

DISPOSICIONES

CONSEJO DE GARANTÍAS ESTATUTARIAS

DICTAMEN 24/2014, de 27 de noviembre, sobre la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del sector público y otras medidas de reforma administrativa.

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

DICTAMEN

Solicitado por el Gobierno de la Generalitat, sobre la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa (BOE núm. 226, de 17 de septiembre de 2014).

ANTECEDENTES

1. El día 29 de octubre de 2014 tuvo entrada en el Registro del Consell de Garanties Estatutàries un escrito de la vicepresidenta del Gobierno, de 28 de octubre (Reg. núm. 4373), por el cual, en cumplimiento de lo previsto en los artículos 16.2.a y 31.1 de la Ley 2/2009, de 12 de febrero, del Consell de Garanties Estatutàries, se comunicaba al Consell el Acuerdo del Gobierno de la Generalitat, de 28 de octubre de 2014, de solicitud de emisión de dictamen sobre la conformidad con la Constitución española y el Estatuto de autonomía de Cataluña de los artículos 23, 25, 26, artículo 30, apartados tres.8.a, cuatro y siete, y la disposición transitoria octava de la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa.

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

2. El Consell de Garanties Estatutàries, en la sesión del día 30 de octubre de 2014, tras examinar la legitimación y el contenido de la solicitud, la admitió a trámite y se declaró competente para emitir el dictamen correspondiente, de acuerdo con el artículo 24.2 de su Ley reguladora. Se designó ponente al consejero señor Francesc de Paula Caminal Badia.

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

4. En fecha 24 de noviembre de 2014 se recibió en el Registro del Consell (Reg. núm. 4467) un escrito de la vicepresidenta del Gobierno de la Generalitat, que adjuntaba como documentación complementaria un informe elaborado por la Entidad Autónoma del Diario Oficial y de Publicaciones, de 18 de septiembre de 2014, sobre la Ley 15/2014, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa, y otro Informe elaborado por la Secretaría General del Deporte, de 27 de octubre de 2014, relativo a «la modificación del art. 32.4 de la Ley 10/1990, del deporte».

5. Finalmente, tras las correspondientes sesiones de deliberación, se fijó como fecha para la votación y para la aprobación del Dictamen el día 27 de octubre de 2014.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Primero. El objeto del Dictamen

De acuerdo con los antecedentes del Dictamen que se han descrito, y al amparo del artículo 31.1 de nuestra Ley constitutiva, el Gobierno pide la opinión de este Consell sobre determinados preceptos de la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa, con carácter preceptivo y previo a la interposición, si procede, del correspondiente recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional. En concreto, respecto de los artículos 23, 25, 26, parte del artículo 30.tres, el artículo 30.cuatro y .siete, y la disposición transitoria octava.

Con el fin de emitir nuestra opinión consultiva, ha de describirse, en primer lugar, el marco normativo en el que se insertan los preceptos solicitados de la Ley 15/2014, para, seguidamente, indicar brevemente su contenido y finalidad, así como también los motivos en que se fundamentan las dudas de constitucionalidad y de estatutariedad que suscitan. Adicionalmente, apuntaremos la estructura que presentará el Dictamen para poder dar adecuada respuesta a las concretas cuestiones planteadas.

1. La Ley 15/2014, en términos generales, tal como se declara en el preámbulo, forma parte de un conjunto de medidas legislativas que pretenden implantar las recomendaciones efectuadas por la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA), creada el 26 de octubre de 2012. De esta manera, su finalidad, globalmente considerada, es «asegurar que los servicios públicos se prestan de la forma más eficiente y al menor coste posible: que se aprovechan todas las economías de escala, que no se producen solapamientos ni duplicidades y que los procedimientos son simples y estandarizados». Con estos objetivos incorpora medidas tanto para la reordenación del sector público institucional como en otros ámbitos de la actividad administrativa.

Entre las medidas adoptadas, y por lo que afecta únicamente al objeto de este Dictamen, la principal reforma en el ámbito deportivo, como dice el preámbulo, es la implantación de una «licencia deportiva única que, una vez obtenida, habilite a su titular para participar en cualquier competición oficial, cualquiera que sea su ámbito territorial». Se trata de una medida que «contribuye decisivamente a la extensión del principio de unidad de mercado al ámbito del deporte no profesional, ya que permitirá eliminar duplicidades y reducir los trámites administrativos necesarios para la práctica deportiva» y que también abaratará «los costes asociados a la obtención de las licencias». Lo anterior puede comportar que las federaciones estatales perciban menos ingresos por la expedición u homologación de licencias de ámbito estatal, razón por la cual la Ley remite a un futuro reglamento el establecimiento de los criterios para determinar la compensación correspondiente, siempre con el acuerdo previo adoptado por la asamblea general de la respectiva federación estatal.

Para llevar a cabo esta reforma, el artículo 23 de la Ley 15/2014, dentro del conjunto de normas sobre las «Medidas de simplificación administrativa para ciudadanos y empresas», del capítulo III, modifica el artículo 32.4 de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del deporte. En este sentido, y en la línea de lo que se ha indicado, establece el requisito de estar en posesión de una licencia deportiva autonómica, expedida por las federaciones deportivas autonómicas que estén integradas en la correspondiente federación estatal, para poder participar en cualquier competición oficial, ya sea de ámbito estatal o autonómico. Seguidamente, prevé los supuestos en que corresponde a las federaciones estatales la expedición de la mencionada licencia, entre otros, cuando así lo disponga la federación internacional. Y también, de acuerdo con la innovación del sistema de licencias deportivas, introduce una nueva regulación del sistema de fijación de los criterios para el reparto económico de la cuantía total percibida por las federaciones autonómicas para la expedición de las licencias, entre éstas y las federaciones estatales, y se atribuye a las últimas la elaboración y la actualización del censo de licencias deportivas. Finalmente, la disposición transitoria octava de la Ley 15/2014, dispone en qué condiciones pueden mantener el sistema de reparto económico y de expedición previsto en sus estatutos las federaciones que ya contaban con la licencia única antes de la entrada en vigor de la Ley.

Otra de las medidas adoptadas afecta al ámbito del procedimiento administrativo y se refiere al «Tablón Edictal Único a través del “Boletín Oficial del Estado”, como diario oficial de la entera organización estatal, no solamente de la Administración General del Estado». Eso permitirá que las administraciones autonómicas y locales también publiquen sus anuncios en el BOE, de forma gratuita, por tratarse de inserciones obligatorias. De esta manera, el ciudadano, «el ciudadano sabrá que, mediante el acceso a un único lugar y con la garantía y seguridad jurídica que supone el “Boletín Oficial del Estado”, puede tener conocimiento de todos los anuncios para ser notificado que le puedan afectar, independientemente de cuál sea el órgano que los realiza o la materia sobre la que versan».

En conexión con este aspecto de la reforma, el artículo 25 de la Ley 15/2014 modifica el artículo 59.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (en adelante, LRJPAC) e introduce en esta última norma legal las disposiciones adicional vigesimoprimera y transitoria tercera. El nuevo artículo 59.5 LRJPAC prescribe la publicación en el BOE (gratuita), mediante el correspondiente anuncio, de las notificaciones que deben practicarse en un

CVE-DOGC-B-15007039-2015

procedimiento administrativo cuando los interesados sean desconocidos, se ignore el lugar de la notificación o el medio utilizado no permita tener constancia de la recepción por éstos o su representante, así como tampoco de la fecha, la identidad y el contenido del acto notificado (art. 59.1 LRJPAC) o cuando se haya intentado la notificación y no se haya podido practicar. De esta manera, la publicación previa en los boletines de las comunidades autónomas o de la provincia o en otros medios, como el tablón de anuncios de los ayuntamientos o del consulado, pasa a tener carácter potestativo. Asimismo, las previsiones del artículo 59.5 LRJPAC se aplican también a los procedimientos que cuenten con una normativa específica, en caso de que concurren los supuestos que se han descrito (nueva disp. ad. vigesimoprimeras LRJPAC). Y el nuevo régimen de publicación de los actos administrativos, tal como dispone la nueva disposición transitoria tercera LRJPAC, entrará en vigor y resultará de aplicación a partir del 1 de junio de 2015, tanto con respecto a los procedimientos iniciados posteriormente, como los que ya estén en tramitación.

De parecida manera, el artículo 112 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, general tributaria (en adelante, LGT), en la redacción dada por el artículo 26 de la Ley 15/2014, prevé la publicación de los anuncios en el BOE cuando no sea posible efectuar la notificación al interesado o a su representante por causas no imputables a la Administración tributaria y una vez intentada, al menos dos veces, en el domicilio fiscal (o una si el destinatario consta como desconocido en ese domicilio o lugar) o en el domicilio designado por el interesado si se trata de un procedimiento iniciado por él mismo. Por otra parte, las oficinas de las administraciones tributarias correspondientes al último domicilio fiscal conocido podrán publicar también estos anuncios.

El artículo 30 de la Ley 15/2014 da nueva redacción a diversos preceptos de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones (en adelante, LGS) (entre otros, el art. 18, 20, 23.2 y 62.3), creando un «sistema nacional de publicidad de subvenciones» a partir de la articulación de la «base de datos nacional de subvenciones» (en adelante, BDNS), si bien no aparece argumentación o justificación específica de esta reforma en el preámbulo de la norma. Ahora bien, del texto del precepto se deriva que, por una parte, se pretende que la mencionada base estatal tenga la finalidad de promover la transparencia, y de la otra, que sirva de instrumento para la planificación de las políticas públicas, y para mejorar la gestión y colaborar en la lucha contra el fraude de subvenciones y ayudas públicas (art. 20.8.a Ley 38/2003, modificado por el art. 30.tres Ley 15/2014). Por esta razón, a partir de la reforma, la BDNS publicará todas las convocatorias sujetas a la Ley 38/2003 y el BOE un extracto de éstas (art. 23.2 LGS, modificado por el art. 30.cuatro de la Ley 15/2014). En consonancia con ello, las administraciones concedentes de la subvención tendrán la obligación de comunicar a la BDNS el texto de la convocatoria y la información que ésta les requiera. En caso de que no lo hagan, serán multadas con 3.000 euros, multa que se podrá reiterar mensualmente hasta que se cumpla con la mencionada obligación (art. 20.8.a y 62.3 Ley 38/2003, modificados por el art. 30, apartados tres y siete Ley 15/2014, respectivamente).

Finalmente, en lo que hace referencia a las modificaciones legales que, como hemos apuntado, son objeto del Dictamen, hay que señalar que la disposición final cuarta declara que el precepto de la Ley referido a las notificaciones en el procedimiento administrativo en general (art. 25) se dicta al amparo del artículo 149.1.18 CE, y el relativo al procedimiento tributario (art. 26), del artículo 149.1.14 CE. Con relación a los otros temas que se han expuesto anteriormente no invoca, sin embargo, título competencial para fundamentar su regulación.

2. La solicitud de dictamen, como hemos avanzado, plantea dudas de constitucionalidad y de estatutividad respecto de los siguientes artículos: el artículo 23, que modifica el artículo 32.4 Ley 10/1990, de 15 de octubre, del deporte; el artículo 25, apartado U, que modifica el apartado 5 del artículo 59 LRJPAC, y los apartados dos y tres, que añaden a la LRJPAC dos nuevas disposiciones, la adicional vigésimo primera y la transitoria tercera; el artículo 26, que modifica el artículo 112 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, general tributaria; el artículo 30, apartado tres, en la nueva redacción que da al artículo 20.8.a de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones; el artículo 30, apartados cuatro y siete, que modifican los artículos 23.2 y 62.3 de la mencionada Ley 38/2003, respectivamente; y la disposición transitoria octava de la Ley 15/2014.

No nos extenderemos ahora en la explicación del contenido de estos preceptos que ya se ha efectuado anteriormente en sus líneas generales y que se hará más detalladamente en los fundamentos jurídicos siguientes, de forma que pasaremos a exponer los motivos principales en los que el solicitante basa las críticas de inconstitucionalidad y antiestatutividad.

