

## 3. TRAMITACIONS EN CURS

3.01. PROJECTES I PROPOSICIONS DE LLEI  
I ALTRES PROPOSTES DE NORMA

## 3.01.01. PROJECTES DE LLEI

— **Projecte de llei de simplificació de l'activitat administrativa de l'Administració de la Generalitat i dels governs locals de Catalunya i d'impuls de l'activitat econòmica**

Tram. 200-00037/10

Termini de presentació d'esmenes subsegüents al Dictamen del Consell de Garanties Estatutàries

Termini: 2 dies hàbils.

Finiment del termini: 07.07.2015; 09:30 h.

Acord: Presidència del Parlament, 02.07.2015.

## 4. INFORMACIÓ

4.75. DICTÀMENS DEL CONSELL DE  
GARANTIES ESTATUTÀRIES

— **Projecte de llei de simplificació de l'activitat administrativa de l'Administració de la Generalitat i dels governs locals de Catalunya i d'impuls de l'activitat econòmica**

Tram. 200-00037/10

Dictamen del Consell de Garanties Estatutàries

Reg. 120411 / Coneixement: Presidència

del Parlament, 02.07.2015

## A LA PRESIDENTA DEL PARLAMENT

Senyora,

D'acord amb l'article 22.1 de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries, us trameto, adjunta, còpia certificada del Dictamen 10/2015, d'aquest Consell, emès l'1 de juliol de 2015, sobre el Projecte de llei de simplificació de l'activitat administrativa de l'Administració de la Generalitat i dels governs locals de Catalunya i d'impuls de l'activitat econòmica.

Atentament,

Joan Egea Fernández

El president del Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya

Barcelona, 2 de juliol de 2015

**DICTAMEN 10/2015, D'1 DE JULIOL, SOBRE EL PROJECTE DE LLEI DE SIMPLIFICACIÓ DE L'ACTIVITAT ADMINISTRATIVA DE L'ADMINISTRACIÓ DE LA GENERALITAT I DELS GOVERNOS LOCALS DE CATALUNYA I D'IMPULS DE L'ACTIVITAT ECONÒMICA**

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 per dos grups parlamentaris del Parlament de Catalunya, respecte al Dictamen de la Comissió d'Afers Institucionals sobre el Projecte de llei de simplificació de l'activitat administrativa de l'Administració de la Generalitat i dels governs locals de Catalunya i d'impuls de l'activitat econòmica (BOPC 585 de 28 de maig de 2015).

## ANTECEDENTS

1. El dia 3 de juny de 2015 va tenir entrada al Consell de Garanties Estatutàries (Reg. núm. 4806) un escrit de la presidenta del Parlament de Catalunya en què es comunicava al Consell la Resolució de la presidència del Parlament, del mateix dia, en la qual, segons el que preveuen els articles 16.1.b i 23.b de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries, es va admetre a tràmit la sol·licitud de dictamen presentada el 2 de juny de 2015 per dos grups parlamentaris, sobre l'adequació a l'Estatut i a la Constitució del Projecte de llei de simplificació de l'activitat administrativa de l'Administració de la Generalitat i dels governs locals de Catalunya i d'impuls de l'activitat econòmica, i d'una manera especial dels articles 2.c, 18.2, 19, 22.2, de la disposició final tercera i del vot particular número 2 del Dictamen.

2. El Consell de Garanties Estatutàries, en la sessió del dia 4 de juny de 2015, després d'examinar la legitimitat i el contingut de la sol·licitud, la va admetre a tràmit i es va declarar competent per emetre el dictamen corresponent, d'acord amb els articles 23 a 25 de la seva Llei reguladora. Se'n va designar ponent el conseller senyor Joan Ridao Martín.

3. En la mateixa sessió, en aplicació de l'article 25, apartats 4 i 5, de la Llei 2/2009, va acordar adreçar-se als sol·licitants, al Parlament, a tots els grups parlamentaris i també al Govern, a fi de sol·licitar-los la informació i la documentació complementàries de què disposessin amb relació a la norma sotmesa a dictamen.

4. En data 19 de juny de 2015 es va rebre en el Registre del Consell (Reg. núm. 4833) un escrit de documentació complementària tramès per la vicepresidenta del Govern al qual s'adjuntaven diversos informes elaborats pels departaments de Governació i Relacions Institucionals, de Territori i Sostenibilitat, i d'Economia i Coneixement.

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 1 de juliol de 2015.

## FONAMENTS JURÍDICS

*Primer. L'objecte del Dictamen*

Com s'ha exposat en els antecedents, el Grup Parlamentari Socialista i el Grup Parlamentari d'Iniciativa per Catalunya Verds-Esquerra Unida i Alternativa sol·liciten el parer del Consell amb relació al Dictamen de la Comissió d'Afers Institucionals sobre el Projecte de llei de simplificació de l'activitat administrativa de l'Administració de la Generalitat i dels governs locals de Catalunya i d'impuls de l'activitat econòmica (en endavant, Projecte de llei) i, en concret, respecte dels articles 2.c, 18.3, 19.1, 22.2 i disposició final tercera. També es qüestiona el vot particular número 2 al Dictamen.

Abans d'anitzar els preceptes esmentats, exposarem breument l'objecte del Projecte de 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. El Projecte de llei té com a objectiu principal, com assenyala la seva exposició de motius, «clarificar i simplificar les obligacions que la normativa vigent imposa a les administracions públiques de Catalunya i, consegüentment, als ciutadans i a les empreses». En relació amb les empreses, es pretén facilitar l'activitat econòmica i reduir l'excés de càrregues i tràmits burocràtics i, en concret, «clarificar els règims d'intervenció de les administracions, relacionats amb l'emplaçament del negoci o l'establiment empresarial introduint una reducció important de les càrregues administratives sota el principi de la mínima intervenció possible i la reducció de terminis». A més, d'acord amb el mandat estatutari d'afavorir el desenvolupament de l'activitat empresarial i l'esperit emprenedor, inclòs dins els principis rectors que han d'orientar les polítiques públiques de la Generalitat (art. 45.5 EAC), el preàmbul descriu la simplificació administrativa «no com una obligació de les administracions públiques, sinó com un veritable dret subjectiu de la ciutadania, les empreses i els professionals».

El Projecte de llei consta de vint-i-tres articles agrupats en tres títols, i de nou disposicions addicionals, tres disposicions transitòries, una disposició derogatòria, quatre disposicions finals i dos annexos.

El títol I estableix l'objecte de la Llei (art. 1) i el seu àmbit d'aplicació (art. 2), i determina les finalitats que persegueix (art. 3).

El títol II, sota el títol «Simplificació administrativa en l'exercici de l'activitat econòmica», regula el règim de la intervenció administrativa en l'activitat econòmica (art. 4 a 11), preveu un règim específic, i més flexible, per a la intervenció administrativa en relació amb activitats econòmiques innòcues o de baix risc (art. 12 a 14) i, per acabar, estableix determinats instruments per facilitar l'activitat econòmica, entre d'altres, la finestreta única empresarial (art. 15), el portal electrònic únic per a les empreses (art. 16) i la Comissió per a la Facilitació de l'Activitat Econòmica (art. 17).

El títol III modifica, d'una banda, diverses lleis reguladores del règim jurídic de les administracions públiques, com ara la Llei 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya i el Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya, aprovat pel Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril. I, de l'altra, modifica també algunes lleis sectorials, pel que fa a l'abast de la inter-

vençió administrativa que s'hi preveu, com és el cas de la Llei 20/2009, de 4 de desembre, de prevenció i control ambiental de les activitats; la Llei 3/2010, de 18 de febrer, de prevenció i seguretat en matèria d'incendis en establiments, activitats, infraestructures i edificis; el Text refós de la Llei d'urbanisme, aprovat pel Decret legislatiu 1/2010, de 3 d'agost, i la Llei 6/1988, de 30 de març, forestal de Catalunya.

Finalment, cal destacar que el Projecte de llei conté dos annexos en els quals es classifiquen les activitats sotmeses a un règim de declaració responsable (annex I) i les sotmeses a un règim de comunicació (annex II).

2. La simplificació administrativa constitueix una política pública que agrupa diferents mesures de millora de l'eficàcia i l'eficiència de l'activitat de l'Administració mitjançant la simplificació de procediments, l'increment de l'accessibilitat dels serveis públics o la transparència dels processos de presa de decisions administratives. A més, juntament amb aquests aspectes organitzatius de l'actuació de les administracions, també pretén reduir les càrregues administratives, això és, les obligacions i les càrregues de tota mena que s'imposen a les empreses i als ciutadans en el desenvolupament d'una activitat.

Aquesta política de simplificació administrativa ha estat impulsada prioritàriament per la normativa europea. Així, es pot citar, entre d'altres, la Comunicació COM (2007) 23 final de la Comissió Europea al Consell, al Parlament Europeu, al Comitè Econòmic i Social Europeu i al Comitè de les Regions del Programa d'acció per a la reducció de les càrregues administratives a la Unió Europea, de 24 de gener de 2007. Però, sens dubte, l'instrument més determinant en la tasca de reducció de càrregues administratives i simplificació dels procediments ha estat la Directiva 2006/123/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 12 de desembre de 2006, relativa als serveis en el mercat interior (coneguda com Directiva de serveis), que ha suposat un canvi substancial en els règims d'intervenció administrativa sobre l'activitat de prestació de serveis, en prioritzar els controls a posteriori davant dels tradicionals controls previs mitjançant autoritzacions o llicències.

En l'àmbit estatal, cal destacar les dues lleis de transposició de la Directiva de serveis: la Llei 17/2009, de 23 de novembre, sobre el lliure accés a les activitats de serveis i el seu exercici i la Llei 25/2009, de 22 de desembre, de modificació de diverses lleis per a la seva adaptació a l'anterior (que va ser objecte del DCGE 4/2010, d'11 de març). Aquestes normes van introduir diferents mesures de simplificació administrativa en els procediments vinculats amb l'accés a les activitats de serveis com ara la creació d'una finestra única, la flexibilització del règim d'autoritzacions i llicències prèvies i la substitució de controls previs de l'activitat per declaracions responsables o comunicacions. Així mateix, la Llei 2/2011, de 4 de març, d'economia

sostenible (sobre la qual ens vàrem pronunciar en el DCGE 6/2011, de 20 de maig) va estendre el règim d'accés i exercici dels serveis a la prestació d'activitats comercials i va suprimir, com a regla general, l'exigència d'autoritzacions i llicències en l'àmbit local.

Pel que fa a Catalunya, les polítiques de simplificació administrativa i de reducció de càrregues han estat una constant en els últims anys. Així, d'una banda, mitjançant l'Acord de Govern de 29 de març de 2011 es va aprovar el Pla de racionalització normativa, que va comportar la derogació de 246 disposicions. I, de l'altra, va endegar-se una tasca legislativa rellevant en matèria d'agilització, clarificació i simplificació de l'activitat administrativa a través de la Llei 9/2011, de 29 de desembre, de promoció de l'activitat econòmica; la Llei 10/2011, de 29 de desembre, de simplificació i millorament de la regulació normativa, i la Llei 11/2011, de 29 de desembre, de reestructuració del sector públic per agilitar l'activitat administrativa.

3. 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 i el vot particular que susciten dubtes en els peticionaris, així com als motius que els fonamenten, que seran tractats amb més detall en el fonament jurídic segon.

Amb caràcter general, els sol·licitants sostenen que el contingut del Projecte de llei, en modificar diferents lleis, presenta «una gran complexitat i heterogeneïtat que pot arribar a qüestionar la seguretat jurídica».

La lletra c de l'article 2 del Projecte de llei és objecte de la sol·licitud perquè es considera que la inclusió de l'Administració pròpia d'Aran entre les administracions públiques a les quals els és d'aplicació la Llei vulnera els articles 11 i 94 EAC, perquè el legislador, per respectar el règim propi d'Aran, hauria d'haver previst o bé el caràcter supletori de la llei en aquell territori o bé una clàusula d'excepcionalitat, a més que no s'ha tingut en compte el dret de participació d'Aran en l'elaboració de les iniciatives legislatives que l'afectin.

L'apartat 3 de l'article 18 del Projecte de llei, introdueix un nou article 50 bis a la Llei 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya, que regula els informes sol·licitats i emesos dins un procediment administratiu. Els dubtes formulats a la sol·licitud se cenyeixen a l'apartat 7 d'aquest darrer article, que preveu que, per al cas dels informes preceptius, si no s'emeten dins el termini, el procediment ha de continuar necessàriament i en tot cas si la persona interessada ho sol·licita expressament. Aquesta previsió normativa podria contradir, a parer dels sol·licitants, la normativa bàsica estatal continguda a l'article 83.3 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú (en endavant, LRJPAC).

L'apartat 1 de l'article 19 incorpora un nou article 69 *bis* al Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya, aprovat pel Decret legislatiu 2/2003, del 28 d'abril (en endavant, TRLMC), que regula el procediment per suspendre la prestació per part dels municipis de determinats serveis, llevat dels obligatoris, si es produeix «una situació d'insuficiència de recursos en termes de capacitat fiscal». El dubte de constitucionalitat i d'estatutarietat rau en l'atribució al conseller o la consellera competent en matèria d'Administració local de la competència per resoldre l'expedient de suspensió, iniciat voluntàriament per l'entitat local corresponent, cosa que suposaria un control d'oportunitat que vulneraria el principi d'autonomia local garantit per la Constitució (art. 140 CE) i l'Estatut (art. 84.2 i 86.3 EAC).

