecho una impresión equivocada acerca de la verdadera naturaleza de la norma.

Por otra parte, el concepto básico de «sector público institucional» del artículo 2.2 del anteproyecto, puesto en relación con la enumeración de entes del sector público institucional del Estado contenida en el artículo 59.1 del anteproyecto (organismos públicos vinculados o dependientes —organismos autónomos, entidades públicas empresariales y autoridades administrativas independientes—, sociedades mercantiles, consorcios, fundaciones, fondos carentes de personalidad jurídica y universidades públicas), pone de manifiesto algunos problemas conceptuales:

— El primero de ellos y más importante es que la delimitación del sector público institucional realizada por el anteproyecto no responde en puridad a criterios organizativos, desde el momento en que no sólo incluyen en el mismo los organismos, entes o entidades situados en una posición de dependencia o una relación de instrumentalidad respecto de las Administraciones Públicas

y, en concreto, respecto de la Administración General del Estado, sino también otros que, pudiendo ser merecedores de la calificación de sector público a ciertos efectos —por ejemplo, presupuestarios o de contratación pública—, no están, sin embargo, sometidos a las órdenes e instrucciones de aquélla: tal es el caso de las autoridades administrativas independientes, los fondos sin personalidad jurídica y las universidades públicas.

Como resulta de su exposición de motivos, el anteproyecto ha tenido presente la delimitación del sector público existente en la legislación presupuestaria (artículo 2.1 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria; y artículo 2 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera) y contractual (artículo 3.1 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre) para definir lo que debe entenderse por sector público institucional a efectos de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público. Esta opción metodológica responde, como reconoce la propia exposición de motivos, a la voluntad de garantizar el control presupuestario y de eficacia de cualesquiera entes, organismos y entidades con relevancia jurídico pública, si bien tiene por efecto una ampliación del concepto de sector público institucional a categorías a las que, por razón de su especial configuración, régimen jurídico o autonomía, la propia Ley proyectada no les resulta de aplicación directa sino supletoria, o plantean dificultades en cuanto a su sujeción al control de eficacia y supervisión continua previsto en el anteproyecto para las entidades integrantes del sector público institucional estatal (artículo 60), como se verá con mayor detenimiento en el apartado IV.C) del presente dictamen dedicado al sector público institucional.

— El segundo de los problemas suscitados por la delimitación del sector público institucional en el artículo 2.2 del anteproyecto viene dado por la falta de precisión de los conceptos que en el mismo se utilizan.

El apartado a) de este precepto incluye dentro del sector público institucional a los «organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de las Administraciones Públicas», mientras que el apartado b) menciona a «las entidades de derecho privado vinculadas o dependientes de las Administraciones Públicas, que —según dice— quedarán sujetas a lo dispuesto en las normas de esta Ley que específicamente se refieran a las mismas (...) y en todo caso cuando ejerzan potestades administrativas». Dentro del apartado a) quedan naturalmente comprendidos los organismos autónomos, las entidades públicas empresariales, las autoridades administrativas independientes y también los consorcios, dado que todos ellos son entes públicos. El apartado b), por tanto, parece referido a las sociedades mercantiles y a las fundaciones, que son entes constituidos en forma jurídico-privada: sin embargo y pese a lo que dice este apartado, ni las sociedades ni las fun-

daciones pueden ejercer potestades administrativas, como resulta de los artículos 88 y 103.2 del anteproyecto; sí pueden ejercer tales potestades administrativas las entidades públicas empresariales, pero éstas, aun cuando se someten en su actividad externa al derecho privado, son organismos públicos y, por ello, susceptibles de incardinarse preferentemente en la letra a) y no en la letra b).

Por lo demás, debe advertirse que, en la enumeración de entes públicos institucionales que se contiene en las letras a) y b) del artículo 2.2 y que se agota con una referencia a las universidades públicas en la letra c) de este mismo precepto, no tiene cabida la figura de los fondos sin personalidad jurídica mencionados en el artículo 59.1 del anteproyecto como integrantes del sector público institucional del Estado y regulados en el capítulo VII del título II (artículos 112 a 114).

## **1.2. Posición y tratamiento otorgado a los órganos constitucionales y de relevancia constitucional**

El anteproyecto se declara aplicable, además de al sector público en los términos expuestos en el apartado anterior (artículo 2 apartados 1, 2 y 4), a la actuación administrativa de los órganos competentes del Congreso de los Diputados, el Senado, el Consejo General del Poder Judicial, el Tribunal Constitucional, el Tribunal de Cuentas, el Defensor del Pueblo, el Centro Nacional de Inteligencia, las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y las instituciones autonómicas análogas al Tribunal de Cuentas, al Consejo de Estado y al Defensor del Pueblo, en lo no previsto en su regulación específica y en cuanto sea compatible con su naturaleza y funciones propias.

Durante la tramitación del expediente se ha alegado que este precepto vulnera la autonomía política y las competencias organizativas de las Comunidades Autónomas, al prever que la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público resulte de aplicación supletoria «a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y las instituciones autonómicas análogas al Tribunal de Cuentas, al Consejo de Estado y al Defensor del Pueblo».

La valoración y enjuiciamiento del alcance de esta previsión obliga a analizar no solo su adecuación al orden constitucional de competencias, sino también su eventual compatibilidad con la autonomía orgánica y funcional de determinadas instituciones del Estado. El artículo 2.3 del anteproyecto dispone, en efecto, la aplicación supletoria de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público a la «actuación administrativa de los órganos competentes del Congreso de los Diputados, el Senado, el Consejo General del Poder Judicial, el Tribunal Constitucional, el Defensor del Pueblo, el Centro Nacional de Inteligencia, las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y las

instituciones autonómicas análogas al Tribunal de Cuentas, al Consejo de Estado y al Defensor del Pueblo».

El precepto presenta una primera incongruencia, que no parece intencionada sino debida a un defecto de redacción, a saber: se incluyen en el artículo 2.3 «las instituciones autonómicas análogas al Consejo de Estado», pero no se menciona «el Consejo de Estado» dentro de las instituciones del Estado a las que, según lo proyectado, resultará de aplicación supletoria la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público. No parece ser éste, sin embargo, el propósito del anteproyecto.

El artículo 2.3 del anteproyecto pretende, en efecto, que la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público se aplique de forma supletoria a la «actuación administrativa» de los «órganos constitucionales» (Congreso de los Diputados, Senado, Consejo General del Poder Judicial) y de los «órganos de relevancia constitucional» (Tribunal de Cuentas, Consejo de Estado y Defensor del Pueblo). La mención del Centro Nacional de Inteligencia, que es un organismo de naturaleza administrativa, dentro de este mismo precepto, revela no sólo un defecto de orden sistemático sino también una incorrecta comprensión del orden institucional dimanante de la Constitución, que —como es bien conocido— garantiza la autonomía organizativa y funcional de los órganos constitucionales y de relevancia constitucional en términos que no son equiparables ni compatibles con la de los órganos o entes administrativos.

En realidad, el contenido del artículo 2.3 del anteproyecto trae causa de una traslación, al ámbito de la organización y funcionamiento de los órganos constitucionales y de relevancia constitucional, de lo ya previsto en el artículo 1.3, apartados a y b), de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, y en la disposición adicional primera bis del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, preceptos en los cuales se somete la actuación administrativa de tales órganos al control de la jurisdicción contencioso-administrativa y se prevé la aplicación a los mismos de la legislación de contratos administrativos.

Esta traslación desconoce las consecuencias de la distinción entre actividad administrativa ad extra y ad intra de la que los anteproyectos dicen partir. No admite discusión en el ordenamiento administrativo español, incluso desde mucho antes de que se aprobasen las referidas Leyes, que las actuaciones administrativas externas de los órganos constitucionales o de relevancia constitucional, entendiéndose por tales aquellas que tienen efectos jurídicos para terceras personas —estén o no al servicio de tales órganos—, están sujetas a la aplicación de la legislación administrativa general y al control de la jurisdicción contencioso-administrativa.



En el ámbito interno, sin embargo, estos órganos tienen constitucionalmente reconocida —bien directamente en la Constitución, bien en el bloque de la constitucionalidad— una autonomía de organización y funcionamiento, que es consustancial a las funciones de orden constitucional que desarrollan y que demanda para ellos un estatuto específico en la materia, como el que actualmente tienen reconocido en las normas singulares que la Constitución ha previsto a tal fin: reglamentos en el caso de las Cortes Generales —con la especial naturaleza que la jurisprudencia constitucional ha atribuido a los mismos—, leyes orgánicas en los demás supuestos; cuestión distinta es que, como sucede en no pocas ocasiones, tales normas singulares remitan, allí donde lo consideren pertinente y compatible con la autonomía de las instituciones reguladas, a la legislación administrativa general.

Dicha autonomía orgánica y funcional no es en modo alguno un privilegio injustificado, sino una garantía de orden constitucional para el desempeño de sus funciones, también constitucionales, con la debida independencia frente a otros poderes u órganos del Estado. No puede afirmarse que dicha autonomía se respete en el anteproyecto por el hecho de que su artículo 2.3 prevea la aplicación supletoria de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público, en lo «no previsto por su normativa específica» y «en cuanto sea compatible con su naturaleza y funciones». Más allá de que este precepto se encuentre ubicado en una ley ordinaria que no puede incidir en el ámbito propio de los reglamentos de las Cortes Generales ni en el de las leyes orgánicas, y de que, durante la tramitación del expediente, el anteproyecto no haya sido remitido de forma expresa a consulta de tales órganos como parece obligado, el contenido de la regulación proyectada no es compatible con la naturaleza y funciones de éstos. El anteproyecto establece las reglas aplicables a órganos y entes administrativos jerárquicamente dependientes de las Administraciones Públicas y sometidos a las directas instrucciones de éstas. No es ésta la posición institucional de los órganos constitucionales y de relevancia constitucional, cuya autonomía orgánica y funcional impide la genérica e indiscriminada aplicación, también a título supletorio, de las normas diseñadas para los órganos administrativos previstas en el anteproyecto, y, en particular, de un mecanismo de supervisión externa de su actividad como el que se contempla para estos últimos. La autonomía orgánica y funcional de los órganos constitucionales y de relevancia constitucional exige que las remisiones a la legislación administrativa general en materia de organización y funcionamiento se realicen desde sus propias normas específicas —ninguna de las cuales tiene naturaleza de ley ordinaria—, así como que las lagunas u omisiones que ofrezcan tales normas sean subsanadas mediante el correspondiente proceso de autointegración, en el marco de los principios dimanantes del ordenamiento general constitucional y administrativo. Por ta-

les razones, el artículo 2.3 del anteproyecto no se adecua a las exigencias derivadas de la autonomía constitucionalmente reconocida a tales órganos.

Las consideraciones realizadas son igualmente pertinentes en el supuesto de «las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y las instituciones análogas al Tribunal de Cuentas, el Consejo de Estado y el Defensor del Pueblo», también contempladas en el artículo 2.3 del anteproyecto. Pero en estos casos se añade, además, una cuestión de orden competencial, dado que la decisión de aplicar el anteproyecto de Ley de Régimen Jurídico del Sector Público a estas instituciones autonómicas excede de la competencia del Estado para la fijación de las «bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas» prevista en el artículo 149.1.18ª de la Constitución. El artículo 148.1 de la Constitución dispone que las Comunidades Autónomas «podrán asumir competencias» en diversas materias, entre las que se encuentra —como primera de ellas— la «organización de las instituciones de autogobierno». No resulta necesario un detenido estudio de los Estatutos de Autonomía para poder afirmar que todas ellas, sin excepción, han asumido tal competencia. Por otra parte, el Tribunal Constitucional, en su temprana Sentencia 32/1981, de 28 de julio, sostuvo que «manifiestamente la potestad (de las Comunidades Autónomas) para organizar las propias instituciones de autogobierno no podría verse afectada en modo alguno» por la aplicación de dicho título competencial (FJ 5º). Las locuciones «manifiestamente» y «en modo alguno» no dejan lugar a duda acerca de la correcta interpretación que debe darse al texto constitucional en este ámbito. En tales circunstancias, el artículo 2.3 del anteproyecto tampoco se ajusta al orden constitucional de competencias.

## **2. Órganos de las Administraciones Públicas**

El capítulo II del título preliminar del anteproyecto dedica sus dos secciones a la regulación de los órganos de las Administraciones Públicas, refundiendo en su seno preceptos traídos tanto de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, como de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, sin alterar apenas su contenido ni aprovechar la iniciativa para acometer las necesarias mejoras de redacción que habrían sido oportunas.

La norma proyectada distingue entre los órganos administrativos en general (2.1) y un tipo particular de éstos como son los órganos colegiados (2.2).

### **2.1. Órganos administrativos**

La sección 1ª del referido capítulo II (artículos 5 a 8) define y regula, en ejercicio de la competencia estatal sobre las bases del régimen jurídico de las

Administraciones Públicas ex artículo 149.1.18ª de la Constitución, el concepto de órgano administrativo, la encomienda de gestión, las instrucciones y órdenes de servicio, y la Administración consultiva.

El contenido de esta sección suscita las siguientes observaciones:

— El concepto de órgano administrativo establecido con carácter básico en el artículo 5.1 del anteproyecto («tendrán la consideración de órganos las unidades administrativas a las que se les atribuyan funciones que tengan efectos jurídicos frente a terceros, o cuya actuación tenga carácter preceptivo») es idéntico al previsto en el actual artículo 5.2 de la Ley 6/1997, para los órganos de la Administración General del Estado. Esta traslación se ha realizado sin sopesar su encaje sistemático en el marco de la regulación proyectada, como se pone de manifiesto en que el artículo 12.3 del Anteproyecto contemple un supuesto de órgano colegiado —los denominados «grupos o comisiones de trabajo»— cuya actuación carece de carácter preceptivo y cuyos acuerdos no pueden tener trascendencia jurídica frente a terceros. Esta contradicción, unida al hecho de que el concepto de órgano administrativo del artículo 5.1 del anteproyecto tenga una especial trascendencia por ser de aplicación a todas las Administraciones Públicas, evidencia la necesidad de concretar y mejorar la definición de dicho concepto.

— La formalización de la encomienda de gestión se regula con carácter básico en el artículo 6 del presente anteproyecto, al margen de la regulación de esta figura que se contiene, también con naturaleza básica, en el artículo 7 del anteproyecto de Ley del Procedimiento Administrativo Común. Como ya se ha expuesto en las consideraciones generales del apartado III.A) del presente dictamen, la fragmentación de la disciplina básica atinente a la encomienda de gestión en dos leyes diferentes carece de justificación y, por ello, debería ser unificada, preferentemente en el anteproyecto de Ley del Procedimiento Administrativo Común.

## 2.2. Órganos colegiados

La sección 2ª del mismo capítulo II del título preliminar (artículos 9 a 12) versa sobre los órganos colegiados de la Administración General del Estado, al margen de la regulación básica de estos órganos que se contiene en la sección 2ª del capítulo I del título I del anteproyecto de Ley del Procedimiento Administrativo Común (artículos 11 a 15).

El Tribunal Constitucional, en su Sentencia 50/1999, de 6 de abril, recaída en relación con el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley 30/1992, ya advirtió que la atribución de carácter básico a una regulación de los órganos colegiados tan detallada y minuciosa como la que se contiene en dicha norma vulneraba el orden constitucional de competencias. Por tal razón, la sección 2ª del capítulo II del título preliminar del presente anteproyecto

establece un conjunto de normas de contenido muy prolijo dedicadas exclusivamente a los órganos colegiados de la Administración General del Estado, mientras que la sección 2ª del capítulo I del título I del anteproyecto de Ley de Procedimiento Administrativo Común aborda la regulación básica de tales órganos colegiados. En todo caso, la división de la materia regulada en dos cuerpos legales diferentes, aparte de ser inconsecuente con el pretendido criterio sistemático de separación entre aspectos orgánicos y procedimentales —como ya se ha señalado en las consideraciones generales del apartado III.A) del presente dictamen—, perjudica el tratamiento de conjunto que es conveniente en toda institución jurídica.

Por otra parte, la regulación de los órganos colegiados contenida en la sección 2ª del capítulo II del título preliminar del anteproyecto sometido a consulta es, además de fragmentaria, un tanto desordenada. Así, sería conveniente desplazar la definición de órgano colegiado contenida en el artículo 10.1 al artículo 5 —relativo a los órganos administrativos— o al artículo 9.1, antes de referirse a los órganos colegiados de la Administración General del Estado. En realidad, parece aconsejable reordenar la entera estructura de la sección y anteponer los artículos 10 a 12 al artículo 9, pues la constitución, clasificación, creación, modificación y supresión de órganos colegiados que se regula en aquellos preceptos resultan conceptualmente anteriores al régimen de funcionamiento que se contiene en éste.

Por último, cabe realizar una observación puntual en relación con el artículo 9.3.c) del anteproyecto, que reproduce —con algunas modificaciones— lo establecido en el artículo 24.1.c) de la Ley 30/1992. En concreto, señala aquel precepto que no podrán abstenerse en las votaciones quienes por su cualidad de autoridades o personal al servicio de las Administraciones Públicas tengan la condición de miembros «natos» de órganos colegiados «en virtud del cargo que desempeñan». Las expresiones entrecomilladas han sido añadidas por el artículo 9.3.c) del anteproyecto respecto de lo que se dice en el actual artículo 24.1.c) de la Ley 30/1992. De este modo, el artículo 9.3.c) amplía, desde una perspectiva subjetiva, los miembros de un órgano colegiado que, teniendo la condición de empleados públicos, pueden abstenerse de votar, ya que sólo los miembros natos estarán afectados por la prohibición de no hacerlo. Así las cosas, esta modificación, cuya razón de ser no se ha justificado en la memoria ni se deduce de la documentación obrante en el expediente, excluye de la prohibición de abstención actualmente prevista en el artículo 24.1.c) de la Ley 30/1992 a aquellos funcionarios designados para formar parte de órganos colegiados por motivos distintos al cargo que desempeñan. A juicio del Consejo de Estado, estos funcionarios, por su condición de empleados públicos, también deberían estar constreñidos por la prohibición de abstención, en los términos actualmente vigentes.

### 3. Funcionamiento electrónico del sector público

El capítulo III del título preliminar (artículos 13 a 21) y el capítulo IV del título III (artículos 130 a 133) del anteproyecto se dedican al funcionamiento electrónico de las Administraciones Públicas y las relaciones electrónicas entre ellas: en el primero de tales capítulos se definen la sede electrónica, el portal de internet y los sistemas de identificación de las Administraciones Públicas, y, dentro de éstos, se pone especial atención en la firma electrónica; en el segundo se abordan las principales cuestiones planteadas por la transmisión de datos entre las Administraciones Públicas, en el marco de los denominados Esquema Nacional de Interoperabilidad y Esquema Nacional de Seguridad. Esta regulación se completa con la disposición adicional décima del anteproyecto, dedicada a la Comisión Sectorial de Administración Electrónica.