Respecto del artículo 23 de la Ley 15/2014, el Gobierno considera que la nueva regulación de la licencia deportiva supone que «ya no serán las federaciones deportivas catalanas las que otorgarán necesariamente las licencias federativas que habilitan para participar en competiciones oficiales en Cataluña, ni las que podrán formalizar acuerdos o convenios con otras federaciones autonómicas para determinar los efectos de las licencias federativas otorgadas fuera del territorio de la comunidad autónoma». Y lo anterior sin que el legislador estatal ostente título competencial específico, contraviniendo la doctrina constitucional sobre los supuestos en que puede intervenir en este ámbito material, que es de competencia exclusiva de la Generalitat (art. 134 EAC) y el principio de extraterritorialidad (art. 115 EAC).

CVE-DOGC-B-15007039-2015

En cuanto al artículo 25 de la Ley 15/2014, alega que la previsión con carácter general de un Tablón Único de Notificaciones, en base a la pretensión de mejorar la posición de los interesados, vulnera el artículo 68.5 EAC, por el hecho de que «priva de eficacia a las publicaciones efectuadas por las administraciones autonómicas en sus propios boletines oficiales», de manera que «si bien admite que las notificaciones también puedan publicarse en estos boletines, sólo otorga efectos a la practicada en el BOE».

La petición también considera que esta contradicción con el artículo 68.5 EAC es aplicable al artículo 26 de la Ley 15/2014, por el hecho de que suprime la publicación en los boletines oficiales de las comunidades autónomas de las notificaciones edictales en materia tributaria y establece que las notificaciones por comparecencia sólo se publiquen en el BOE y en la oficina de la administración tributaria correspondiente. Por esta razón, «tampoco las notificaciones por comparecencia emitidas por la administración tributaria catalana, referidas a los tributos cedidos que gestiona o a los tributos propios, se publicarán en el DOGC».

A continuación, manifiesta que la regulación prevista en los apartados tres y cuatro del artículo 30 de la Ley 15/2014, que modifica el régimen de publicidad de las subvenciones mediante la BDNS, también contradice el artículo 68.5 EAC, en la medida en que «comporta que la eficacia de la convocatoria no derive de la publicidad de ésta en el boletín oficial de la comunidad autónoma, sino de su publicación en una base de datos estatal y, en extracto, en el BOE y en el DOGC». Por otra parte, introduce un «nuevo trámite en el procedimiento de aprobación de la convocatoria de subvenciones de lo que deriva una causa de anulabilidad de la convocatoria» que vulnera el artículo 114 EAC.

Por último, entiende que el apartado siete del artículo 30 de la Ley 15/2014 prevé una nueva infracción dirigida a las administraciones estatales, autonómicas y locales y a sus organismos y entidades dependientes, que comporta una sanción pecuniaria y constituye «un control jerárquico sobre la Generalitat, que es contrario a los artículos 137 y 153 CE».

3. Para finalizar, y con el fin de responder las dudas planteadas por la solicitud, hay que indicar que analizaremos los preceptos cuestionados de la Ley 15/2014, agrupándolos según su contenido y finalidad. Así, en el fundamento jurídico segundo expondremos el marco constitucional y estatutario que afecta a la expedición de las licencias deportivas por parte de las federaciones deportivas autonómicas y al reparto económico que se deriva y lo aplicaremos al artículo 23 y a la disposición transitoria octava de la Ley 15/2014; y en el tercer y último fundamento jurídico, indicaremos el parámetro constitucional y estatutario en el que se insiere la normativa referida a la publicación de los actos de las administraciones públicas en los correspondientes diarios y boletines oficiales y a su eficacia respecto del procedimiento administrativo, con carácter general, y en el decurso de diferentes procedimientos administrativos sectoriales y, seguidamente, lo aplicaremos a los artículos 25; 26; y 30, apartado tres, en parte, y los apartados cuatro y siete.

Segundo. El marco constitucional y estatutario en materia de deportes y su aplicación a los preceptos objeto de dictamen

En este fundamento jurídico analizaremos la adecuación a la Constitución y al Estatuto del artículo 23 y de la disposición transitoria octava de la Ley 15/2014, ambos cuestionados por la solicitud de dictamen.

1. El artículo 23 de la Ley 15/2014, que forma parte del capítulo III «Medidas de simplificación administrativa para ciudadanos y empresas», modifica el apartado 4 del artículo 32 de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del deporte.

Como hemos avanzado, el preámbulo de la Ley objeto de dictamen, al inicio del apartado IV, afirma que uno de los objetivos de la Comisión para la Reforma de la Administración pública, es la simplificación de procedimientos, reduciendo trabas burocráticas e impulsando la administración electrónica. Entre las reformas propuestas, se implanta la «licencia deportiva única», como medida que contribuye decisivamente a la extensión del principio de unidad de mercado en el ámbito del deporte no profesional.

El nuevo apartado 4 del artículo 32, que forma parte de la regulación de la participación en competiciones oficiales estatales o internacionales de las federaciones deportivas autonómicas de la Ley 10/1990, en la parte cuestionada por la solicitud, contiene una regulación bastante prolija de la obligatoriedad de la posesión de una licencia deportiva autonómica para poder participar en cualquier competición deportiva oficial. Esta licencia, que será expedida por las federaciones autonómicas que estén integradas en la federación estatal, produce efectos en los ámbitos estatal y autonómico y obliga a la federación autonómica a comunicar a la estatal las inscripciones y modificaciones que se produzcan. Las condiciones y requisitos para su expedición se determinarán reglamentariamente (párrafo primero).

El mismo precepto prevé a continuación los supuestos en que la expedición de la licencia corresponde a la federación estatal: por inexistencia de la federación autonómica; por causa de imposibilidad material de ésta; cuando así lo determine la federación autonómica misma o cuando no se haya integrado en la federación

CVE-DOGC-B-15007039-2015

estatal. Igualmente, le corresponde la expedición de las licencias para las que sea necesario contar con un visado o autorización previa de la federación deportiva internacional correspondiente y, particularmente, cuando así se desprenda de los estatutos de estas federaciones internacionales (párrafo segundo).

Seguidamente, la norma atribuye al reglamento la determinación de los criterios para fijar el reparto económico correspondiente a la cuantía global obtenida por las federaciones autonómicas por la expedición de licencias, y ello sin perjuicio del libre establecimiento y la percepción de la cuota por parte de cada federación autonómica. El reparto subsiguiente se adoptará en la asamblea general de la federación estatal que corresponda, con el apoyo del voto favorable de, al menos, dos tercios de los responsables de las federaciones territoriales que se hayan designado para esta tarea, que han de representar, a su vez, y, como mínimo, dos tercios de las licencias de la modalidad deportiva afectada. En caso de que no haya acuerdo entre la federación autonómica y la estatal sobre la determinación de la cuantía económica que corresponde a cada una, deberá someterse a arbitraje de un órgano independiente designado por el Consejo Superior de Deportes y por los representantes de todas las comunidades autónomas (párrafo tercero).

Por otra parte, se atribuye a las federaciones de ámbito estatal la elaboración y la actualización del censo de licencias, sin perjuicio de que las federaciones autonómicas puedan elaborar los correspondientes censos o registros de las licencias que expidan (párrafo cuarto).

El nuevo apartado del precepto que se analiza termina declarando la inhabilitación para obtener una licencia y para participar en competiciones de cualquier modalidad deportiva de los deportistas y otros sujetos que hayan sido sancionados por dopaje, tanto en el ámbito estatal, como en el autonómico e internacional. Adicionalmente, prevé que el Consejo Superior de Deportes y las comunidades autónomas acuerden los mecanismos que permitan extender los efectos de estas decisiones en los ámbitos competenciales respectivos, como también declara que no podrán obtener una licencia aquéllos que se encuentren inhabilitados por una sanción prevista en la Ley orgánica 3/2013, de 20 de junio, de protección de la salud.

Con respecto a la disposición transitoria octava de la Ley 15/2014, rubricada, «Licencia deportiva única», regula el supuesto de las federaciones que, a la entrada en vigor de la Ley 15/2014, ya hubieran incorporado en sus estatutos la expedición de licencias de acuerdo con lo que regula la nueva redacción del artículo 32.4, expuesto anteriormente, o ya contaran con un sistema de expedición de licencia única.

Finalmente, en cuanto a los títulos competenciales invocados por la Ley 15/2014 para regular las diferentes previsiones que se contienen, ya hemos dicho que la disposición final cuarta, nada dice respecto de este artículo 23 ni sobre la disposición transitoria octava.

2. Los motivos de la solicitud los centra el Gobierno en las medidas previstas en el capítulo III de la Ley 15/2014, afirmando que tienen la finalidad de simplificar los procedimientos administrativos que pueden incidir en el ámbito de competencias de la Generalidad de Cataluña. Además, añade que el texto legal parece «trasladar al ámbito deportivo los principios de extraterritorialidad que derivan de la Ley de garantía de la unidad de mercado».

Y, concretando, con respecto a la modificación del artículo 32.4 de la Ley 10/1990, incorporada por el artículo 23 de la Ley dictaminada, plantea que no serán las federaciones deportivas catalanas las que expedirán necesariamente las licencias deportivas habilitantes para participar en competiciones oficiales en Cataluña, ni las que podrán formalizar acuerdos o convenios con otras federaciones autonómicas para determinar los efectos de las licencias federativas otorgadas fuera del territorio de la comunidad autónoma. En opinión del Gobierno, esto implica una afectación competencial en materia de deportes del artículo 134 EAC en un ámbito en el que el Estado no dispone de un título específico, y en el que la jurisprudencia constitucional ha reconocido que sólo puede intervenir en determinadas condiciones y de manera concurrente con las comunidades autónomas cuando sea necesaria una actuación supraautonómica para la que se requiera un enfoque global y no fragmentado, o cuando sea necesaria una coordinación por incidir la competencia sobre deporte en otro ámbito competencial, por ejemplo la salud, o el deporte de alto rendimiento (STC 80/2012, de 18 de abril y 110/2012, de 23 de mayo).

Argumenta que la expedición de licencias, a pesar de residenciarse en las federaciones autonómicas, no impide que se produzca una vulneración competencial, ya que en base al principio de extraterritorialidad y, para el caso de que no exista acuerdo entre federaciones autonómicas, cualquier licencia federativa habilitará para participar en una competición oficial. Por otra parte, añade que la licencia federativa única no resultaba necesario establecerla ya que las federaciones autonómicas, mediante técnicas de colaboración, habían solventado el enfoque global del deporte, como prueba la propia disposición transitoria octava de la Ley dictaminada, cuando regula las licencias únicas ya acordadas entre federaciones deportivas autonómicas. Además, la licencia federativa autonómica —dice— equivale a una licencia federativa estatal.

La petición concluye denunciando que la norma impone los criterios de reparto de las cuantías que genera el otorgamiento de las licencias federativas y que eso (cuyo contenido se encuentra en el tercer párrafo del nuevo

CVE-DOGC-B-15007039-2015

apartado 4 del artículo 32 de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del deporte) incide y condiciona la competencia de la Generalidad de Cataluña para regular el régimen jurídico de las federaciones.

Consecuentemente, el solicitante, centrándose en la regulación de la licencia deportiva autonómica que efectúan los párrafos primero y tercero del nuevo artículo 32.4 de la Ley 10/1990, modificado por el artículo 23 de la Ley 15/2014, y en la disposición transitoria octava de esta misma Ley, plantea sus dudas en el sentido de si vulneran las competencias de la Generalidad de Cataluña en materia deportiva, previstas en el artículo 134 EAC, y si se ajustan al alcance territorial de las competencias de la Generalidad de Cataluña de conformidad con el artículo 115 EAC.