L'apartat 2 de l'article 22 modifica l'article 187 del Text refós de la Llei d'urbanisme, aprovat pel Decret legislatiu 1/2010, de 3 d'agost (en endavant, TRLU), que regula els actes subjectes a llicència urbanística, i els apartats 3 i 4 introdueixen dos preceptes nous, l'article 187 *bis*, que relaciona els actes subjectes a comunicació prèvia, i l'article 187 *ter*, que estableix els actes no subjectes a intervenció mitjançant llicència urbanística o comunicació prèvia. Els sol·licitants consideren que la nova regulació estableix de manera taxada els actes subjectes a un determinat règim d'intervenció administrativa, que impossibilitaria als municipis, mitjançant ordenança, ampliar els actes sotmesos a llicència o substituir la llicència per un règim de comunicació, la qual cosa suposaria una vulneració del principi d'autonomia local (art. 140 CE) i de la seva garantia estatutària (art. 84.2.c EAC).

Així mateix, la disposició final tercera del Projecte de Llei estableix que les modificacions dels plans urbanístics i de les ordenances municipals que s'aprovin a partir de l'entrada en vigor de la Llei hauran d'incorporar a la memòria una avaluació per determinar si contenen alguna restricció a l'accés o a l'exercici de les activitats econòmiques que no compleixi les condicions exigides per la Directiva de serveis i la normativa de transposició i, si escau, eliminar-la. Aquesta obligació d'avaluació de les normes locals també suposaria, a parer dels sol·licitants, una lesió del principi d'autonomia local.

Finalment, el vot particular número 2 al Dictamen de la Comissió preveu la incorporació d'una disposició addicional segona al Projecte de Llei segons la qual el contingut dels annexos I i II del Projecte de Llei no és exhaustiu, de manera que s'habilita el Departament del Govern de la Generalitat competent per raó de la matèria a actualitzar-los mitjançant una Ordre. Per als sol·licitants, aquesta remissió a la potestat reglamentària constitueix una remissió en blanc que podria vulnerar la reserva material de llei que estableix l'article 53.1 CE, en relació amb la llibertat d'empresa.

Per tal de donar resposta a la sol·licitud, en el fonament jurídic següent, examinarem les qüestions plantejades i els preceptes sol·licitats, a partir del marc constitucional i estatutari corresponent.

*Segon. L'examen de les qüestions i els preceptes sol·licitats del Projecte de llei*

1. En el present fonament jurídic iniciarem la nostra tasca dictaminadora analitzant l'adequació a la Constitució i a l'Estatut d'autonomia del conjunt del Projecte de Llei, sobre la base del qüestionament general que formulen els grups parlamentaris respecte del seu caràcter heterogeni.

A) Els sol·licitants consideren que el Projecte de Llei examinat no incorpora «modificacions normatives de caràcter puntual i instrumental amb una connexió homogènia entre si que permetin una execució millor i més eficaç del programa del Govern», sinó una «modificació substancial del dret mitjançant una altra *lei omnibus*», i això determina la vulneració del principi de seguretat jurídica *ex* article 9.3 CE atesa la seva «gran complexitat i heterogeneïtat». A més, manifesten que aquest fet contradiu el que preveu l'article 101 del Reglament del Parlament de Catalunya. Finalment, per al cas de ser aprovada, estimen que la dificultat d'identificar el contingut de la Llei, atenent a la seva intitulació, farà més intricada la seva recerca, ja que el nostre marc normatiu no disposa d'instruments àgils per integrar en un únic text les normes que han estat objecte de modificacions successives en un breu espai de temps. En aquest sentit, assenyalen que l'obtenció de textos consolidats només pot fer-se a partir de publicacions sense valor jurídic, que la tasca de consolidació no s'estén a tot l'espectre normatiu i que això és font de conseqüències semblants a les que es deriven de les lleis d'acompanyament pressupostari.

B) Per tal de donar resposta als dubtes expressats, tindrem en compte els distints pronunciaments emesos per aquest Consell, alguns d'ells ben recents, en relació amb les lleis de contingut heterogeni, també denominades «transversals» o «multisectorials» (DCGE 4/2012, de 6 de març, FJ 2; DCGE 2/2014, de 10 de gener, FJ 4.A, i DCGE 3/2015, de 26 de febrer, FJ 3.B), als quals ens remetem, amb caràcter general, en nom de la brevetat.

En síntesi, com ja vàrem deixar apuntat en el DCGE 2/2014 (FJ 4.A), tot i que la Constitució exigeix que les normes han de ser clares perquè els ciutadans sàpiguen a què atènyer-se respecte de la seva aplicació (art. 9.3 CE), no qualsevol fórmula legislativa deficient és mereixedora d'un retret d'inconstitucionalitat. En aquest sentit, dèiem, el Tribunal Constitucional ha estimat que el judici de constitucionalitat que li correspon «no lo es de técnica legislativa» (STC 109/1987, de 29 de juny, FJ 3.c, i 195/1996, de 28 de novembre, FJ 4), ni de perfecció de les lleis (STC 226/1993, de 8

de juliol, FJ 4), atès que el control de constitucionalitat d'aquestes no té res a veure amb la seva depuració tècnica (STC 226/1993, de 8 de juliol, FJ 5, i 195/1996, FJ 4). A més de l'anterior, la doctrina constitucional ha palesat, i això és rellevant als efectes que aquí interessen, que no existeix cap obstacle des del punt de vista constitucional que impedeixi o limiti la incorporació en un sol text legislatiu, per a la seva tramitació en un únic procediment, de multitud de mesures normatives de caràcter heterogeni: «el dogma de la deseable homogeneidad de un texto legislativo no es obstáculo insalvable que impida al legislador dictar normas multisectoriales, pues tampoco existe en la Constitución precepto alguno, expreso o implícito, que impida que las leyes tengan un contenido heterogéneo» (STC 136/2011, de 13 de setembre, FJ 3).

De la seva banda, l'Estatut d'autonomia, com a norma institucional bàsica, tampoc no incorpora cap limitació expressa en el sentit indicat (DCGE 4/2012, FJ 2). En aquest Dictamen varem tenir ocasió precisament d'assenyalar, en línia amb la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la rellevància constitucional dels vicis del procediment legislatiu (per totes, STC 99/1987, d'11 de juny, FJ 1.A), que el fet que l'article 101.1 del Reglament del Parlament de Catalunya, invocat pels sol·licitants, disposi que «[e]ls projectes i les proposicions de llei han de tenir un objecte material determinat i homogeni» no ens ha de conduir a una conclusió diferent perquè la inconstitucionalitat i l'antiestatutarietat de les normes no provenen de qualsevol vici de procediment legislatiu sinó només d'aquells que impliquen una alteració substancial de la voluntat parlamentària i provoquen un dèficit democràtic en el procés de la seva elaboració.

No obstant això anterior, d'acord amb la doctrina més recent sobre la naturalesa i els límits de les lleis de contingut heterogeni, el Tribunal Constitucional, sense modificar la posició ja manifestada, com també el Consell, no han estalviat crítiques a la tècnica legislativa emprada en aquest tipus de normes, i han advertit que sempre és millor «circumscribir el debate político de un proyecto de ley a una materia específica, lo que alentaría una mayor especialización del mismo y, posiblemente, una mejor pureza técnica del resultado» (entre d'altres, STC 136/2011, FJ 3, reiterada posteriorment; i en el mateix sentit, DCGE 4/2012, de 6 de març, FJ 2, i 11/2012, de 22 d'agost, FJ 5).

A l'últim, i vinculat a l'anterior, pel que fa a l'exigència general de seguretat jurídica derivada de l'article 9.3 CE, ens limitarem a recordar, de manera succinta, la constant doctrina de l'alt tribunal, de la qual aquest òrgan consultiu se n'ha fet també ressò, això és, que el principi esmentat s'ha d'entendre com a garantia de la «certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable y los intereses jurídicamente tutelados» (STC 15/1986, de 31 de gener, FJ 2). En altres paraules, que ha de traduir-se en «la expectativa razonablemente fundada del

ciudadano en cuál ha de ser la actuación en la aplicación del Derecho» (STC 36/1991, de 14 de febrer, FJ 5), a més que el legislador, en la seva activitat, ha de perseguir la claredat i no la confusió normativa; és a dir, «debe procurar que acerca de la materia sobre la que se legisle sepan los operadores jurídicos y los ciudadanos a qué atenerse, y debe huir de provocar situaciones objetivamente confusas» (STC 46/1990, de 15 de març, FJ 4). En una línia similar, la nostra doctrina consultiva ha afegit a aquestes consideracions que només es vulnera el principi de seguretat jurídica quan el contingut o les omissions d'un text normatiu produeixen confusió o dubtes que generen en els seus destinataris «una incertesa raonablement insuperable sobre la conducta exigible o sobre la previsibilitat dels seus efectes» (DCGE 1/2012, FJ 4; 2/2014, de 10 de gener, FJ 4, i, en el mateix sentit, 7/2015, de 4 de juny, FJ 3).

C) Un cop exposat el paràmetre precedent, estem en condicions de pronunciar-nos sobre els dubtes plantejats. Així, començarem per dir que el preàmbul del Projecte de llei, en mencionar els precedents legislatius en matèria de simplificació administrativa, els designa amb l'expressió genèrica i metajurídica de «lleis òmnibus». Es tracta, com hem avançat, de les lleis 9/2011, 10/2011 i 11/2011. En aquest sentit, sense ser una qüestió central en la nostra argumentació, cal que recordem que el preàmbul de les normes té valor interpretatiu (STC 20/2014, de 10 de febrer, FJ 3.d). De manera que, en bona tècnica legislativa, no deixa de ser desitjable que el legislador utilitzi amb el màxim rigor els termes emprats en els proemis de les normes, independentment que, en cas de no fer-ho, d'acord amb la doctrina constitucional i consultiva exposada, això no sigui determinant de cap infracció constitucional.

En tot cas, el que és rellevant, als efectes del que aquí ens ocupa, és que els sol·licitants conclouen que el Projecte de llei examinat presenta una gran complexitat i heterogeneïtat que pot arribar a qüestionar la seguretat jurídica.

Respecte d'aquest retret, cal recordar que, d'acord amb la jurisprudència constitucional, no existeix cap interdicció *ex constitutione* o estatutària del fet d'incorporar en un sol text legislatiu, per a la seva tramitació conjunta en un únic procediment, una pluralitat de mesures normatives de caràcter heterogeni (STC 136/2011, FJ 3).

Així les coses, cal tenir present abans de res que l'objectiu d'aquest Projecte de llei, com hem avançat, se centra en la necessitat d'aprofundir en el procés de simplificació administrativa, reduint les càrregues suportades pels administrats en diferents àmbits d'actuació de les administracions públiques catalanes. D'aquí es deriva precisament l'opció d'emprendre la modificació, en unitat d'acte, de tot un ampli espectre de normes de caràcter general, relatives a aspectes de procediment administratiu, juntament amb altres de naturalesa més aviat sectorial. A més, no oblidem que

no existeix cap interdicció *ex constitutione* o estatutària del fet d'incorporar en un sol text legislatiu, per a la seva tramitació conjunta en un únic procediment, una pluralitat de mesures normatives de caràcter heterogeni (STC 136/2011, FJ 3).

Així, per bé que el Projecte de llei incorpora un seguit de modificacions de lleis diferents, hom pot dir que totes tenen una connexió material entre si, en respondre a l'objectiu comú de la dita simplificació administrativa del conjunt de les administracions de Catalunya, inclosos els governs locals, identificat en el títol mateix del Projecte. D'aquesta manera, el fet que les diverses lleis objecte de reforma regulin matèries distintes no treu que, com es pot observar, aquestes reformes manifestin un objecte homogeni, en la mesura que afecten el règim d'intervenció administrativa a què s'ha de sotmetre l'activitat dels particulars en diferents àmbits de la seva activitat davant l'Administració pública.

Per tant, i concretament pel que fa al retret específic dels sol·licitants en relació amb el fet que l'article 101.1 del Reglament del Parlament de Catalunya disposi que els projectes i les proposicions de llei han de tenir un objecte material determinat i homogeni, hem de concloure en el sentit de desestimar-lo per les raons que acabem d'exposar. Ultra això, i des d'una perspectiva més àmplia de compliment dels requisits de la tramitació parlamentària, també pot resultar oportú, en aquest punt, recordar que la inconstitucionalitat o l'antiestatutarietat de les normes no s'esdevé per qualsevol vici de procediment legislatiu sinó per aquells que suposen una alteració substancial de la voluntat parlamentària i provoquen un dèficit democràtic en el procés de la seva elaboració (DCGE 4/2012, de 6 de març, FJ 2), cosa que tampoc s'ha constatat en el cas de la norma objecte de dictamen, com es pot comprovar amb els antecedents legislatius, del Projecte de llei.

Per altra banda, els peticionaris consideren que es podria infringir igualment el principi constitucional de la seguretat jurídica per causa dels obstacles que podrien produir-se, en cas de ser aprovat el Projecte de llei, a l'hora de cercar la normativa vigent en cada matèria dins de l'ordenament a causa de la dificultat d'identificar-la. Aquest retret es fonamenta en l'argument que el nostre marc normatiu no disposa d'instruments àgils per integrar en textos únics la normativa objecte de modificacions successives en un breu espai de temps.