Este conjunto de normas proceden sustancialmente de la vigente Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, y del Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre, que la desarrolla. Dicha ley fue dictada, en la mayor parte de sus preceptos, al amparo de la competencia estatal básica sobre el régimen jurídico de las Administraciones Públicas prevista en el artículo 149.1.18ª de la Constitución (disposición final primera), en la que también se ampara el presente anteproyecto. No existe, pues, reparo alguno de carácter competencial al contenido de la regulación proyectada en este punto.

Sin embargo, no parece adecuado el criterio sistemático seguido por los Anteproyectos, que ha llevado a que el uso electrónico de medios electrónicos por y ante las Administraciones Públicas se regule ahora de forma separada en ambos cuerpos legales. Como ya se indicó en las consideraciones generales del apartado III.A) del presente dictamen, la división del contenido de la Ley 11/2007 entre aquel y este Anteproyecto produce una dispersión de la materia que, unida a la incorporación de previsiones que por su alcance y naturaleza son más propias de una norma de carácter reglamentario, empece los objetivos de claridad y seguridad jurídica que la reforma se propone. Sería pues aconsejable que la regulación detallada del uso de medios electrónicos se mantuviera en la ley especial que actualmente lo regula, de forma que el presente anteproyecto, al igual que el anteproyecto de Ley del Procedimiento Administrativo Común, únicamente contuviera previsiones de alcance general al respecto, desde las cuales se efectuasen las oportunas remisiones a aquella ley.

En cualquier caso, se sugieren a continuación algunas mejoras puntuales en relación con la regulación del funcionamiento electrónico de las Administraciones Públicas y de las relaciones electrónicas contenida en el capítulo III del título preliminar y el capítulo IV del título III del anteproyecto: — Los artículos 13 y 14 del anteproyecto, ubicados en el capítulo III de su título preliminar,

regulan el portal de internet y la sede electrónica, pero estarían mejor ubicados si se invierte su orden. En efecto, sería conveniente definir primero la «sede electrónica», que es la que da acceso al portal de internet, y delimitar su función, que no se concreta, para en un segundo momento abordar la delimitación conceptual del «portal de internet».

— El artículo 130 del anteproyecto, incluido en el capítulo IV de su título III, debería trasladarse, en razón de su contenido, al título preliminar. Este precepto dispone en su apartado 1 que cada Administración Pública, «de conformidad con lo dispuesto en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal y su normativa de desarrollo», deberá facilitar el acceso de las restantes Administraciones Públicas a los datos relativos a los interesados que obren en su poder, especificando las condiciones que garanticen su seguridad, integridad y disponibilidad.

La ubicación de esta previsión en un capítulo dedicado a las «relaciones electrónicas entre las Administraciones Públicas» podría inducir a interpretar que la cautela relativa al respeto a las limitaciones derivadas de la Ley Orgánica de Protección de Datos de Carácter Personal, especialmente en relación con el acceso a la información por otras Administraciones Públicas, se circunscribe únicamente a la transmisión de datos realizada de forma electrónica, cuando lo cierto es que las disposiciones de la referida ley orgánica son de aplicación a los datos de carácter personal registrados en cualquier soporte físico, que los haga susceptibles de ulterior tratamiento, y a toda modalidad de uso posterior de estos datos por los sectores público y privado, como resulta de su artículo 2.1.

Por esta razón, sería conveniente que la referencia a los límites derivados de la Ley Orgánica de Protección de Datos de Carácter Personal se llevase al título preliminar del anteproyecto. Esta sugerencia ya ha sido realizada por la Agencia España de Protección de Datos y, a juzgar por el cuadro de valoración de las observaciones formuladas por ésta que ha sido elaborado por el Ministerio de Hacienda y de Administraciones y remitido al Consejo de Estado con posterioridad a la entrada del expediente, se tiene la intención de realizar las oportunas modificaciones en la redacción de los artículos 3.2 y 4.2 del anteproyecto, para precisar en el primero de estos preceptos que las relaciones por medios electrónicos entre Administraciones Públicas entre sí y con sus órganos «garantizarán la protección de los datos de carácter personal» y clarificar en el segundo de ellos que las funciones de las Administraciones Públicas de comprobar, verificar, investigar e inspeccionar se ejercerán en el «ámbito de sus competencias y con los límites establecidos en la legislación de protección de datos de carácter personal». El Consejo de Estado coincide en la pertinencia de la modificación propuesta por la Agencia Española de Protección de Datos.

#### 4. Convenios de colaboración

El capítulo IV del título preliminar del anteproyecto (artículos 22 a 27) se dedica a los convenios de colaboración.

En la actualidad, estos convenios se contemplan de forma separada en el artículo 6.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y en el artículo 57 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, recientemente modificado por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local: en el primero se regulan los convenios suscritos entre el Estado y las Comunidades Autónomas; en el segundo se ubican los convenios celebrados por las Entidades Locales con otras Administraciones Públicas.

El anteproyecto de Ley de Régimen Jurídico del Sector Público deroga la previsión contenida en la legislación de régimen local y regula los convenios de colaboración de forma unitaria, cualesquiera que sean las Administraciones (Estatal, Autonómicas o Locales) que los celebren.

La densidad de la norma proyectada es notablemente superior a la de la vigente regulación. A ello contribuye que, dentro del capítulo IV del título preliminar del anteproyecto, se entremezclen disposiciones básicas sobre los convenios de colaboración —la mayor parte de ellas— con otras que son únicamente aplicables a la Administración del Estado —los artículos 22.8, párrafo segundo, 24.h).3º y 25.2—. En todo caso, las normas calificadas de básicas son también más numerosas y prolijas que las actualmente previstas en la Ley 30/1992 y en la Ley 7/1985.

Esta regulación más detallada se justifica por los problemas apuntados en la Moción que fue elevada por el Tribunal de Cuentas a las Cortes Generales, con fecha 30 de noviembre de 2010 (Boletín Oficial del Estado núm. 64, de 15 de marzo de 2013). En ella se proponía «una adecuada definición del marco legal de los convenios de colaboración, así como las medidas que deben adoptarse para una correcta gestión de los fondos que se canalicen por esta vía y para evitar un empleo inadecuado de la figura», que en no pocas ocasiones se ha venido utilizando para articular relaciones jurídicas que, propiamente, deberían canalizarse a través de la legislación de contratos del sector público o la legislación general de subvenciones.

El establecimiento de un régimen jurídico de los convenios de colaboración como el contemplado en el anteproyecto no necesita ampararse en la competencia básica ex artículo 149.1.18ª de la Constitución cuando uno de los firmantes sea la Administración del Estado. Sin embargo, como el capítulo IV del título preliminar del anteproyecto resulta de aplicación, en la mayor parte de sus preceptos, a los convenios suscritos por cualesquiera Adminis-

traciones Públicas, es preciso analizar si la regulación proyectada en este capítulo entra dentro de la referida competencia básica.

De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, uno de los objetivos que el Estado puede perseguir mediante la fijación de bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas ex artículo 149.1.18ª de la Constitución es la satisfacción de «intereses generales superiores a los de las Comunidades Autónomas» (Sentencia 130/2013, de 4 de junio, FJ 6º), entre los cuales tiene sin duda cabida el mejor control del gasto público realizado por todas las Administraciones Públicas a través de los convenios de colaboración.

Además, debe tenerse en cuenta que la actividad convencional no es una mera actividad interna de las Administraciones Públicas, al ser frecuente que tales convenios se suscriban con otras Administraciones o con los propios administrados. El Tribunal Constitucional ha señalado que, dentro del régimen jurídico de las Administraciones Públicas a que alude el artículo 149.1.18ª de la Constitución, el alcance de lo básico será mayor en relación con aquellas cuestiones que «inciden más directamente en su actividad externa, sobre todo cuando afectan a la esfera de derechos e intereses de los administrados» (Sentencia 50/1999, de 6 de abril, FJ 3º), como sucede precisamente en el caso de los convenios de colaboración.

En tales circunstancias, el anteproyecto puede abordar una regulación básica para los convenios de colaboración suscritos por las Comunidades Autónomas y/o por las Entidades Locales radicadas en su territorio en los que el Estado no sea parte. Durante la tramitación del expediente, algunas Comunidades Autónomas han alegado, sin embargo, que el anteproyecto sobrepasaba, por su grado de detalle, las competencias básicas del Estado. El examen del capítulo IV del título preliminar del anteproyecto evidencia que las normas aplicables a los convenios de colaboración celebrados por el Estado son idénticas —salvo en tres preceptos relativos a aspectos orgánicos y procedimentales— a las de los convenios firmados por las Comunidades Autónomas y/o por las Entidades Locales en los que aquél no sea parte. Tal circunstancia, apreciable también en la regulación legal de otras instituciones jurídico-administrativas, no resulta relevante a efectos de determinar si la proyectada regulación de los convenios de colaboración se excede de las competencias básicas del Estado ex artículo 149.1.18ª de la Constitución. Este exceso sólo se producirá cuando la norma estatal básica regule una determinada materia con tal precisión que «prácticamente impida» —como dice la jurisprudencia constitucional— el diseño de políticas públicas por las Comunidades Autónomas a través del correspondiente desarrollo normativo, lo cual no parece que suceda en el anteproyecto sometido a consulta. En términos comparativos, el régimen jurídico básico de los convenios de colaboración es bastante menos prolijo que el de otras instituciones jurídico-administrativas



reguladas por el Estado al amparo de las competencias básicas del artículo 149.1.18ª de la Constitución, como los contratos del sector público o las subvenciones. Precisamente, la necesidad de evitar que las Administraciones Públicas utilicen los convenios de colaboración para articular relaciones típicas de los contratos administrativos o de las subvenciones, eludiendo la normativa aplicable a estas figuras y los controles en ella establecidos, constituye una de las razones determinantes de la regulación básica de los convenios de colaboración.

A la vista de las consideraciones realizadas, el régimen jurídico básico de los convenios de colaboración contenido en el anteproyecto puede considerarse amparado en la competencia estatal básica sobre el régimen jurídico de las Administraciones Públicas del artículo 149.1.18ª de la Constitución, salvo un concreto aspecto, que es el relativo a los convenios entre Comunidades Autónomas. El artículo 23.1.a) del anteproyecto incluye dentro de su ámbito de aplicación los «convenios interadministrativos firmados entre dos o más Administraciones Públicas». La generalidad de los términos con que este precepto está formulado da cabida a los convenios entre Comunidades Autónomas. Sin embargo, el artículo 145.2 de la Constitución reserva la regulación de estos convenios a las normas estatutarias de las Comunidades Autónomas: «Los Estatutos podrán prever —dice este precepto constitucional— los supuestos, requisitos y términos en que las Comunidades Autónomas podrán celebrar convenios entre sí para la gestión y prestación de servicios propios de las mismas, así como el carácter y efectos de la correspondiente comunicación a las Cortes Generales». A la vista de esta previsión, los convenios entre Comunidades Autónomas deben excluirse expresamente de la regulación básica contenida en el anteproyecto.

A las consideraciones que acaban de realizarse sobre la adecuación de la regulación básica de los convenios de colaboración al orden constitucional de competencias, deben añadirse algunas otras observaciones de alcance particular en relación con algunos de sus preceptos:

— Los artículos 22 y 23 del anteproyecto, que regulan respectivamente los requisitos de validez y eficacia de los convenios y la definición y tipos de convenios, estarían mejor organizados si se invierte su orden, dado que la materia regulada en el segundo de estos preceptos es conceptualmente previa a la contemplada en el primero de ellos. Procede pues anteponer el artículo 23 al artículo 22, de manera que primero se concrete la definición y los tipos de convenios y a continuación se establezcan los requisitos para su validez y eficacia.

— El artículo 22.9 del anteproyecto debería ser reformulado. Este precepto establece que «las encomiendas de gestión y los acuerdos de terminación convencional a los que se refiere la Ley del Procedimiento Administrativo Co-

mún de las Administraciones Públicas, que se formalicen mediante un convenio, se regirán por lo dispuesto en esa Ley». La regulación proyectada parece traer causa del contenido de la moción remitida por el Tribunal de Cuentas a las Cortes Generales con fecha 30 de noviembre de 2010, en la que, con ocasión del análisis de la repercusión económico-financiera de la actividad convencional de la Administración, se puso de relieve la importancia de distinguir entre los convenios de colaboración y otro tipo de acuerdos, como aquellos en cuya virtud una Administración encarga a otra la realización de una determinada actividad —encomienda de gestión— o se pacta la finalización de un procedimiento administrativo —convenio transaccional—. Sin embargo, la redacción del precepto en cuestión no es afortunada; en primer lugar, porque da a entender que no todas las encomiendas de gestión y acuerdos de terminación convencional se formalizan mediante convenio, cuando, en realidad, éste siempre existe en tales casos, y, en segundo término, porque, en lugar de remitir la regulación de las encomiendas de gestión y los acuerdos de terminación convencional a lo dispuesto en la Ley del Procedimiento Administrativo Común, debería exceptuar a tales figuras de la aplicación del régimen de los convenios de colaboración contenido en la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público. De este modo, el artículo 22.9 quedaría formulado de forma más precisa en los siguientes o similares términos: «Las normas del presente capítulo no serán de aplicación a las encomiendas de gestión y los acuerdos de terminación convencional de los procedimientos administrativos».

— El artículo 24 del anteproyecto versa sobre el contenido de los convenios, que se disciplina con más detalle que en la regulación actual. Merece particular atención su apartado h), relativo al plazo de vigencia, que, tras constreñir inicialmente la duración de todos los convenios a un plazo máximo de cuatro años, permite su prórroga hasta cuatro años más, y finalmente, aunque con carácter excepcional, contempla la posibilidad de sostener su vigencia hasta un total de cincuenta años. Sería conveniente reconsiderar la redacción prevista y establecer un margen temporal alternativo más equilibrado.

— El artículo 27.2.a) del anteproyecto prevé, como uno de los efectos de la resolución de los convenios de los que se deriven compromisos financieros, el reintegro del exceso de los fondos que una parte hubiera podido obtener del resto para financiar la ejecución de una actuación concreta. Además de disponer el reintegro de las cantidades referidas en el plazo de un mes desde que se hubiera aprobado la liquidación, el citado precepto establece que también deberá abonarse, «en el mismo plazo de un mes, 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». Esta redacción precisa

de una mayor concreción en lo referente al dies a quo para el cómputo del interés de demora, que, de otro modo, se entiende debe ser el de aportación de los fondos.

— El artículo 27.3 del anteproyecto previene que si existieran actuaciones en curso cuando concurra cualquiera de las causas de resolución del convenio, las partes podrán acordar la continuación o finalización de las mismas «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 24». Sin embargo el artículo 24.f) no contempla distinción alguna entre comisión de seguimiento, vigilancia y control del convenio y responsable del mecanismo, ni hace referencia a este último, razones por las que se sugiere modificar su redacción.

— Por último, la disposición adicional novena del anteproyecto establece en su apartado 1 que todos los convenios vigentes a la fecha de entrada en vigor de la Ley deberán adaptarse a lo en ella dispuesto en el plazo de tres años, salvo en lo concerniente al plazo de vigencia del convenio, ya que, en este concreto aspecto, «la adaptación será automática (...) por aplicación directa de las reglas previstas en el artículo 24 para los convenios que no tuvieran determinado un plazo de vigencia o, existiendo plazo de vigencia, tuvieran establecida una prórroga tácita por tiempo indefinido en el momento de la entrada en vigor de esta Ley». Dado que el artículo 24 establece una duración máxima de cuatro años (apartado h.1º), prorrogable por cuatro años adicionales (apartado h.2º) e incluso por un periodo superior sin exceder de los cincuenta (apartado h.3º), sería conveniente concretar cuál de las tres reglas es la que resulta de aplicación automática y cómo debe computarse dicho plazo —si desde la firma del convenio o desde la entrada en vigor de la Ley—.

## B) La Administración General del Estado

El título I del anteproyecto de Ley de Régimen Jurídico del Sector Público incorpora a su contenido la práctica totalidad de los preceptos que integran la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, que derogó la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de 1957, adaptando las estructuras administrativas del Estado a los principios consagrados en el artículo 103 de la Constitución y, en especial, al de descentralización que informa el Estado de las Autonomías.

Esta tarea fue iniciada por la Ley 10/1983, de 16 de agosto, de Organización de la Administración Central del Estado, y por la Ley 17/1983, de 16 de noviembre, sobre Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas, y culminada por la vigente Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.

El título I del anteproyecto ahora sometido a consulta regula, a lo largo de cinco capítulos, la organización de la Administración General del Estado sin apenas novedad respecto de la estructura prevista en la regulación actualmente vigente, aunque con un mayor grado de desarrollo normativo en algunos aspectos: en concreto, se establecen algunas disposiciones generales sobre la organización administrativa de la Administración General del Estado (capítulo I), se regulan los órganos centrales (capítulo II y III) y territoriales (capítulo IV), y se realiza una somera referencia a la Administración General del Estado en el exterior, con remisión expresa a lo dispuesto en la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado (capítulo V). A continuación se realizan algunas consideraciones acerca de la organización administrativa (1), los órganos centrales (2) y la organización territorial (3) de la Administración General del Estado.

## **1. Organización administrativa de la Administración General del Estado**

El capítulo I del título I del Anteproyecto (artículos 29 a 31) contiene una serie de previsiones que definen a grandes rasgos la organización administrativa de la Administración General del Estado y que son idénticas a las contenidas en los artículos 3, 6 y 7 de la Ley 6/1997.

La más importante de ellas es la distinción entre órganos superiores (Ministros y Secretarios de Estado) y directivos (Subsecretarios, Secretarios Generales, Secretarios Generales Técnicos y Directores Generales; en la organización periférica, Delegados y Subdelegados del Gobierno), que se mantiene en los mismos términos que en el ordenamiento vigente.

La regulación de este capítulo acusa, sin embargo, cierto desorden y heterogeneidad, en el mismo grado en que se aprecia en la vigente Ley 6/1997. Debería aprovecharse la ocasión para trazar una clara distinción entre la organización central, territorial y exterior de la Administración General del Estado que, junto a la ya señalada entre órganos superiores y directivos, sirviera de preámbulo introductorio para el resto de la regulación proyectada.

## **2. Órganos centrales de la Administración General del Estado**

La estructura interna de los Ministerios y los servicios comunes a los mismos se regulan en los capítulos II (artículos 32 a 42) y III (artículo 43) del anteproyecto, que reproducen y desarrollan lo dispuesto en los artículos 8 a 20 de la Ley 6/1997. Ambos capítulos, en cuanto referidos a los Ministerios, podrían refundirse en uno solo.