3. De acuerdo con el contenido material de estos dos preceptos y de su finalidad, resulta claro que lo que regulan, principalmente, es la licencia que han de expedir las federaciones para habilitar la participación en competiciones oficiales, de cualquier modalidad deportiva, como también sus requisitos y efectos. En este sentido, se puede decir que se trata de unas previsiones normativas que se insertan plenamente entre los aspectos que conforman de forma sustantiva la materia «deportes», cuyo núcleo está constituido por el haz de actividades, funciones e institutos jurídicos asociados a este sector material. Así, los dos preceptos cuestionados se refieren a la ordenación de los sujetos individuales y asociativos que intervienen tanto en la organización como en la práctica del deporte no profesional en todos los niveles y, más concretamente, con relación a los requisitos que se exigen para poder participar en las competiciones oficiales. Por lo tanto, el título competencial predominante, por su vinculación directa e inmediata y por tratarse del más específico, es el de deportes.

A) Dicho esto, hay que tener presente que el deporte constituye una manifestación y un fenómeno social que puede proyectarse sobre numerosas dimensiones. Pero, al mismo tiempo, está claro que se trata de una materia competencial diferenciada expresamente dentro del bloque de la constitucionalidad, que la Generalitat ha asumido en exclusiva (art. 134.1 EAC), en la medida que el artículo 149.1 CE no asigna al Estado competencias en este ámbito concreto y que el artículo 148.1.19 CE le permite hacerlo. El hecho de que el artículo 43.3 CE declare que los poderes públicos fomentarán el deporte no nos lleva a una conclusión diferente, si tenemos en cuenta que ésta no es una norma atributiva de competencias, sino que tiene que hacerse efectiva a través del sistema de distribución competencial.

Así, el artículo 134 EAC atribuye a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de deportes y, entre otros aspectos, «[e]l fomento [...], la proyección de la práctica de la actividad física y del deporte en cualquier parte de Cataluña, en todos los niveles sociales»; «[e]l establecimiento del régimen jurídico de las federaciones [...] que promueven y organizan la práctica del deporte y de la actividad física en el ámbito de Cataluña» y la «regulación en materia de disciplina deportiva, competitiva [...] de las entidades que promueven y organizan la práctica deportiva» (letras *a*, *d* y *e*).

En desarrollo de las competencias estatutarias, y al amparo del Estatuto entonces vigente (art. 9.29), de forma destacada, se dictó el Decreto legislativo 1/2000, de 31 de julio, por el que se aprueba el Texto único de la Ley del deporte y, más recientemente, el Decreto 58/2010, de 4 de mayo, de las entidades deportivas de Cataluña.

No obstante lo expuesto, y a pesar de la inexistencia de un título competencial sectorial expreso a favor del Estado en el ámbito del deporte, éste ha dictado, entre otras, la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del deporte, cuya modificación es ahora objeto de dictamen. Por su parte, el Tribunal Constitucional, y sin ampararse en una competencia constitucional expresa, reconoce que la mencionada Ley 10/1990 « se aprueba con el objeto de proceder a “la ordenación del deporte, de acuerdo con las competencias que corresponden a la Administración del Estado” y a la coordinación “con las Comunidades Autónomas y, en su caso, con las Corporaciones Locales, [de] aquellas [otras competencias] que puedan afectar, directa y manifiestamente, a los intereses generales del deporte en el ámbito nacional”; ley que no fue objeto de reproche competencial alguno por parte de ninguna Comunidad Autónoma, como tampoco lo fue su predecesora (Ley 13/1980, de 31 de marzo)» (STC 80/2012, de 18 de abril, FJ 7.*a*, citando la STC 16/1996, de 1 de febrero).

Y, asimismo, admite la posibilidad de que, vista la realidad «poliédrica» del deporte, el Estado intervenga al amparo de diversas competencias, como por ejemplo, las relaciones internacionales (STC 165/1994, de 26 de mayo y STC 80/2012); sanidad (STC 194/1998, de 1 de octubre, FJ 7); la seguridad pública (STC 148/2000, de 1 de junio, FJ 6) o, incluso, la cultura (STC 106/1996, de 12 de junio, FJ 2 y 3). En este sentido, considera que la concurrencia de la actuación de las diversas administraciones públicas —estatal, autonómicas y locales— en las diferentes facetas sobre las que se proyecta la actividad deportiva exige «en algunos casos, una actuación supraautonómica, por requerir de un enfoque global y no fragmentado, o de la coordinación de diversas actuaciones, o por tratarse de actuaciones en las que la materia deporte se entronca con otra materia atribuida competencialmente al Estado [...]» (STC 80/2012, FJ 7.*a*).

B) No podemos cerrar el parámetro aplicable a los dos preceptos de la Ley 15/2014, antes expuestos, sin referirnos al principio de unidad de mercado al que alude su preámbulo con el fin de justificar la imposición de la licencia deportiva única, así como al criterio de la territorialidad de las competencias autonómicas que, con

CVE-DOGC-B-15007039-2015

respecto a Cataluña, está previsto en el artículo 115 EAC.

En cuanto al primero, como dijimos en el DCGE 5/2014, de 14 de febrero, sobre la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, ésta:

«está asegurada, en primer lugar, por el establecimiento de un marco jurídico unitario para el desarrollo de las actividades económicas de todos los operadores económicos públicos y privados, que vincula a todos los poderes públicos (estatales, autonómicos y locales), y también por la garantía de la libre circulación de personas y bienes, que encuentran un anclaje constitucional más intenso en el contenido de algunos derechos y libertades (arts. 19, 33, 35 y 38 CE). En segundo lugar, la unidad también está garantizada a través de la atribución al Estado de las facultades necesarias para una dirección unitaria de la política económica, facultades que, esencialmente, se manifiestan en las competencias que le reconoce el artículo 149.1.13 CE (entras otras, las STC 196/1988, de 17 de octubre, FJ 2, y 96/1990, de 24 de mayo, FJ 3).» (FJ 2)

Por lo tanto, las medidas que pueda adoptar el Estado con el fin de hacer efectivo el principio de unidad de mercado deben tener un evidente contenido económico, relevante para la economía general, y que, en su caso, las conectaría con el título competencial del artículo 149.1.13 CE. Como sabemos, el carácter transversal de este título, impone su interpretación restrictiva, con el fin de evitar el riesgo de que pueda amparar cualquier regulación con independencia de su naturaleza, distorsionando así la lógica constitucional que preside el sistema de distribución competencial (DCGE 9/2012, de 2 de agosto, FJ 2.2). Así, la materia que ahora se dictamina, que se refiere a la práctica del deporte no profesional, sin finalidades lucrativas, resulta claro que carece de una inmediata y directa relación con la economía y no constituye tampoco una medida sustantiva ni específica de la planificación económica y que, por lo tanto, no está vinculada al principio económico de unidad de mercado ni a la mencionada competencia económica estatal.

Rechazada, pues cualquier relación de los preceptos dictaminados con el principio de unidad de mercado, es necesario hacer referencia a algunos aspectos del criterio de la territorialidad de las competencias autonómicas dado que la licencia deportiva única lleva ínsita la producción de efectos jurídicos en cualquier lugar del Estado.

Así, también en el Dictamen antes citado, hemos dicho que el apartado 1 del artículo 115 EAC, tras reconocer la regla general según la cual «el ámbito material» de las competencias de la Generalitat «es [...] “el territorio de Cataluña” [...], acto seguido introduce como excepción [...] “los supuestos a que hacen referencia expresamente el presente Estatuto y otras disposiciones legales que establecen la eficacia jurídica extraterritorial de las disposiciones y los actos de la Generalitat”. Por lo tanto, es una consecuencia lógica que las competencias autonómicas tienen su ámbito natural de ejercicio en el territorio de Cataluña, pero ello no obsta para que, si procede, también tengan efectos extraterritoriales.» (FJ 2.4).

Sobre esta cuestión hay que recordar que la doctrina constitucional ha reiterado que el principio de territorialidad de las normas y los actos de las comunidades autónomas no puede ser interpretado «en unos términos que impidan a las instancias autonómicas, en el ejercicio de sus competencias, adoptar decisiones cuyas consecuencias puedan proyectarse sobre otros lugares del territorio nacional» (por todas, STC 168/2004, de 6 de octubre, FJ 5). De la misma manera, tampoco «las razones técnicas o de eficacia no pueden crear por sí mismas competencias estatales, ni tampoco la necesidad de asegurar una acción conjunta, una información recíproca o una maximización de la eficacia, cuando al respeto el Estado no pueda invocar competencia propia alguna» (STC 115/1991, de 23 de mayo, FJ 2).

E, igualmente, lo que no permite el alcance territorial de las actividades objeto de las diversas competencias es desplazar, sin más, la titularidad de la competencia controvertida a favor del Estado. De hecho, este traslado de titularidad, ciertamente excepcional, sólo sería procedente cuando además del alcance territorial superior al de una comunidad autónoma del fenómeno objeto de la competencia, la actividad pública que se ejerza sobre éste no sea susceptible de fraccionamiento y, aun así en este caso, cuando «dicha actuación tampoco pueda ejercerse mediante mecanismos de cooperación o coordinación, y por ellos requiera un grado de homogeneización que sólo pueda garantizar su atribución a un único titular, forzosamente el Estado, y cuando sea necesario recurrir a un ente supraordenado con capacidad para integrar intereses contrapuestos de sus componentes parciales, sin olvidar el peligro inminente de daños irreparables que nos sitúa en el terreno del estado de necesidad» (entre otros, recientemente, y recogiendo doctrina anterior, la STC 123/2014, de 21 de julio, FJ 7).

Esta doctrina se recepciona también en el ámbito específico del deporte, donde se recuerda que el principio de supraterritorialidad no puede utilizarse para atribuir competencias fuera de los casos en que se prevea expresamente por el bloque de la constitucionalidad. De esta manera, no está prohibido a las comunidades autónomas, en uso de sus competencias propias, adoptar decisiones que puedan producir consecuencias en otros lugares del territorio estatal o internacional, siempre que «no se condicione o enerve el ejercicio de competencias estatales propias» (STC 80/2012, FJ 7).

En concreto, al examinar el tema de licencias en los sectores de la caza y la pesca, el Tribunal Constitucional

CVE-DOGC-B-15007039-2015

consideró contrario a la Constitución que el Estado, invocando sus competencias sobre el medio ambiente (art. 149.1.23 CE), determinara los efectos territoriales de las licencias autonómicas, ya que ello «se sale lisa y llanamente de la materia que sirve de respaldo a esta Ley y se encuentra por tanto extramuros de la protección del medio ambiente» (STC 102/1995, de 26 de junio, FJ 28).

Asimismo, este Consell, en el ya mencionado DCGE 5/2014, a pesar de las diferencias que puede presentar con el supuesto que ahora se examina, ha dicho que:

«En suma, el efecto de la aplicación del principio de eficacia en todo el “territorio nacional” de las actuaciones administrativas establecido en el capítulo V LGUM presenta una doble consecuencia: la disposición general o el acto administrativo aprobado desde “la autoridad de origen” tiene un efecto extraterritorial que produce plenos efectos jurídicos, porque “la autoridad de destino” está obligada a asumir su validez (art. 19.3 LGUM). Pero, además, ante esta disposición o acto no pueden oponerse las disposiciones o actos procedentes de “la autoridad de destino”, que quedan, efectivamente, desplazados. Y todo ello, con abstracción de lo previsto en el artículo 115.1 EAC, según el cual “[e]l ámbito material de las competencias de la Generalitat está referido al territorio de Cataluña excepto los supuestos a que hacen referencia expresamente el presente Estatuto y otras disposiciones legales que establecen la eficacia jurídica extraterritorial de las disposiciones y los actos de la Generalitat”». (FJ 2.4.D)

Por las razones expuestas, concluye que se desactiva de forma parcial la territorialidad *ex* artículo 115.1 EAC porque las disposiciones y actos de la Generalitat solamente se aplicarán a los operadores económicos que hayan obtenido por la autoridad competente de Cataluña la habilitación administrativa para desarrollar su actividad económica. Lo cual se realiza de manera indiscriminada porque resultan afectadas todas las competencias previstas al Estatuto relacionadas con los sectores ligados a actividades económicas (FJ 2.4.D).