Sobre el contingut del principi de seguretat jurídica ens hem pronunciat diverses vegades (entre d'altres, DCGE 17/2010, de 15 de juliol, FJ 1; 24/2010, de 5 d'agost, FJ 2; DCGE 4/2012, FJ 4), recordant que, d'acord amb la doctrina constitucional, aquest principi procura la claredat i no la confusió normativa, com també «la expectativa razonablement fundada del ciutadano en cuál ha de ser la actuación del poder en la aplicación del Derecho» (per totes, STC 90/2009, de 20 d'abril, FJ 4). Concretament, el Tribunal Constitucional ha delimitat, com a elements inseparables de la

seguretat jurídica garantida per l'article 9.3 CE, l'exigència de la claredat de les normes, a més de la certesa del dret, tant en l'àmbit del seu coneixement com en el de la seva aplicació, de manera que ens trobaríem davant una vulneració del principi constitucional en el supòsit que «el contenido o las omisiones de un texto normativo produjeran confusión o dudas que generaran en sus destinatarios una incertidumbre razonablemente insuperable acerca de la conducta exigible para su cumplimiento o sobre la previsibilidad de sus efectos» (ibídem). En altres paraules, aquest principi garanteix la seguretat del que es coneix o es pot arribar a conèixer com a prohibit, ordenat o permès pels poders públics a l'hora de desenvolupar una determinada activitat en les relacions amb els ciutadans i les organitzacions públiques i privades (STC 46/1990, FJ 4; 234/2012, de 13 de desembre, i 36/1991, FJ 5).

A partir d'aquesta delimitació del principi, entenem que la crítica formulada pels sol·licitants no constitueix una vulneració d'aquest, ja que el grau de facilitat per accedir a textos consolidats no està vinculat, per si mateix, amb el caràcter obscur, imprecís o confús de les normes. Allò determinant per apreciar una lesió de la seguretat jurídica és el contingut mateix de la norma, és a dir, el fet que el caràcter imprecís o indeterminat del text normatiu generi «una incertidumbre razonablemente insuperable» sobre el que prescriu l'ordenament jurídic, impossibilitant el seu compliment i fent imprevisibles els seus efectes. Certament, el Projecte de llei objecte de dictamen modifica diferents normes, però el contingut del seus preceptes és suficientment clar i precís, de manera que s'assegura la seva comprensió i previsibilitat dels efectes en els seus destinataris.

En conseqüència, concloem que el Projecte de llei examinat no és contrari a l'article 9.3 CE.

2. Un cop descartat el retret general al Projecte de llei formulat pels sol·licitants, abordarem tot seguit els dubtes suscitats respecte dels concrets preceptes qüestionats, començant per l'article 2.c del Projecte de llei, relatiu a l'àmbit d'aplicació del mateix, el qual disposa:

«Aquesta llei és aplicable a les administracions públiques de Catalunya següents:

[...]

c) L'Administració pròpia d'Aran.»

A) Els grups peticionaris estimen que el Projecte de llei no reconeix l'especificitat de l'organització institucional i administrativa d'Aran. A aquests efectes, adverteixen que l'Estatut d'autonomia consagra el poble aranès com una comunitat que exerceix l'autogovern mitjançant el Conselh Generau i les altres institucions que li són pròpies, a més de conferir-li un règim jurídic especial que garanteix la seva autonomia per ordenar i gestionar els afers públics del seu territori. Aquest règim jurídic, segueixen, ha estat desenvolupat

en la Llei 1/2015, del 5 de febrer, del règim especial d'Aran, que reconeix a les institucions araneses l'exercici de funcions pròpies del Govern i de l'Administració de la Generalitat, a més de les que corresponen a l'Administració local. Així mateix, afegixen, l'article 3.3 d'aquesta Llei determina que Aran es regeix pel règim jurídic que estableix la pròpia Llei, les normes que la despleguen i les que siguin aprovades per les institucions araneses, i de manera supletòria per la normativa comuna a totes les administracions públiques catalanes i les normes aplicables als ens locals de Catalunya. Per això, al seu parer, no deixa de sorprendre que el legislador no hagi previst la possibilitat d'incloure en el Projecte de Llei una disposició addicional que en declari el seu caràcter supletori.

En un altre ordre de coses, els sol·licitants qüestionen que no es va donar audiència al Conselh Generau per conèixer el seu criteri sobre l'eventual incidència de la futura norma a Aran, especialment en allò tocant a la seva organització administrativa, per bé que tant l'article 94.4 EAC com l'article 80 de la Llei 1/2015 garanteixen aquesta participació en l'elaboració de les iniciatives legislatives que poden afectar de manera directa el seu règim especial i les seves competències. Indirectament, retreuen que la preterició de les institucions araneses en la fase de consulta institucional ha comportat de retop que les organitzacions professionals i les corporacions de dret públic, representatives d'interessos econòmics i professionals del territori, així com les entitats associatives del tercer sector, no hagin pogut ser consultades d'acord amb el que preveu l'article 20 de la Llei 1/2015. Per tots aquests motius, consideren que l'article 2.c del Projecte de Llei podria vulnerar els articles 11 i 94 EAC, així com la legislació que els desenvolupa.

B) Doncs bé, als efectes del nostre Dictamen hem de fer notar que, com és àmpliament conegut, l'article 141.3 CE permet la creació d'agrupacions de municipis diferents de la província, i que l'article 152.3 CE habilita els estatuts d'autonomia perquè puguin establir «circumscripcions territorials pròpies que gaudiran de plena personalitat jurídica mitjançant l'agrupació de municipis limítrofs». D'acord amb això, l'Estatut d'autonomia de 1979 ja feia referència a la singularitat d'Aran en la seva disposició addicional primera, desenvolupada per la Llei 16/1990, de 13 de juliol, sobre el règim especial de la Vall d'Aran, definida com a «entitat territorial determinada per l'agrupació dels territoris municipals [...], que té personalitat jurídica pròpia i plena capacitat i autonomia» (art. 1.2).

Per altra part, com ja vam tenir ocasió d'assenyalar en el nostre DCGE 8/2014, de 27 de febrer (FJ 2), el Tribunal Constitucional va admetre ben aviat que les distintes regulacions estatutàries podien fonamentar la coexistència de situacions particulars mereixedores d'un tractament diferent al del règim general bàsic aplicable. Ho exemplificàvem, entre altres supòsits,

amb el cas dels ens amb un fort grau d'interiorització autònoma a Catalunya com ara l'organització institucional pròpia d'Aran, en tant que entitat territorial singular dins de Catalunya. A aquests efectes, dèiem, la doctrina constitucional ha establert que aquestes especialitats puguin comportar fins i tot una reordenació o afectació de les competències dels ens locals territorials, amb el límit de la no-afectació de l'autonomia local que tenen constitucionalment garantida (STC 32/1981, de 28 de juliol, FJ 3, i 214/1989, de 21 de desembre, FJ 4).

Així, l'article 2 del vigent Estatut d'autonomia de 2006 preveu que la Generalitat, com a sistema institucional en què s'organitza políticament l'autogovern de Catalunya, està integrada, entre d'altres, per «[e]ls municipis, les vegueries, les comarques i els altres ens locals que les lleis determinin, com a ens en els quals aquesta s'organitza territorialment, sens perjudici de llur autonomia».

En aquest context, l'article 11.2 de la norma institucional bàsica catalana reconeix Aran com a «entitat territorial singular dins de Catalunya» i la fa beneficiària d'«un règim jurídic institucional propi [...] prescrito y concretado con relativo detalle en el art. 94 EAC» (STC 31/2010, de 28 de juny, FJ 15). Aquest darrer precepte estatutari determina que l'esmentat règim s'establirà per una llei del Parlament i suposa que es reconeix «l'especificitat de l'organització institucional i administrativa de l'Aran i se'n garanteix l'autonomia per a ordenar i gestionar els afers públics del seu territori». En concret, disposa que el Conselh Generau, com a institució de govern d'Aran, «té competència en les matèries que determinin la llei reguladora del règim especial de l'Aran i la resta de lleis aprovades pel Parlament i les facultats que la llei li atribueix, en especial, en les actuacions de muntanya». Així mateix, ha de participar en l'elaboració de les iniciatives legislatives que afecten el seu règim especial a través de la mencionada institució representativa.

D'acord amb l'article 94.1 EAC, en connexió amb l'article 62.2 EAC, que regula les lleis de desenvolupament bàsic, i atenent al que disposa la disposició addicional cinquena de l'EAC, que preveu la revisió del règim especial d'Aran en el termini de quatre anys a partir de l'entrada en vigor del propi Estatut, el Parlament de Catalunya va aprovar la Llei 1/2015, de 5 de febrer, del règim especial d'Aran, que va establir el règim propi d'aquest territori, amb l'objectiu de protegir-ne el caràcter singular, els drets històrics i la identitat característica reconeguts i emparats estatutàriament. Així, la Llei defineix Aran com una «entitat territorial singular formada per l'agrupació de terçons, amb personalitat jurídica pròpia i plena capacitat i autonomia, estatutàriament garantida, per a la gestió dels interessos propis de la comunitat política que representa» (art. 1). I l'article 6 li atorga, per raó de l'autonomia política conferida, «[l]es competències per

a la gestió dels interessos propis, que pot exercir sota la seva responsabilitat, i la capacitat d'intervenir en qualsevol afer que afecti el territori», com també «[I] es potestats administratives superiors que la legislació atribueix a les entitats de naturalesa territorial, especialment la potestat per a adoptar disposicions de caràcter general, la qual pot exercir el Consell General d'Aran amb la màxima amplitud reconeguda per l'ordenament jurídic».

Les institucions araneses d'autogovern, des del punt de vista de les funcions que exerceixen, tenen una doble naturalesa o caràcter bifront. D'una banda, exerceixen funcions pròpies del Govern i de l'Administració de la Generalitat (art. 3.2 Llei 1/2015), de manera que el mencionat Consell Generau assumeix, amb caràcter general, la gestió ordinària de l'Administració de la Generalitat en el territori d'Aran (art. 26.2 Llei 1/2015). I, de l'altra, exerceixen les funcions que corresponen a l'Administració local, en els termes que estableix la Llei reguladora del règim especial (art. 3.2 Llei 1/2015).

C) Com hem vist, l'autonomia d'Aran consisteix en un feix de facultats prou ampli en l'àmbit de la seva organització institucional i administrativa, singularment les relatives a la composició, les competències i el funcionament del Consell Generau d'Aran; a més d'un seguit de potestats administratives superiors, pròpies de les entitats de naturalesa territorial, inclosa la facultat d'adoptar disposicions de caràcter general en l'exercici de les seves competències, «la qual pot exercir el Consell General d'Aran amb la màxima amplitud reconeguda per l'ordenament jurídic» (art. 6.c Llei 1/2015). Ara bé, pertoca a la Generalitat, en qualitat de sistema institucional en què s'organitza políticament l'autogovern i l'autonomia política de Catalunya, i en concret al seu Parlament, la potestat de legislar (art. 55 EAC), d'acord amb les competències de què disposa, i en els àmbits que li són propis, i entre ells el del règim jurídic i procediment de les administracions públiques catalanes i els ens locals i territorials, inclòs Aran (art. 159.1 i 160 EAC), sens perjudici que, en aquest darrer cas, això haurà de fer-se respectant l'autonomia d'aquest territori.

Així, d'una banda, pel que fa a la crítica en el sentit que el legislador hauria d'haver previst una disposició addicional per la qual es reconegués el caràcter supletori d'aquesta norma respecte del règim especial d'Aran, hem de descartar que l'article 3.3 de la Llei 1/2015, quan preveu que Aran es regeix pel règim jurídic establert per aquesta Llei, les normes que la despleguen, les normes aprovades per les institucions araneses i «supletòriament, per la normativa comuna a totes les administracions públiques catalanes i les normes aplicables als ens locals de Catalunya», s'estigui referint al caràcter merament supletori de les lleis aprovades pel Parlament sobre qualsevol matèria. Contràriament a aquesta interpretació, l'esmentada supletorietat

es predica únicament d'allò que regula i preveu la Llei de règim especial, és a dir, fonamentalment, el règim jurídic d'organització i funcionament de les institucions araneses d'autogovern.

Aquesta circumstància quedaria també demostrada pel fet que, en l'àmbit de les competències pròpies que li reconeix el capítol II del títol IV de la Llei 1/2015, el Consell Generau pot dur a terme tota mena d'activitats i serveis que requereixin els interessos generals d'Aran, mitjançant l'exercici previ de la seva potestat normativa, «sempre que no transgredeixi les lleis» (art. 48.3 Llei 1/2015). Per tant, les «disposicions generals» que dicti aquesta institució es troben sotmeses, com no pot ser d'una altra manera, al principi de legalitat. Ara bé, quan tinguin per objecte «qüestions relatives a l'organització dels serveis i als procediments d'intervenció», desplegant i aplicant a aquests efectes les lleis del Parlament, aquelles disposicions han d'aplicar-se «amb caràcter preferent als reglaments executius aprovats pel Govern de la Generalitat, que en aquests casos són d'aplicació supletòria» (art. 49.2 Llei 1/2015).