La gran similitud entre el estatuto de los órganos ministeriales contenido en el anteproyecto y el actualmente previsto en la Ley 6/1997, de 14 de abril,

no impide observar la existencia de algunos cambios que, en términos generales, merecen un juicio crítico:

a) Por una parte, se ha incrementado, o completado con previsiones procedentes de otras normas, el número de competencias que se atribuye a cada uno de los órganos ministeriales, con una exhaustividad y detalle propios de una ley de la naturaleza y alcance que tiene la sometida a consulta.

Como señalaba la exposición de motivos de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957, no corresponde a una norma de estas características «enumerar una por una todas las facultades que incumben a los altos órganos del Estado; de un lado, porque la enumeración que así se hiciera correría el riesgo de ser incompleta y, desde luego, rápidamente desbordada por las nuevas competencias que se atribuyan a aquellas autoridades por disposiciones posteriores a la presente; de otro, porque se estima que la configuración jurídica de los citados órganos del Estado no requiere una lista exhaustiva de sus competencias, sino tan sólo la enumeración de las que por su trascendencia jurídica y administrativa parece conveniente reunir en un solo texto legal; basta con que una cláusula general haga referencia a cuantas facultades se les confieran a dichos órganos por disposiciones específicas».

El anteproyecto se aparta de este acertado criterio selectivo y, con una deficiente técnica normativa, trae a su seno larguísimas enumeraciones de competencias —así, particularmente, en el caso de los Ministros (artículo 36), Secretarios de Estado (artículos 37.2) y Subsecretarios (artículo 38.1)— que ofrecen una imagen marcadamente reglamentista de la norma proyectada, más destinada a convertirse en un prontuario de competencias que a regular los aspectos esenciales del perfil de los órganos ministeriales.

Esta desaconsejable metodología se combina con la omisión, en el concreto caso de los Ministros, de una de sus competencias más características, como es la potestad reglamentaria, actualmente contemplada en el artículo 12 de la Ley 6/1997, y no mencionada, sin embargo, en el artículo 36 del anteproyecto. La razón de ser de esta omisión pudiera ser el deseo de que la potestad reglamentaria figure únicamente contemplada, como una de las competencias de los Ministros, en el artículo 4.1.b) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, por ser ésta una función inherente a su condición de miembros del Poder Ejecutivo, de acuerdo con el artículo 97 de la Constitución. Tal justificación no es suficiente, a juicio del Consejo de Estado, para que se prescinda de la potestad reglamentaria en la enumeración de las competencias propias de los Ministros contenida en el presente anteproyecto, sin que su cita en ambos cuerpos legales pueda considerarse una reiteración innecesaria.

b) Por otra parte, se produce un reforzamiento de la figura de los Subsecretarios. En tal sentido, el anteproyecto precisa de forma expresa que los

Subsecretarios no pueden depender jerárquicamente sino del Ministro (artículo 35.1), incrementa sus competencias (artículo 38) y permite que de ellos dependan determinadas Subdirecciones Generales (artículo 42.2). El reforzamiento de esta figura nada tiene de particular, sin perjuicio de las consideraciones que, en términos de técnica normativa, suscita el haz de competencias atribuido a los Subsecretarios.

Una enumeración detallada de estas competencias ya se contiene en el artículo 15 de la vigente Ley 6/1997. El anteproyecto amplía esta lista en línea con lo ya observado en relación con otros órganos ministeriales, mereciendo tal circunstancia la misma valoración que ya se ha emitido con anterioridad. Además, la regulación proyectada habilita al Subsecretario del Ministerio de la Presidencia para el ejercicio de las competencias propias de los servicios comunes de los Departamentos en relación con el área de la Presidencia del Gobierno (artículo 38.2), que actualmente tiene atribuidas en virtud de lo dispuesto en el Real Decreto 83/2012, de 13 de enero, por el que se reestructura la Presidencia del Gobierno (disposición adicional primera). A juicio del Consejo de Estado, el instrumento adecuado para la determinación en detalle de las competencias de los órganos directivos de los diferentes Ministerios son los reglamentos a través de los cuales el Gobierno desarrolla su estructura orgánica. Esta delimitación de competencias no debe realizarse mediante ley, pues, en tal caso, las competencias quedarían congeladas en dicho rango normativo y serían indisponibles para el Gobierno, que no podrían, a través de los mencionados reglamentos, modificar tal atribución. Debe por ello suprimirse el artículo 38.2 del anteproyecto.

### **3. Organización territorial de la Administración General del Estado**

El capítulo IV del título I del anteproyecto (artículos 44 a 54) regula la organización territorial de la Administración General del Estado en términos muy similares a los previstos en los artículos 22 y siguientes de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.

Una de las principales novedades introducidas por esta ley fue la redefinición de la Administración periférica del Estado, que era una cuestión pendiente desde la aprobación de la Constitución. Ya el artículo 22 de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, contempló el compromiso de reestructurar la Administración del Estado «como consecuencia de la reordenación de competencias y servicios que resulten del proceso autonómico». En lo concerniente a la organización periférica del Estado y aunque se dictó por esas mismas fechas la Ley 17/1983, de 16 de noviembre, sobre Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas, hubo que esperar a la Ley 6/1997, de 14 de abril, para una reforma de mayor calado: «tras más de diecisiete años de andadura

constitucional —señalaba la exposición de motivos de esta Ley— nos encontramos con que todavía no se ha ajustado la estructura administrativa de la Administración periférica del Estado al modelo autonómico. Por ello, resulta conveniente introducir en esta Ley el objetivo de la Administración única o común de forma que el protagonismo administrativo en el territorio autonómico lo tenga la administración autonómica. Esta adaptación de la actual Administración periférica a las exigencias del Estado autonómico debe permitir eliminar posibles duplicidades y conseguir una mejora en la calidad de los servicios que la Administración presta a los ciudadanos. De manera especial, y para hacer más efectiva esta simplificación de la Administración periférica del Estado, no se considera adecuada —decía la exposición— la actual existencia de la figura de los Gobernadores Civiles y, en consecuencia, esta Ley la suprime y crea la de los Subdelegados del Gobierno, que dependen orgánicamente de los Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas que, a la vez, son los responsables de su nombramiento entre funcionarios de carrera».

En la actualidad, como es bien conocido, hay en cada provincia un Subdelegado del Gobierno, bajo la inmediata dependencia del Delegado del Gobierno en la respectiva Comunidad Autónoma. Asimismo, existe la figura de los Directores Insulares de la Administración General del Estado, bajo la dependencia jerárquica del Delegado del Gobierno en la Comunidad Autónoma o del Subdelegado del Gobierno en la provincia, que ejercen en su ámbito territorial las competencias atribuidas a los Subdelegados del Gobierno en las provincias.

El anteproyecto conserva los pilares básicos de la organización periférica de la Administración del Estado diseñados por la Ley 6/1997, aunque reduce su dimensión al suprimir los Directores Insulares de la Administración General del Estado y sustituirlos por los ahora llamados Servicios Insulares (artículo 45).

Al margen de esta supresión, que es el principal cambio introducido por el anteproyecto, existen otros de menor importancia: la exposición de motivos destaca el reforzamiento del papel político e institucional de los Delegados del Gobierno, que —según dice— se refleja en su consideración de órganos directivos (artículo 47.3), aunque, en realidad, ya tienen ese tratamiento en la Ley 6/1997 (artículo 6.3); se amplía y sistematiza el listado de competencias de los Delegados y Subdelegados del Gobierno, con la misma pretensión de complitud apreciada en relación con los órganos ministeriales (artículos 48 y 50); se crea la Secretaría General de las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno, como órgano encargado de la llevanza de los servicios comunes (artículo 51.1); y se legaliza la Comisión Interministerial de Coordinación de la Administración Periférica del Estado, contemplada hasta ahora en el Real De-

creto 119/2003, de 31 de enero, cuyas atribuciones, composición y funcionamiento se remite a una disposición reglamentaria posterior (artículo 53).

El contenido de la regulación proyectada suscita algunas observaciones en diversos puntos:

a) En primer lugar, cabría replantearse la supresión de las Direcciones Insulares de la Administración General del Estado y la proyectada sustitución de éstos por Servicios Insulares.

El artículo 45 del anteproyecto dispone que, «en aquellas islas o agrupaciones de islas que no sean sede de la Delegación o Subdelegación del Gobierno, podrá crearse, mediante Real Decreto, un Servicio Insular bajo la inmediata dependencia del Secretario General de la Delegación o Subdelegación del Gobierno en las provincias donde dicho cargo exista». El carácter eventual que se otorga a estos Servicios Insulares, unido a que la disposición adicional tercera establece que, a partir de la entrada en vigor de la Ley, las competencias que tuvieran atribuidas los Directores Insulares pasarán a ejercerse por el Delegado o Subdelegado del Gobierno correspondiente, supondrá que los representantes de la Administración del Estado desaparezcan de tales islas o que, cuando existan, no tengan la misma relevancia institucional que los actuales Directores Insulares.

La configuración de los Servicios Insulares como un nivel de la organización periférica de la Administración General del Estado de existencia eventual pone de manifiesto un desapego respecto del hecho insular y de sus consecuencias para la población que habita en tales territorios. Precisamente, debe recordarse que la insularidad ha determinado que las dos Comunidades Autónomas en que tal circunstancia está presente carezcan de una organización provincial en el sentido común o general, asumiendo los Consejos Insulares, en el caso de las Islas Baleares, y los Cabildos Insulares, en el caso de las Islas Canarias, las competencias y funciones propias de las Diputaciones Provinciales. Esta especial organización territorial de las Comunidades Autónomas archipelágicas, lejos de ser caprichosa, responde a las dificultades derivadas del hecho insular y de la necesaria inmediatez física que en ocasiones exige la mejor gestión de los intereses generales a los que la Administración Pública sirve.

Estas mismas razones deben ser tenidas en cuenta para la correcta ordenación de la organización periférica de la Administración General del Estado, máxime teniendo en cuenta que, en ausencia de un representante de ésta en las islas menores, podrían plantearse algunos inconvenientes en relación con la protección del libre ejercicio de los derechos y libertades y la garantía de la seguridad ciudadana que corresponde a los Delegados del Gobierno (artículo 48.3).



Por tales circunstancias y por la inexistencia de razones acreditadas en la memoria que justifiquen la oportunidad de la eventual desaparición de los representantes de la Administración General del Estado en las islas menores, parece más acorde con el hecho insular que se mantenga la figura de la Dirección Insular —o del Servicio Insular si se prefiere— como un escalón permanente de la organización territorial de la Administración General del Estado.

b) En otro orden de cosas, se aprecia una contradicción interna del anteproyecto en la determinación de la adscripción orgánica de los Delegados del Gobierno. El artículo 44.3 dispone que «las Delegaciones del Gobierno están adscritas orgánicamente al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas», mientras que el artículo 47.3 establece que «los Delegados del Gobierno son órganos directivos (...) que dependen orgánicamente del Presidente del Gobierno y funcionalmente del Ministerio competente por razón de la materia». Esta contradicción se extiende al artículo 51.1, en el que se prevé que «la estructura de las Delegaciones del Gobierno (...) se fijará por Real Decreto del Consejo de Ministros a propuesta del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, en razón de la dependencia orgánica de las Delegaciones del Gobierno». Debe, pues, aclararse si las Delegaciones del Gobierno se adscriben al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas o a la Presidencia del Gobierno.

c) Por último, se observa que el ejercicio de la potestad expropiatoria se atribuye en el anteproyecto indistintamente a los Delegados del Gobierno (artículo 47.2) y a los Subdelegados del Gobierno (artículo 50.b), alterando el criterio establecido por la vigente Ley 6/1997.

La Ley de Expropiación Forzosa de 1954 atribuye la competencia expropiatoria a las Administraciones territoriales y, dentro de la Administración del Estado, a los Gobernadores Civiles, pero la Ley 6/1997, al suprimir éstos, no se la otorgó a los Subdelegados del Gobierno que les sustituyeron sino a los Delegados del Gobierno (artículo 23.7), como representantes del Gobierno de la Nación en el territorio de la respectiva Comunidad Autónoma y en razón de la importancia de dicha potestad.

El anteproyecto modifica esta regla confiriendo competencia expropiatoria a ambos, pero sin que resulte clara la razón de este cambio ni, lo que es más importante, se deslinden los supuestos en que unos y otros podrán ejercerla, lo cual podría ocasionar controversias en su aplicación. Salvo que existan razones que aconsejen el reparto de la potestad expropiatoria entre los Subdelegados y los Delegados del Gobierno, sería preferible que la potestad expropiatoria del Estado siguiera concentrada en manos de un solo órgano —o uno u otro—, sin perjuicio de la desconcentración de funciones que éste pudiera efectuar.

## C) Sector públic institucional

El título II del anteproyecto de Ley de Régimen Jurídico del Sector Público regula el sector público institucional, entroncando con el esquema tradicional del derecho administrativo español en la materia, aunque con algunas novedades de relieve respecto de la normativa vigente que aconsejan su análisis y valoración detenida. A continuación se examinan los antecedentes y situación actual de la Administración institucional (1) y las notas distintivas de la regulación proyectada (2), para, seguidamente, exponer los aspectos más relevantes del anteproyecto en este ámbito así en general como en relación con cada uno de los entes del sector público institucional estatal (3 a 11).

### 1. Antecedentes y situación actual

La denominación de «Administración institucional» se ha aplicado tradicionalmente en el ordenamiento español al conjunto de entes creados por las Administraciones territoriales para el desempeño de determinadas actividades en régimen de descentralización funcional o sujeción al derecho privado, en el marco de un proceso de modulación de las reglas clásicas del derecho administrativo o de huida del mismo que se inicia a principios del siglo XX y se intensifica a mediados del mismo con un doble propósito: encontrar formas de gestión más flexibles de las actividades administrativas, frente a la estricta centralización de los servicios hasta entonces imperante; y canalizar la intervención de los poderes públicos en la economía, que se hizo necesaria —no sólo en España— con fines de reconstrucción nacional tras los conflictos bélicos de la época y, también, al calor de políticas públicas de marcado carácter intervencionista.

La primera regulación decidida de este fenómeno se acometió con la Ley de Régimen de las Entidades Estatales Autónomas de 26 de diciembre de 1958, que, con las modulaciones posteriormente introducidas por la legislación presupuestaria, estuvo vigente durante casi cuarenta años, hasta su derogación por la actual Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado. Estas leyes establecen, en una línea de sustancial continuidad, las categorías o tipos generales de entes integrantes de la Administración institucional del Estado, así como el régimen jurídico de cada uno de ellos.

En tal sentido, la Ley de Régimen de Entidades Estatales Autónomas de 26 de diciembre de 1958 distinguió entre organismos autónomos y empresas nacionales.

Los «organismos autónomos» se definieron como «entidades de derecho público creadas por la Ley, con personalidad jurídica y patrimonio propios, independientes de los del Estado, a quienes se encomienda expresamente en

régimen de descentralización la organización y administración de algún servicio público y de los fondos adscritos al mismo, el cumplimiento de actividades económicas al servicio de fines diversos y la administración de determinados bienes del Estado, ya sean patrimoniales o de dominio público» (artículo 2). Con independencia de que desempeñaran actividades administrativas o económicas, estos organismos autónomos estaban sometidos —tal y como se explicaba en la exposición de motivos de la ley— a un «régimen de derecho administrativo», sin más especialidades que las rigurosamente determinadas por la ley y que no eran sino las necesarias para adaptar y trasladar a ellos, con las debidas peculiaridades, la legislación propia de la entonces Administración Central del Estado.

Las «empresas nacionales», por su parte, eran «aquellas creadas por el Estado, directamente o a través de organismos autónomos, para la realización de actividades industriales, mercantiles, de transportes u otras análogas de naturaleza y finalidades predominantemente económicas» (artículo 4). Estas empresas nacionales debían constituirse con mayoría de capital del Estado, en forma de sociedad anónima, y se sometían al derecho privado (artículos 91 y 92), salvo en algunos aspectos fundamentalmente relativos a su control económico y financiero. Como explicación de la radical novedad de esta figura, la exposición de motivos de la Ley señalaba que «estas empresas con actuación inmediata frente al mercado» requerían de «una libertad de movimientos difícilmente conciliable con las normas más formalistas del derecho administrativo».

Tres décadas después, la Ley 11/1977, de 4 de enero, General Presupuestaria, realizó modificaciones conceptuales de importancia en el régimen de las entidades estatales autónomas. Junto a los organismos autónomos, esta ley introdujo la figura de las «sociedades estatales», distinguiendo, dentro de éstas, entre «las sociedades mercantiles en cuyo capital sea mayoritaria la participación del Estado o de sus organismos autónomos» (artículo 6.a) y «las entidades de derecho público con personalidad jurídica que por Ley hayan de ajustar su actividades al ordenamiento jurídico privado» (artículo 6.b).

Como puede apreciarse, las sociedades estatales del artículo 6.a) eran entes constituidos en forma jurídico-privada —en concreto, sociedades mercantiles— que se correspondían conceptualmente con las empresas nacionales de la Ley de Entidades Estatales Autónomas de 1958. En cambio, las sociedades estatales del artículo 6.b) nada tenían que ver con tales empresas nacionales: a pesar de que también se les aplicaba el nombre de sociedades estatales, no eran sociedades mercantiles sino entes de naturaleza pública como los organismos autónomos, aunque, a diferencia de éstos, se sometían en su actividad externa al derecho privado.

De este modo, tras la aprobación de la Ley General Presupuestaria de 1977, existían tres tipos de entes institucionales dentro de la Administración del Estado: dos de naturaleza jurídico-pública (los organismos autónomos, que se regían por el derecho administrativo, y las sociedades estatales del artículo 6.1.b), que se sometían al derecho privado) y uno de naturaleza jurídico-privada (las sociedades estatales del artículo 6.1.a), que se sujetaban al ordenamiento privado).

Este nuevo esquema de la Ley General Presupuestaria de 1977 se transpuso al de la Ley de Entidades Estatales Autónomas de 1958 y sería finalmente recogido por la vigente Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado. En esta ley se distingue, con carácter general, entre «organismos públicos» (artículos 41 a 65) y «sociedades mercantiles» (disposición adicional duodécima).

Dentro de los «organismos públicos» se incluyeron, en su redacción original, dos modelos básicos: los «organismos autónomos», que realizan actividades fundamentalmente administrativas y se someten plenamente al derecho público; y las «entidades públicas empresariales», que desempeñan actividades de prestación de servicios o producción de bienes susceptibles de contraprestación económica y se someten como regla general al derecho privado, sin perjuicio de que el derecho público les resulte de aplicación en el ejercicio de sus potestades públicas y en determinados aspectos de su funcionamiento (presupuestario, contable, control financiero, patrimonial, y contratación).