4. A continuación, aplicaremos el parámetro expuesto al artículo 23 y a la disposición transitoria octava de la Ley 15/2014. Con respecto al artículo 23, que modifica el apartado 4 del artículo 32 de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del deporte, examinaremos únicamente la parte que ha sido objeto de crítica expresa en la petición y, por lo tanto, los párrafos primero y tercero, referidos a la regulación de la expedición de la licencia por parte de las federaciones deportivas autonómicas para participar en competiciones oficiales, en la que se incluye, entre otros aspectos, la imposición por el Estado de efectos extraterritoriales y la previsión de un régimen económico de reparto de las cuantías, incluyendo el que transitoriamente corresponde a las federaciones que ya venían expidiendo este tipo de licencia deportiva, que denomina «única».

Según lo anterior, haremos mención, previa y brevemente, de algunos rasgos generales comunes que presentan en nuestro ordenamiento jurídico las federaciones deportivas y la licencia deportiva.

Con respecto a las federaciones deportivas, el Tribunal Constitucional, en la STC 67/1985, de 24 de mayo, ateniéndose a la calificación que de éstas efectuaba el texto de la Ley 13/1980, de 31 de marzo, general de la cultura física y del deporte, consideró que no eran asociaciones constituidas al amparo del derecho fundamental del artículo 22 CE, y las definió como asociaciones de carácter privado a las cuales la ley atribuía una serie de funciones de carácter público para intervenir en un determinado sector social (FJ 4).

Respecto del concepto de «licencia deportiva», puede definirse como un acto unilateral de naturaleza administrativa y de carácter reglado, que emana de una federación deportiva (o de una administración pública, normalmente si se trata de competiciones oficiales escolares o universitarias) y que autoriza a su titular a participar oficialmente en las pruebas y en las competiciones que aquélla organice. Así, se expiden a los deportistas pero también a otros participantes en las competiciones, como es el caso de los jueces deportivos, los árbitros y los técnicos o los entrenadores.

De acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea, se trataría de una habilitación para poder participar en competiciones oficiales, que puede distinguirse de otros dos tipos de relaciones: la afiliación, que vincula al jugador a la asociación, y la ficha, que lo vincula a un club (STJE Bosman, de 15 de diciembre de 1995, ap. 6, referida a la transferencia de jugadores entre las asociaciones o federaciones deportivas de fútbol).

Hay que recordar que las competiciones deportivas oficiales son la prueba o el conjunto de pruebas organizadas por la federación (también por las administraciones u otros entes públicos), en el contexto de un marco localizado que permite distinguir su alcance territorial, que puede ser local, autonómico, interautonómico, estatal e internacional, siendo esta última tipología de naturaleza esencialmente privada.

Habitualmente, corresponde a cada federación deportiva determinar la calificación de la competición como «oficial» para modalidades o disciplinas en su respectivo ámbito territorial, de manera que puede suceder que una misma competición tenga esta naturaleza para una federación autonómica y no sea oficial para otra federación, aunque participen deportistas o clubes de cualquier parte del Estado. De acuerdo con estos criterios, las federaciones aprueban la lista de sus competiciones oficiales, si bien, algunas como los escolares, ya hemos dicho que se oficializan directamente por la misma administración deportiva.

CVE-DOGC-B-15007039-2015

Dicho esto, y sin entrar en la compleja casuística que pueden presentar las licencias deportivas, destacaremos que su expedición por la federación puede suponer la atribución a su titular de un estatus jurídico, que se desenvuelve en el plano organizativo de la entidad a la que pertenece, como también el reconocimiento federativo de un derecho individual de participación en la competición y, al mismo tiempo, una obligación de someterse a las decisiones y la disciplina de la autoridades y los representantes de las federaciones. Pero, además de comportar facultades de supervisión y de control por parte de las federaciones, constituye también una fuente importante y específica de ingresos para estas entidades. Y lo anterior, porque la licencia genera una serie de derechos económicos para la entidad que lo expide, como contraprestación de los beneficios que comporta para el deportista.

Una vez expuesto lo anterior, podemos decir que tanto el régimen jurídico de las federaciones como el alcance de su intervención en el proceso de expedición de las licencias deportivas y la regulación de los efectos de éstas mismas son cuestiones de carácter estructural y organizativo de la práctica deportiva que, de acuerdo con el parámetro antes expuesto, forman parte de la materia competencial específica sobre «deportes», competencia exclusiva de las comunidades autónomas.

La Generalitat, como hemos visto, asume actualmente la competencia exclusiva en materia de deporte en el artículo 134 EAC, el cual le atribuye la capacidad para estructurar, regular y organizar el sistema del deporte federado no profesional en Cataluña. Por lo que interesa a este Dictamen, y como se desprende explícitamente de las letras *a*, *d* y *e* del apartado 1 del mencionado precepto estatutario, tiene potestad para establecer el régimen jurídico y de financiación de las federaciones y el alcance de sus funciones en el conjunto del sistema; determinar la forma y los requisitos para la expedición de las licencias deportivas autonómicas y los efectos que se derivan de esta expedición; o disciplinar la práctica deportiva a través de las competiciones oficiales.

De hecho, la expedición de licencias federativas está regulada en los artículos 23.3 y 25.3 del Decreto legislativo 1/2000, de 31 de julio, por el que se aprueba el texto único de la Ley del deporte, que no se limita a exigir la licencia federativa sino que la vincula con un seguro, la responsabilidad civil deportiva, la asistencia sanitaria, incluso la temporalidad a desarrollar por reglamento. Por su parte, el Decreto 58/2010, de 4 de mayo, de las entidades deportivas de Cataluña, desarrolla la licencia federativa en los artículos 49.1.m «[f]unciones de las federaciones deportivas catalanas», 155 «[c]ontenido de las licencias deportivas», artículo 156 «[f]ormato de las licencias federativas», artículo 157 «[c]arácter reglado», artículo 158 «[n]aturaleza y efectos de las licencias federativas», artículo 159 «[d]erechos de las personas con licencia federativa de las federaciones deportivas catalanas», y artículo 160 «[o]bligaciones de las personas con licencia de las federaciones deportivas catalanas».

Asimismo, de acuerdo con el Decreto legislativo 1/2000, las federaciones deportivas se definen como las «entidades privadas de interés público y social dedicadas a la promoción, gestión y coordinación de la práctica de los deportes específicos reconocidos dentro del ámbito de Cataluña, constituidas básicamente por asociaciones o clubes deportivos, agrupaciones deportivas y otras entidades privadas sin afán de lucro que entre sus finalidades sociales incluyen el fomento y práctica de la actividad física y deportiva y constituidas también, en su caso, por deportistas, técnicos, jueces o árbitros u otros representantes de personas físicas», y que disfrutan «de personalidad jurídica y capacidad de obrar plenas para el cumplimiento de sus fines» (art. 17). Por otra parte, tenemos que constatar, que, hasta la actualidad, y al amparo de las funciones que le atribuye la normativa catalana (art. 50.3 Decreto 58/2010), las federaciones deportivas autonómicas venían celebrando los convenios y acuerdos de cooperación que consideraban oportunos para dotar de efectos fuera de su ámbito territorial a las licencias expedidas por ellas.

El concepto de licencia deportiva única, con efectos extraterritoriales, que introduce el precepto objeto de dictamen como nueva regla general en el ámbito de los deportes no profesionales, comportará que su poseedor disfrute del derecho a inscribirse y participar en cualquier competición deportiva oficial, estatal o autonómica, sin necesidad de obtener, además, una licencia expresa del lugar donde se celebra la competición. En cierta manera, puede llegar a desaparecer la actual licencia deportiva de las federaciones estatales salvo los concretos supuestos que prevé el nuevo artículo 32.4 de la Ley 10/1990 y, en cualquier caso, cuando se trate de competiciones internacionales que requieran visado o autorización de la federación deportiva internacional correspondiente.

Resulta, pues, evidente que la licencia federativa autonómica única permite que cualquier deportista federado pueda competir en Cataluña, pero no permite que la comunidad autónoma fije las condiciones de esta licencia (como, el seguro, la responsabilidad civil deportiva, o la asistencia sanitaria), lo cual podría implicar la vulneración del régimen jurídico federativo que corresponde establecer a la Generalitat *ex* artículo 134.1. *d* EAC, ya que los requisitos específicos y el contenido de la licencia federativa catalana no podrán ser exigidos a los poseedores de otras licencias federativas autonómicas. Y lo anterior, ya ha dicho este Consell en otros dictámenes sobre supuestos análogos, puede ocasionar que la federación que menos requisitos exija sea la que más licencias expida.

CVE-DOGC-B-15007039-2015

Del análisis del nuevo párrafo primero del artículo 32.4 de la Ley 10/1990, se desprende, pues, que la Generalitat ha quedado desapoderada no sólo para decidir cuál es el alcance territorial de las licencias expedidas por las federaciones deportivas que actúan en su ámbito territorial sino también, vista la remisión reglamentaria que se contiene, para regular el régimen de los requisitos y condiciones de expedición de estos actos administrativos de naturaleza reglada.

De acuerdo con el parámetro expuesto en el punto 2 del presente fundamento jurídico, y a los efectos de este Dictamen, corresponde a la Generalitat adoptar todas estas decisiones de política deportiva vinculadas a la obtención de las licencias para poder practicar el deporte federado catalán no profesional, como también diseñar el papel que juegan las federaciones en este ámbito y el régimen bajo el cual actúan. Además, entendemos que no concurren en el caso dictaminado los supuestos que, según la doctrina constitucional, habilitarían la intervención estatal en este ámbito. Esto es así, porque, por una parte, recordémoslo, la dimensión extraterritorial que pueda tener cualquier actividad autonómica, fenómeno o realidad, en este caso, deportiva, no traslada automáticamente al Estado la competencia para ordenarlos o para intervenir en su resolución y, todavía menos, cuando constitucionalmente no tiene atribuida la competencia para hacerlo. Y, de la otra, porque la cuestión que ahora se dictamina no constituye un supuesto que afecte a los intereses subyacentes en otras competencias sectoriales estatales que justifique esa intervención.

Finalmente, el hecho de que la medida implantada por el legislador estatal pueda parecer razonable o eficaz o que, incluso, favorezca una acción conjunta, no es motivo suficiente para crear una competencia estatal cuando el Estado no dispone de la correspondiente habilitación para adoptarla. Admitir lo contrario convertiría cualquier finalidad legítima, en este caso, la de la simplificación administrativa, en un título competencial transversal mediante el cual se podrían invadir ámbitos competenciales que pertenecen en exclusiva a las comunidades autónomas y anular las correspondientes políticas sectoriales. Por otra parte, esta finalidad puede alcanzarse igualmente utilizando las correspondientes medidas de colaboración entre las federaciones deportivas implicadas. De hecho, como pone de manifiesto el solicitante y se desprende de lo que dispone la disposición transitoria octava de la Ley 15/2014, hay que tener presente, siquiera a título ilustrativo, que la actual cooperación entre las federaciones deportivas autonómicas, decidida legítimamente al amparo de las competencias propias sobre deportes, ya se aproximaba al resultado pretendido con la licencia única deportiva emitida por las federaciones autonómicas.