En suma, la potestat normativa que garanteix l'autonomia d'Aran és derivada o de segon grau, sotmesa a la llei, per bé que sigui de caràcter preferent a la potestat reglamentària del Govern en l'àmbit de l'organització administrativa pròpia. El fet que el Projecte de llei es refereixi a les tècniques d'intervenció sobre les activitats econòmiques que, com hem dit, són regulades pel legislador català a l'empara de les seves competències estatutàries (principalment, *ex art.* 159 EAC), no treu que aquestes previsions puguin ser desenvolupades reglamentàriament pel Consell Generau quan afectin «l'organització dels serveis i els procediments d'intervenció» (art. 49.2 Llei 1/2015), sempre que aquest desenvolupament es faci sotmès al compliment de les lleis emanades del Parlament.

D'altra banda, com ja hem avançat, el Projecte de llei no regula aspectes incorporats en el règim especial d'Aran, especialment si atenem tant a l'objecte de la norma proposada com a les matèries que la integren («l'organització institucional, política i administrativa d'Aran» i «les competències, els recursos i l'autonomia per a ordenar, governar i gestionar els afers públics i els interessos generals del seu territori», d'acord amb l'article 2.2 Llei 1/2015).

En efecte, tal com s'ha descrit en el fonament jurídic primer, aquell règim no incideix en cap cas en la regulació de l'organització institucional i administrativa d'Aran, i la Llei 1/2015 no incorpora tampoc cap previsió sobre el tipus de control administratiu que poden exercir les institucions araneses respecte de les activitats econòmiques que es desenvolupin en el seu territori.

La inclusió de l'administració d'Aran dins l'àmbit d'aplicació del Projecte de llei (art. 2.c) constitueix una conseqüència obligada, atès que aquella Administra-

ció, com qualsevol altra, resta sotmesa a la Llei, oimés després de la recent aprovació de la Llei 1/2015, que, seguint les previsions estatutàries, determina *expressis verbis* que l'administració d'Aran forma part del conjunt de les administracions públiques de Catalunya. I, com hem tingut ocasió d'afirmar en la nostra doctrina consultiva, «la Generalitat té la competència per legislar sobre el règim jurídic i el procediment en l'àmbit que li és propi, és a dir, el de les administracions públiques catalanes enteses en sentit ampli, en l'exercici de la seva potestat d'autoorganització administrativa, amb la finalitat de garantir un marc de seguretat jurídica i un tractament uniforme de les persones administrades» (DCGE 17/2010, de 15 de juliol, FJ 3).

El darrer dels dubtes plantejats és el relatiu a l'eventual incompliment de l'article 94.4 EAC, que disposa que el Conselh Generau «ha de participar en l'elaboració de les iniciatives legislatives que afecten el seu règim especial», i del seu correlat legal, l'article 80 de la Llei 1/2015, que preveu que aquesta participació s'instrumenti «en el procediment legislatiu quan es debaten les iniciatives legislatives que poden afectar de manera directa el territori i el règim especial d'Aran o les competències i els recursos del Consell General d'Aran», afegint que aquesta participació «inclou especialment la fase de debat en ponències i comissions».

La qüestió a dilucidar aquí ens mena novament al tema de si el Projecte de Llei constitueix una iniciativa legislativa que afecta el seu règim jurídic especial (art. 94.4 EAC).

Sobre l'abast de la matèria «règim jurídic» d'una administració pública com a objecte d'una reserva de llei prevista a l'Estatut, en concret, a l'article 93, que prescriu que la creació, la modificació i la supressió dels ens locals supramunicipals, així com l'establiment del seu règim jurídic, han de ser regulats per una llei del Parlament, hem tingut l'ocasió de pronunciar-nos en el DCGE 15/2014, de 3 de juliol. Així, varem sostenir que «una possible afectació del seu règim jurídic», per part d'un decret llei, la determina aquella regulació que tingui per objecte «els aspectes essencials o estructurals de tipus funcional i organitzatiu com ara: l'atribució de potestats administratives, l'assignació de competències i la regulació del seu exercici; la determinació de l'estructura orgànica, i la regulació del règim patrimonial, pressupostari, del personal al seu servei i de control» (FJ 2).

D'acord amb l'anterior doctrina, no hi ha dubte que el Projecte de Llei no afecta el règim jurídic especial d'Aran, ja que si bé el seu contingut pot concernir els interessos globalment considerats d'aquesta Administració, com els de qualsevol altra administració pública catalana, en tant que modifica determinades obligacions normatives preexistents per facilitar l'activitat econòmica i reduir l'excés de càrregues i tràmits burocràtics, en cap cas incideix en els elements essencials

o estructurals de l'autonomia que es reconeix a Aran. Una interpretació àmplia del concepte «règim especial», que s'estengués a qualsevol iniciativa legislativa referida a qüestions de naturalesa administrativa, no només resultaria desproporcionada respecte de la finalitat de garantia de l'autonomia que persegueix l'article 94.4 EAC, sinó que suposaria un condicionament innecessari de l'exercici de la potestat legislativa que correspon al Parlament. En aquest sentit, el Tribunal Constitucional ha afirmat que «[t]ratándose de normas con rango de ley, no puede invocarse el principio de autonomía local para condicionar los correspondientes procedimientos legislativos imponiendo en ellos la audiencia de los ayuntamientos que pudieran resultar afectados por los proyectos en tramitación [...], no confiríendoles a los entes locales un poder de veto o predeterminación de la regulación legislativa de las instituciones» (STC 57/2015, de 18 de març, FJ 6).

De fet, l'esmentada previsió estatutària de participació de les institucions representatives araneses en les iniciatives legislatives que afectin el seu règim especial ha estat desenvolupada pel legislador amb caràcter restrictiu, en la mesura que l'ha identificat únicament amb els casos que incideixin de manera «directa» en les previsions normatives de la Llei 1/2015 mateixa.

Per altra part, l'obligació que estipula l'article 20.3 de la Llei 1/2015, en relació amb les organitzacions sindicals i empresarials d'Aran, no cal dir que es formula amb caràcter intern, en el sentit de preveure la seva participació en la definició de les polítiques públiques que dissenyen les pròpies institucions araneses.

Per tot el que ha quedat exposat, l'article 2.c del Projecte de llei no vulnera l'article 94 EAC.

3. L'article 18.3 del Projecte de llei incorpora un nou article 50 *bis* a la Llei 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya que, pel que afecta als dubtes que ara interessin, diu:

«Article 18. Modificació de la Llei 26/2010

[...]

3. S'afegeix un nou article, el 50 *bis*, a la Llei 26/2010, del 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya, amb el text següent:

Article 50 *bis*. Informes

[...]

7. No obstant el que estableix l'apartat 6, el procediment ha de continuar necessàriament i en tot cas si la persona interessada ho sollicita expressament. La continuació del procediment produeix efectes una vegada transcorreguts deu dies des de la recepció de la sollicitud per l'òrgan competent per tal de tramitar-la, la qual ha d'ésser comunicada a l'interessat.»

A) Segons els sol·licitants, la introducció d'un nou article 50 *bis* a la Llei 26/2010 condueix al fet que, per simple petició de l'interessat, les administracions catalanes hagin de continuar un procediment administratiu, i resoldre'l, sense comptar amb els informes de caràcter preceptiu previstos en les diferents normatives sectorials, amb el risc de deixar sense cobertura l'interès general que és, al seu parer, el que protegeix aquest tipus d'informes. Consideren, a més, que el Projecte de disposició no té en compte el que preveu l'article 83.3 LRJPAC, que especifica que, quan es tracta d'informes preceptius que poden ser determinants per la resolució d'un procediment administratiu i que no s'han emès dins el termini assenyalat, correspon a l'Administració decidir si suspèn el termini dels tràmits successius del procediment. Per tot això, entenen que l'apartat setè del nou article 50 *bis*, introduït per l'article 18.3 del Projecte de Llei, vulnera l'article 149.1.18 CE, que estableix la competència exclusiva de l'Estat per fixar les bases en matèria de règim jurídic de les administracions públiques.

B) El Projecte de Llei es fonamenta, encara que no ho digui expressament, en la competència exclusiva de la Generalitat en matèria de règim jurídic i procediment de les administracions públiques catalanes, «en allò que no estigui afectat per l'article 149.1.18 de la Constitució» (art. 159.1 EAC). Aquesta competència inclou, entre d'altres, «[l]es potestats de control [...] en tots els àmbits materials de competència de la Generalitat» (art. 159.1.b EAC) i «[l]es normes de procediment administratiu que derivin de les particularitats del dret substantiu de Catalunya» (art. 159.1.c EAC).

Pel que fa a la noció «procediment administratiu comú», aquesta ha estat definida per la jurisprudència constitucional com la «determinación de los principios o normas que, por un lado, definen la estructura general del *iter* procedimental que ha de seguirse para la realización de la actividad jurídica de la Administración y, por otro, prescriben la forma de elaboración, los requisitos de validez y eficacia, los modos de revisión y los medios de ejecución de los actos administrativos, incluyendo señaladamente las garantías generales de los particulares en el seno del procedimiento» (STC 141/2014, d'11 de setembre, FJ 5.D, fent citació de la 227/1988, de 29 de novembre, FJ 32).

Juntament amb aquests principis i aquestes regles del procediment administratiu comú, la nostra doctrina consultiva ha subratllat que, en cas que la competència legislativa sobre una matèria hagi estat atribuïda a una comunitat autònoma, el Tribunal Constitucional s'ha mostrat clar declarant que correspon a aquesta aprovar les normes de procediment especial destinades a exercir-la, que hauran de respectar, en tot cas, les normes estatals que configuren l'estructura general del procediment administratiu (entre d'altres, DCGE 17/2010, de 15 de juliol, FJ 2 i 4, i, més recentment, DCGE 24/2014, de 27 de novembre, FJ

3). En aquest sentit, les normes estatals sobre procediment administratiu comú han de tenir en compte la competència autonòmica per dictar les regles de tramitació de l'exercici de les seves competències substantives, de manera que no poden regular un «concreto modo de ejercer las competencias» ni tampoc establir «una regla competencial “específica en la materia”» (STC 166/2014, FJ 5).

D'acord amb això, en els casos que es presentin dubtes sobre una eventual infracció constitucional derivada de la contradicció entre una norma autonòmica i una altra dictada per l'Estat en l'exercici de la seva competència per regular el procediment administratiu comú *ex* article 149.1.18 CE, cal dur a terme la tasca de verificar ambdues normes a partir de dos elements primordials (STC 166/2014, FJ 3 a 7, amb citació de la 39/2014, d'11 de març, FJ 3, i la 94/2014, de 12 de juny, FJ 2): el primer, que la norma estatal presumptament infringida per la llei autonòmica hagi estat dictada legítimament a l'empara d'un títol competencial reservat a l'Estat, i el segon, que la contradicció entre ambdues normes sigui «efectiva e insalvable por vía interpretativa, ya que en otro caso no habría invasión competencial porque efectivamente si la norma autonómica es compatible con el contenido de la norma estatal debe concluirse entonces que aquélla ha respetado las competencias del Estado, o lo que es lo mismo, que se ha mantenido dentro de su propio ámbito competencial» (STC 166/2014, FJ 3).

C) Un cop exposat el paràmetre constitucional i estatutari sobre la matèria, estem en condicions d'afrontar els dubtes que ens plantegen els sol·licitants en el sentit de resoldre si l'article 18.3 del Projecte de Llei, pel qual s'afegeix un nou article, el 50 *bis*, a la Llei 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya, s'ajusta al model comú de procediment administratiu que estableix la LRJPAC o si, per contra, la Llei bàsica estatal esmentada s'ha vist preterida per la que és objecte del nostre examen. D'acord amb el que hem descrit en exposar el cànon de constitucionalitat, aquesta activitat requerirà que efectuem una tasca de contrast a partir de la comprovació dels elements identificats per la doctrina constitucional.

D'una banda, no hi ha dubte que l'article 83.3 LRJPAC, des d'un punt de vista formal, està contingut dins d'una llei de l'Estat dictada en exercici de la seva competència (LRJPAC), i, des d'un punt de vista material, s'insereix en el marc del procediment administratiu comú reservat a l'Estat, en la mesura que fa referència a la regulació dels informes relatius als procediments administratius, amb menció expressa als de caràcter preceptiu i determinant. De l'altra, sembla igualment indiscutible que la matèria objecte del Projecte de Llei examinat s'emmarca en l'àmbit de la competència de la Generalitat, que comprèn la capacitat per establir les especialitats procedimentals per al conjunt d'adminis-

tracions públiques catalanes, respectant el procediment administratiu comú (art. 149.1.18 CE i art. 159 EAC).

Arribats a aquest punt, ens correspon, doncs, fer exegesi dels dos preceptes eventualment contradictoris per comprovar si les diferències denunciades pels sol·licitants són realment efectives i insalvables. L'article 83 LRJPAC preveu que els informes seran, amb caràcter general, llevat que hi hagi una disposició expressa en sentit contrari, facultatius i no vinculants (apt. 1) i que han d'emetre's en un termini de deu dies, excepte si una norma permet o exigeix un termini més llarg o més curt (apt. 2). En allò que ens interessa als efectes del nostre Dictamen, l'apartat 3 del mateix precepte estableix que:

«[s]i no s'emet l'informe en el termini assenyalat, i sens perjudici de la responsabilitat en què incorri el responsable de la demora, es poden prosseguir les actuacions sigui quin sigui el caràcter de l'informe sol·licitat, excepte en els supòsits d'informes preceptius que siguin determinants per a la resolució del procediment; en aquest cas, es pot interrompre el termini dels tràmits successius.»