Las «sociedades mercantiles», por su parte, son entes constituidos, con mayoría de capital público, en forma jurídico-privada, y, en consecuencia, no pueden ejercer potestades públicas y se rigen íntegramente por el derecho privado, salvo en los aspectos en que les resulte de aplicación la normativa presupuestaria, contable, patrimonial, de control financiero y contratación.

Este esquema originario de la Ley 6/1997, de 14 de abril, fue modificado, en lo que a los organismos públicos se refiere, por la Ley 28/2006, de 28 de julio, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos, que incluyó una nueva categoría de organismo público, la de «agencia estatal», que se vino a sumar a las ya existentes de «organismo autónomo» y «entidad pública empresarial» con el propósito de superar —dice su exposición de motivos— «las rigideces que presentan los actuales modelos de gestión y la escasa autonomía con que cuentan los organismos públicos». Más concretamente, con la introducción de la figura de las agencias estatales se quiso potenciar la «gestión por objetivos» y fortalecer los «mecanismos de responsabilización por objetivos en la gestión pública»: en tal sentido, la configuración de la agencia estatal «como una organización dotada de una capacidad de decisión sobre los recursos asignados y de un nivel de autonomía en su funcionamiento» eran —según la referida exposición— «las premisas nece-

sarias para que se le pueda exigir una responsabilidad efectiva sobre el cumplimiento de los objetivos que tiene encomendados». En todo caso, estas agencias estatales no se concibieron, sin más, como un nuevo tipo de organismo público, sino como «la fórmula organizativa —señalaba la propia exposición— hacia la que, progresivamente, se van a reconducir aquellos organismos públicos existentes en la actualidad, cuya actividad y funciones se ajusten al concepto de agencia estatal y se estime oportuno y más eficaz su transformación en este tipo de organismo público». De este modo, tras la entrada en vigor de esta ley, la agencia estatal sería —de acuerdo con la misma exposición— «el tipo de organismo público que, con carácter general, se cree por la Administración General del Estado, para dar respuesta a sus necesidades de descentralización funcional, si bien, excepcionalmente —se dijo—, subsistirán los restantes tipos de órganos», es decir, los organismos autónomos y las entidades públicas empresariales.

En la actualidad, por tanto, existen tres tipos de organismos públicos: los organismos autónomos, las entidades públicas empresariales y las agencias estatales. Al margen de esta clasificación tripartita, la Ley 6/1997 presta atención singular en sus disposiciones adicionales a toda una serie de organismos públicos que, por sus peculiaridades, no se consideran susceptibles de inclusión en ninguna de las categorías mencionadas y que, por ello, han mantenido su régimen jurídico singular: entre ellos destacan, por su importancia, aquellos entes que la doctrina científica ha venido agrupando bajo la genérica denominación de «Administraciones independientes», los cuales se rigen por su legislación específica y, supletoriamente, por la Ley 6/1997, (disposición adicional décima), salvo en el caso del Banco de España, a quien no resulta de aplicación la LOFAGE y que, por tanto, se encuentra sometido en exclusiva a su legislación específica (disposición adicional octava).

La regulación de la Ley 6/1997, en los términos en que ha sido expuesta, no tiene carácter básico y, en consecuencia, es únicamente aplicable a la Administración del Estado. Las Comunidades Autónomas, por su parte, han aprobado sus propias normas en la materia siguiendo esquemas similares a los de la Ley 6/1997. A las Entidades Locales, en fin, les resultan de aplicación los artículos 85 bis y ter de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, que contemplan tres categorías de entes institucionales: organismos autónomos, entidades públicas empresariales y sociedades mercantiles.

## **2. Notas distintivas de la regulación proyectada**

La regulación del sector público institucional contenida en el título II del Anteproyecto (artículos 56 a 114) es aplicable, en su mayor parte, a la Administración del Estado.

Pese a la rúbrica genérica de este título («Organización y funcionamiento el sector público institucional»), su contenido no tiene carácter básico, salvo el capítulo I, en el que se enuncian los principios de actuación del sector público institucional y la obligación de inscripción en el Inventario de Entidades del Sector Público Estatal, Autonómico y Local (artículos 56 a 58), el capítulo V, en el que se regulan los consorcios (artículos 93 a 102), y los artículos 104 y 109 del capítulo VI, que establecen el régimen de adscripción de las fundaciones y el protectorado de éstas. Por tanto, sólo quince de los cincuenta y nueve artículos que componen el título II del anteproyecto ostentan carácter básico.

La inclusión de normas básicas en un título dedicado fundamentalmente a regular el sector público institucional del Estado no se compadece con la coherencia y claridad que deberían presidir la regulación proyectada, máxime cuando la identificación de los preceptos de carácter básico se realiza en una disposición final cuarta que adolece de serios defectos en su configuración técnico-jurídica, en los términos ya señalados en el apartado III.C) del presente dictamen.

Por otra parte, el contenido del título II del anteproyecto no comporta tanto una verdadera reforma del esquema organizativo de la Administración institucional del Estado como un retorno al existente en la redacción originaria de la Ley 6/1997, de 14 de abril, que deriva, a su vez, de los cambios introducidos por la Ley General Presupuestaria de 1977 en el diseñado por la Ley de Entidades Estatales Autónomas de 1958. En tal sentido, el anteproyecto suprime las agencias estatales creadas por la Ley 28/2006, de 28 de julio, como categoría general de organismo público, y vuelve a la distinción entre «organismos autónomos» y «entidades públicas empresariales», a la que se incorporan ahora las «autoridades administrativas independientes» actualmente contempladas en la disposición adicional décima de la Ley de 6/1997.

Desde un punto de vista institucional, la supresión de las agencias estatales es la principal novedad introducida por el título II del anteproyecto dentro de la Administración institucional del Estado. Con esta excepción, la regulación proyectada se caracteriza por proceder a una sistematización de una serie de entes institucionales ya existentes en el ordenamiento español (organismos públicos vinculados o dependientes de la Administración General del Estado —organismos autónomos, entidades públicas empresariales, autoridades administrativas independientes—; sociedades mercantiles; consorcios; fundaciones; fondos sin personalidad jurídica; y universidades públicas no transferidas), así como a un mayor desarrollo normativo de su régimen jurídico que, en no pocas ocasiones, desciende a aspectos que son impropios de una norma con rango de ley y alcance general.

Los entes integrantes del sector público estatal mencionados en el anteproyecto ya se encuentran, por tanto, contemplados en la Ley 6/1997y en otras leyes singulares. La norma proyectada incorpora ahora todas estas figuras en un solo cuerpo legal, determinando su régimen jurídico así en general (capítulo I) como en relación a cada una de ellas (capítulo III —organismos públicos—, capítulo IV —sociedades mercantiles— capítulo V —consorcios—, capítulo VI —fundaciones—, capítulo VII— fondos carentes de personalidad jurídica—, y universidades públicas no transferidas —artículo 59.3—).

### **3. Principios generales de actuación del sector público institucional estatal, autonómico y local**

El capítulo I del título II del anteproyecto regula, con carácter básico, los principios generales de actuación de los entes del sector público institucional estatal, autonómico y local.

En concreto, el proyectado artículo 56 prevé en su apartado 1 que los entes del sector público institucional estarán sometidos en su actuación a los principios de «legalidad», «eficiencia», «estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera» y «transparencia en su gestión», mientras que en su apartado 2 dispone que «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».

El establecimiento de unos principios generales de actuación para los entes institucionales de todas las Administraciones Públicas en el referido artículo 56 del anteproyecto entra, en principio, dentro de las competencias del Estado ex artículo 149.1.18ª de la Constitución.

No obstante, algunas Comunidades Autónomas han señalado que el título competencial sobre las «bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas» contemplado en dicho precepto constitucional no ampara la obligación, impuesta por el apartado 2 del artículo 56, de que todas las Administraciones Públicas establezcan un sistema de supervisión continua sobre sus entidades institucionales dependientes.

En realidad, este sistema se orienta —como resulta del propio contenido de la regulación proyectada— al cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera contenidos en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, en desarrollo del artículo 135 de la Constitución. La competencia del Estado en la materia se fundamenta, según han señalado tanto el Tribunal Constitucional (Sentencia 157/2011, de 18 de octubre) como este Consejo de Estado (Dictamen 164/2012, de 1 de marzo), en dicho precepto constitucional, y no debe buscarse ni en el artículo 149.1.13ª ni en el artículo 149.1.14ª de la Constitución mencionados por el anteproyecto.

De este modo, las competencias básicas ex artículo 149.1.18ª de la Constitución se están ejerciendo, en este caso, al servicio de los principios de sostenibilidad financiera y estabilidad presupuestaria establecidos en el artículo 135 de la Constitución, y, por ello, la regulación proyectada no suscita reparo desde el punto de vista de la distribución constitucional de competencias.

#### **4. Inventario de Entidades del Sector Público Estatal, Autonómico y Local**

El capítulo I del título II del anteproyecto crea el Inventario de Entidades del Sector Público Estatal, Autonómico y Local, que se regula en sus artículos 57 y 58.

El proyectado artículo 57 configura el Inventario de Entidades del Sector Público Estatal, Autonómico y Local como «un registro público administrativo», gestionado por la Intervención General de la Administración del Estado, que «garantiza la información pública y la ordenación de todas las entidades integrantes del sector público institucional» (apartado 1); en el mismo se «contendrá, al menos, información actualizada sobre la naturaleza jurídica, finalidad, fuentes de financiación, estructura de dominio, en su caso, la condición de medio propio, regímenes de contabilidad, presupuestario y de control, así como la clasificación en términos de contabilidad nacional de cada una de las entidades integrantes del sector público institucional» (apartado 2).

El Inventario de Entidades del Sector Público Estatal, Autonómico y Local es, según resulta de los términos literales del anteproyecto, un registro de naturaleza informativa.

Dado que el Inventario se limita a cumplir funciones de información, su creación se encuentra amparada en la competencia del Estado sobre las «bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas» ex artículo 149.1.18ª de la Constitución. El Tribunal Constitucional ha admitido que este título competencial «proporciona respaldo suficiente al legislador estatal para la imposición, con carácter materialmente básico, de un deber de información», en aras de «asegurar los principios de coordinación y eficacia en la actuación de las Administraciones Públicas, conforme al artículo 103.1 de la Constitución» (Sentencia 61/1997, de 20 de marzo, FJ 26º.a, entre otras). Por tanto, es constitucionalmente lícito que el Estado imponga con carácter básico a todas las Administraciones Públicas el deber de inscripción en el Inventario, a los solos efectos informativos, de los entes institucionales que vayan creándose.

Sin embargo, durante la tramitación del expediente se ha alegado que el artículo 58.2.c) del anteproyecto, al disponer que «la aportación de la certificación de la inscripción en el Inventario» será necesaria para «la asignación del Número de Identificación Fiscal definitivo y de la letra identificativa que



corresponda a la entidad», vulnera las competencias de autoorganización de las Comunidades Autónomas. Dado que el NIF es un requisito imprescindible para la entrada en funcionamiento de los entes institucionales, la exigencia de inscripción en el Inventario como condición previa para la asignación de dicho número vendría a constituir —dicen tales Comunidades— una suerte de control en el proceso de creación de aquellos entes.

La competencia básica del Estado sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas ex artículo 149.1.18ª de la Constitución no alcanza —según el Tribunal Constitucional— a las decisiones de creación, modificación y supresión de los órganos y entes administrativos por parte de las Comunidades Autónomas: éstas ostentan, «como algo inherente a la autonomía», una «competencia exclusiva» para «crear, modificar y suprimir los órganos, unidades administrativas o entidades que configuran las respectivas Administraciones autonómicas o dependen de ellas»; en tal sentido, la «decisión» de «establecer cuáles son los órganos e instituciones que configuran las respectivas Administraciones corresponde únicamente a las Comunidades Autónomas y, en consecuencia, el Estado debe abstenerse de cualquier intervención en este ámbito» (Sentencia 50/1999, de 6 de abril, FJ 3º).

Los términos literales del artículo 58.2.c) del anteproyecto no son, en principio, contrarios a esta doctrina constitucional. El precepto proyectado supe-dita la asignación del NIF a la «aportación de la certificación de inscripción de la entidad en el Inventario de Entidades del Sector Público Estatal, Autonómico y Local», y no prevé que dicha asignación pueda denegarse o condicionarse en razón del incumplimiento de otros requisitos distintos de la aportación de dicha certificación de inscripción de la entidad en el Inventario. Por otra parte, esta inscripción no es sino la materialización de una obligación de información acerca de determinados aspectos de la entidad ya creada: en tal sentido, el artículo 58.1 del anteproyecto dispone que la inscripción se practicará cuando el titular del máximo órgano de dirección de la entidad notifique «la información necesaria» para la inscripción «en los términos previstos reglamentariamente». Así pues, el anteproyecto no condiciona la inscripción a una determinada valoración del contenido de dicha información, sino al hecho de que dicha información sea aportada. Siendo así, no puede entenderse que la obligación de inscripción de los entes institucionales en el Inventario, establecida en el artículo 58.2.c) del anteproyecto como requisito previo para la asignación del NIF, invada las competencias de autoorganización de las Comunidades Autónomas.

Cuestión distinta es que esta previsión, por su contenido, suponga una desviación de los fines propios del NIF, que no está precisamente pensado para ordenar las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas, y que sea, en todo caso, una norma impropia del régimen institucional objeto

de regulació en el present anteproyecto que estaria millor ubicada dintre les normes reglamentaries reguladores de la assignació del número de identificació fiscal en el àmbit tributari, señaladament en el Reglament General de les actuacions i els procediments de gestió i inspecció tributaria i de desenvolupament de les normes comunes de els procediments d'aplicació de els tributs, aprovat per Real Decreto 1065/2007, de 27 de juliol, que dedica diversos preceptes a este particular en els que podria ubicarse.

## **5. Organització i funcionament del sector públic institucional estatal**

El capítol II del títol II del anteproyecto (artículos 59 a 62) regula la organització i funcionament del sector públic institucional del Estado, realitzant en el seu artículo 59.1 una classificació de els entes integrants del mateix que inclou a els organismes públics —organismes autònoms, entitats públiques empresariales i autoritats administratives independents—, les societats mercantils, els consorcis, les fundacions, els fonsos sense personalitat jurídica i les universitats públiques no transferides.

De acord amb la exposició de motius del anteproyecto, el propòsit de esta nova classificació és «sistematitzar el règim ara vigent en el àmbit estatal», de forma que aquella resulte «més clara, ordenada i simplificada». Esta classificació se caracteritza per dos notes que la singularitzen respecte del criteri seguit en la Ley 6/1997 i en les lleys anteriors i, més allá de la pretensió sistemàtica en que se inspira, té conseqüències en el ordre conceptual:

a) En primer lloc, és una classificació realitzada amb base en criteris que no poden considerarse estrictament organitzatius, en el sentit de que, de acord amb el anteproyecto, no solament se integren en el sector públic institucional estatal aquells entes que se troben en una relació de dependència o instrumentalitat de la Administració del Estado —com succeïa en la Ley de Entidades Estatales Autónomas de 1958 i encara succeeix en la vigent Ley 6/1997—, sinó també aquells que, sent part del sector públic estatal a altres efectes, no estan sotmesos —des d'un punt de vista orgànic i funcional— a les instruccions de aquella.

Com resulta de la seva exposició de motius, el anteproyecto ha partit de les diverses delimitacions del «sector públic» realitzades en la legislació contractual (text refundit de la ley de Contratos del Sector Público, aprovat per Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de novembre) i presupuestaria (Ley 47/2003, de 26 de novembre, General Presupuestaria; i Ley Orgánica 2/2012, de 27 d'abril, de Estabilidad Presupuestaria i Sostenibilidad Financiera) per definir lo que deu entendre's per «sector públic» a els efectes de la regulació projectada.

A consecuencia de ello, se han incluido dentro del sector público institucional algunos entes o figuras que, estando sujetas a la directa aplicación de la legislación contractual o presupuestaria, no son, en puridad, entes instrumentales del Estado (autoridades administrativas independientes y universidades no transferidas) o ni tan siquiera tienen la condición de ente público (fondos carentes de personalidad jurídica). La integración de unos y otros dentro del sector público institucional del Estado plantea algunos interrogantes que conviene dejar apuntados:

— Las autoridades administrativas independientes y las universidades no transferidas se encuentran actualmente mencionadas, en razón de la autonomía orgánica y funcional que tienen reconocida, en la disposición adicional décima de la Ley 6/1997, al margen de los organismos públicos instrumentales del Estado (organismos autónomos y entidades públicas empresariales) contemplados en el cuerpo de dicha ley, cuya regulación sólo les resulta de aplicación supletoria en lo no previsto por su legislación específica.

La inclusión expresa de las autoridades administrativas independientes y de las universidades públicas no transferidas dentro del sector público institucional del Estado, en los términos previstos por el anteproyecto, resulta un punto forzada desde el momento en que la regulación proyectada para dicho sector sigue siendo la que es propia y característica de los entes instrumentales del Estado. De este modo, se produce la paradoja de que a las autoridades administrativas independientes y las universidades públicas no les resulta de aplicación directa —sino tan sólo supletoria— la normativa del sector público institucional del Estado del que, según el anteproyecto, forman parte. Tal consecuencia, ya prevista en la disposición adicional décima de la Ley 6/1997 y que es obligada en razón de la especial posición institucional de las autoridades administrativas independientes y de las universidades no transferidas, pone de manifiesto, sin embargo, que la integración de éstas en el sector público institucional del Estado resulta no poco forzada.

A juzgar por la finalidad última que subyace en la regulación proyectada, cabe pensar que, con la incorporación de las autoridades administrativas independientes y de las universidades no transferidas al catálogo de entes del sector público institucional estatal, se pretende hacer patente que éstas se encuentran sujetas al control de eficacia y supervisión continua establecido en el artículo 60 del anteproyecto para «todas las entidades integrantes del sector público estatal», o, dicho de otro modo, que dicho control es compatible con la naturaleza y autonomía de tales entes. Se trata, como puede apreciarse, de una cuestión de especial relevancia sobre la que se volverá en el lugar oportuno.

— Los fondos carentes de personalidad jurídica son, por su parte, instrumentos de ordenación financiera que no constituyen unidades organizativas

de la Administración institucional del Estado y, por ello, no encajan en una norma como la proyectada, como en su momento se verá.

b) En segundo término, la clasificación de los entes del sector público institucional realizada por el anteproyecto tiene un carácter *numerus clausus*, de forma que, según se desprende de su artículo 59.1, no pueden existir otros organismos públicos diferentes a los previstos en el mismo.

En tal sentido, la disposición adicional quinta de la regulación proyectada prevé que «todas» las entidades y organismos públicos que integran el sector público estatal existentes en el momento de la entrada en vigor de la Ley «deberán adaptarse al contenido de la misma en el plazo de tres años a contar desde su entrada en vigor».