En cuanto al régimen de reparto entre las federaciones estatales y autonómicas de las cuantías resultantes de la expedición de las licencias deportivas únicas por las federaciones autonómicas, previsto en el tercer párrafo del precepto que ahora se dictamina, participa de las mismas críticas que el establecimiento de este tipo de licencia. En este sentido, aunque puede parecer coherente que dentro de la lógica del nuevo sistema establecido por la Ley 15/2014, se prevea algún tipo de reparto de las cuantías porque, presumiblemente, se reducirá el número de licencias expedidas por las federaciones estatales, no por ello la previsión comentada es constitucional. En efecto, hay que prestar atención al hecho de que el Estado está regulando un aspecto más, vinculado a la imposición de los efectos extraterritoriales de las licencias deportivas y que, por lo tanto, está incidiendo en el núcleo propio de la competencia autonómica sobre «deportes». En concreto, afectando al régimen jurídico de las federaciones y su sistema de financiación, que hemos visto que se nutre muy principalmente de las licencias que expiden. No altera esta conclusión el que la norma dictaminada respete expresamente la autonomía de las federaciones deportivas autonómicas para establecer la cuota de las licencias, ya que ésta es una facultad que, de todos modos, corresponde decidir al legislador catalán en el ejercicio de sus competencias estatutarias (art. 134.1. d EAC).

De la misma manera, y por los motivos expuestos con relación a los preceptos anteriores es inconstitucional y antiestatutaria la disposición transitoria octava de la Ley 15/2014. Así, esta norma, conectada sustancialmente con las previsiones antes dictaminadas, incide también en una materia que forma parte de la competencia específica sobre deporte, adaptando el régimen de reparto de las cuantías económicas que derivan de las licencias que venían expidiendo las federaciones deportivas de las comunidades autónomas y que tenían efectos equivalentes (presumiblemente porque así lo habían acordado entre ellas en ejercicio de sus competencias exclusivas deportivas) a los que tendrá ahora la licencia deportiva única impuesta por el Estado.

En conclusión, tras las consideraciones efectuadas, resulta claro que el artículo 23 de la Ley 15/2014, en la nueva redacción que da a los párrafos primero y tercero del artículo 32.4 de la Ley 10/1990, y la disposición transitoria octava de la Ley 15/2014, inciden en el sistema actual de organización de la práctica deportiva federada y no profesional en Cataluña y vulneran las competencias exclusivas de la Generalitat previstas en el artículo 134.1 EAC, así como el artículo 115 EAC.

Tercero. El marco constitucional y estatutario relativo a la notificación y publicación de los actos administrativos y su aplicación a los preceptos de la Ley objeto de dictamen

En el presente fundamento jurídico examinaremos la constitucionalidad y la estatutariedad de los artículos 25,

CVE-DOGC-B-15007039-2015

26 y 30, apartados tres, cuatro y siete, de la Ley 15/2014. Para efectuar este examen, primeramente, expondremos el parámetro general en el que se encuadran competencialmente los preceptos cuestionados, seguidamente, una vez expuesto su contenido y finalidad, así como las dudas que suscitan en el Gobierno, aplicaremos el mencionado parámetro a cada uno de ellos con el fin de concluir si se adecuan a él o no.

De entrada, debe hacerse, sin embargo, mención de la disposición final cuarta de la Ley 15/2014, sobre los títulos competenciales, que dispone que el artículo 25 se dicta al amparo del artículo 149.1.18 CE y el artículo 26, del artículo 149.1.14 CE, si bien no invoca un título competencial concreto para el artículo 30.

1. Los artículos 25 y 26 de la Ley 15/2014 regulan un aspecto concreto del procedimiento administrativo, como es la forma y el lugar en que deben publicarse los actos administrativos para que, en determinados casos que se detallan, esta publicación sustituya la notificación a los interesados. Y ello se realiza, tanto con carácter general, modificando la LRJPAC (dando nueva redacción al artículo 59.5 y añadiendo una disposición adicional vigésimo primera y una disposición transitoria tercera), como con carácter específico, para el procedimiento tributario, dando nueva redacción al artículo 112 LGT. Por su parte, el artículo 30, si bien no tiene el mismo objeto y presenta peculiaridades específicas, también hace referencia a una concreta faceta del procedimiento administrativo por el que se vehicula el otorgamiento de las subvenciones públicas, ya que establece como debe llevarse a cabo la publicación de las convocatorias de las subvenciones, qué información ha de proporcionarse a la BDNS y qué consecuencias tiene el incumplimiento de estos trámites administrativos para la Administración pública convocante.

Por lo tanto, será preciso que expongamos el parámetro aplicable en general a la regulación del procedimiento administrativo común, con el fin de aplicarlo después a los casos que regulan los preceptos solicitados, sin perjuicio de que hagamos mención, si procede, de las singularidades que puede presentar el mencionado parámetro en el análisis concreto de cada artículo.

Con carácter previo, sin embargo, debe tenerse en cuenta que, de acuerdo con los principios que garantiza el artículo 9.3 CE, la publicidad de las normas y los actos dictados por los poderes públicos es requisito general para su eficacia y para la garantía del principio de seguridad jurídica. En este sentido, respecto de los poderes públicos de Cataluña, el artículo 68.5 EAC, dentro del título II del Estatuto sobre las instituciones de la Generalitat, y en la sección primera del capítulo III, dedicada a «[e]l Gobierno», prescribe que:

«Los actos, las disposiciones generales y las normas que emanan del Gobierno o de la Administración de la Generalitat deben ser publicados en el "Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya". Esta publicación es suficiente a todos los efectos para la eficacia de los actos y para la entrada en vigor de las disposiciones generales y las normas.»

Consecuentemente, y de forma coherente con el principio de autogobierno, se establece la regla general de que la eficacia de los actos administrativos que emanan del Gobierno y de la Administración de la Generalitat deriva de su publicación oficial en el DOGC. Y así a título indicativo, podemos citar la Ley 2/2007, de 5 de junio, del Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya, y el Decreto 129/2010, de 21 de septiembre, que aprueba el reglamento de desarrollo. Entre otros, se destaca que el objeto de la Ley 2/2007 es regular el DOGC como servicio público de acceso universal y gratuito, que dota de oficialidad, plena autenticidad y validez jurídica a su edición en soporte digital (art. 1).

Desde una perspectiva competencial, el artículo 68.5 EAC debe ponerse en relación con el artículo 159.1 EAC, que atribuye a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de régimen jurídico y procedimiento de las administraciones públicas catalanas que, incluye, entre otros, «c) Las normas de procedimiento administrativo que deriven de las particularidades del derecho sustantivo de Cataluña o de las especialidades de la organización de la Generalitat», en lo no afectado por el artículo 149.1.18 CE.

Respecto de este título competencial autonómico, hay que hacer dos consideraciones principales. Por una parte, que, en la medida en que el procedimiento es la forma de llevar a cabo la acción administrativa, la aprobación de las normas de organización y de funcionamiento se convierte en una competencia conexas de las competencias sectoriales de que disfruta la Generalitat para regular el régimen sustantivo de la actividad o servicio de la Administración. Y de la otra, que esta potestad autonómica para determinar el régimen jurídico de la organización y el funcionamiento de la propia Administración tiene como límite, tal como expresamente reconoce el precepto estatutario, la observancia de las reglas de procedimiento establecidas por el Estado al amparo de la competencia sobre el régimen jurídico de las administraciones públicas y el procedimiento administrativo común.

En concreto, en cuanto al alcance de la competencia básica estatal del «procedimiento administrativo común», nos remitimos a lo que ya hemos dicho en los DCGE 17/2010, de 15 de julio, FJ 2 y 4; 8/2011, de 27 de septiembre, FJ 4; y 9/2013, de 8 de agosto, FJ 5; 13/2013, de 10 de octubre, FJ 3; y 6/2014, de 14 de febrero, FJ 2.2. No obstante, conviene ahora recordar que tiene como característica propia que «lo que determina la competencia estatal y la distingue de la competencia autonómica no es tanto su alcance funcional,

CVE-DOGC-B-15007039-2015

como sucede en otras competencias compartidas, sino la distinción entre lo que tiene que ser “común” en el procedimiento administrativo y lo que puede ser “específico”, en la medida en que esta especificidad derive de las especialidades del derecho sustantivo de las comunidades autónomas».

Con respecto a la noción «común», ha sido definida por la jurisprudencia constitucional, desde un principio hasta la actualidad, como 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, de 11 de septiembre, FJ 5.D, citando la STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 32).

Asimismo, la STC 50/1999, de 6 de abril, dictada con ocasión del recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la LRJPAC, que aplicó esta misma definición a los preceptos de la mencionada Ley que fueron impugnados con el fin de determinar si disfrutaban de carácter básico o no, con más concreción concluye que: «Sin embargo, de ello no puede deducirse que forme parte de esta materia competencial toda regulación que de forma indirecta pueda tener alguna repercusión o incidencia en el procedimiento así entendido o cuyo incumplimiento pueda tener como consecuencia la invalidez del acto» (FJ 3).

Junto a estos principios y reglas del procedimiento administrativo común coexisten reglas especiales de procedimiento aplicables a la realización de cada actividad *ratione materiae*, las cuales no se encuentran reservadas por la Constitución al Estado, sino que corresponden a éste o a la comunidad autónoma competente, según cuál sea la materia sustantiva prevalente sobre la que se proyectan. De acuerdo con ello, cuando la competencia legislativa sobre una materia ha sido atribuida a una comunidad autónoma, corresponde a esta aprobar las normas de procedimiento destinadas a ejercerla. En caso contrario, si el legislador estatal regulara los detalles de los procedimientos específicos, condicionaría el ejercicio de la acción administrativa de las comunidades autónomas y paralizaría la consecución de las tareas propias de las administraciones públicas (por todas, STC 227/1988, FJ 32, y 130/2013, 4 de junio, FJ 6). Y ello, porque es evidente que la regulación del procedimiento administrativo es el medio para vehicular la acción administrativa sustantiva y, por este motivo, inseparable de ésta última.

De esta manera, recientemente, la STC 166/2014, de 22 de octubre, recogiendo y sistematizando la doctrina anterior, señala que el artículo 149.1.18 CE no habilita al Estado para regular un «concreto modo de ejercer las competencias» ni tampoco para establecer «una regla competencial “específica en la materia”, ya que aquello que las comunidades autónomas tienen reservado es la regulación de las “normas ordinarias de tramitación” del procedimiento» (FJ 5).

A pesar de todo, el Tribunal Constitucional ha admitido que el Estado pueda prever, *ex* artículo 149.1.18 CE, normas comunes de procedimiento para procedimientos administrativos sectoriales específicos, como en el ámbito del urbanismo (STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 25.c). No obstante, en estos casos, será preciso determinar si la regla procedimental establecida se inserta legítimamente en la capacidad de que dispone el Estado para regular lo que se entiende por el «procedimiento administrativo común» o, por el contrario, si la materia que resulta afectada de manera prevalente es una competencia sectorial con relación a la cual las comunidades autónomas tienen atribuida la correspondiente competencia legislativa.

2. A continuación, procederemos a hacer una síntesis del contenido de los artículos solicitados y de las críticas de constitucionalidad y de estatutariedad que fundamentan la petición de dictamen, aplicando después a cada uno el parámetro antes descrito, con las especificidades que correspondan.

A) El artículo 25 de la Ley 15/2014 modifica el apartado 5 del artículo 59 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común. En el apartado uno se dice que cuando los interesados sean desconocidos, se ignore el lugar de la notificación o el medio, o, intentada la notificación, no se haya podido practicar, ésta se hará por medio de un anuncio publicado en el BOE. Previamente y con carácter facultativo, las administraciones podrán publicar el anuncio en sus boletines o hacerlo en el del ayuntamiento, en el tablón edictal o en los consulados y las embajadas, o también mediante publicación en la sede electrónica del órgano correspondiente. Las administraciones públicas serán libres para establecer otras formas de notificación complementarias por medio de los *massmedia*, que no excluirán la obligación de publicar el correspondiente anuncio en el BOE. En conclusión, estamos, por lo tanto, ante el principio de eficacia de las notificaciones, cuestión que trataremos más adelante.