No obstant això, per tal d'escatir el sentit de l'excepció final que preveu l'article 83.3 LRJPAC, ha de tenir-se en compte també que la sol·licitud d'un informe preceptiu i determinant del contingut de la resolució permet suspendre el termini màxim legal per resoldre un procediment pel temps que transcorri des de la petició, que ha de notificar-se als interessats, fins a la recepció, amb un límit màxim de tres mesos (art. 42.5.c LRJPAC).

Per un costat, l'anàlisi detallat d'aquestes normes procedimentals comunes ens permet extreure dues conclusions: la primera, que la decisió sobre la continuïtat o no del procediment s'atribueix a l'Administració, un cop verificades les circumstàncies oportunes, si l'informe preceptiu és determinant del contingut de la decisió; i la segona, que els informes preceptius prescindibles són únicament aquells que no tenen caràcter determinant, en cas que no s'emetin en el termini assenyalat.

A aquests efectes, tot i no ser paràmetre de constitucionalitat, cal tenir en compte que la jurisprudència del Tribunal Suprem ha declarat que són determinants els informes necessaris perquè l'òrgan que ha de resoldre pugui formar-se criteri sobre les qüestions a decidir (STS 202/2008, de 8 de març, FJ 3). Aquest és el cas, per exemple, dels informes tècnics, el caràcter no contingut dels quals prové del fet que l'òrgan decisor no disposa dels coneixements tècnics precisos en la matèria o disciplina corresponent. L'informe determinant, a diferència dels vinculants (certament excepcionals en el nostre ordenament), no prescriu el sentit de la decisió administrativa, però és necessari per motivar adequadament l'acte administratiu corresponent, de manera que la possibilitat de dissentir o apartar-se'n

exigeix una motivació expressa per part de l'òrgan administratiu (en aquest sentit, STS 1437/2013, de 12 d'abril, FJ 4). Així doncs, la naturalesa determinant dels informes està directament lligada a la motivació de l'actuació administrativa, la qual és garantia de la seva legalitat.

Per l'altre, el projectat article 50 *bis* de la Llei 26/2010, que regula els informes en el procediment administratiu, en el seu apartat 4 preveu un termini de deu dies per a la seva emissió, llevat que una norma amb rang de llei disposi un termini superior. Seguidament, en l'apartat 6 prescriu que, com a regla general, per al cas que un informe no s'emeti en el termini establert, la tramitació del procediment ha de continuar, «sens perjudici del que estableix la normativa de procediment administratiu en el supòsit d'informes preceptius». Finalment, com a excepció d'aquesta darrera regla, l'apartat 7 del precepte, objecte de la sol·licitud, afegeix que:

«No obstant el que estableix l'apartat 6, el procediment ha de continuar necessàriament i en tot cas si la persona interessada ho sol·licita expressament. La continuïtat del procediment produeix efectes una vegada transcorreguts deu dies des de la recepció de la sol·licitud per l'òrgan competent per tal de tramitar-la, la qual ha d'ésser comunicada a l'interessat.»

En suma, exposat el contingut dels dos preceptes, l'estatal i el del Projecte de llei que ara es dictamina, hi ha bones raons per sostenir, en primer lloc, que la norma continguda a l'article 83.3 LRJPAC constitueix un element integrant del procediment administratiu comú perquè estableix una regla general i estructural sobre el grau d'afectació que tenen els informes preceptius determinants en la continuïtat del procediment, la qual es pot vincular amb el deure de motivació de l'actuació administrativa i el respecte als principis d'objectivitat i de legalitat (art. 9.3 i 103.1 CE).

En segon lloc, l'article 50 *bis*.7 de la Llei 26/2010 es caracteritza a grans trets, perquè es preveu que, quan així se sol·liciti per part de l'administrat, el procediment hagi de continuar «necessàriament i en tot cas», sostraint, doncs, a l'Administració la facultat de valorar si és procedent suspendre el procediment, en atenció a l'interès general o als interessos d'altres persones que són part del procediment o de terceres persones, a les quals tal decisió pogués representar algun perjudici; i finalment, perquè el precepte no distingeix, com fa la norma estatal, entre els informes preceptius determinants i els que no ho són, amb els efectes per a la solvència tècnica de la decisió, que ja s'han descrit.

Així les coses, tots aquests elements posats en relleu ens duen a constatar l'existència de diferències efectives i insalvables entre les dues normes objecte del nostre escrutini, en la mesura que l'operativitat del nou article 50 *bis*.7 de la Llei 26/2010 produeix un desapoderament de l'Administració en favor dels particulars

respecte de la decisió de continuar o no el procediment en cas d'absència d'informe preceptiu i determinant, la qual cosa és contradictòria amb la previsió de l'article 83.3 LRJPAC, en el sentit que comporta privar l'òrgan administratiu corresponent d'un element idoni que coadjuva a vetllar pel respecte dels principis de legalitat i objectivitat (art. 9.3 i 103.1 CE).

Per tot el que ha quedat exposat, l'article 18.3 del Projecte de llei, pel que fa a l'apartat 7 del nou article 50 *bis* de la Llei 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya, vulnera l'article 149.1.18 CE.

4. L'apartat 1 de l'article 19 del Projecte de llei incorpora un nou article 69 *bis* al Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya, aprovat pel Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, que regula el procediment voluntari per a la suspensió temporal de la prestació de determinats serveis per part dels municipis.

En substància, el procediment projectat permet als municipis «suspènre, excepcionalment i de manera temporal, la prestació d'activitats i serveis públics que els atribueix una llei sectorial de Catalunya si es troben en una situació d'insuficiència de recursos en termes de capacitat fiscal», sense que això pugui afectar els serveis mínims obligatoris (apt. 2). Aquesta suspensió té caràcter voluntari, ja que «només es pot adoptar a iniciativa de l'entitat local», i ha de justificar-se per raó d'interès general i després d'acreditar la «situació d'insuficiència de recursos en termes de capacitat fiscal, d'acord amb el que s'estableix per reglament» (apt. 3). La suspensió no podrà ser superior als dos anys, tot i que es podrà prorrogar per períodes successius si persisteixen les causes que la van justificar i, en qualsevol moment, podrà aixecar-se a iniciativa del municipi (apt. 5). Quant a la tramitació de l'expedient de suspensió, el precepte preveu el següent:

«4. La tramitació de l'expedient, en els termes establerts per reglament, requereix un tràmit d'informació pública en el municipi i l'informe preceptiu dels departaments de l'Administració de la Generalitat competents per raó de la matèria, i s'ha de resoldre per resolució del conseller o consellera competent en matèria d'Administració local, amb l'informe previ de la Comissió de Govern Local de Catalunya. En el cas que hi hagi informes desfavorables, ha de resoldre el Govern, a proposta del conseller competent en matèria d'Administració local.»

Finalment, es preveu que la Comissió de Govern Local de Catalunya, d'ofici o a iniciativa d'un municipi, pugui identificar mesures de suspensió temporal de la prestació d'activitats i de serveis públics atribuïts per una llei sectorial de Catalunya i proposar les accions necessàries per iniciar el procediment de suspensió (apt. 6).

A) A parer dels sol·licitants, la decisió de prestar un servei per part dels municipis pertany a l'esfera de l'auto-

nomia local. Una regular observança d'aquell principi, estimen, requereix que aquesta determinació no pugui dependre d'un control d'oportunitat efectuat per una altra instància administrativa o per part d'una comissió (en al·lusió a la Comissió de Govern Local). Això és així perquè consideren que, a banda dels serveis mínims, de prestació obligatòria, la decisió sobre els serveis que han de prestar-se és un fet intrínsecament lligat a l'àmbit en el qual és identificable l'autonomia local. A més, recorden, l'article 84.2 EAC garanteix que els municipis i els ens locals exerceixen les seves competències en els termes establerts en les lleis sectorials, de manera que, quan una llei d'aquesta naturalesa atribueix una competència a un ens local, aquesta resta emparada per una garantia estatutària mentre la llei sectorial no en resulti modificada. En particular, manifesten que la redacció donada a l'apartat sisè (detecció o identificació de mesures de suspensió temporal d'ofici per part de la Comissió de Govern Local) revela fins a quin punt s'afecta per raons d'oportunitat un àmbit en què hauria de respectar-se el principi d'autonomia local.

Així mateix, els grups peticionaris qüestionen el fet de vincular el resultat del procediment voluntari per a la suspensió temporal de la prestació de determinats serveis a la insuficiència de recursos en termes de capacitat fiscal, sense que es precisi l'abast d'aquesta expressió i diferint la seva concreció a una futura norma reglamentària, la qual cosa afebleix la seguretat jurídica, a més que aquests criteris, protegits per l'article 217 EAC, i la garantia del principi d'equitat, no poden figurar en una disposició d'aquell rang. D'acord amb això, conclouen, el procediment previst a l'article 19 del Projecte de llei vulnera el principi d'autonomia local previst als articles 140 CE i 86.3 EAC, així com a l'article 84.2 EAC.

B) Com és ben conegut, la doctrina constitucional va manifestar ben aviat que els articles 137, 140 i 141 CE no prejutgen ni la configuració institucional (STC 32/1981, de 28 de juliol, FJ 4), ni les competències dels ens locals (STC 84/1982, de 23 de desembre, FJ 4), que resten diferides a la decisió que adopti el legislador competent en cada cas. De la seva banda, la legislació bàsica *ex* article 149.1.18 CE és la responsable de fixar els principis relatius a les competències (STC 240/2006, de 20 de juliol, FJ 8, i 103/2013, de 25 d'abril, FJ 4), per salvaguardar que aquestes no se situïn «por debajo de ese umbral mínimo que les garantiza su participación efectiva en los asuntos que les atañen y, por consiguiente, su existencia como reales instituciones de autogobierno» (STC 159/2001, FJ 4). En concret, les competències vinculades a la prestació de serveis mínims obligatoris (art. 26 Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local, en endavant LRBRL), formen part del contingut essencial o nuclear de l'autonomia local.

Per altra part, aquest Consell ha considerat, d'acord amb la doctrina constitucional, que l'Estatut d'autono-

mia, com a norma estatal, exerceix una funció atribuïda de competències a la comunitat autònoma, amb la consegüent delimitació que això suposa entre competències estatals i autonòmiques (DCGE 8/2014, de 27 de febrer, FJ 2.3). D'aquesta manera, les citades bases estatals, d'acord amb el seu caràcter de mínim comú normatiu, s'entén que han de ser configurades de forma que es permeti dotar de més contingut el principi d'autonomia local en l'àmbit territorial sobre el qual projecta la seva eficàcia. Així, l'article 84.1 i .2 EAC atribueix als municipis un nucli de competències pròpies que han d'exercir amb plena autonomia, subjecte només al control de constitucionalitat i de legalitat (DCGE 14/2010, de 6 de juliol, FJ 3), per bé que l'abast precís d'aquelles depèn del legislador autonòmic, que està obligat a respectar les previsions constitucionals i els mandats estatutaris, i a tenir en compte la seva capacitat de gestió d'acord amb l'article 84.3 EAC.

En un altre ordre de coses, no hi ha dubte que l'autonomia dels ens locals va estretament vinculada a la seva suficiència financera, perquè la plena disposició de mitjans financers s'exigeix per poder exercir, sense condicionaments indeguts i en tota la seva extensió, les funcions que legalment li són encomanades (entre d'altres, STC 171/1996, de 30 d'octubre, FJ 5; 166/1998, de 15 de juliol, FJ 10, i 233/1999, de 16 de desembre, FJ 22). En aquest sentit, tot i que el suport material de l'autonomia financera depèn fonamentalment dels ingressos, la Constitució ha configurat com a principi inclòs en la configuració de l'Administració local el de la suficiència de recursos (art. 142), «en el marco de las disponibilidades presupuestarias» (STC 96/1990, de 24 de maig, FJ 7).

Concretament, un dels elements per determinar aquesta suficiència financera és la capacitat fiscal o tributària dels ens locals, un concepte que ha estat definit, per al cas de les comunitats autònomes, com el conjunt de recursos tributaris que corresponen a un ens territorial, és a dir, el muntant de la recaptació a partir de les distintes figures impositives que gestionen (en aquest sentit, art. 8 Llei 22/2009, de 18 de desembre, per la qual es regula el sistema de finançament de les comunitats autònomes de règim comú i ciutats amb estatut d'autonomia i es modifiquen determinades normes tributàries). Per la seva part, l'Estatut conté un mandat dirigit al legislador autonòmic, d'acord amb el qual, a l'hora de fixar els criteris de distribució de la participació dels ens locals catalans en els impostos i les subvencions incondicionades autonòmiques, ha de tenir en compte «la capacitat fiscal i les necessitats de despesa dels governs locals [...] garantint-ne en tot cas la suficiència» (art. 219.4 EAC).