A resultas de la sustancial continuidad regulatoria que se aprecia entre la Ley 6/1997 y el anteproyecto, las adaptaciones en las categorías generales de entes públicos exigidas por la entrada en vigor de la nueva ley serían muy escasas, salvo por lo que se refiere a las agencias estatales que ahora se suprimen.

No obstante, la Administración del Estado siempre se ha caracterizado, y se caracteriza todavía, por la existencia de un buen número de personificaciones instrumentales de régimen singular, es decir, de organismos públicos que no encajan en ninguno de los tipos generales y, por ello, se someten a la normativa peculiar contenida en su ley de creación. La doctrina científica ha aplicado a los mismos, de forma muy gráfica, la calificación de «entes apátridas».

La Ley 6/1997 contempla algunos de estos entes en sus disposiciones adicionales, preservando su régimen jurídico específico (por ejemplo, el Instituto Cervantes, el Museo Nacional del Prado, Museo Nacional Centro de Arte Reina Sofía), mientras que otros han ido surgiendo durante estos años por exigencias de gobierno y administración (por ejemplo, el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria, que es una entidad de derecho público sometida a las prescripciones de la Ley 9/2012, de 14 de noviembre). No son pocos, en todo caso, los organismos públicos que ostentan un régimen singular a día de hoy.

El anteproyecto preserva el régimen jurídico específico de las Autoridades Portuarias (disposición adicional decimotercera), las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social (disposición adicional decimocuarta), las Delegaciones de Defensa (disposición adicional decimoquinta) y la Agencia Estatal de la Administración Tributaria (disposición adicional decimooctava), pero no hace referencia a ningún otro ente público de régimen singular de los demás que se citan en la vigente Ley 6/1997 o que han sido creados con posterioridad.

Esta circunstancia, unida a los genéricos términos en que se manifiesta la antes mencionada disposición adicional quinta («Todas las entidades y organismos públicos (...) existentes (...) deberán adaptarse...») y al carácter cerrado

de la enumeración que se contiene en el artículo 59.1 del anteproyecto, parece indicar que se pretende la adecuación de los entes de régimen singular a alguno de los tipos generales contemplados en la regulación proyectada.

El régimen singular de estos entes no obedece, sin embargo, a una decisión caprichosa o injustificada del legislador, sino a la inadecuación de los tipos generales a las peculiaridades de su gestión. Por ello, la reconducción de aquéllos a éstos se traduciría a buen seguro en la aparición y agudización de las disfunciones que precisamente se han querido evitar con el reconocimiento de dicha singularidad. No puede, en definitiva, obviarse —salvo si se confía en el valor taumatúrgico de las leyes— que la racionalización de los entes integrantes del sector público estatal pretendida por el Anteproyecto se encuentra sujeta a los límites derivados de la variedad de circunstancias e intereses que se presentan en la realidad administrativa y que, en muchas ocasiones, aconsejan la adopción de un modelo de organización y funcionamiento distinto de los previstos en las leyes con carácter general.

## **6. Organismos públicos estatales**

El capítulo III del título II del anteproyecto (artículos 63 a 85) regula la categoría de «organismos públicos estatales vinculados o dependientes de la Administración General del Estado», incluyendo en ella a los organismos autónomos, las entidades públicas empresariales y las autoridades administrativas independientes, frente a la clasificación actual contenida en el artículo 43.1 de la Ley 6/1997, dentro de la cual figuran los organismos autónomos, las entidades públicas empresariales y las agencias estatales.

De este modo, la regulación proyectada suprime las agencias estatales como tipo de organismo público estatal y, en cambio, incorpora como tal a las autoridades administrativas independientes, que a día de hoy están contempladas de forma separada en la disposición adicional décima de la Ley 6/1997.

### **6.1. La supresión de las agencias estatales como categoría general de organismo público**

El anteproyecto de Ley de Régimen Jurídico del Sector Público elimina las agencias estatales creadas, como nuevo tipo de organismo público, por la Ley 28/2006, de 18 de julio.

La figura de las agencias estatales nació con el propósito de buscar un modelo organizativo que permitiera superar las insuficiencias que presentaba el esquema dual organismos autónomos-entidades públicas empresariales para la gestión de determinadas actividades y que, en no pocas ocasiones, habían dado lugar a la proliferación de entidades de régimen especial. Estas insuficiencias se manifestaban en un doble sentido:

a) Por una parte, existían organismos públicos que, por ejercer al mismo tiempo potestades públicas y actividades propiamente empresariales, «no encajaban —señala la exposición de motivos de la ley— en las categorías generales» de organismos autónomos y entidades públicas empresariales. El ejemplo paradigmático de tal situación era el Boletín Oficial del Estado, que, por una parte, se encarga de la llevanza del diario oficial del Estado español en el que se publican las leyes, disposiciones y actos de inserción obligatoria, y, por otra, gestiona la Imprenta Nacional a través de la cual se edita y distribuye un extenso catálogo de publicaciones; pues bien, mientras la gestión del diario oficial es un actividad inherente a la soberanía que conceptualmente no puede residenciarse en una entidad pública empresarial, las actividades propias de la Imprenta Nacional demandan un sometimiento a las reglas del mercado y, consecuentemente, del derecho privado que no puede conseguirse a través de la fórmula del organismo autónomo. La situación descrita refleja una de las motivaciones subyacentes en el modelo de las agencias estatales, como forma de superar las estrecheces de la distinción entre organismos autónomos y entidades públicas empresariales.

b) Por otra parte, era preciso dar respuesta —dice la exposición de motivos de la Ley 28/2006— a «la escasa autonomía con que cuentan los organismos públicos, sobre todo en su configuración de organismos autónomos»: en especial, se buscaba «un régimen general lo suficientemente operativo para dar cabida a aquellos organismos para los que la categoría de organismos autónomos es insuficiente», es decir, dar respuesta a la «escasa autonomía» de los organismos autónomos para la gestión de determinadas actividades administrativas que demandan un «mayor grado de independencia».

Para paliar estas insuficiencias nació el modelo de las agencias estatales, que, de acuerdo con la Ley 28/2006, son entidades de derecho público creadas por el Gobierno para el desarrollo de políticas públicas que se caracterizan: desde un punto de vista organizativo, por estar dotadas de una autonomía de gestión —también presupuestaria— superior a la de los organismos autónomos y de las entidades públicas empresariales en orden a la consecución de una serie de objetivos, establecidos en el correspondiente contrato de gestión suscrito por cada agencia con la Administración del Estado, cuyo incumplimiento da lugar a la exigencia de responsabilidades (artículo 2.1 y 13); y, desde un punto de vista funcional, por poder adoptar un régimen jurídico de derecho administrativo, de derecho privado o híbrido, en función de sus necesidades (artículo 2.2).

En orden a la paulatina implantación de este nuevo tipo de organismos públicos, las disposiciones adicionales primera, segunda y tercera de la Ley 28/2006 autorizaron al Gobierno para la creación de doce agencias estatales (Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas y la Calidad de los Servi-

cios; Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado; Consejo Superior de Investigaciones Científicas; Agencia Española para la Protección de la Salud en el Deporte; Agencia Estatal de Inmigración y Emigración; Agencia Estatal de Seguridad Aérea; Agencia Estatal de Seguridad Ferroviaria; Agencia Estatal de Artes Escénicas y Musicales; Agencia Estatal de Meteorología; Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo; Agencia Estatal de Investigación en Biomedicina y Ciencias de la Salud Carlos III; y Agencia Estatal de Evaluación, Financiación y Prospectiva de la Investigación Científica y Técnica). Asimismo, la disposición adicional quinta autorizó al Gobierno para que, en el plazo de dos años desde la entrada en vigor de la ley, procediera a «transformar los actuales organismos públicos cuyos objetivos y actividades se ajusten a la naturaleza de las agencias estatales». Por último, la disposición adicional sexta estableció que, a partir de la entrada en vigor de la ley, los organismos públicos que hubieran de crearse en la Administración General del Estado adoptarían «con carácter general» la configuración de agencias estatales.

La asunción de las agencias estatales como modelo «general» de organismo público a partir de la entrada en vigor de la Ley 28/2006 no supuso, sin embargo, la desaparición de los organismos autónomos y de las entidades públicas empresariales: por ello, el artículo 43.1 de la Ley 6/1997 fue modificado por la disposición final primera de la Ley 28/2006, que le dio el siguiente tenor: «Los organismos públicos se clasifican en: a) organismos autónomos; b) entidades públicas empresariales; c) agencias estatales». No obstante, el propósito del legislador era que las categorías de los organismos autónomos y las entidades públicas empresariales jugaran a partir de ese momento un papel residual: en tal sentido, la exposición de motivos de la Ley 28/2006 explica que, tras la entrada en vigor de esta ley, «la agencia estatal será el tipo de organismo público que, con carácter general, se cree por la Administración General del Estado, para dar respuesta a sus necesidades de descentralización funcional, si bien, excepcionalmente, subsistirán los restantes tipos de organismos públicos».

Aunque el modelo de agencias estatales fue concebido por la Ley 28/2006 con vocación de generalidad, el número de ellas es escaso en la actualidad. De las doce agencias inicialmente autorizadas por las disposiciones primera, segunda y tercera de la Ley 28/2006, se han creado ocho —no siete, como erróneamente se dice en la exposición de motivos— (Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios; Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado; Consejo Superior de Investigaciones Científicas; Agencia Española para la Protección de la Salud en el Deporte; Agencia Estatal de Seguridad Aérea; Agencia Estatal de Seguridad Ferroviaria; Agencia Estatal de Meteorología; y Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo), estando las cuatro restantes pendientes de constitución

(Agencia Estatal de Inmigración y Emigración; Agencia Estatal de Artes Escénicas y Musicales; Agencia Estatal de Investigación en Biomedicina y Ciencias de la Salud Carlos III; y Agencia Estatal de Evaluación, Financiación y Prospectiva de la Investigación Científica y Técnica). A esas ocho se ha unido una más, la Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios, cuya transformación en Agencia Estatal fue autorizada por el apartado dos de la disposición adicional vigésima sexta de la Ley 39/2010, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2011.

El informe de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas ha propuesto la supresión de las agencias estatales, al considerar, por una parte, que los objetivos de la Ley 28/2006 no se habían alcanzado, dado que el desarrollo de las agencias estatales, configuradas inicialmente como un modelo de «naturaleza omnicomprendiva» al que «debía migrar toda la Administración institucional», ha sido en la práctica muy limitado, y, por otra, que «las medidas de control de gasto público han neutralizado la pretensión de dotar a las agencias de mayor autonomía financiera, hasta el punto de que las leyes anuales de presupuestos han llegado a prohibir esta posibilidad» (págs. 214-215).

Asumiendo en su exposición de motivos las consideraciones de dicho informe, el anteproyecto de Ley de Régimen Jurídico del Sector Público sometido a consulta suprime las agencias estatales y vuelve a la distinción entre organismos autónomos y entidades públicas empresariales establecida por la Ley 6/1997.

El escaso desarrollo de las agencias estatales durante estos casi diez años evidencia —para los órganos promotores del anteproyecto— que no es un modelo organizativo adecuado para imponerse con carácter general dentro de la Administración institucional del Estado, tal y como se prevé en la disposición final primera de la Ley 28/2006.

Por más que el periodo de tiempo transcurrido desde la aprobación de esta ley no pueda considerarse suficiente para extraer conclusiones definitivas sobre la eficacia de dicha fórmula, máxime en una situación de severa crisis económica y financiera como la que se está viviendo, se aprecia, en efecto, que la categoría de las agencias estatales no se ha consolidado como tipo general de organismo público, máxime cuando ni siquiera se han cumplido las modestas expectativas iniciales de creación de doce agencias estatales previstas en la Ley 28/2006.

Ahora bien, el hecho de que el modelo de las agencias estatales no se haya impuesto como fórmula organizativa general de los organismos públicos no significa que las disfunciones organizativas que justificaron su creación, derivadas de la rigidez del esquema dual organismo autónomo-entidad pública empresarial, hayan desaparecido. Ni en el informe de la Comisión para la



Reforma de las Administraciones Públicas, ni en la memoria del análisis de impacto normativo del anteproyecto, se analiza esta cuestión, que es la realmente determinante a efectos de decidir sobre el mantenimiento o supresión de las agencias estatales.

A juicio del Consejo de Estado, las insuficiencias que presenta el modelo dual organismo autónomo-entidad pública empresarial siguen existiendo en la actualidad. Cuestión distinta es que las mismas no se encuentren tan extendidas como para justificar que las agencias estatales se impongan, al menos en un corto plazo, como tipo general de organismo público, al modo querido por la Ley 28/2006.

Con anterioridad ya se ha señalado que existen entes públicos que no encajan a la perfección en la categoría de organismos autónomos ni en la de entes públicos empresariales (el ejemplo del Boletín Oficial del Estado es significativo al respecto), mientras que otros, especialmente algunos de los que desarrollan actividades típicas de los organismos autónomos, necesitan un mayor grado de independencia en la gestión del que puede proporcionarles dicha figura tradicional.

Precisamente en relación con estos últimos, debe tenerse en cuenta que, bajo la denominación de «organismo autónomo», subyace una figura que, en realidad, acusa un mínimo grado de descentralización funcional, el cual, si bien fue ciertamente ambicioso para una Administración fuertemente centralizada como la de mediados del siglo pasado, resulta bien modesto para el desempeño eficaz de determinadas actividades públicas en un Administración de perfiles bien diferentes como la actual.

En todo caso, las insuficiencias derivadas de la rigidez de la esquema organismo autónomo-entidad pública empresarial no pueden considerarse absolutamente generalizadas, siendo así que estos tipos tradicionales no han perdido utilidad a la hora de servir de instrumento de gestión de un buen número de actividades públicas, aunque, en razón de las tales insuficiencias, difícilmente puedan servir para todas ellas: por decirlo gráficamente y por la vía del ejemplo, no parece razonable que el modelo organizativo al que responde el Organismo Autónomo Trabajos y Prestaciones Penitenciarias —en el que la gestión por objetivos y una mayor autonomía no son necesarias— pueda ser el mismo que el del Consejo Superior de Investigaciones Científicas —en el que dicha gestión y autonomía sí lo son—.

A la vista de las consideraciones realizadas, puede afirmarse que el mismo exceso en que incurrió la Ley 28/2006, al configurar las agencias estatales como modelo «general» y los organismos autónomos y las entidades públicas empresariales como tipos «excepcionales», se aprecia ahora, aunque en sentido contrario, en el anteproyecto de Ley de Régimen Jurídico del Sector Público, a resultas de la supresión de las agencias estatales.

En realidad, la razón determinante de esta supresión poco tiene que ver con la supuesta inadecuación de las agencias estatales como forma de gestión de los servicios públicos y es de origen exclusivamente presupuestario. De acuerdo con la Ley 28/2006, el régimen presupuestario de las agencias estatales se caracteriza por su flexibilidad en un doble sentido: por una parte, el presupuesto tiene carácter limitativo por su importe global y estimativo para la distribución interna de sus créditos, excepto los correspondientes a gastos de personal; por otra, la autorización de las variaciones presupuestarias se distribuye entre el Ministro de Economía y Hacienda —las variaciones de la cuantía global en general y las que afecten a gastos de personal— y el Director de la Agencia —las restantes variaciones, incluso de la cuantía global cuando sean financiadas con «los ingresos propios que perciba como contraprestación por las actividades que pueda realizar, en virtud de contratos, convenios o disposición legal, para otras entidades públicas, privadas o personas físicas», «las aportaciones voluntarias, donaciones, herencias y legados y otras aportaciones a título gratuito de entidades privadas y de particulares», «los ingresos recibidos de personas físicas o jurídicas como consecuencia del patrocinio de actividades o instalaciones» y «los demás ingresos de derecho público o privado que estén autorizadas a percibir» (artículo 27)—. Este régimen de flexibilidad, unido al mayor esfuerzo presupuestario necesario para el cumplimiento de los objetivos de este tipo de entes, está detrás de la supresión de las agencias estatales.

En los tres últimos ejercicios presupuestarios y en el actual, las sucesivas leyes de presupuestos generales del Estado han venido prohibiendo la creación de agencias estatales. Concretamente, la disposición adicional decimo-septima de la Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 2012, la disposición adicional octogésimo— septima de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2013, la disposición adicional octogésimo-sexta de la Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2014, y la disposición adicional nonagésimo-tercera de la Ley 36/2014, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2015, previeron que, durante estos ejercicios presupuestarios, no se crearían nuevas agencias estatales, a excepción de la Agencia Estatal para la Investigación, que a día de hoy no ha sido todavía constituida.

La excepción prevista en relación con la Agencia Estatal para la Investigación evidencia que, tanto la prohibición de creación de agencias estatales como la supresión total de este tipo de organismo público en el anteproyecto de Ley de Régimen Jurídico del Sector Público, obedecen a una razón coyuntural, de origen exclusivamente presupuestario, que no guarda relación con una supuesta inadecuación de dicho modelo para la gestión de políticas públicas.

Asimismo, existen otros dos recientes ejemplos de que cuando la Administración General del Estado ha necesitado evidenciar, por razones de política general, su compromiso con la óptima gestión de determinadas parcelas de actividad administrativa, la fórmula organizativa elegida —incluso después del informe de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas, que demandaba la supresión de las agencias estatales, y de la prohibición presupuestaria de creación de nuevas agencias— ha seguido siendo la de las agencias estatales:

— El primero de estos ejemplos es el de Agencia Española para la Protección de la Salud en el Deporte. Este ente público había sido creado con el nombre de Agencia Estatal Antidopaje por Real Decreto 185/2008, de 8 de febrero, al amparo de la autorización contenida en la Ley 28/2006. Sin embargo, con ocasión de la disputa de la sede de los Juegos Olímpicos del año 2020 y dado que la lucha contra el dopaje era —en términos de políticas públicas— uno de los factores de más peso en la decisión del Comité Olímpico Internacional, la Agencia Española para la Protección de la Salud en el Deporte fue extraordinariamente potenciada por la Ley Orgánica 3/2013, de 20 de junio, de protección de la salud del deportista y lucha contra el dopaje en la actividad deportiva. Esta norma atribuyó a la mencionada Agencia —según puede leerse en su exposición de motivos— «el máximo protagonismo respecto de los sujetos incluidos en su ámbito de aplicación, no sólo en el aspecto técnico, como hasta ahora, sino en lo que se refiere a la planificación y a la realización de controles, a diferencia del sistema anterior», fortaleció «el régimen de independencia del organismo público, verdadera garantía jurídica para los interesados respecto de la actuación de la Agencia en los procedimientos sancionadores», y centralizó «todas las competencias que el sistema anterior repartía entre diferentes entidades» en «un solo organismo público» a fin de «evitar posibles disfunciones y ayudar al establecimiento de una serie de criterios de interpretación de la norma que sean homogéneos y constantes y que contribuyan a fortalecer la seguridad jurídica en la lucha contra el dopaje».