El apartado dos de este artículo 25, introduce una disposición adicional vigésimo primera, con el título «Notificación por medio de anuncio publicado en el “Boletín Oficial del Estado”». En el apartado 1 de la mencionada disposición declara que la Agencia Estatal del BOE pondrá a disposición de las administraciones públicas un sistema automatizado de remisión y gestión telemática para la publicación de los anuncios en el BOE a que se refiere el apartado 5 mencionado ahora mismo. Este sistema garantiza la celeridad de la publicación, la correcta y fiel inserción, y la identificación del órgano remitente.

CVE-DOGC-B-15007039-2015

Y a continuación, en el apartado 2, añade que en los procedimientos administrativos con normativa específica en que concurren los supuestos del artículo 59.5, de constante referencia, la notificación se hará, en todo caso, mediante anuncios en el BOE, sin perjuicio de que, previamente y con carácter facultativo, pueda llevarse a cabo de la manera prevista en aquella normativa específica. Aquí debería entenderse que, además de los procedimientos administrativos específicos estatales, la ley podría también referirse a los procedimientos específicos regulados por las comunidades autónomas. Ésta es, igualmente, una cuestión que también habrá de tratarse. Y, por último, el apartado 3, prevé la gratuidad de todas estas publicaciones en el BOE.

Finalmente, el apartado tres del artículo 25 incorpora una nueva disposición transitoria tercera en la LRJPAC, «Régimen transitorio de la notificación por medio de anuncios» que, refiriéndose al reiterado artículo 59.5 y a la disposición adicional vigésimo primera LRJPAC, fija la entrada en vigor del nuevo régimen de publicidad y eficacia a partir del 1 de junio de 2015, tanto para los procedimientos iniciados con posterioridad a esta fecha, como para los ya iniciados y que estén en trámite.

El escrito del Gobierno considera que el tablón único de notificaciones en el BOE no se prevé como una especialidad del procedimiento administrativo en ámbitos de competencia normativa y ejecutiva estatal, sino que se establece con carácter general sobre cualquier ámbito de actuación de las administraciones públicas y, por lo tanto, también sobre ámbitos de actuación autonómica.

Plantea, además, que la nueva regulación priva de eficacia a las publicaciones efectuadas por las administraciones autonómicas, dado que sólo se otorgan efectos a las notificaciones hechas en el BOE, y que esto comporta una vulneración del artículo 68.5 EAC, ya que la publicación en el DOGC se convierte en facultativa y está privada de cualquier efecto jurídico.

Incluso, menciona que el sistema de remisión y gestión telemática de las notificaciones y la necesaria vinculación con el tablón edictal único del apartado dos suscitan una contradicción con la regulación estatutaria referida a la publicación de los actos administrativos, igual que el régimen transitorio del apartado tres.

Todo ello nos lleva a examinar, con el fin de delimitar el bloque de constitucionalidad, tanto el régimen jurídico para la práctica de las notificaciones como el principio de eficacia de los actos administrativos en los casos en que la publicación de aquéllas sustituya a la notificación individual.

Antes que nada, pues, y para situar la norma objeto de dictamen, conviene ahora recordar, a modo de resumen, que el marco de referencia de las notificaciones administrativas está previsto en los artículos 58, 59 y 60 LRJPAC y en el artículo 58 de la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las administraciones públicas en Cataluña, así como los artículos 1, 2 y 3 de la Ley 2/2007, de 5 de junio, del Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya.

Así, la regla general es que debes notificarse a los interesados las resoluciones y los actos administrativos que afecten a sus derechos e intereses legítimos (58.1 LRJPAC), a menos que esté prevista la publicación como alternativa a la notificación, normalmente si el acto tiene una pluralidad de destinatarios o cuando forme parte de un proceso selectivo o de concurrencia competitiva (art. 59.6 LRJPAC); que la notificación debe practicarse por el medio que permita tener constancia de la recepción por el interesado o su representante, así como de la fecha, la identidad y el contenido del acto notificado (art. 59.1 LRJPAC). En este sentido, los medios pueden ser diversos, incluyendo los electrónicos (Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos). Y que, en caso de que sea necesaria la notificación, los plazos para que los interesados puedan recurrir el acto administrativo computan desde el día siguiente de su comunicación o, en su caso, publicación (art. 48 LRJPAC).

Según la jurisprudencia ordinaria, la notificación —dice la STS de 20 de junio de 2007, en el recurso de casación 8321/2003—, consiste: «[...] en una comunicación formal del acto administrativo de que se trate, de la que se hace depender la eficacia de aquél, y constituye una garantía tanto para el administrado como para la propia Administración. Para aquél, en especial, porque le permite conocer exactamente el acto y le permite, en su caso, impugnarlo. La notificación, no es, por tanto, un requisito de validez, pero sí de eficacia del acto y sólo desde que ella se produce (*dies a quo*) comienza el cómputo de los plazos de los recursos procedentes». Y añade: «desde la óptica de la Administración, la notificación o publicación supone que la misma tenga constancia de que el particular conoce el acto y que puede exigir su cumplimiento adoptando, al efecto, las medidas pertinentes» (FJ 4).

Por lo tanto, y desde el punto de vista de esta doctrina, no hay un plus de publicidad porque la notificación la haga una administración u otra, sino que al contrario, lo que prima es el aseguramiento de que, en la realidad, se ha materializado aquella participación de conocimiento.

Ello nos lleva a examinar si la forma y la eficacia de las notificaciones, cualesquiera sean, constituyen necesariamente una cuestión vinculada al «procedimiento administrativo común» o si, por el contrario, permanecen vinculadas a las normas de procedimiento administrativo que deriven de las particularidades del

CVE-DOGC-B-15007039-2015

derecho sustantivo de Cataluña o de las especialidades de la organización de la Generalitat. Y lo anterior, también habrá que analizarlo teniendo en cuenta que, según declara el artículo 68.5 EAC, el medio ordinario de publicación de los actos de las administraciones públicas catalanas, a partir del cual ganan eficacia a todos los efectos jurídicos, es el DOGC.

En relación con esta cuestión, y en cuanto al alcance que debe tener la noción competencial básica de «procedimiento administrativo común», nos remitimos a lo que hemos expuesto en el punto 1 de este fundamento jurídico, si bien recordamos que «[t]ampoco puede compartirse la alegación [...] conforme a la cual toda previsión normativa que incide en la forma de elaboración de los actos administrativos, en su validez y en su eficacia o en las garantías de los administrados, debe ser considerada parte del procedimiento administrativo común, pues en tal caso, se incluiría en este título competencial la mayor parte del Derecho Administrativo» (STC 50/1999, FJ 3).

Esta misma Sentencia acota las bases a la incidencia externa de las cuestiones reguladas. Sin embargo, la publicación de los actos administrativos es algo diferente. Por eso, al tratar el régimen jurídico uniforme aplicable a todas las administraciones públicas, declara que:

«excede de lo básico toda aquella ordenación que, por su minuciosidad y detalle, no deja espacio alguno a la competencia autonómica de desarrollo legislativo, produciéndose en tal caso, por regla general, un resultado de vulneración competencial que priva a lo presentado como básico de su condición de tal.» (FJ 3)

Por el contrario, se aviene con aquello que tiene naturaleza básica «la regulación de la estructura general del *iter* procedimental»; «el modelo o estructura general definidos por el Estado» o, a modo de ejemplo, la imposición del establecimiento de una obligación en el procedimiento y las consecuencias que debe generar el incumplimiento de esta obligación, pero no «imponer a las Comunidades Autónomas un plazo inalterable [...] o incluso impedir [...] el funcionamiento de éstas, o lo que es lo mismo, menoscabar su autonomía». De ello se deriva que «ese ente territorial ha de tener autonomía para poder ponderar, entre otras circunstancias, la dificultad o complejidad de la materia, los informes o trámites necesarios o convenientes para ordenar adecuadamente la intervención de su Administración en ese concreto ámbito, o la capacidad de su propia organización administrativa para asumir ese trabajo» (STC 166/2014, de 22 de octubre, FJ 6).

Queda, pues, únicamente examinar si, al amparo de las competencias básicas sobre procedimiento administrativo común, el Estado puede ejercer una *vis* atractiva sobre cualquier procedimiento administrativo específico. En eso, la jurisprudencia constitucional, como hemos visto, también es concluyente cuando ha afirmado que si la competencia legislativa sobre una materia ha sido atribuida a una comunidad autónoma, compete también a ésta la aprobación de las normas de procedimiento administrativo destinadas a ejecutarla, sin perjuicio de que deban respetarse las reglas básicas del procedimiento administrativo común establecidas por el Estado al amparo del artículo 149.1.18 CE (por todas, STC 50/1999, FJ 7).

En el caso concreto que ahora se dictamina, el artículo 59.5 LRJPAC prescribe que, para los supuestos en que no pueda practicarse la notificación o comunicación individual (porque se desconocen los interesados, se ignora el lugar de la notificación o el medio, o bien se ha intentado la notificación y no se ha podido practicar), esta notificación se efectuará mediante la correspondiente publicación en el BOE. Asimismo, de forma previa y con carácter facultativo, las administraciones podrán publicar un anuncio en los boletines oficiales de las comunidades autónomas o de la provincia, como también en el tablón de edictos del ayuntamiento o, en su caso, del consulado o de la sección consular de la embajada correspondiente. El precepto no hace ninguna referencia a cuál es la publicación a partir de la cual se entiende practicada la notificación con los consiguientes efectos jurídicos que comporta, pero puede interpretarse que, con la reforma operada por la Ley 15/2014, será a partir de la publicación en el BOE. Esta afirmación resultaría avalada por el propio preámbulo de la Ley, cuando habla de «la implantación del Tablón Edictal Único a través del Boletín Oficial del Estado, como diario oficial de toda la organización estatal, no sólo de la Administración General del Estado», como también por el hecho de que las publicaciones en el BOE serán de carácter gratuito y de inserción obligatoria. Y, asimismo, la literalidad del artículo 59.5 LRJPAC, que declara que la publicación en los diarios oficiales de las comunidades autónomas tiene carácter facultativo y, por lo tanto, es prescindible.

Por las razones expuestas, parece claro que el apartado 5 del artículo 59 LRJPAC establece un nuevo trámite en el procedimiento administrativo común básico, que consiste en atribuir al BOE la publicación centralizada de las notificaciones que no se hayan podido comunicar formalmente. Por otra parte, esta publicación determina la eficacia de la notificación y obliga a todos los procedimientos administrativos de las administraciones públicas por igual, haciendo de la publicación en el mencionado medio técnico una obligación inexcusable e insustituible, y no diferenciando en razón de la materia competencial.

Debe observarse, tal como hemos señalado, que el adjetivo «común» se predica fundamentalmente respecto de la forma de elaboración de los actos, de los requisitos de validez y eficacia, modos de revisión, medios de ejecución, y garantías y trámite de carácter general. En este sentido, como garantía general de los administrados podría corresponder al Estado ex artículo 149.1.18 CE establecer un trámite de publicación

CVE-DOGC-B-15007039-2015

necesario para que la notificación pueda considerarse practicada y eficaz (en este caso, la necesaria publicación en un medio oficial). Sin embargo, en cambio, no se aviene con el concepto de la noción básica del «procedimiento administrativo común» determinar el medio técnico concreto (el BOE) para que esta publicación produzca los correspondientes efectos jurídicos, aspecto que corresponde decidir a la Generalitat al amparo de las competencias de desarrollo normativo previstas en el artículo 159.1.c EAC.

En consonancia con lo dispuesto en el nuevo apartado 5 del artículo 59 LRJPAC, la disposición adicional vigésimo primera introducida en la LRJPAC por el apartado dos del artículo 25 de la Ley 15/2014, residencia en la Agencia Estatal del BOE un sistema centralizado y automatizado de remisión y gestión telemática para la publicación de los anuncios en el BOE. La remisión voluntaria de los anuncios a la Agencia Estatal no deja de ser un apoyo logístico a utilizar, incluso bastante positivo, sobre todo cuando la publicación se hace sin contraprestación económica, pero debemos entenderlo como una herramienta más a los servicios para las administraciones.