En aquest context, la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local (en endavant, LRSAL) ha adaptat recentment la normativa bàsica en matèria de règim local per tal de garantir l'adequada aplicació dels principis d'estabili-

tat pressupostària, sostenibilitat financera i eficiència en l'ús dels recursos locals, continguts en la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, d'acord amb l'article 135 CE. Així, l'article 25.3 LRBRL preveu que les competències municipals mínimes s'han de determinar per llei, i que s'ha d'avaluar la conveniència de la implantació de serveis locals conforme, entre d'altres, als mencionats principis d'estabilitat i sostenibilitat financera. Així, en el nostre DCGE 8/2014 (FJ 2.4) ja vam tenir ocasió de posar en relleu que la constatable disfuncionalitat entre el règim competencial dels ens locals i les hisendes locals ha estat afrontada per la Llei 27/2013 en incorporar el principi constitucional d'estabilitat pressupostària en l'articulació del règim competencial dels ens locals. Aquest condicionament de l'exercici de les competències pel principi d'estabilitat és conseqüència del seu reconeixement constitucional en l'article 135 CE, fet que determina, com ha declarat el Tribunal Constitucional, que «en su sentido principal, queda fuera de la disponibilidad –de la competencia– del Estado y de las Comunidades Autónomas» (STC 157/2011, de 18 d'octubre, FJ 3, aplicada també a l'àmbit local per la 143/2013, d'11 de juny, FJ 11).

Així mateix, com recordàvem en el mencionat Dictamen (FJ 3.3), la Llei orgànica 2/2012, que s'aplica al sector de les administracions públiques, incloent-hi les administracions locals (art. 2.1.c), estableix precisament els procediments necessaris per a l'aplicació dels principis d'estabilitat i sostenibilitat, regulant, alhora, els límits de dèficit i de deute i els instruments imprescindibles per fer efectiva la responsabilitat de les administracions incomplidores. En aquest sentit, a més de les mesures de caràcter preventiu (informes sobre el compliment i l'advertiment del risc d'incompliment) i de les mesures automàtiques de prevenció, la citada Llei orgànica preveu la formulació de plans econòmico-financers i, fins i tot, mesures directament coercitives i de compliment forços (art. 25 i 26), com també prescriu excepcionalment la dissolució dels òrgans de la corporació local (art. 26 de la Llei orgànica 2/2012, d'acord amb l'art. 61 LRBRL).

Pel que fa als controls de què pot ser objecte l'exercici de les competències locals, la doctrina constitucional (entre d'altres, STC 187/1988, de 17 d'octubre, FJ 10) ha advertit que el principi d'autonomia no és incompatible amb l'existència de controls de legalitat sobre l'exercici de les competències realitzat per l'Estat o per les comunitats autònomes, segons el cas, «habida cuenta de la posición de superioridad de uno y otras sobre las entidades locales», tot i assenyalar que en cap cas ha de tractar-se de «controles genéricos e indeterminados que sitúen a las entidades locales en una posición de subordinación o dependencia cuasijerárquica respecto de la Administración estatal o autonómica, sino de controles de carácter concreto, que habrán de referirse normalmente a supuestos en que el ejercicio de las competencias de la entidad

local incidan en intereses generales concurrentes con los de aquéllos».

En concret, com va afirmar primerament la STC 4/1981, de 2 febrer, «dadas las diversas fuentes que nutren las haciendas locales, así como su complementariedad, es aquí plenamente explicable la existencia de controles de legalidad, tanto en relación con la obtención y gestión de ingresos de carácter propio como con la utilización de los procedentes de otras fuentes», sense que sigui possible «declarar –en abstracto– la inconstitucionalidad de la existencia de controles que valoren incluso aspectos de oportunidad» (FJ 15.A). Es tracta de controls com el consistent en l'activitat fiscalitzadora de la Sindicatura de Comptes. No obstant això, la STC 134/2011, de 20 de juliol (FJ 16 i 17) assenyala, a més, que l'exercici de la tutela financera dels ens locals per part de la Generalitat no exclou tampoc que hi tinguin cabuda determinades intervencions estatals directes, d'ordre aplicatiu o executiu, a l'efecte de garantir el compliment de l'objectiu d'estabilitat pressupostària (per exemple els informes previs de la Comissió Nacional de l'Administració Local, o el seguiment i la correcció per part del Ministeri d'Hisenda dels plans economicofinancers).

C) Un cop exposat el paràmetre de constitucionalitat i d'estatutarietat aplicable, relatiu a l'autonomia local i a la suficiència financera dels ens locals, estem en condicions de donar resposta als dubtes expressats pels sol·licitants. D'acord amb la seva fonamentació, les principals qüestions a dilucidar són dues: primera, si l'efectivitat del procediment per a la suspensió temporal de la prestació de determinats serveis a petició dels municipis, sobre la base de raons d'interès general o d'insuficiència de recursos en termes de capacitat fiscal, pot restar condicionada a interessos superiors als municipals, específicament de caràcter autòmic, que justifiquin la intervenció dels òrgans de la Generalitat competents en matèria d'Administració. En segon lloc, si resulta legítima en termes constitucionals i estatutaris, a partir de les consideracions que s'exposaran més endavant, la remissió a una futura norma reglamentària per concretar els termes de la mencionada insuficiència de recursos.

Pel que fa a la primera de les qüestions, la doctrina constitucional i consultiva ha reconegut, com ha quedat àmpliament exposat, que l'exercici de les competències dels municipis va íntimament lligat a la seva capacitat i suficiència financera. Precisament, com hem dit, la LRSAL ha adaptat la normativa bàsica en aquest àmbit per tal de garantir l'aplicació dels principis d'estabilitat pressupostària, sostenibilitat financera i eficiència en l'ús dels recursos locals, d'acord amb la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, i amb l'article 135 CE. Així, l'article 25.3 LRBRL exigeix que les lleis que atribueixen competències als ens locals vagin acompanyades d'una memòria econòmica que reflecteixi l'impacte sobre els recursos financers de les ad-

ministracions públiques afectades i el compliment dels principis d'estabilitat, sostenibilitat financera i eficiència del servei o de l'activitat local, com també exigeix que la llei prevegi la dotació dels recursos econòmics necessaris per assegurar la dita suficiència financera.

Per altra part, és indubtable que, d'acord amb el tenor literal del Projecte de llei, estem davant d'un procediment per a la suspensió excepcional i de manera temporal (apartat 2 de l'article 19.1) de la prestació de serveis municipals que en cap cas no pot afectar els serveis mínims establerts per l'article 67 TRLMC (i l'article 26 LBRL), l'inici del qual, i és important que ho subratllem, té caràcter voluntari i només pot donar-se a iniciativa del municipi, que l'ha de justificar per raons d'interès general a partir de l'acreditació d'una situació d'insuficiència de recursos en termes de capacitat fiscal. Per això mateix, aquest procediment no és gens estrany en el nostre ordenament. Així, convé tenir present, a títol indicatiu, que l'article 68 del TRLMC preveu un mecanisme similar per dispensar fins i tot la prestació dels serveis mínims, amb caràcter definitiu i amb la sol·licitud prèvia també del municipi en qüestió, quan s'estimi que la dita prestació és d'impossible o de molt difícil compliment.

Per tots aquests motius la intervenció del Govern de la Generalitat s'adequa al bloc constitucional, ja que li correspon, entre d'altres, exercir ordinàriament la funció de tutela financera dels ens locals, sense que es pugui excloure, a més, la intervenció de l'Estat en nom de l'objectiu d'estabilitat pressupostària. A més, aquesta intervenció no constitueix, com sostenen els sol·licitants, un control d'oportunitat, sinó un control de legalitat concret, mitjançant el qual l'òrgan decisor de l'expedient verifica, després dels informes corresponents, l'existència de la causa legal que permet la suspensió temporal dels serveis municipals no obligatoris. Com ja s'ha dit, la jurisprudència constitucional (STC 187/1988, FJ 10) ha advertit que el principi d'autonomia no és incompatible amb l'existència de controls de legalitat sobre l'exercici de les competències a càrrec de l'Estat o de les comunitats autònomes, predeterminats per la llei i limitats, com és el cas que estem examinant, al fet que l'exercici (en aquest cas no-exercici) de les competències incideixi en l'interès general.

Pel que fa concretament a la intervenció de la Comissió de Govern Local de Catalunya, els sol·licitants consideren que la possibilitat que la Comissió, d'ofici o a iniciativa d'un municipi, pugui «identificar» mesures que meritin la suspensió temporal de la prestació d'activitats i serveis públics i «proposar» les accions necessàries per iniciar el procediment (art. 69 bis.6) revela «fins a quin punt s'afecta per raons d'oportunitat l'àmbit propi» garantit per l'autonomia local. Entenem que aquesta participació s'ha de situar tanmateix en el marc de les seves funcions de representació dels municipis i de les vegueries en les institucions de la Gene-

ralitat, que li confereix l'Estatut (art. 85 EAC). A més, aquesta eventualitat, com, arribat el cas, l'emissió d'un informe, no té en cap cas efectes vinculants ni condiciona la decisió autònoma del municipi d'iniciar o no el procediment de suspensió voluntària.

Finalment, hem de donar resposta a la crítica formulada pels sol·licitants en el sentit que la concreció dels termes de la insuficiència de recursos en termes de capacitat fiscal resten diferits a una futura norma reglamentària, i que això podria vulnerar la seguretat jurídica *ex* article 9.3 CE, a més que aquests criteris, protegits per l'article 217 EAC i la garantia del principi d'equitat, no poden figurar en una disposició de rang reglamentari.

L'article 69 *bis* TRLMC, d'una banda, remet al reglament la regulació de «la tramitació de l'expedient» (apt. 4) i «l'aixecament de la suspensió» (apt. 5). Es tracta d'un reenviament a les normes de desenvolupament del procediment, per bé que la Llei estableix els tràmits essencials i indispensables (iniciativa municipal, informació pública en el municipi, informe preceptiu dels departaments afectats per raó de la matèria, informe de la Comissió de Govern Local de Catalunya i l'òrgan competent per resoldre, que serà el conseller o consellera competent en matèria d'Administració local o, si hi ha informes desfavorables, el Govern). De l'altra, el susdit precepte preveu que «l'acreditació de la situació d'insuficiència de recursos en termes de capacitat fiscal» es realitzi «d'acord amb el que s'estableix per reglament» (apt. 3). En aquest cas, la potestat normativa del Govern ha de determinar l'objecte i el mètode d'acreditació de la causa legal que permet la suspensió temporal dels serveis municipals.

Aquests dos supòsits de col·laboració internormativa previstos en el Projecte de Llei contenen, al nostre parer, prou criteris legals per excloure que es tracti de regulacions independents i no subordinades a la Llei, contràries al principi de legalitat, d'acord amb la STC 83/1984, de 24 de juliol (FJ 4 i 5). En concret, pel que fa a la regulació de la tramitació de l'expedient, no hi ha dubte que el futur reglament ha de situar-se dins el marc procedimental fixat per la Llei, que regula els seus elements centrals (iniciativa municipal, informes, òrgan decisor). I respecte de la causa legal que permet la suspensió («insuficiència de recursos en termes de capacitat fiscal»), d'acord amb el que ha quedat exposat en el paràmetre de constitucionalitat, es tracta d'un concepte jurídic prou determinat per evitar una ulterior regulació de caràcter discrecional i no adequada a l'objecte precisat per la Llei, de manera que estimem que resulta legítima l'habilitació perquè un futur reglament realitzi la tasca de concretar aquest aspecte.

En definitiva, el Projecte de Llei expressa amb prou detall les finalitats o els objectius que ha de perseguir la reglamentació, sense que pugui parlar-se d'una renúncia per part del legislador a les seves facultats d'establir les regles limitadores que ara ens ocupen.

Per tot el que ha quedat exposat, l'article 19.1 del Projecte de Llei, que afegeix un nou article 69 *bis* al Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya, aprovat pel Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, no vulnera el principi d'autonomia local previst als articles 140 CE i 86.3 EAC, així com a l'article 84.2 EAC.

5. Arribats a aquest punt, analitzarem de forma conjunta l'apartat segon de l'article 22, pel qual es modifica l'article 187 TRLU, al que fa referència explícitament la sol·licitud, però també els apartats tercer i quart que afegeixen, respectivament, els nous articles 187 *bis* i 187 *ter* TRLU, perquè, tot i no haver estat sol·licitats expressament, l'argumentació dels peticionaris els inclou.

L'article 22, titulat «Modificació del text refós de la Llei d'urbanisme», dona nova redacció, en el seu apartat 2, a l'article 187, que regula els actes subjectes a llicència urbanística prèvia. El precepte conté un llistat prou extens d'actuacions urbanístiques que requereixen l'obtenció de llicència, com ara els moviments de terra i les esplanacions dels terrenys, les parcel·lacions urbanístiques o la construcció d'edificis de nova planta. Així mateix, l'apartat 3 de l'article 22 introdueix al TRLU un nou article 187 *bis*, que estableix l'enumeració de les actuacions de rellevància urbanística que poden dur-se a terme efectuant-ne una comunicació prèvia, entre d'altres, la primera utilització i ocupació dels edificis, la construcció o la instal·lació de murs i tanques o la col·locació de cartells i tanques de propaganda visibles des de la via pública.