— El segundo de los ejemplos —éste, si cabe, más paradigmático— es el de la Agencia Estatal de Seguridad Ferroviaria. Después de un trágico accidente ferroviario ocurrido el 24 de julio de 2013, la disposición adicional octogésimo-sexta de la Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2014, exceptuó de la prohibición de creación de agencias estatales establecida para dicho ejercicio presupuestario, además de a la Agencia Estatal de Investigación a que antes se ha hecho referencia, a la Agencia Estatal de Seguridad Ferroviaria contemplada en la Ley 28/2006 (con el nombre de Agencia Estatal de Seguridad del Transporte Terrestre), que sería efectivamente creada por Real Decreto 1072/2014, de 19 de diciem-

bre, «como muestra —se dice en su preámbulo— de la gran importancia concedida a la mejora permanente en los niveles de la seguridad».

Las decisiones adoptadas por el legislador en estos dos supuestos ponen de manifiesto que, para el cumplimiento de determinados objetivos de interés general, se hace necesario un modelo organizativo que asegure una autonomía de gestión respecto de la Administración General del Estado mayor de la que proporcionan las personificaciones instrumentales de corte tradicional y, en particular y de modo muy señalado, los organismos autónomos, y que se traduzca en la exigencia de una mayor responsabilidad en el cumplimiento de los objetivos que a tales entes se encomiende en cada caso.

Asimismo, tales decisiones evidencian que, durante estos años, ha existido un criterio vacilante en relación con las agencias estatales, pues, pese a la supresión de esta figura sugerida por el Informe de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas y la prohibición presupuestaria de creación de nuevas agencias, se ha optado por este modelo organizativo en supuestos de especial importancia o particularmente delicados para los intereses públicos.

A juicio del Consejo de Estado, el esquema dual organismos autónomos-entidades públicas empresariales, al que se retorna en el anteproyecto de Ley de Régimen Jurídico del Sector Público, no parece ya suficiente para el desarrollo de ciertas políticas públicas que demandan fórmulas de organización diferentes de aquéllas. No quiere con ello decirse que sea preciso mantener el modelo de las agencias estatales con «carácter general», tal y como las concibió la Ley 28/2006, ni que esta figura, con la regulación que recibe en dicha ley, sea la única alternativa posible a los organismos autónomos y a las entidades públicas empresariales. Simplemente quiere significarse la importancia de que, al lado de los organismos autónomos y las entidades públicas empresariales y al mismo nivel que éstos, se contemple alguna otra figura —llámese o regúlese como las actuales agencias estatales o de cualquier otro modo— que permita encauzar aquellas necesidades a las que tales personificaciones no pueden dar debida respuesta.

Por lo demás y como consideración accesoria respecto de las ya realizadas en párrafos anteriores, no se aprecia que —como dice en algún momento la exposición de motivos del Anteproyecto— «una de las principales carencias de la Ley de Agencias» sea «la ausencia de un verdadero control externo a la entidad que permita juzgar si sigue siendo la forma más eficiente y eficaz posible de cumplir los objetivos que persiguió su creación y proponga alternativas para el caso de que no sea así». La simple lectura de la Ley 28/2006 pone de manifiesto que, además del control interno —en la modalidad de control financiero permanente y auditoría pública— ejercido por la Intervención General de la Administración del Estado, existe un control externo de su

gestión económico-financiera que corresponde al Tribunal de Cuentas (artículos 29, 30 y 31), así como la obligación de que la Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios eleve un informe anual al Congreso de los Diputados sobre la actividad desarrollada por las demás agencias (disposición adicional primera), lo que, por lo demás, se ha venido haciendo regularmente.

## **6.2. La inclusión de las autoridades administrativas independientes en la categoría de «organismos públicos vinculados o dependientes de la Administración General del Estado»**

La categoría de «Administraciones independientes» o, por emplear los mismos términos que el anteproyecto, de «autoridades administrativas independientes», actualmente carece en nuestro ordenamiento de refrendo legal. Este tipo de autoridades públicas surgen por la necesidad de que las funciones de regulación o supervisión de determinados sectores de actividad se ejerzan con independencia del Poder Ejecutivo y de la Administración que del mismo depende, atendiendo, en exclusiva y con la debida neutralidad, a criterios de naturaleza técnica.

Aunque han florecido de manera especial en los Estados Unidos de América, existen numerosas manifestaciones de este fenómeno en los países de la Unión Europea. Desde un punto de vista constitucional, la independencia respecto del Gobierno no significa que estas instituciones carezcan de legitimación democrática, expresada en la ley que las crea y en el ordenamiento al que se someten. Esta fundamentación ha sido asumida por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, al rechazar de forma expresa, en Sentencia de 9 de marzo de 2010, que la existencia de las autoridades administrativas independientes impuestas por el ordenamiento europeo sean contrarias al principio democrático: «Este principio —dijo— no se opone a la existencia de autoridades públicas al margen de la Administración jerarquizada clásica y más o menos dependientes del Gobierno. La existencia y requisitos de funcionamiento de esas entidades se regulan, en los Estados miembros, mediante ley, e incluso, en algunos de ellos, mediante la Constitución, y esas autoridades están sujetas a la ley, bajo el control del juez competente. Este tipo de autoridades administrativas independientes —añadió— ejercen con frecuencia una función reguladora o de otro tipo que exige que deban estar protegidas de la influencia política, sin dejar por ello de estar sujetas a la ley, bajo el control del Juez competente» (considerando 42); por estas razones, «el hecho de conceder» a estas autoridades «un estatuto independiente de la Administración general —concluyó el Tribunal— no priva, por sí mismo, a dichas autoridades de legitimación democrática» (considerando 46).

En España existen actualmente cinco entidades públicas, en diferentes sectores de actividad, que merecen la consideración de autoridades administrativas independientes: el Banco de España, la Comisión Nacional del Mercado de Valores, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, el Consejo de Seguridad Nuclear y la Agencia Española de Protección de Datos.

La Ley 6/1997 no menciona a las autoridades administrativas independientes dentro de la clasificación de organismos públicos que realiza en el artículo 43.1, pero se refiere a las mismas, al margen de dicha clasificación, en sus disposiciones adicionales octava y décima. Estas disposiciones no utilizan expresamente la denominación de «Administraciones independientes» o de «autoridades administrativas independientes», pero describen, aunque de forma somera, la especial posición institucional y el particular régimen jurídico que caracteriza a tales entes: en concreto, se prevé que los organismos públicos a los que una Ley les reconoce expresamente «la independencia funcional o una especial autonomía respecto de la Administración General del Estado» se registrarán por su «legislación específica» y, supletoriamente, por la Ley 6/1997, y la legislación administrativa general, con la única excepción del Banco de España, que está exclusivamente sometido a su legislación específica, sin que en ningún caso, ni aun a título supletorio, le resulte de aplicación la Ley 6/1997.

La razón de que las autoridades administrativas independientes no estén contempladas en la Ley 6/1997 al lado de los organismos autónomos y las entidades públicas empresariales radica precisamente en su independencia. Aunque estos tres tipos de entes (autoridades administrativas independientes, organismos autónomos y entidades públicas empresariales) tienen en común su naturaleza jurídica pública, es decir, su condición de organismos públicos, existe un rasgo distintivo entre ellos: las autoridades administrativas independientes no son entes instrumentales de la Administración General del Estado, es decir, no están sujetos a las órdenes e instrucciones de éstas, a diferencia de los organismos autónomos y las entidades públicas empresariales, que sí lo están. Por esta misma razón, las autoridades administrativas independientes se rigen por su legislación específica, sin perjuicio de la aplicación supletoria de la Ley 6/1997 —salvo en el caso del Banco de España—, mientras que a los organismos autónomos y las entidades públicas empresariales se les aplica directamente la Ley 6/1997.

El anteproyecto de Ley de Régimen Jurídico del Sector Público introduce en este panorama un cambio que, aunque en apariencia se presente como meramente sistemático, puede comportar importantes consecuencias de orden conceptual: se trata, en concreto, de la inclusión de las «autoridades administrativas independientes» dentro de la categoría de «organismos públi-

cos vinculados o dependientes de la Administración General del Estado», en la que también figuran los «organismos autónomos» y las «entidades públicas empresariales» (artículo 59.1.a).

En principio, la ubicación de las autoridades administrativas independientes dentro la clasificación de «organismos públicos vinculados o dependientes de la Administración General del Estado» no va acompañada de una modificación en la categorización conceptual de este tipo de entes públicos ni —salvo por lo que se refiere al Banco de España— en el régimen jurídico que a los mismos debe aplicarse. En línea con lo dispuesto en la normativa vigente, la sección 3ª del capítulo III del título II del anteproyecto, que se dedica a la regulación de la «autoridades administrativas independientes de ámbito estatal», atribuye esta condición a aquellas entidades de derecho público que desempeñan funciones de supervisión o regulación con «independencia funcional o una especial autonomía respecto de la Administración General del Estado» reconocidas por la Ley (artículo 78.1), y prevé que las mismas —todas ellas sin excepción, también el Banco de España— se regirán por su legislación específica y, «supletoriamente y en cuanto sea compatible con su naturaleza y autonomía», por la Ley de Régimen Jurídico de Sector Público y la legislación administrativa general (artículo 79.1).

Como puede apreciarse, aun cuando la definición y el régimen jurídico dados a las autoridades administrativas independientes por el anteproyecto son los mismos que en la Ley 6/1997, se les incluye ahora, junto con los organismos autónomos y las entidades públicas empresariales, en la clasificación tripartita de «organismos públicos vinculados o dependientes de la Administración General del Estado» contenida en el artículo 59.1.a).

A juicio del Consejo de Estado, las diferencias desde un punto de vista institucional entre las autoridades administrativas independientes, de una parte, y los organismos autónomos y las entidades públicas empresariales, de otra, son demasiado relevantes como para que aquellas puedan ser incluidas, al mismo nivel que éstos, dentro de la categoría —utilizada por primera vez en la Ley 30/1992 (artículo 2.2)— de organismos públicos «vinculados o dependientes» de la Administración General del Estado.

Ciertamente, las autoridades administrativas independientes de ámbito estatal son organismos públicos que pueden considerarse «vinculados» a la Administración del Estado. Sin embargo, la nota que define realmente el estatuto jurídico de tales entidades, desde un punto de vista organizativo y funcional, no es su vinculación a la Administración General del Estado sino la independencia de ésta, por contraposición a los organismos autónomos y entidades públicas empresariales, que dependen directamente de la misma. Buena prueba de ello es el calificativo de «independientes» que el anteproyecto incorpora a su denominación.

La nota de instrumentalidad o dependencia que caracteriza a los organismos autónomos y a las entidades públicas empresariales se encuentra, pues, ausente en las autoridades administrativas independientes. Por tal razón, la incorporación de las autoridades administrativas independientes a la misma categoría general que los organismos autónomos y las entidades públicas empresariales dependientes, atendiendo a su común condición de «organismos públicos», no resulta afortunada, máxime cuando el anteproyecto no subraya debidamente y de forma expresa las diferencias, en términos de dependencia o instrumentalidad, entre los organismos autónomos y las entidades públicas empresariales, de una parte, y las autoridades administrativas independientes, de otra.

Cabría pensar en que, con la inclusión de las autoridades administrativas independientes en la misma categoría general que los organismos autónomos y las entidades públicas empresariales dependientes, el anteproyecto sólo busca cohonestar la independencia y autonomía de tales autoridades —expresamente reconocidas en los proyectados artículos 78.1 y 79.1 y en la propia denominación de estos entes— con la vinculación a la Administración General del Estado que ciertamente existe en todos ellos y les caracteriza como organismos públicos.

Existen, sin embargo, algunas previsiones en el anteproyecto que parecen apuntar en otra dirección, tendente a establecer o reforzar determinados controles de la Administración General del Estado sobre las autoridades administrativas independientes. Esta senda ya fue iniciada por la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del sector público y otras medidas de reforma administrativa, que reformó el apartado 1 de la disposición adicional décima de la Ley 6/1997, estableciendo que «el Gobierno y la Administración General del Estado ejercerán respecto de tales organismos las facultades que la normativa de cada uno de ellos les asigne, en su caso, con estricto respeto a sus correspondientes ámbitos de autonomía». Aunque no se especifica en esta disposición qué tipo de facultades podrá ejercer el Gobierno y la Administración General del Estado sobre las autoridades administrativas independientes, en la misma sí se prevé que tales facultades deberán contemplarse, en su caso, en la legislación específica de las autoridades administrativas independientes y no en normas de alcance general.

El anteproyecto da un paso más respecto de la mencionada Ley 15/2014. Además de la significativa inclusión de las autoridades administrativas independientes dentro de la misma categoría general de «organismos públicos vinculados o dependientes de la Administración General del Estado» en que se encuentran los organismos autónomos y las entidades públicas empresariales, la regulación proyectada reconoce expresamente a la Administración del Estado ciertas facultades de «control» sobre todos los organismos públi-



cos institucionales. En efecto, tras la enumeración de los entes del sector público institucional estatal que se realiza en el proyectado artículo 59.1 y en la que figuran las «autoridades administrativas independientes», el artículo 59.2 dispone que la Administración General del Estado «no podrá, por sí misma ni en colaboración con otras entidades públicas o privadas, crear, ni ejercer el control efectivo, directa ni indirectamente, sobre ningún otro tipo de entidad distinta de las enumeradas en este artículo, con independencia de su naturaleza y régimen jurídico». Y, en la misma línea, el artículo 60 del anteproyecto regula el denominado «control de eficacia y supervisión continua», que —según dice su apartado 1— resultará de aplicación a «todas las entidades del sector público institucional», cuando en la legislación vigente únicamente lo es, de acuerdo con los artículos 51 y 59 de la Ley 6/1997, respecto de los organismos autónomos y las entidades públicas empresariales.

El hecho de que sea el propio anteproyecto quien disponga que las previsiones de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público —entre las que se encuentran los artículos 59.2 y 60— serán supletoriamente aplicables a las autoridades administrativas independientes «en cuanto sea compatibles con su naturaleza y autonomía», al igual que actualmente lo hace la disposición adicional décima de la Ley 6/1997, no sólo no resta trascendencia a la inclusión de tales autoridades en la misma categoría que los organismos autónomos y a las entidades públicas empresariales y a la existencia de los mencionados mecanismos de control, sino que, además, introduce un alto grado de incertidumbre e indefinición acerca de cuál es el verdadero propósito perseguido por la norma proyectada en relación con tales autoridades. A juicio del Consejo de Estado, la cuestión de si tales controles son o no compatibles con la naturaleza y autonomía de las autoridades administrativas independientes no puede remitirse a la decisión de los operadores jurídicos competentes para la aplicación de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público, obligados a discernir en cada caso sobre si las normas supletorias son o no compatibles con la naturaleza y autonomía de la entidad de que se trate.

La intensidad con que tales controles se regulan en el artículo 60 del anteproyecto parece, en todo caso, difícilmente conciliable con la independencia que debe caracterizar a estas autoridades administrativas en el ejercicio de sus funciones. Adviértase que se trata de un control que alcanza a «la subsistencia de las circunstancias que justificaron su creación» y a «la concurrencia de la causa de disolución referida al incumplimiento de los fines que justificaron su creación o a que su subsistencia no resulte el medio más idóneo para lograrlos» (artículo 60.3.a) y c)). La atribución de un control de esta naturaleza al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y, en el seno de éste, a la Intervención General de la Administración del Estado, es compatible con la nota de dependencia que caracteriza a las personificaciones ins-

trumentales, pero no lo es con la posición de aquellos organismos públicos a los que la Ley ha reconocido un estatuto de independencia en el ejercicio de sus funciones frente al Gobierno y a la Administración del Estado.

No son pocas las experiencias que, en fechas no demasiado lejanas, han venido a evidenciar la importancia de que estos organismos ejerzan sus funciones de supervisión o regulación con independencia del Gobierno y de la Administración General del Estado. Dicha independencia exige que ésta no pueda ejercer controles orientados a supervisar la actuación de las autoridades administrativas independientes que, a la postre, pudieran afectar de forma directa o indirecta a la neutralidad de éstas.

En realidad, los problemas planteados por la regulación proyectada derivan, en última instancia, de la aplicación supletoria a las autoridades administrativas independientes de un régimen jurídico pensado para los organismos públicos dependientes (organismos autónomos y entidades públicas empresariales). Esta supletoriedad ya está prevista en la disposición adicional décima de la Ley 6/1997, pero se hace más presente en el anteproyecto sometido a consulta desde el momento en que éste incluye a las autoridades administrativas independientes dentro de la misma categoría que los organismos autónomos y las entidades públicas empresariales, con las consecuencias ya señaladas para la autonomía orgánica y funcional de estas entidades. La adecuada regulación de estas autoridades administrativas independientes exigiría que las mismas recibieran un tratamiento conceptual y jurídicamente distinto de los organismos públicos instrumentales (organismos autónomos y entidades públicas empresariales) que les dotase de un régimen jurídico general adecuado a su estatuto de independencia y susceptible de aplicación en lo no previsto en su legislación específica. La Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, realizó un valioso esfuerzo en tal sentido, al establecer un régimen jurídico común a los organismos reguladores actualmente refundidos por la Ley 3/2013, de 4 de junio, en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. Es cierto que los organismos reguladores ahora integrados en la mencionada Comisión presentan peculiaridades distintas a otros entes incluidos en la categoría de autoridades administrativas independientes, como lo es que, entre ellos, existe una gran heterogeneidad en su régimen jurídico. Sin embargo, existen unos mínimos de autonomía funcional que deben considerarse comunes a cualquier ente que quiera merecer el calificativo de autoridad administrativa independiente (condiciones de nombramiento de los órganos directivos, prohibición de renovación, causas tasadas de remoción, inexistencia de recurso administrativo frente a sus decisiones, entre otros aspectos) y que demandan la configuración de un régimen jurídico general de tales autoridades, distinto del previsto para las personificaciones instrumentales, que tenga naturaleza supletoria en defecto de lo previsto en su legislación específica

Las consideraciones realizadas tienen una importancia especial en lo relativo a la posición institucional del Banco de España, cuya independencia se encuentra expresamente reconocida por el artículo 130 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, como parte integrante del Sistema Europeo de Bancos Centrales. Muestra de esta particular condición son los artículos 1.2 y 4.1 de la Ley 13/1994, de 1 de junio, de Autonomía del Banco de España, según los cuales esta institución «no estará sometida a las previsiones contenidas en la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado», y tampoco «le serán de aplicación las leyes que regulen el régimen presupuestario, patrimonial y de contratación de los organismos públicos dependientes o vinculados a la Administración General del Estado, salvo cuando dispongan especialmente lo contrario». La inadecuación del anteproyecto a la realidad institucional que se expresa en estos preceptos resulta patente.