No obstante, el epígrafe segundo de la disposición adicional vigésimo primera LRJPAC, que ahora se dictamina, hace extensivo este sistema centralizado a todos los procedimientos administrativos que cuenten con una normativa específica, cuando concurren las circunstancias que hacen imposible la notificación individual, de forma que participa de las mismas consideraciones críticas que el artículo 59.5 LRJPAC.

En este sentido, prescribe que la publicación de la notificación en el BOE «se hará, en todo caso», si bien, «con carácter facultativo», permite que se pueda hacer de otra manera, según la normativa específica. Por lo tanto, como hemos dicho respecto del artículo 59.5 LRJPAC, para que la notificación administrativa se considere practicada y produzca los consiguientes efectos jurídicos debe publicarse centralizadamente en el BOE. Y esto se prevé de forma indiscriminada y generalizada para todos los procedimientos sectoriales, razón por la cual entendemos que no se trata de una previsión amparada en el sistema constitucional y estatutario de distribución de competencias, sino que precisamente habrá que constatar en cada procedimiento si estamos ante ámbitos competenciales sustantivos del Estado o de las comunidades autónomas.

Con respecto al apartado tres del artículo 25 de la Ley 15/2014, es igualmente una disposición que deriva de las anteriores, relativa al régimen transitorio y a la entrada en vigor de la norma, por lo que tendrá que seguir el mismo criterio aplicado a los apartados uno y dos que lo preceden.

Por las razones expuestas, debemos concluir que el apartado uno del artículo 25 de la Ley 15/2014, que modifica el artículo 59.5 LRJPAC, así como el apartado dos, en el epígrafe 2 de la disposición adicional vigésimo primera LRJPAC, que añade, y el apartado tres, que incorpora una nueva disposición transitoria tercera en la LRJPAC, vulneran las competencias de la Generalitat previstas en el artículo 159.1.c EAC y no encuentran amparo en el artículo 149.1.18 CE. Asimismo, no son conformes con el artículo 68.5 EAC, cuando niegan eficacia jurídica a las notificaciones de los actos administrativos de la Generalitat publicados en el DOGC.

B) El artículo 26 de la Ley 15/2014 modifica el artículo 112 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, general tributaria. El nuevo apartado 1 del artículo 112 regula el supuesto de intento de notificación, y la citación del interesado para ser notificado por comparecencia mediante anuncios en el BOE. Estos anuncios se podrán exponer en la oficina de la administración tributaria correspondiente al domicilio del interesado, y si éste estuviera domiciliado en el extranjero, la exposición se hará en el consulado o la embajada.

El apartado 2 regula el contenido de la publicación, es decir, la relación de notificaciones pendientes, su motivación, el órgano competente, y el plazo y lugar de la comparecencia con el fin de ser notificado. Esta comparecencia se hará en el plazo de quince días desde la publicación en el BOE, y transcurrido el plazo sin comparecer, la notificación se entenderá producida a todos los efectos legales.

El apartado 3 prevé que la incomparecencia, una vez se haya declarado que la notificación se entiende producida, ocasiona que las sucesivas actuaciones y diligencias también se den por notificadas; no obstante, no hace decaer el derecho del interesado a comparecer en el procedimiento en cualquier momento. Las liquidaciones y los acuerdos de realización de los bienes embargados deben ser notificados de conformidad con lo establecido en la sección tercera, «Notificaciones», de la LGT.

El escrito del Gobierno considera que la supresión de la publicación de estas notificaciones tributarias en los boletines de las comunidades autónomas comporta consecuentemente que las notificaciones por comparecencia emitidas por la administración tributaria catalana, referidas a los tributos cedidos y que gestiona la Generalitat de Cataluña o los tributos propios, no se publicarán en adelante en el DOGC, lo cual contradice un procedimiento específico como es el tributario, y lo que recoge el artículo 68.5 EAC.

En cuanto a la cuestión que ahora nos ocupa, hay que señalar que, la Ley general tributaria, de acuerdo con lo que dispone su artículo primero, regula los principios y las normas jurídicas generales aplicables a todas las administraciones tributarias en virtud y con el alcance que, entre otros, y por lo que ahora interesa, se deriva de los artículos 149.1.14 y .18 CE. En concreto, el mencionado artículo 112, que regula las normas comunes aplicables a las actuaciones y a los procedimientos administrativos, según el preámbulo de la mencionada Ley

CVE-DOGC-B-15007039-2015

general tributaria, recoge «las especialidades que presentan las notificaciones tributarias respecto al régimen general del derecho administrativo [...] encaminadas a reforzar la efectividad de las mismas [...]».

Por lo que ahora interesa, el artículo 26 de la Ley 15/2014, objeto de dictamen, modifica sustancialmente el texto anteriormente vigente del artículo 112 LGT. Efectivamente, en la nueva versión sólo se prevé la publicación de los anuncios de notificación por comparecencia en el BOE mientras que, antes, estos anuncios tenían que publicarse, en los otros boletines oficiales según cual fuera la administración de la cual procediera el acto que se pretendía notificar y el ámbito territorial del órgano que lo había dictado. Es cierto que se preveía la posibilidad de publicar todos los anuncios en el BOE pero siempre previo convenio celebrado con esta finalidad entre la administración tributaria competente y el boletín oficial correspondiente a su ámbito territorial (antiguo art. 112.1. b LGT). Con la reforma actual, ya no se prevé la publicación en los diarios oficiales de las comunidades autónomas, y en la medida en que el precepto no discrimina, debemos entender que la centralización de la publicación en el BOE de las notificaciones por comparecencia, de la cual depende la eficacia de éstas, se aplica también a los procedimientos administrativos referidos a la gestión, inspección y recaudación de los tributos propios de la Generalitat y a los tributos cedidos por el Estado.

En este sentido, hay que recordar que corresponde a la Agencia Tributaria de Cataluña la gestión, recaudación, liquidación y inspección de todos los tributos propios de la Generalitat, y también, por delegación del Estado, de los tributos cedidos totalmente (art. 204.1 EAC).

Así, a título ilustrativo, debe mencionarse la Ley 7/2007, del 17 de julio, de la Agencia Tributaria de Cataluña, cuándo declara que «las funciones de aplicación de los tributos y la potestad sancionadora atribuidas a la Agencia se rigen por la Ley general tributaria y la normativa de desarrollo, las normas dictadas por la Generalitat en ejercicio de su competencia en materia tributaria y las disposiciones en materia de procedimiento administrativo aplicables al ámbito de la Administración de la Generalitat», como también que estas funciones, cuando impliquen ejercer potestades públicas, como es el caso, se rigen «por la normativa reguladora del procedimiento administrativo en el ámbito de la Generalitat» (art. 5.2 y .3).

A los efectos de este Dictamen, y vista la invocación competencial que hace la disposición final cuarta de la Ley 15/2014 al artículo 149.1.14 CE, con el fin de amparar las previsiones contenidas en el artículo 26, deberemos determinar, siquiera brevemente, el alcance de la mencionada competencia estatal. Así, el Tribunal Constitucional ha dicho que, en la vertiente de los ingresos:

«[...] el Estado no es sólo competente para regular sus propios tributos, "sino también el marco general de todo el sistema tributario" (STC 192/2000, FJ 6) y los principios generales comunes del mismo (STC 116/1994, de 18 de abril), pues ello se considera plenamente compatible con las competencias tributarias y con la autonomía financiera y presupuestaria de las Comunidades Autónomas (STC 19/1987, de 17 de febrero).» (STC 130/2013, de 4 de junio, FJ 5).

Ahora bien, por su contenido y finalidad, la regulación de las notificaciones por comparecencia, como garantía de su conocimiento por el interesado en el procedimiento administrativo tributario, estaría conectada de forma prevalente con el artículo 149.1.18 CE, que hemos visto que también fundamentaría la parte de la LGT referida a la previsión de especialidades en tales procedimientos.

Desde esta perspectiva, resulta claro que en el precepto ahora dictaminado el Estado se excede competencialmente, porque no se limita a establecer un trámite general consistente en la necesaria publicación de las notificaciones por comparecencia en un diario oficial que garantice su difusión ni a prever los efectos que se derivan. Sino al contrario, llega al detalle de determinar cual debe ser el medio técnico específico en el que tienen que publicarse estos anuncios para que se considere producida la notificación, centralizándolo exclusivamente en el BOE, ya que no se prevé ninguna otra publicación, ni siquiera de carácter facultativo (párrafos segundo y tercero del apartado 1 del artículo 112 LGT). Y, asimismo, dice expresamente que la notificación se considera practicada y produce los efectos correspondientes si, transcurrido el plazo de quince días naturales desde el día siguiente de la publicación en el BOE, no ha tenido lugar la comparecencia del interesado (apartado 2 del artículo 112 LGT). Por otra parte, en el ámbito de aplicación del precepto estatal dictaminado se incluyen, de forma indistinta, los procedimientos relativos a todos los tributos, también cuando se trate de los tributos propios y de los cedidos por el Estado, cuya aplicación y gestión corresponde a la Generalitat.

No tenemos que olvidar, además, que es una consecuencia del principio de la autonomía política que, de acuerdo con el artículo 68.5 EAC, el DOGC constituye el medio técnico oficial y ordinario a través del cual se da publicidad a los actos emitidos por la administración pública catalana, publicación que sería suficiente para la eficacia jurídica de los anuncios a que hace referencia el artículo 112 LGT. Por lo tanto, en el menester, tenemos que reproducir las mismas consideraciones críticas que hemos hecho al analizar la eficacia de los actos administrativos relativos a las notificaciones del artículo 25 de la Ley 15/2014, que precede.

En conclusión, el artículo 26 de la Ley 15/2014, en la modificación que realiza del artículo 112 LGT, apartado 1,

CVE-DOGC-B-15007039-2015

segundo y tercer párrafos, y apartado 2, vulnera las competencias de la Generalitat previstas en el artículo 159.1.c EAC en relación con el artículo 204.1 EAC y no encuentra amparo en el título competencial del Estado ex artículo 149.1.18 CE, como tampoco es conforme con el artículo 68.5 EAC, cuando niegan eficacia jurídica a las notificaciones de los actos administrativos de la Generalitat publicados en el DOGC.

C) El artículo 30 de la Ley 15/2014, apartado tres, modifica el artículo 20 LGS; el apartado cuatro, da nueva redacción al primer párrafo del artículo 23.3 LGS y el apartado siete, modifica el artículo 62.3 LGS. Por lo tanto, aunque presentan una base común, deberemos describirlos separadamente.

El artículo 30.tres de la Ley 15/2014 plantea dudas al Gobierno sólo respecto del nuevo apartado 8.a del artículo 20 LGS, referido a la «Base de datos nacional de subvenciones (BDNS)». Esta previsión normativa establece que en todas las convocatorias de subvenciones otorgadas por las administraciones públicas sujetas a la mencionada LGS, las administraciones concedentes comunicarán a la BDNS el texto de la convocatoria, y, además, la información requerida por la propia base de datos. La BDNS dará traslado del extracto de la convocatoria al diario oficial correspondiente, para su publicación con carácter gratuito. En caso de no seguirse el procedimiento indicado, la convocatoria será susceptible de anulabilidad.

La solicitud considera que en la nueva regulación la BDNS amplía sus funciones como instrumento de planificación y control de las subvenciones y ayudas públicas para pasar a configurarse como un instrumento de transparencia y publicidad de las subvenciones. Esto comporta una incidencia en las competencias de la Generalitat de Cataluña, dado que la publicidad de las subvenciones se articula sobre esta base de datos, y, además, la Intervención General del Estado será el órgano que asuma la gestión.

El artículo 30.cuatro de la Ley 15/2014, que modifica el primer párrafo del apartado 2 del artículo 23 LGS, determina que la iniciación de oficio del procedimiento de concesión de la subvención en régimen de concurrencia competitiva tiene lugar mediante la convocatoria aprobada por el órgano competente, y que este procedimiento se rige por las reglas previstas en la LGS y de acuerdo con los principios de la LRJPAC. Seguidamente, prescribe que la convocatoria de la subvención debe publicarse en la BDNS, así como también un extracto en el BOE, todo de conformidad con el nuevo artículo 20.8.a LGS, antes descrito, al que se remite.