Finalment, l'apartat 4 afegeix un nou article 187 *ter*, que determina els actes no subjectes a intervenció mitjançant llicència urbanística o comunicació prèvia, bé perquè són actuacions que deriven d'una decisió administrativa anterior (per exemple, les obres d'urbanització incloses en plans o projectes d'urbanització o els actes i les obres que es realitzin en compliment d'una ordre d'execució o de restauració, si no requereixen projecte tècnic); bé perquè es tracta d'actes que es duen a terme en sòl no urbanitzable i urbanitzable no delimitat (com ara esplanacions, moviments de terra, tala de masses arbòries, etc.).

De la seva banda, la disposició final tercera regula l'obligació dels plans urbanístics i les ordenances d'incorporar a la memòria prèvia a la seva aprovació una avaluació de si contenen alguna restricció a l'accés o a l'exercici de les activitats econòmiques que no compleixi les condicions exigides per la Directiva de serveis i la normativa de transposició per, si escau, eliminar-la.

A) Els dubtes sobre l'adequació a la Constitució i a l'Estatut d'autonomia de l'article 22 del Projecte de Llei examinat es fonamenten, segons la sol·licitud, en el fet que aquest porta aparellat un canvi de paradigma en matèria urbanística, especialment sobre el rè-

gim d'atorgament de llicències i d'actes subjectes a comunicació prèvia. Pel que fa al primer d'aquests aspectes, els sol·licitants exposen que, com que el vigent article 87.1 TRLU ja determina les activitats susceptibles d'obtenir llicència urbanística, la modificació proposada, en ampliar la relació de supòsits previstos, converteix el règim d'actes subjectes a llicència urbanística en una llista exhaustiva i taxada, impedit als ajuntaments que puguin ampliar-la. En suport d'aquesta tesi, addueixen que se suprimeix la lletra *s* de l'apartat segon i la lletra *d* de l'apartat quart: la possibilitat de subjectar a llicència totes les actuacions en cas que així ho exigeixi el planejament urbanístic o les ordenances municipals, i l'habilitació a aquests ens locals per substituir el règim de llicència pel de comunicació prèvia segons l'entitat de les obres o de les actuacions a realitzar, respectivament.

A més, consideren que el fet que el Projecte de llei incorpori dos nous articles al Text refós, el 187 *bis* i el 187 *ter*, pels quals s'amplien els supòsits sotmesos al règim de comunicació prèvia i es determinen els actes no sotmesos ni a llicència ni a comunicació prèvia, no només dificulta la comprensió del règim d'intervenció administrativa dels ajuntaments sinó que, en la pràctica, apodera exclusivament el legislador autonòmic. Per tots aquests motius, els peticionaris entenen que la modificació projectada constitueix una greu ingerència en les competències i les possibilitats d'intervenció de les administracions locals, i vulnera el principi d'autonomia local.

En el mateix sentit s'expressen sobre l'eventual incorporació de la disposició final tercera, que obliga els ajuntaments a avaluar les seves ordenances i els seus plans urbanístics per determinar si contenen restriccions que vulnerin la Directiva de serveis, argumentant que comportarà una massiva revisió obligatòria dels plans dels municipis, tot i que, al seu parer, la Directiva no resulta aplicable a les normes relatives a l'urbanisme en cas que no regulin o afectin específicament l'activitat del servei.

B) En relació amb aquestes consideracions cal tenir present, com ha assenyalat la doctrina constitucional (entre d'altres, en les STC 40/1998, de 19 de febrer, FJ 39; 204/2002, de 31 d'octubre, FJ 13, i 103/2013, de 25 d'abril, FJ 6), que l'autonomia local prevista als articles 137 i 140 CE (i als articles 84.2 i 86.3 EAC) es configura com una garantia institucional a partir d'un contingut mínim que el legislador ha de respectar, però que no assegura un abast competencial concret. Es tracta d'un mandat perquè es preservi la institució en termes que la facin recognoscible en tot moment. Per això mateix, com dèiem en establir el cànon de constitucionalitat en l'apartat precedent d'aquest fonament, al qual ens remetem en nom de la brevetat, correspon al legislador bàsic, en primera instància, respectant els elements essencials per a l'autogovern local, com ara les competències per prestar els serveis mínims

obligatoris, fixar com a mínim comú normatiu els elements que, posteriorment, han de deixar marge al desenvolupament pel legislador autonòmic en el moment de fixar les competències locals, d'acord amb el bloc constitucional i a partir de valorar la seva capacitat de gestió (art. 84 EAC i 9 i 66 TRLMC).

Així, l'article 84 LRBRL disposa el règim d'intervenció administrativa dels ens locals en l'activitat dels ciutadans, adaptat precisament a la Directiva de serveis, a través de la previsió, entre d'altres mitjans, d'un règim de sotmetiment a llicència prèvia i altres actes de caràcter preventiu, fent remissió, per a tot allò que fa referència a l'accés i l'exercici d'activitats de serveis inclosos en l'àmbit d'aplicació de la Llei 17/2009, de 23 de novembre, sobre el lliure accés a les activitats de serveis i el seu exercici, al que estableixi aquesta darrera norma legal.

En concret, l'article 84 *bis* LRBRL estableix que l'exercici d'activitats no se sotmetrà a l'obtenció de llicència o a un altre mitjà de control preventiu excepte en el cas d'activitats econòmiques en què estigui justificat per raons d'ordre públic, seguretat pública, salut pública, protecció del medi ambient i que no puguin preservar-se amb una declaració responsable o una simple comunicació; o bé quan els recursos naturals siguin escassos, s'utilitzi el domini públic, conflueixin impediments tècnics o es tracti de serveis públics sotmesos a tarifes regulades o en què el nombre d'operadors econòmics del mercat sigui limitat. Més en detall, preveu que les instal·lacions o infraestructures físiques només seran sotmeses a règim d'autorització quan ho estableixi una llei que defineixi els requisits essencials i les activitats econòmiques siguin susceptibles de generar danys sobre el medi ambient, l'entorn urbà, la seguretat, la salut pública o el patrimoni històric. En aquest cas, l'article 84 *ter* LRBRL disposa que les entitats locals hauran d'establir els procediments de comunicació necessaris, així com els de verificació posterior del compliment dels requisits previstos en la legislació sectorial.

Per altra part, s'ha de posar de manifest que «entre los asuntos de interés de los Municipios y a los que por tanto se extienden sus competencias, está el urbanismo» (STC 40/1998, de 19 de febrer, FJ 39). No obstant això, l'urbanisme és una matèria de competència exclusiva autonòmica (art. 148.1.3 CE i art. 149.5 EAC), de manera que correspon al legislador autonòmic determinar el grau de participació dels municipis «para regular de diversas maneras la actividad urbanística, y para otorgar en ella a los entes locales, y singularmente a los Municipios, una mayor o menor presencia y participación en los distintos ámbitos en los cuales tradicionalmente se divide el urbanismo (planeamiento, gestión de los planes y disciplina), siempre que respete ese núcleo mínimo identificable de facultades, competencias y atribuciones (al menos en el plano de la ejecución o gestión urbanística) que hará que dichos

entes locales sean reconocibles por los ciudadanos como una instancia de toma de decisiones autónoma e individualizada» (STC 159/2001, de 5 de juliol, FJ 4).

Per tant, correspon al legislador autonòmic concretar l'abast de la competència urbanística municipal, el qual podrà ser menys intens en el planejament que en l'execució i la gestió. Respecte a aquest darrer àmbit, la jurisprudència constitucional ha assenyalat que no només és aquí on s'insereix la regulació dels actes de control de l'activitat dels particulars, sinó també que la tècnica de la llicència prèvia es pot veure desplaçada pel legislador autonòmic en favor d'altres mecanismes de gestió urbanística en els quals es preservi la participació dels municipis:

«aunque el urbanismo se encuentra entre los asuntos de interés de los municipios y, dentro de él, la competencia para asegurar que los usos del suelo se acomoda a la ley y a los planes de ordenación urbana, y que el art. 84.1 b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local, somete la actividad de los ciudadanos y de las Administraciones públicas a licencia y a otros actos de control preventivo, no supone una intromisión ilegítima en la autonomía local que, concurriendo razones que lo justifiquen, el legislador garantice la participación o intervención del municipio por otros medios, que es lo que exige la garantía institucional de la autonomía local.» (STC 129/2013, de 4 de juny, FJ 8)

Així doncs, l'autonomia local garanteix constitucionalment la participació dels ens locals en la gestió dels assumptes d'interès local, però no el mecanisme concret a través del qual aquesta es faci efectiva, fins al grau que l'alt tribunal ha conclòs que:

«la sustitución de la preceptiva licencia municipal por la emisión de un informe sobre la conformidad o disconformidad de tales proyectos con el planeamiento territorial o urbanístico en vigor, no implica necesariamente que esa sustitución sea disconforme con la autonomía local (ATC 9/2013, de 15 de enero, FJ 5, con cita del ATC 251/2009, de 13 de octubre, FJ 3).»

En aquest mateix sentit, cal tenir en compte que el Tribunal ha declarat que l'eliminació, per mitjà d'una llei autonòmica, de la llicència urbanística per a les instal·lacions de generació, transport i distribució d'electricitat, en supòsits d'urgència o excepcional interès públic, no lesiona l'autonomia local, ja que les activitats destinades al subministrament d'energia elèctrica tenen el caràcter de servei essencial i les necessitats ordinàries de millora de les prestacions del sector elèctric es satisfan a través de la tècnica de planificació elèctrica (ITC 9/2013, de 15 de gener, FJ 5).

C) Un cop exposat el contingut dels preceptes qüestionats, els motius expressats per la sol·licitud i el paràmetre de constitucionalitat i d'estatutarietat que resulta aplicable, ens correspon entrar ara a analitzar l'adequació a la Constitució i l'Estatut de la modifica-

ció proposada que estableix un *numerus clausus* d'actes subjectes a un règim d'intervenció administrativa, bé de llicència prèvia (art. 187 TRLU), bé de comunicació (art. 187 bis TRLU).

Certament, el Projecte de llei limita els actes sotmesos a llicència prèvia, introdueix els supòsits en què es aplicable el règim de comunicació prèvia i determina els actes no sotmesos ni a l'una ni a l'altra, d'acord amb l'objecte i la finalitat de la norma, que no són altres que la millora de l'eficàcia i l'eficiència de l'activitat administrativa mitjançant la simplificació de procediments i la reducció de càrregues que s'imposen a les empreses i als ciutadans en el desenvolupament d'una activitat, d'acord amb les directrius que emanen de la Directiva de serveis.

Com hem tingut ocasió d'exposar, la concreció d'aquestes competències correspon al legislador autonòmic català, i el seu abast precís haurà d'ajustar-se als preceptes de la Constitució i de l'Estatut (art. 137 CE i 84 i 86 EAC), però també als criteris fixats pel legislador bàsic estatal, en aquest cas, l'article 84 LRBRL i següents, que disposen el règim d'intervenció administrativa dels ens locals en l'activitat dels ciutadans, adaptat precisament als criteris continguts en la Directiva de serveis. A més, cal no oblidar que la doctrina constitucional ha remarcat que no constitueix una ingerència il·legítima en l'autonomia local el fet que el legislador intervingui en un àmbit com l'urbanisme, si es donen les raons que ho justifiquin, perquè tot i tractar-se d'una matèria d'indubtable interès municipal suposa l'exercici de potestats que condicionen l'activitat dels ciutadans i de les administracions públiques, com ara l'exigència de llicències i d'altres actes de control preventiu. Tot això, sens perjudici que es preservi un espai per a la intervenció del municipi per altres mitjans, d'acord amb la garantia institucional de l'autonomia local.

En aquest sentit, hem de concedir que el projectat nou article 187 TRLU defineix amb caràcter exhaustiu els actes subjectes a llicència urbanística, sense preveure la seva eventual ampliació mitjançant ordenança municipal. El silenci de la norma sobre aquesta possibilitat comporta, a la pràctica, la seva exclusió ja que, com exposarem més endavant, les limitacions a la llibertat d'empresa, especialment quant a l'accés a l'exercici d'una activitat econòmica, han d'estar sotmeses al principi de reserva de llei.

Per tant, aquesta definició sobre els supòsits en què es pot condicionar amb caràcter preventiu l'exercici del dret de propietat urbana o de la llibertat d'empresa no deixa de ser coherent amb la reserva material de llei prevista en l'article 53.1 CE i amb l'objectiu legítim del legislador de reducció de les càrregues administratives «sota el principi de la mínima intervenció possible», com s'expressa en el preàmbul del Projecte de llei. De fet, el caràcter necessàriament obert del llistat de supòsits, previst en la norma que ara es modifica, i la re-

missió al poder normatiu municipal per a la determinació de nous actes subjectes a l'exigència de llicència, no constitueix una opció constitucionalment necessària per tal de respectar l'autonomia local. Com ja hem indicat, aquesta autonomia entesa com a «capacidad decisoria de los entes locales respecto de las materias de su interés» (STC 159/2001, FJ 4) resta garantida amb l'habilitació de la participació dels municipis en la gestió i l'execució mitjançant la gestió de la intervenció administrativa sobre els actes de rellevància urbanística que preveu la Llei, dictada en exercici de la competència exclusiva de la Generalitat sobre l'urbanisme (art. 149.5 EAC).