En definitiva, entiende el Consejo de Estado que la inclusión de las autoridades administrativas independientes dentro de los organismos públicos vinculados o dependientes de la Administración General del Estado, en general, y la aplicación del mismo control de eficacia y supervisión continua del artículo 60 previsto para los entes instrumentales, en particular, no resulta conforme a las exigencias de autonomía de estos entes para el correcto ejercicio de sus funciones. Las autoridades administrativas independientes —y, en especial, el Banco de España— deben recibir, dentro del sector público estatal, el tratamiento jurídico singularizado que demanda su posición institucional.

## **7. Sociedades mercantiles estatales**

El capítulo IV del título II del Anteproyecto (artículos 86 a 92) regula las sociedades mercantiles estatales.

En la actualidad, las sociedades mercantiles estatales se encuentran contempladas en la disposición adicional duodécima de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, que ahora se deroga, así como en el título VII de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas (artículos 166 a 182), y en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, entre otras normas.

El contenido del anteproyecto es, en este punto, una reproducción y, en algunos casos, concreción de reglas, principios o previsiones ya contempladas en el ordenamiento vigente.

En la exposición de motivos se destaca, como única «novedad», que la responsabilidad de los miembros de los consejos de administración de las sociedades mercantiles estatales será asumida —de acuerdo con el artículo 90 del Anteproyecto— por la Administración General del Estado que les de-

signó, sin perjuicio de que ésta pudiera repetir contra aquéllos en caso de que hubieran actuado con dolo, culpa o negligencia graves, «conforme a lo previsto —se dice— en las leyes administrativas en materia de responsabilidad patrimonial».

A la vista de este último inciso, la previsión contenida en el artículo 90 del anteproyecto parece traer causa de lo dispuesto en el artículo 144 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que, bajo la rúbrica «Responsabilidad de derecho privado», establece que «cuando las Administraciones públicas actúen en relaciones de derecho privado, responderán directamente de los daños y perjuicios causados por el personal que se encuentre a su servicio, considerándose la actuación del mismo actos propios de la Administración bajo cuyo servicio se encuentre», y añade que «la responsabilidad se exigirá de conformidad con lo previsto en los artículos 139 y siguientes de esta Ley».

El transcrito artículo 144 de la Ley 30/1992, que fue introducido en la reforma efectuada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, acabó con la pluralidad de regímenes jurídicos aplicables a la responsabilidad patrimonial de la Administración, en función de que el daño se hubiera ocasionado en relaciones de derecho público o derecho privado, disponiendo que en uno y otro caso se seguiría el procedimiento administrativo y se estaría a los criterios previstos en la Ley 30/1992. Esta unificación supuso, en el ámbito jurisdiccional, que la responsabilidad contraída por las Administraciones Públicas en relaciones de derecho privado dejase de estar radicada en el orden civil —como disponía el artículo 41 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957— y pasara a ser conocida por el orden contencioso-administrativo: en tal sentido, el artículo 2.e) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, atribuye a éste la competencia para entender de «la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, cualquiera que sea la naturaleza de la actividad o el tipo de relación de que derive, no pudiendo ser demandadas aquéllas por este motivo —señala— ante los órdenes jurisdiccionales civil o social».

La invocación de «las leyes administrativas en materia de responsabilidad patrimonial» que hace el artículo 90 del anteproyecto, para el concreto supuesto de la responsabilidad de los administradores de las sociedades mercantiles estatales, supone que a éstos no les resultará de aplicación el régimen previsto a tales efectos en los artículos 236 a 241 bis del texto refundido de las sociedades de capital, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio, sino el de los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992, y que el orden jurisdiccional competente no será el mercantil sino el contencioso-administrativo.

Esta traslación del régimen de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas de los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992 a la situación de los administradores de las sociedades mercantiles estatales dista, sin embargo, de ser pacífica. A este respecto, debe repararse en que la virtualidad de la unificación del régimen jurídico y del fuero jurisdiccional operada por los artículos 144 de la Ley 30/1992 y 2.e) de la Ley 29/1998 se encuentra modulada en un doble sentido: por una parte, es únicamente aplicable a la responsabilidad patrimonial «extracontractual» de la Administración, ya que, en lo relativo a la responsabilidad contractual, habrá de estarse a lo dispuesto en la Ley de Contratos del Sector Público, aprobada por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 4 de noviembre, que remite a la jurisdicción civil el conocimiento de las controversias que se susciten en relación con contratos privados de las Administraciones Públicas (artículo 21.2); por otra parte, y esto es lo más relevante para el análisis de la regulación proyectada, la referida unificación constituye un privilegio posicional de las Administraciones Públicas, es decir, de la Administración del Estado, de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales y de los organismos públicos de ellas dependientes, en su condición de tales, de acuerdo con la delimitación del concepto de Administraciones Públicas establecido, además, por la propia Ley 30/1992 (artículo 2).

Al tratarse de un privilegio posicional de las Administraciones Públicas, es irrelevante, a efectos de la aplicación de los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992, que la responsabilidad patrimonial se contraiga en relaciones de derecho público o derecho privado, pero no lo es, en cambio, el dato de que el ente sea o no de naturaleza jurídico-pública: la unificación del régimen jurídico y del fuero jurisdiccional en materia de responsabilidad patrimonial sólo está justificada, precisamente por su condición de privilegio, para los organismos públicos, y no para aquellos otros entes que las Administraciones Públicas hayan constituido en forma jurídico-privada (sociedades mercantiles, fundaciones, ...) precisamente con la finalidad de excluir la aplicación del derecho administrativo en su actividad externa.

El artículo 90 del anteproyecto prevé la aplicación del régimen de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas de los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992 a la responsabilidad de los administradores de unas sociedades mercantiles que, aun siendo por el Estado, no se encuentran constituidas en forma jurídico-pública y, por tanto, no tienen la consideración de organismos o entes públicos. De este modo, la Administración General del Estado, que ha constituido tales sociedades mercantiles con la finalidad de huir de las normas del derecho administrativo propias de los organismos públicos, pretende ahora reservarse uno de los privilegios de dicho régimen y aplicarlo a la responsabilidad de los administradores sociales, lo que, en la práctica, determinaría la exclusión de la legislación y la jurisdic-

ción mercantiles en favor de la legislación administrativa y de la jurisdicción contencioso-administrativa.

Esta previsión no sólo no está justificada en función de la ratio que condujo a la unificación del régimen jurídico y del fuero jurisdiccional de los artículos 144 de la Ley 30/1992 y 2.e) de la Ley 29/1998, sino que, además, podría introducir una grave e irremediable escisión, en materia de responsabilidad de los administradores sociales, entre los miembros del consejo de administración de aquellas sociedades en que el Estado no tenga la totalidad del capital social y haya otros accionistas privados, en función de que aquéllos hayan sido o no designados por el Estado.

Cuestión distinta es que, en el ámbito privativo de las relaciones internas entre la Administración General del Estado y los consejeros que ésta designe, pueda preverse que las consecuencias de orden patrimonial derivadas de la declaración de responsabilidad social de alguno de éstos sean asumidos por aquélla, pero sin que esta previsión introduzca modificación alguna en la legislación y la jurisdicción competente, que debe seguir siendo la mercantil.

## **8. Consorcios**

El capítulo V del título II del anteproyecto (artículos 93 a 102) regula los consorcios creados por varias Administraciones o entes públicos, entre sí o con participación de entidades privadas, para el desarrollo de actividades de interés común a todas ellas.

Tradicionalmente, los consorcios fueron concebidos como una forma de agrupación de una Entidad local con otros entes públicos o privados sin ánimo de lucro, de forma que la presencia de aquélla era indispensable para la constitución de un consorcio. El régimen jurídico de esta figura se introdujo así en los artículos 37 a 40 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales aprobado por Decreto de 17 de junio de 1955, los artículos 57 y 87 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, y el artículo 110 del texto refundido de Régimen Local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril.

Sin embargo, la Ley 4/1999, de 13 de enero, modificó el artículo 6.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, generalizando la fórmula del consorcio, que, a partir de ese momento y al margen de la Administración local, puede ser creado —de acuerdo con dicho precepto— para la gestión de los convenios de colaboración celebrados entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Posteriormente, el artículo 2.1.h) y la disposición adicional decimotercera de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, establecieron el régimen presupuestario, económico-financiero, de contabilidad y con-

trol de los consorcios; asimismo, la disposición final segunda de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, introdujo una nueva disposición adicional vigésima en la Ley 30/1992, regulando con carácter general la creación y adscripción, así como su régimen presupuestario y de personal; y, en fin, los artículos 12 a 14 de la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del sector público y otras medidas de reforma administrativa, regularon el derecho de separación de los miembros del consorcio y su disolución.

El anteproyecto refunde estas disposiciones, dotando a la figura del consorcio de una regulación unitaria, en línea con la recomendación contenida en un informe del Tribunal de Cuentas de 23 de diciembre de 2013 sobre los consorcios de ámbito local. Este órgano ha encontrado importantes dificultades a la hora de fiscalizar el gasto realizado a través de los consorcios de ámbito local, debidas fundamentalmente —aunque no sólo— a la diversidad de los criterios establecidos en la legislación autonómica al efecto de determinar cuándo un consorcio es local y cuando es autonómico.

El régimen jurídico de los consorcios contenido en el anteproyecto tiene así carácter básico, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 2 de su disposición final cuarta. No obstante, el contenido de la regulación proyectada evidencia que una de sus previsiones, concretamente el artículo 99.2, es exclusivamente aplicable a los consorcios en los que participe la Administración General del Estado.

Hecha esta precisión, puede afirmarse, por razones semejantes a las expuestas en relación con los convenios de colaboración, que el régimen jurídico de los consorcios contenido en el anteproyecto se encuentra amparado en la competencia estatal básica sobre el régimen jurídico de las Administraciones Públicas del artículo 149.1.18<sup>a</sup> de la Constitución, salvo en lo que se refiere a los consorcios constituidos entre Comunidades Autónomas. El artículo 93 del Anteproyecto incluye dentro de su ámbito de aplicación los consorcios creados «por varias Administraciones Públicas». La generalidad de los términos con que este precepto está formulado da cabida a los consorcios entre Comunidades Autónomas. La figura de los consorcios interautonómicos no es frecuente en nuestro ordenamiento, e incluso ha habido opiniones que dudaban de su constitucionalidad, a la vista de la interdicción de la federación de Comunidades Autónomas contenida en el artículo 145.1 de la Constitución: sin embargo, la práctica administrativa ya ha alumbrado algún ejemplo significativo de consorcio interautonómico, como forma de gestión de convenio de colaboración entre Comunidades Autónomas (así, el Consorcio Interautonómico para la Gestión del Parque Nacional de los Picos de Europa). En cualquier caso, la reserva estatutaria contenida en el artículo 145.2 de la Constitución para la regulación de los convenios de colaboración entre Co-

munidades Autónomas ha de hacerse extensiva —por identidad de razón— a los consorcios interautonómicos. En consecuencia, los consorcios interautonómicos deben excluirse expresamente de la regulación básica contenida en el Anteproyecto.

El resto de la proyectada, ya examinada por este Consejo de Estado en sus dictámenes 567/2013, de 26 de junio, y 1.221/2013, de 12 de noviembre, emitidos en relación con los anteproyectos de las Leyes de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local y de racionalización del sector público y otras medidas de reforma administrativa, no suscita reparo.

No obstante, la disposición derogatoria única del anteproyecto deberá incluir, entre las normas objeto de derogación, los artículos 37 a 40 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 1955 relativos a los consorcios de ámbito local.

## **9. Fundaciones del sector público estatal**

El capítulo VI del título II del Anteproyecto (artículos 103 a 111) regula las fundaciones del sector público estatal, es decir, las fundaciones dependientes de la Administración General del Estado.

No obstante, el apartado 2 de la disposición final cuarta del Anteproyecto atribuye carácter básico a sus artículos 104 («Régimen de adscripción de las fundaciones») y 109 («Protectorado»). Ambas previsiones están inspiradas por la necesidad de determinar, en el supuesto de fundaciones en las que participen diferentes Administraciones Públicas, a cuál de estas Administraciones está adscrita la fundación y cuál de ellas debe ejercer su protectorado: se trata del mismo problema planteado, como se ha visto, en el caso de los consorcios. A juicio del Consejo de Estado, la determinación de unos criterios uniformes en tales cuestiones entra dentro de la competencia estatal básica sobre el régimen jurídico de las Administraciones Públicas ex artículo 149.1.18ª de la Constitución.

Las fundaciones del sector público estatal se encuentran actualmente reguladas en el capítulo XI de la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones (artículos 44 a 46). El anteproyecto deroga estos preceptos y traslada la regulación de las fundaciones del sector público estatal a su capítulo VI (artículos 103 a 111).

La regulación proyectada suscita algunas observaciones en dos puntos concretos:

a) En primer lugar, la definición de «fundación pública estatal» contenida en el artículo 103.1 del anteproyecto acusa un grave error de redacción. Este precepto comienza diciendo que «serán fundaciones del sector público estatal aquellas que reúnan alguno de los dos requisitos siguientes», pero a continuación se enumeran tres requisitos en sus letras a), b) y c).



En la regulación vigente, el artículo 44 de la Ley 50/2002 sólo contempla los requisitos de las letras a) y b), bastando con que concurra uno de ellos para que pueda calificarse de fundación del sector público estatal.

El anteproyecto introduce ex novo el requisito de la letra c), que parece pensado para aquellos supuestos en que, no siendo mayoritaria la aportación del Estado y, por tanto, no siendo de aplicación los requisitos de las letras a) y b), los estatutos fundacionales hayan dispuesto que la mayoría de los patronos pertenezcan al sector público.

El error de redacción del proyectado artículo 103.1 deriva, a todas luces, de que se ha añadido el tercer requisito previsto en la letra c) a los dos ya contemplados por la legislación vigente en las letras a) y b), sin modificar el encabezamiento del precepto.

En otro orden de cosas, la letra a) del precepto se ha modificado de forma técnicamente defectuosa. En la actualidad, el artículo 44.a) de la Ley 50/2002 dispone que serán fundaciones del sector público estatal aquellas que «se constituyan con una aportación mayoritaria, directa o indirecta, de la Administración General del Estado, sus organismos públicos o demás entidades del sector público estatal». El proyectado artículo 103.1.a) dice ahora que lo serán aquellas «que se constituyan de forma inicial o adquieran de forma sobrevenida, con una aportación mayoritaria, directa o indirecta, de la Administración General del Estado o cualquiera de los sujetos integrantes del sector público estatal». Con la modificación efectuada se pretende, en todo caso, contemplar el supuesto de las aportaciones patrimoniales realizadas por la Administración del Estado en favor de las fundaciones con posterioridad a su constitución y afectadas a su dotación, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 19.1 de la Ley 50/2002. La simple lectura del precepto pone de manifiesto, sin embargo, que su redacción no es correcta ni está acabada, por lo que debería modificarse en los siguientes similares términos: «Que se constituyan de forma inicial, con una aportación mayoritaria, directa o indirecta, de la Administración General del Estado o cualquiera de los sujetos integrantes del sector público estatal, o reciban dicha aportación con posterioridad a su constitución».

b) En segundo término, el régimen de responsabilidad de los patronos de las fundaciones estatales establecido en el párrafo segundo del artículo 110 del anteproyecto plantea las mismas objeciones ya señaladas en relación con los administradores de las sociedades mercantiles estatales al examinar el artículo 90 de la regulación proyectada.

## **10. Fondos carentes de personalidad jurídica**

Los fondos carentes de personalidad jurídica son masas patrimoniales afectas a un fin determinado que, en el ordenamiento vigente, se encuentran contempladas en la legislación presupuestaria. En concreto, el artículo 2.2 de

la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, somete los «fondos carentes de personalidad jurídica cuya dotación se efectúe mayoritariamente por los Presupuestos Generales del Estado» al régimen presupuestario, económico-financiero, contable y de control establecido en la misma. Un ejemplo de esta figura sería el Fondo de Reserva de los Riesgos de la Internacionalización creado por la Ley 8/2014, de 22 de abril, sobre cobertura por cuenta del Estado de los riesgos de la internacionalización de la economía española.

El artículo 59.1.e) del anteproyecto incluye los fondos carentes de personalidad jurídica dentro del sector público institucional del Estado, y se regulan en el capítulo VII del título II del mismo (artículos 112 a 114).

La inclusión de estos fondos dentro del sector público institucional del Estado regulado por el anteproyecto deriva de una equiparación del concepto de sector público a efectos presupuestarios y organizativos. Dicha equiparación no se encuentra, sin embargo, justificada en el caso concreto de los fondos carentes de personalidad jurídica, y ello no tanto por la ausencia de tal personalidad —advírtase que la Ley de Entidades Estatales Autónomas de 1958 incluía los denominados «servicios sin personalidad jurídica»— como porque tales fondos no constituyen un elemento o unidad organizativa de la Administración institucional del Estado, sino un instrumento de ordenación o gestión patrimonial cuya regulación, en consecuencia, debería ubicarse en una norma independiente al presente anteproyecto o, acaso, en alguna disposición adicional del mismo.

En tal sentido, resulta llamativo que el artículo 113 del anteproyecto de Ley de Régimen Jurídico del Sector Público disponga que los fondos sin personalidad jurídica se regirán, en primer lugar, «por lo dispuesto en esta Ley», dado que la regulación proyectada ha sido diseñada para entes dotados de personalidad jurídica propia y, por tal razón, con unas características de funcionamiento bien diferentes a las de tales fondos.

## **11. Universidades públicas**

Bajo la vigencia de la Ley de Entidades Estatales Autónomas de 1958, las universidades públicas tenían la consideración de organismos autónomos del Estado. La Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria, destacaba en su exposición de motivos que «la Constitución ha venido a revisar el tradicional régimen jurídico administrativo centralista de la Universidad española, al reconocer en el número 10 del artículo 27 la autonomía de las universidades». Por tal razón, esta Ley no calificó a las universidades como organismos autónomos, algo que tampoco hizo la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, aunque tanto una como otra consideraron de aplicación supletoria la norma-

tiva propia de éstos (disposición final tercera y disposición adicional décima). En el mismo sentido, el artículo 3.1 de la vigente Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, califica a éstas de «instituciones creadas por los órganos legislativos», eludiendo el apelativo de organismo autónomo que no es propio de su naturaleza jurídica.

El anteproyecto incluye a las universidades públicas no transferidas en el sector público institucional (artículo 59.1.f) y prevé, como la Ley 6/1997, que esta ley le será de aplicación en defecto de lo dispuesto en su legislación específica (artículo 59.3). La posición institucional reconocida por el Anteproyecto a las universidades públicas no transferidas, al margen de los organismos públicos vinculados o dependientes de la Administración General del Estado, es conforme a su autonomía constitucional reconocida. Otra cosa es que algunas de las previsiones del anteproyecto —concretamente, el control de eficacia y supervisión continua establecido en el artículo 60 del anteproyecto— puedan entrar en conflicto, por razones similares a las ya desgranadas en relación con las autoridades administrativas independientes, con la autonomía económica y financiera reconocida a las universidades por el artículo 79 de la Ley Orgánica 6/2011, de 21 de diciembre, de Universidades, «en los términos establecidos en la presente Ley».

#### **D) Relaciones interadministrativas**

El título III del anteproyecto (artículos 115 a 133) establece los principios generales de las relaciones interadministrativas (capítulo I) y regula el deber de colaboración (capítulo II), las relaciones de cooperación (capítulo III) y las relaciones electrónicas entre Administraciones Públicas (capítulo IV).

El anteproyecto acoge en su seno las diversas técnicas de colaboración y cooperación interadministrativa existentes en la actualidad, avanza en su tratamiento y ahonda en su diversidad. La ordenación de las relaciones interadministrativas trae causa de la configuración constitucional del Estado de las Autonomías. La organización territorial del poder prevista en la Constitución ha dado lugar a la coexistencia de diversas entidades territoriales dotadas de autonomía —Estado, Comunidades Autónomas, Provincias y Municipios— para la gestión de sus respectivos intereses, como dice su artículo 137. Por tal razón, se hizo necesario regular las relaciones entre Administraciones Públicas a través de diversas técnicas de cooperación y colaboración al servicio de los principios de descentralización territorial y funcional: esta disciplina se contiene actualmente en el título I de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (artículos 4 a 10).

El anteproyecto aborda la regulación de las relaciones entre Administraciones Públicas desde la perspectiva de la necesaria optimización de los

recursos públicos y en aras de una mejor consecución de los intereses generales comunes a todas ellas en tanto que realidades de un mismo Estado complejo. Con tal finalidad, el capítulo I del título III de la norma proyectada incorpora «principios de las relaciones interadministrativas» ya tradicionales en el Derecho administrativo español en orden a la actuación e interrelación de las distintas Administraciones Públicas y de sus entidades y organismos vinculados o dependientes, tales como los de lealtad institucional, colaboración y coordinación, e introduce otros nuevos no previstos en la Ley 30/1992 como son los principios de adecuación al sistema de competencias, solidaridad interterritorial y respeto a la igualdad de los derechos de todos los ciudadanos (artículo 115). El capítulo II del título III, por su parte, regula el «deber de colaboración», que instrumenta a través de técnicas tales como el suministro de información, la creación de sistemas integrados de información y la asistencia y auxilio para atender las solicitudes formuladas por otras Administraciones (artículos 116 y 117). El capítulo III del título III se dedica a las «relaciones de cooperación», regulando con detalle diversas técnicas orgánicas como la Conferencia de Presidentes, las Conferencias Sectoriales y las Comisiones Bilaterales y Territoriales de Cooperación (artículos 118 a 129). Y el capítulo IV del título III aborda las «relaciones electrónicas entre Administraciones» (artículos 130 a 133).

Dentro de este título III del anteproyecto tiene particular importancia la regulación dedicada por su capítulo III a un cierto tipo de órganos de cooperación, a saber: las Conferencias Sectoriales, las Comisiones Bilaterales de Cooperación y las Comisiones Territoriales de Cooperación. Los dos primeros órganos ya están presentes en nuestro ordenamiento (artículo 5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y artículo 33 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional), y, en particular, las Comisiones Bilaterales de Cooperación han sido objeto de atención en diversos Estatutos de Autonomía (Cataluña, Andalucía, Aragón, Castilla y León y Extremadura). Del tercero de tales órganos también existe una manifestación concreta en el derecho vigente (artículo 44 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Inspección y Trabajo y Seguridad Social, aprobado por Real Decreto 138/2000, de 4 de febrero).

La regulación de la organización y funcionamiento de estos órganos de cooperación entre Administraciones Públicas entra indudablemente dentro de la competencia del Estado. El principio de cooperación, «que no es menester justificar en preceptos concretos —según el Tribunal Constitucional— se encuentra implícito en la propia forma de organización territorial del Estado que se implanta en la Constitución» (Sentencia 18/1982, de 4 de mayo, FJ 14º), dado que «la colaboración entre la Administración del Estado y las

de las Comunidades Autónomas resulta imprescindible para el buen funcionamiento de un Estado de las Autonomías» (Sentencia 76/1983, de 5 de agosto, FJ 14º). En definitiva, la competencia del Estado para la creación y regulación de órganos de cooperación entronca con «la necesidad de hacer compatibles los principios de unidad y autonomía» (Sentencia 214/1989, FJ 20º.e).

El aludido principio de cooperación habilita al Estado para crear y regular la organización y funcionamiento de órganos de cooperación entre Administraciones Públicas: el ejemplo paradigmático serían las Conferencias Sectoriales. El Tribunal Constitucional, al conocer del recurso interpuesto contra determinados aspectos de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico, delimitó el alcance de las funciones desempeñadas por las Conferencias Sectoriales: «El legislador estatal —dijo— no puede incidir en el ejercicio de las competencias que, de acuerdo con el esquema constitucional de distribución de las mismas, hayan asumido las Comunidades Autónomas. De aquí que —añadió— dichas Conferencias no puedan sustituir a los órganos propios de las Comunidades, ni sus decisiones puedan anular las facultades decisorias de los mismos; las Conferencias Sectoriales han de ser órganos de encuentro para el examen de problemas comunes y para la discusión de las oportunas líneas de acción» (Sentencia 76/1983, de 5 de agosto, FJ 13º). En el mismo sentido se manifestó este Consejo de Estado, recogiendo la doctrina del Tribunal Constitucional, al informar el anteproyecto de la vigente Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (dictamen 1.076/91, de 31 de octubre).

Precisamente en relación con las Conferencias Sectoriales, el artículo 126.2.a) del anteproyecto contiene una previsión relevante al disponer: «Cuando la Administración General del Estado ejerza funciones de coordinación, de acuerdo con el orden constitucional de distribución de competencias del ámbito material respectivo, el Acuerdo que se adopte en la Conferencia Sectorial (...) es de obligado cumplimiento para todas las Administraciones Públicas integrantes de la Conferencia Sectorial, con independencia del sentido de su voto».

La jurisprudencia constitucional ha conectado la cooperación con la idea de la voluntariedad y la coordinación con la idea de la imposición: «La voluntariedad en el caso de la cooperación frente a la imposición en la coordinación es, por sí mismo —se ha dicho—, un elemento diferenciador de primer orden, lo que explica y justifica que, desde la perspectiva competencial, distintas hayan de ser las posibilidades de poner en práctica unas y otras fórmulas» (Sentencia 194/2004, de 10 de noviembre, FJ 8º, con cita de otros pronunciamientos anteriores).

De acuerdo con esta jurisprudencia, el Estado puede, en ejercicio de sus facultades de coordinación constitucionalmente reconocidas en determinadas materias, imponer sus decisiones a las Comunidades Autónomas. No obstante, como quiera que las Conferencias Sectoriales son —según tiene declarado el propio Tribunal Constitucional— órganos de cooperación del Estado y las Comunidades Autónomas, los acuerdos de tales Conferencias no resultan idóneos para la imposición de tales decisiones. A juicio del Consejo de Estado, el carácter vinculante de los acuerdos adoptados por las Conferencias Sectoriales sólo podrá alcanzarse, en términos constitucionalmente válidos, cuando los mismos sean instrumentados a través del oportuno acto o norma del Estado.

Por otro lado, el párrafo primero del artículo 126.2.a) del anteproyecto prevé que los acuerdos adoptados en el seno de la Conferencia Sectorial serán «directamente exigibles ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo», en términos difícilmente compatibles con la naturaleza y límites de dicho orden jurisdiccional. En el ordenamiento vigente, la inejecución de actos administrativos firmes puede ser objeto de un recurso contencioso-administrativo contra la inactividad material de la Administración, de acuerdo con el artículo 29.2 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa. Sin embargo, el cumplimiento de determinados acuerdos de la Conferencia Sectorial podría requerir no sólo la ejecución material de los mismos, sino también en ocasiones la aprobación de disposiciones autonómicas de rango legal o reglamentario que no pueden ser demandadas en vía de recurso contencioso-administrativo. La exigibilidad de los acuerdos de las Conferencias Sectoriales ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo se enfrentaría, pues, con la dificultad derivada de la variedad de contenidos susceptibles de constituir el núcleo de tales acuerdos, como acontece con aquellos que pudieran obligar a las Comunidades Autónomas a adoptar normas jurídicas, en los términos ya señalados. En todo caso, dicha exigibilidad nunca debiera ser directa, sino previo requerimiento a la Administración incumplidora, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 44.1 de la Ley 29/1998, con carácter general, para el supuesto que de una Administración Pública interponga recurso contencioso-administrativo contra las actuaciones de otra, que ha de ser tanto más aplicable cuando se trata de acuerdos adoptados en órganos de composición multilateral.

Las consideraciones sobre la exigibilidad directa de los acuerdos de las Conferencias Sectoriales ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo son trasladables a lo dispuesto en los artículos 128.4 y 129.2 del anteproyecto en relación con las Comisiones Bilaterales de Cooperación y las Comisiones Territoriales de Coordinación.

## E) Modificación de la Ley del Gobierno

La disposición final primera del anteproyecto modifica doce de los veintiséis artículos de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. Esta decisión resulta objetable en términos de buena técnica normativa y, en particular, contraviene los criterios fijados por las Directrices de técnica normativa aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005: concretamente, la directriz número 42 señala, en relación con el contenido de las disposiciones finales de las normas jurídicas, que los preceptos que modifican el derecho vigente deben tener un «carácter excepcional», y la directriz número 50 expresa el «carácter restrictivo» con que han de utilizarse las disposiciones modificativas.

La reforma que la disposición final primera del anteproyecto realiza en la Ley del Gobierno se extiende a la ordenación de las competencias y el funcionamiento de la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios, del Secretariado del Gobierno y de los Gabinetes, así como a la regulación del acceso al cargo, nombramiento y cese y suplencia de los miembros del Gobierno, desarrollando y completando, en ambos casos, las previsiones actualmente existentes con un detalle que en ocasiones es impropio de una norma de estas características.

Particular atención merece la redacción que el apartado dos de la disposición final primera del anteproyecto otorga al artículo 5 de la Ley del Gobierno, relativo al Consejo de Ministros, previendo que éste, como «órgano colegiado del Gobierno», ejerce sus funciones «bajo el principio de solidaridad». Con la referencia a este principio parece querer significarse que la responsabilidad de las decisiones del Consejo de Ministros corresponde a todos sus miembros, por más que en su adopción no rijan las reglas aplicables a los órganos colegiados previstas en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (disposición adicional primera).

Como es bien conocido, los órganos administrativos colegiados toman sus decisiones por mayoría de votos, de acuerdo con el artículo 26.1.d) de la Ley 30/1992, y su presidente tiene voto dirimente en caso de empate, según prevé el artículo 23.1.d) de la misma ley.

El Consejo de Ministros, a pesar de ser expresamente calificado de «órgano colegiado» por el vigente artículo 5.1 de Ley del Gobierno, no adopta sus acuerdos sometiéndose a las reglas de los órganos colegiados establecidas la Ley 30/1992, ni, en particular, a la de la mayoría de sus miembros obtenida en votación formal. Antes bien, el funcionamiento del Consejo de Ministros se rige por el principio presidencialista, también denominado principio de canciller, que se consagra en el artículo 98.2 de la Constitución: «El Presidente —dispone

este precepto— dirige la acción del Gobierno y coordina las funciones de los demás miembros del mismo, sin perjuicio de la competencia y responsabilidad directa de éstos en su gestión». Este principio ha tenido igualmente acogida en la actual Ley del Gobierno: «En cuanto a la posición relativa de los miembros del Gobierno —dice su exposición de motivos—, se destaca la importancia del Presidente, con fundamento en el principio de dirección presidencial, dado que del mismo depende, en definitiva, la existencia misma del Gobierno. El Derecho comparado es prácticamente unánime en consagrar la existencia de un evidente desequilibrio institucionalizado entre la posición del Presidente, de supremacía, y la de los demás miembros del Gobierno. Nuestra Constitución y, por tanto, también la Ley se adscriben decididamente a dicha tesis».

Pese a que las decisiones del Consejo de Ministros sean tomadas bajo la influencia de este principio de dirección presidencial, no cabe ninguna duda de que las mismas no son sólo imputables al Presidente del Gobierno sino también a los Ministros, por su condición de miembros del mismo.

Por tal razón, no es precisa una referencia adicional al principio de solidaridad que refuerce la responsabilidad colegial de los miembros del Consejo de Ministros, máxime si se tiene en cuenta que dicho principio tiene un significado constitucional preciso en el ordenamiento español, como uno de los pilares de la organización territorial del Estado y al servicio del principio de descentralización política (artículos 138, 156.1 y 158.2 de la Constitución), que no guarda relación con el sentido que a dicho principio quiere darse en la Ley del Gobierno.

En consecuencia, debe suprimirse toda mención al principio de solidaridad en el artículo 5.1 de la Ley del Gobierno.

## **F) Otras observaciones**

La redacción del anteproyecto debe ser repasada desde un punto de vista sintáctico, gramatical y ortográfico, pues no son pocas las disposiciones que presentan deficiencias de esta naturaleza o simplemente pueden mejorarse, eliminando términos imprecisos, insustanciales o redundantes que afean su presentación o completando su formulación actual.

Asimismo, debe cuidarse la cita de las disposiciones legales en el anteproyecto, evitando, en particular, la de aquellas que se encuentran derogadas, como la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, que se menciona en la exposición de motivos.

## **V. Conclusión**

A la vista de las consideraciones realizadas en el cuerpo del presente dictamen, se observa que el anteproyecto de Ley de Régimen Jurídico del Sec-



tor Público es una norma aplicable fundamentalmente a la Administración General del Estado que, en menor medida, incorpora preceptos de carácter básico para todas las Administraciones Públicas. La distribución constitucional de competencias inherente al Estado de las Autonomías exigiría, sin embargo, que las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas fueran fijadas por el Estado, al amparo del artículo 149.1.18ª de la Constitución, en un texto legal distinto de aquel que se dedique a las previsiones relativas a la organización y funcionamiento de la Administración General del Estado, tal y como sucede actualmente. Por otra parte, la cita de títulos competenciales distintos del mencionado, que se realiza en la disposición final cuarta del anteproyecto, sólo se encontraría justificada cuando se evidenciase la existencia de una relación directa y precisa de aquellos con ciertos aspectos de la regulación proyectada, lo que, en el presente anteproyecto, no se produce.

El contenido del anteproyecto presenta, asimismo, un vicio de posible inconstitucionalidad en su artículo 2.3, que prescribe la aplicación supletoria de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público a los órganos constitucionales y de relevancia constitucional y a las instituciones análogas de las Comunidades Autónomas.

En otro orden de cosas, cabe observar que la definición de sector público acogida por el anteproyecto determina la inclusión dentro del mismo de determinados entes institucionales que, aun formando parte de aquel a efectos presupuestarios, no se encuentran en una relación orgánica de dependencia o instrumentalidad respecto de la Administración General del Estado. Esta opción legislativa pudiera traducirse, a resultas fundamentalmente —aunque no sólo— del control de supervisión y eficacia previsto en el artículo 60, en una afectación en la autonomía de tales entes que comportase consecuencias indeseables en su correcto funcionamiento. Entiende el Consejo de Estado que la posición de las «autoridades administrativas independientes», y en particular, del Banco de España, debe contemplarse de forma singular, al margen tanto de la categoría de organismos públicos vinculados o dependientes de la Administración General del Estado como de las previsiones que, siendo adecuadas para tales organismos públicos y otros entes institucionales, no lo son, en cambio, para aquellas autoridades en virtud de su especial autonomía.

Hasta aquí las observaciones que, a juicio de este Consejo de Estado, han sido especialmente relevantes en la conformación de su parecer en relación con el anteproyecto sometido a consulta.

El resto de las contenidas en el cuerpo del presente dictamen son también importantes de cara a una adecuada regulación de la organización y funcionamiento de las Administraciones Públicas. En particular, debería sopesarse la supresión de las agencias estatales, habida cuenta de las insufi-

ciencias que presenta el esquema tradicional organismos autónomos-entidades públicas empresariales para la gestión de determinadas parcelas de actividad administrativa, y ponderarse lo dicho en relación con el artículo 126.2.a) del anteproyecto dedicado a los acuerdos adoptados por las Conferencias Sectoriales en ejercicio de sus facultades de coordinación.

Por último, importa subrayar que las consideraciones contenidas en el presente dictamen no pueden ser entendidas como una oposición a la reforma administrativa que se encuentra en curso y que anima el presente anteproyecto. Tales consideraciones se ciñen a destacar la inadecuación de la metodología y los criterios relativos a la sistemática normativa empleada en el presente anteproyecto para instrumentar una reforma que —a juicio del Consejo de Estado— es pertinente y necesaria.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado es de dictamen:

I. Que procede llevar a cabo una reconsideración general de la iniciativa constituida por el anteproyecto objeto de consulta y por el anteproyecto de Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas en línea con las consideraciones formuladas en este dictamen así como en el dictamen nº 275/2015 y, en particular, valorar la opción de abordar la reforma mediante la regulación separada del régimen común de las Administraciones Públicas y demás entidades integrantes de los diferentes sectores públicos, por una parte, y del correspondiente a la Administración del Estado y al sector público estatal, por otra.

II. De manera subsidiaria respecto de lo dicho en el apartado anterior y para el caso de que, no obstante, V. E. junto con la Ministra de la Presidencia decidan elevar el anteproyecto al Consejo de Ministros para su aprobación como proyecto de Ley, previamente corresponderá tener en cuenta las observaciones formuladas respecto del artículo 2.3, el estatuto de las autoridades administrativas independientes y la disposición final cuarta y considerar las restantes que se contienen en el cuerpo del presente dictamen.»

V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Madrid, 29 de abril de 2015

LA SECRETARIA GENERAL,

EL PRESIDENTE,

EXCMO. SR. MINISTRO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.



## Títols de la col·lecció

### #1

**Protocol d'Istanbul. Manual per a la investigació i la documentació de la tortura**

(Drets humans i intervenció penitenciària, vol. 1)

### #2

**Regles penitenciàries i Codi ètic europeu per al personal penitenciari (Consell d'Europa)**

(Drets humans i intervenció penitenciària, vol. 2)

### #3

**Lobbys: el marc regulador dels grups d'interès**

### #4

**El nou marc legal del règim jurídic del sector públic i del procediment administratiu comú: documents per aplicar-los**