Pel que fa a la disposició final tercera del Projecte de llei, que obliga els ajuntaments a avaluar les seves ordenances i els seus plans urbanístics per confrontar-los amb la Directiva de serveis, en cas que continguin restriccions contràries a les seves previsions, no apreciem que suposi una lesió del principi d'autonomia local. La Directiva 2006/123/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 12 de desembre de 2006, relativa als serveis en el mercat interior, ha suposat, com hem assenyalat a manera introductòria, un canvi molt profund en els règims d'intervenció administrativa en l'esfera de la prestació de serveis, atès que ha prioritzat els controls a posteriori davant dels tradicionals controls previs mitjançant autoritzacions o llicències. En aquesta direcció s'han encaminat les diverses lleis estatals de transposició, en especial la Llei 2/2011, de 4 de març, d'economia sostenible, que va modificar la legislació bàsica estatal per estendre el règim d'accés i exercici dels serveis a la prestació d'activitats comercials, suprimint, com a regla general, l'exigència d'autoritzacions i llicències en l'àmbit local. A més, l'exigència d'una avaluació de la normativa local per tal de verificar i possibilitar un millor compliment de la norma europea constitueix una tècnica de racionalització normativa dirigida a fer efectiva l'obligació dels poders públics, també els locals, d'adaptar les seves normes als objectius establerts per la citada Directiva.

Per tots aquests motius, l'article 22.2, .3 i .4, pel qual es modifica l'article 187 i s'afegeixen els articles 187 *bis* i 187 *ter* del Text refós de la Llei d'urbanisme, aprovat pel Decret legislatiu 1/2010, de 3 d'agost, i la disposició final tercera, que inclou l'obligació dels plans urbanístics i les ordenances d'avaluar el compliment de la Directiva de serveis i la normativa de transposició, no vulneren l'autonomia local prevista als articles 140 CE i 86.3 EAC, així com a l'article 84.2 EAC.

6. En darrer lloc, d'acord amb la sollicitud del Dictamen, tractarem el vot particular número 2, reservat per a la seva defensa en el Ple, que dissenteix del Dictamen de la Comissió d'Afers Institucionals i sosté el text rebutjat de la disposició addicional segona, suprimint amb l'aprovació de l'esmena 170. Aquesta disposició diu el següent:

#### «Disposició addicional Segona

El contingut dels annexos I i II no és exhaustiu i pot ser actualitzat mitjançant ordre del Departament competent per raó de la matèria, a proposta de la Comissió per a facilitar l'accés i l'exercici a les activitats econòmiques prevista en aquesta llei.»

Cal tenir en compte que l'annex I del Projecte de llei classifica les activitats sotmeses a règim de declaració responsable, mentre que l'annex II classifica les sotmeses a règim de comunicació. Ambdós annexos han de posar-se en connexió amb el capítol II del Projecte de llei, que regula les activitats econòmiques innòcues i les de baix risc. En concret, l'article 12 estableix una definició d'aquest tipus d'activitats i remet als annexos I i II als efectes d'identificar-les. Per la seva part, l'article 13 estableix el règim d'intervenció administrativa que els és aplicable, i subjecta les considerades innòcues a l'emissió d'una declaració responsable (art. 13.1.a) i les de baix risc al règim de comunicació prèvia (art. 13.1.b).

A) A la vista d'això, els grups parlamentaris sol·licitants demanen al Consell el seu parer sobre si pel fet que s'aprovés el vot particular reproduït *ut supra* es veuria vulnerada la reserva material de llei *ex* article 53.1 CE, en relació amb la regulació de la llibertat d'empresa, «obviant que aquest exercici està subjecte a l'interès general i aquesta subjecció ha de permetre al legislador establir les mesures d'intervenció administratives com a requisit necessari per al seu exercici». Així, rebutgen que pugui produir-se en aquest àmbit el que qualifiquen d'un supòsit de deslegalització, pel fet que s'atribueix a un sol membre del Govern la potestat genèrica, incondicionada i sense limitacions de revisar i actualitzar els mencionats annexos.

B) El dret a la llibertat d'empresa de l'article 38 CE, com a part integrant dels drets reconeguts en el capítol II del títol I de la Constitució, gaudeix de les garanties pròpies dels drets constitucionals previstes en l'article 53.1 CE, és a dir, la reserva de llei per a la regulació del seu exercici i el respecte per part del legislador del seu contingut essencial.

Sobre el contingut d'aquell dret, la doctrina del Tribunal Constitucional ha evidenciat que aquest presenta una doble dimensió: subjectiva i objectiva o institucional. Quant a la primera, l'ha concretat com a dret de llibertat davant els poders públics consistent en «el derecho a iniciar y sostener una actividad empresarial (STC 83/1984, de 24 de julio, FJ 3) y a hacerlo en libre competencia (SSTC 88/1986, de 1 de julio, FJ 4; y 135/1992, de 5 de octubre, FJ 8), lo que exige, entre otras cosas, la defensa de los empresarios contra prácticas, acuerdos, conductas o actuaciones atentatorias de esa libertad (STC 71/1982, de 30 de noviembre, FJ 15)» (STC 96/2002, de 25 d'abril, FJ 11). Pel que fa la dimensió institucional, la doctrina constitucional ha establert que ha d'exercir-se «dentro de un marco ge-

neral configurado por las reglas, tanto estatales como autonómicas, que ordenan la economía de mercado y, entre ellas, las que tutelan los derechos de los consumidores, preservan el medio ambiente, u organizan el urbanismo y una adecuada utilización del territorio por todos» (STC 227/1993, de 9 de juliol, FJ 4.e).

Des de la perspectiva subjectiva, que és la rellevant per donar resposta a la sol·licitud, la llibertat d'empresa, caracteritzada com a dret negatiu, «no resulta constitucionalment resquebrajada por el hecho de la existencia de limitaciones derivadas de las reglas que disciplinen, proporcionada y razonablemente, el mercado» (STC 127/1994, de 5 de maig, FJ 6.D). En aquest sentit, el principi de reserva de llei constitueix una garantia essencial de l'estat de dret, i com a tal ha de ser preservat. El seu sentit últim és el d'assegurar que la regulació dels àmbits de llibertat que corresponen als ciutadans depenguin exclusivament de la voluntat dels seus representants, de manera que restin exempts de l'acció de l'executiu i dels seus derivats normatius que són els reglaments.

Ara bé, el principi de reserva de llei no exclou la possibilitat que les lleis continguin remissions a normes reglamentàries, i delimita l'abast de l'habilitació legal a reglament sobre la base de «motivos técnicos o para optimizar el cumplimiento de las finalidades propuestas por la Constitución o por la propia ley. De modo tal que esa remisión no conlleve una renuncia del legislador a su facultad los límites a los derechos fundamentales, transfiriendo esta facultad al titular de la potestad reglamentaria, sin fijar ni siquiera cuáles son los objetivos que la reglamentación ha de perseguir» (per totes, STC 292/2000, de 30 de novembre, FJ 14). En concret, el Tribunal ha declarat que la reserva de llei no impedeix la col·laboració del reglament per completar la regulació de les activitats econòmiques que afecten la llibertat d'empresa (STC 18/2011, de 3 de març, FJ 9).

C) El vot particular qüestionat preveu que, com que el contingut dels annexos I i II «no és exhaustiu», s'autoritzi la seva «actualització» mitjançant una ordre del Departament competent per raó de la matèria, a proposta de la Comissió, per facilitar l'accés i l'exercici a les activitats econòmiques prevista en el mateix Projecte de llei (art. 17).

Com ja ha estat dit, l'annex I preveu les activitats sotmeses a règim de declaració responsable, i l'annex II les activitats sotmeses a règim de comunicació, en ambdós casos en àmbits com la construcció d'immobles; les obres d'enginyeria civil; el comerç a l'engròs i al detall; les activitats postals i de correus; l'hostaleria; la informació, les comunicacions i l'edició; les activitats immobiliàries; les activitats professionals i acadèmiques; la publicitat i els estudis de mercat; les activitats de lloguer; les relacionades amb l'ocupació; les de caràcter administratiu; les activitats de biblioteques, arxius i museus; les esportives, recreatives i associatives; així com les de serveis personals.

D'entrada, cal assenyalar, des d'una perspectiva formal, que la disposició addicional segona que es pretén introduir amb el vot particular analitzat conté una remissió a una ordre del departament competent per raó de la matèria, per bé que el titular de la potestat reglamentària és el Govern (art. 68.1 EAC). Ara bé, aquestes habilitacions *per saltum* en favor del titular d'un departament no són estranyes en el nostre ordenament. Precisament, el legislador pot habilitar l'exercici de la potestat reglamentària amb eficàcia *ad extra* a òrgans diferents del Govern, tot i que aquesta facultat no pot ser de caràcter genèric sinó que ha de tenir un objecte concret i específic. Així, la STC 185/1995, de 14 de desembre, va afirmar que «[l]a atribución genérica de la potestad reglamentaria convierte al Gobierno en titular originario de la misma, pero no prohíbe que una ley pueda otorgar a los Ministros el ejercicio de esta potestad con carácter derivado o les habilite para dictar disposiciones reglamentarias concretas, acotando y ordenando su ejercicio» (FJ 6.c).

Des del punt de vista substantiu, no sembla que hagi de suscitar gaires dubtes que la previsió d'un règim d'intervenció administrativa de tot un conjunt d'activitats econòmiques constitueix, en els termes que ha expressat la doctrina constitucional, una restricció o limitació de la llibertat d'empresa entesa com a dret a iniciar i sostenir en llibertat l'activitat empresarial (STC 83/1984, FJ 3). En efecte, amb l'exigència d'un seguit de requisits administratius com la declaració responsable o la comunicació prèvia s'està condicionant l'accés a l'exercici de la llibertat d'empresa. Per això mateix, la regulació dels dos règims de control previstos han d'establir-se per llei, com a conseqüència del principi de reserva de llei, com així fa el Projecte de llei objecte del nostre examen (art. 5 i 13). D'altra banda, l'article 12 del Projecte defineix, per bé que amb caràcter general i en abstracte, els tipus d'activitats que han de ser sotmesos tant al règim de declaració responsable (activitats econòmiques innòcues) com al de comunicació (activitats econòmiques de baix risc). Aquesta definició és concretada pel legislador a través d'un catàleg detallat d'activitats com les que figuren en els annexos I i II.

A la vista de l'anterior, i aplicant la doctrina exposada com a paràmetre, no apreciem cap obstacle perquè la llei pugui fer remissió a un ulterior reglament que «actualitzi» (en el sentit d'adaptació a les noves realitats i necessitats del tràfic econòmic) les previsions dels annexos I i II, sempre que aquest desenvolupament reglamentari constitueixi un complement necessari de la regulació legal, vinculat a raons de caràcter tècnic o per optimitzar el compliment de les finalitats proposades per la mateixa Llei, i es configuri, en remetre's a una ordre i no a un decret, com una habilitació legal específica per regular una matèria concreta i determinada (STC 185/1995, FJ 5.c).

A més, la remissió qüestionada es fa en el marc de les finalitats i els objectius predeterminats per la Llei (art.

12), a banda que la mateixa norma legal conté una relació detallada de les activitats subjectes a diferents graus d'intervenció administrativa en els annexos I i II. En concret, el Projecte de Llei conté els elements essencials de la regulació de les activitats innòcues i de baix risc, definint-les en abstracte en l'article 12 i concretant-les detalladament en els annexos I i II. S'estableix així un marc regulador amb una densitat normativa suficient per assegurar que l'actualització dels annexos per via reglamentària es dugui a terme clarament vinculada a les prescripcions de la Llei.

Per altra part, com que l'esfera del poder reglamentari del titular del Departament competent, en ser una potestat reglamentària de segon ordre, és acotada i limitada, la futura regulació no podrà innovar, és a dir, introduir determinacions normatives no previstes o no vinculades a la llei, sinó tan sols, «actualitzar», en el sentit d'adaptar l'annex a les noves realitats i necessitats del tràfic econòmic, però sempre connectat estretament amb el que disposen els annexos I i II. Això mateix determina que qualsevol eventual actualització no hauria d'excedir els marges d'una intervenció de caràcter marcadament tècnic, fet que justificaria que no hi ha necessitat d'impulsar successives iniciatives legislatives sobre aquest tema.

Així doncs, no estimem que en el cas examinat es produeixi una deslegalització de la matèria reservada que pugui ser considerada una renúncia del legislador de la seva facultat d'establir unes regles limitadores, transferint en exclusiva aquesta facultat al titular de la potestat reglamentària.

Per aquests motius, hem de descartar que el vot particular examinat incorri en la pretesa vulneració de la reserva de llei formal que protegeix la llibertat d'empresa (art. 38 i 53.1 CE).

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

#### CONCLUSIONS

Primera. L'article 18, apartat 3, del Projecte de llei de simplificació de l'activitat administrativa de l'Administració de la Generalitat i dels governs locals de Catalunya i d'impuls de l'activitat econòmica, pel que fa a l'apartat 7 del nou article 50 *bis* de la Llei 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya, vulnera l'article 149.1.18 CE.

*Adoptada per unanimitat.*

Segona. La resta de preceptes del Projecte de llei sol·licitats no són contraris a la Constitució ni a l'Estatut.

*Adoptada per unanimitat.*

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

Àlex Bas Vilafranca, conseller secretari del Consell de Garanties Estatutàries,

CERTIFICO que el present exemplar és còpia autèntica de l'original, el qual és a l'arxiu al meu càrrec.

Barcelona, 1 de juliol de 2015

Àlex Bas Vilafranca

Vist i plau  
El president  
Joan Egea Fernàndez

---