En su petición, el Gobierno considera que la regulación de la publicidad de las subvenciones comporta que la eficacia de la convocatoria no derive de la publicidad de ésta en el boletín oficial de la comunidad autónoma, sino en la base de datos estatal y, en extracto, en el BOE y el DOGC, lo cual contradice el régimen de publicidad previsto en el artículo 68.5 EAC. Además, comporta un nuevo trámite en el procedimiento de aprobación de la convocatoria, del que se deriva una causa de anulabilidad. En opinión del solicitante, ello supone también una vulneración del artículo 114 EAC.

El artículo 30.siete de la Ley 15/2014 modifica el artículo 62 LGS, con el añadido de un nuevo apartado 3 que, en su primer párrafo, regula la imposición de una multa pecuniaria de tres mil euros, previa advertencia, y susceptible de reiterarse mes a mes, hasta que se dé cumplimiento a la obligación de suministrar información a la Intervención General de la Administración del Estado. Hay que indicar que esta previsión normativa contiene un error material en el enunciado, en la medida en que para indicar cuáles son los sujetos que tienen la obligación de suministrar la información remite al artículo 20.3 LGS, que regula otra cuestión (contiene la regla general según la cual el régimen de cesión de datos no requiere el consentimiento del afectado). Dicho esto y a partir de una interpretación de la norma en su contexto, podría suponerse que se refiere al apartado 4 del artículo 20 LGS, cuando dice que estarán obligados a suministrar información a la BDNS, «las administraciones, los organismos y las entidades que recoge el artículo 3 [*entre otras, las administraciones de las comunidades autónomas*]; los consorcios, las mancomunidades u otras personificaciones públicas creadas por diversas administraciones públicas que regula el artículo 5; las entidades que según esta Ley u otras leyes deban suministrar información a la base de datos, y los organismos que reglamentariamente se determinen en relación a la gestión de fondo de la Unión Europea y otras ayudas públicas». Y que, asimismo, serán responsables de suministrar la información «de manera exacta, completa, en plazo y respetando el modo de envío establecido: [...] b) En las comunidades autónomas, la Intervención General de la comunidad autónoma o el órgano que designe la comunidad autónoma en cuestión».

El segundo párrafo de este mismo apartado 3 del artículo 62 LGS, modificado por la apartado siete del artículo 30 de la Ley 15/2014 se refiere a incumplimientos producidos en órganos de la Administración General del Estado, de manera que no incide en el ámbito de actuación de las administraciones autonómicas.

El escrito del Gobierno solicitante aduce que la sanción pecuniaria comporta un control jerárquico sobre la Generalitat de Cataluña contrario a los artículos 137 y 153 CE.

Dicho esto, hay que recordar que la disposición final cuarta de la Ley 15/2014 no alega título competencial del Estado con respecto al artículo 30, y que el preámbulo de la Ley no contiene ninguna justificación respecto de las modificaciones operadas sobre la Ley general de subvenciones.

Para examinar el canon, deberemos fijarnos previamente sólo en el contenido de los artículos que tenemos que

CVE-DOGC-B-15007039-2015

analizar y que, de conformidad con los principios reunidos en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, forman parte de la regulación del sistema nacional de publicidad de las subvenciones otorgadas por las administraciones públicas listadas en el artículo 3 LGS; sistema que pivota, con respecto a la convocatoria, entorno a la BDNS, que es administrada por la Intervención General de la Administración del Estado, que es también quien gestiona la página web. En concreto, como hemos avanzado, tales preceptos imponen una serie de trámites relativos a la publicación de las convocatorias de las subvenciones en la página web de la Intervención General de la Administración del Estado y a la información que debe suministrarse a estos efectos a la BDNS, cuyo incumplimiento es causa de anulabilidad de la convocatoria (nuevo art.20.8. a LGS); determinan cuándo debe entenderse iniciado el procedimiento de concesión de subvenciones en régimen de concurrencia pública, y cómo y dónde ha de publicarse la correspondiente convocatoria (modificación del primer párrafo del artículo 23.2 LGS); y establecen cuál es el derecho sancionador aplicable a las administraciones, organismos o entidades que no cumplan con la obligación de suministrar información (nuevo artículo 62.3 LGS).

En cuanto a la regulación de la gestión de las ayudas públicas, de entrada podría presentar relación tanto con la cláusula competencial núm. 14 del artículo 149.1 CE, en la vertiente del gasto público, como con la núm. 18, sobre el procedimiento administrativo común. Ahora bien, si nos atenemos al contenido y la finalidad de los preceptos cuestionados, debemos encuadrarlos de forma prevalente en la distribución de competencias relativa al procedimiento administrativo común. En efecto, no se trata tanto de regular los derechos y las obligaciones de contenido económico de las administraciones públicas o de preservar los recursos públicos que integran las haciendas (art. 149.1.14 CE), sino de regular un aspecto de la organización y el funcionamiento de la acción administrativa que pueden llevar a cabo las administraciones públicas (art. 149.1.18 CE), como la publicación de las convocatorias de las subvenciones que otorgan.

De acuerdo con lo anterior, nos remitimos a lo que hemos expuesto con carácter general sobre el alcance de esta competencia estatal en el punto primero del presente fundamento jurídico, aunque hay que hacer algunas consideraciones adicionales con relación a la cuestión concreta que ahora nos ocupa. Así, la STC 130/2013, de 4 de junio, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad contra distintos preceptos de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones, siguiendo la doctrina anterior, ha considerado que la subvención, en abstracto y desvinculada de cualquier ámbito específico, no constituye un título competencial ni se incardina en ninguna materia o sector determinado, sino que es una técnica administrativa de fomento. Por este motivo, entiende que se produce una concurrencia competencial en la regulación del procedimiento administrativo de las subvenciones: por una parte, el Estado puede regular, «desde una perspectiva general y abstracta, el procedimiento subvencional común, mientras que las Comunidades Autónomas pueden establecer “las especialidades derivadas de la organización propia”». Y considera que eso lo puede hacer, no sólo con vistas a garantizar al administrado un tratamiento común en materia de concesión de subvenciones, sino para garantizar otras finalidades, como la asignación equitativa de los recursos (art. 31.2 CE), la subordinación de toda la riqueza del país al interés general (art. 128.1 CE), los principios de eficiencia y economía (art. 31.2 CE), la estabilidad presupuestaria (art. 135 CE), la prevención de eventuales distorsiones del mercado, la coherencia y coordinación de las políticas subvencionales de todas las administraciones públicas, la lucha contra el fraude y la corrupción, y el incremento de la transparencia (FJ 8).

Por otra parte, la regulación concreta de los procedimientos subvencionales especiales o *ratione materiae* se inserta en la materia sectorial de destino, correspondiendo al Estado o a la comunidad autónoma su regulación en función de la distribución constitucional y estatutaria de competencias. El reconocimiento de esta actividad de fomento de la Generalitat, que le permite otorgar subvenciones con cargo a fondos propios, está previsto expresamente en el artículo 114 EAC, en relación con cuyo alcance nos hemos pronunciado numerosas veces (por todos, DCGE 16/2010, de 13 de julio, FJ 2 y 3), teniendo en cuenta los supuestos subvencionales a que ha hecho referencia el Tribunal Constitucional desde la crucial STC 13/1992, de 6 de febrero, hasta la actualidad.

En cualquier caso, ya hemos indicado que los mencionados elementos comunes del procedimiento que podría establecer el Estado, deben respetar las competencias de la Generalitat ex artículo 159.1.c EAC, de manera que no pueden considerarse legítimas las normas que no dejan margen de desarrollo a las comunidades autónomas, y que no resulten justificadas por el objetivo de garantizar los principios básicos y generales que informan este procedimiento. De igual manera, tampoco «puede deducirse que forma parte de esta materia competencial toda regulación que de forma indirecta pueda tener alguna repercusión o incidencia en el procedimiento así entendido o cuyo incumplimiento pueda tener como consecuencia la invalidez del acto» (STC 50/1999, FJ 3), o que imponga a órganos estatales de control por delante de los propios de las comunidades autónomas, como puede ser la Intervención General del Estado (STC 150/2012, de 5 de julio, FJ 11).

A los efectos de este Dictamen, hay que observar también, que el Tribunal Constitucional, en la citada STC 130/2013, ha admitido expresamente el carácter básico de la regla de la publicación de las subvenciones, «en el boletín oficial correspondiente»:

CVE-DOGC-B-15007039-2015

«[...] pues “persigue el objetivo de asegurar el interés público, fortaleciendo la transparencia de la Administración y facilitando el conocimiento de la gestión de los fondos públicos, dando así a conocer actuaciones administrativas concretas que interesan a un grupo determinado, los posibles beneficiarios de la subvención”, de tal forma que la publicación en el boletín oficial “constituye un elemento al servicio del control del correcto ejercicio de las potestades públicas, así como de la protección de intereses de terceros” y “plasma uno de los principios básicos que han de regir la actividad subvencionadora de las Administraciones públicas, como es el de publicidad”.» (FJ 6, y en el mismo sentido, STC 99/2012, de 8 de mayo, FJ 8).

De la doctrina constitucional expuesta se deduce, inequívocamente, que el Estado puede establecer un principio general de carácter básico para el procedimiento de gestión de las subvenciones públicas, que consista en la exigencia del trámite de publicación de la convocatoria en un medio técnico que tenga el alcance territorial suficiente para garantizar su difusión y conocimiento por los potenciales beneficiarios de la subvención. Pero, en cambio, no puede tener carácter básico, como ya hemos razonado en supuestos parecidos dictaminados anteriormente, que el legislador estatal determine el lugar o el medio técnico concreto de esta publicación. Sin olvidar, además, que esto podría comportar una restricción de la autonomía política y de la capacidad de autogobierno de las instituciones de la Generalitat, en este caso del Gobierno y de la Administración, que, entre otros, tienen una manifestación concreta en lo que hemos visto que dispone el artículo 68.5 EAC.

En resumidas cuentas, corresponde a la Generalitat de Cataluña, siempre que se trate de fondo propios, y al amparo de sus competencias sobre régimen jurídico y procedimiento de las administraciones públicas catalanas (art. 159.1.c EAC) regular las especialidades de los procedimientos administrativos subvencionales con el alcance que le reconoce el artículo 114 EAC en cada supuesto y según la competencia sustantiva ejercida en cada momento.

Una vez indicadas las especialidades del parámetro aplicable, las aplicaremos a los preceptos correspondientes, y lo haremos también separadamente para una mejor comprensión.

Respecto del artículo 30.tres y la modificación que efectúa del artículo 20.8.a LGS, referido a los criterios que rigen la publicación de las convocatorias de las subvenciones en la página web de la Intervención General del Estado, hay que distinguir tres cuestiones diferentes: la primera, la obligación de las administraciones públicas de comunicar a la BDNS el texto de la convocatoria de las subvenciones que tramiten y la información que ésta les requiera. La segunda, la centralización en la BDNS de la gestión de la publicación de las convocatorias, porque corresponderá a la Base la remisión o el traslado de un extracto de estas convocatorias para su publicación gratuita en el diario oficial correspondiente. Y la tercera y última, el establecimiento de la consecuencia del incumplimiento del procedimiento indicado, que es la anulabilidad de la convocatoria.

En cuanto al apartado cuatro del mismo artículo 30, que modifica el primer párrafo del artículo 23.2 LGS, exige la publicación obligatoria de la convocatoria en la BDNS y un extracto de ésta en el BOE, y ello, de acuerdo con el procedimiento previsto en el artículo 20.8 LGS, que acabamos de describir.

Conforme a lo que se ha expuesto, puede decirse que el legislador estatal no se limita, pues, a establecer un trámite general que exija la publicidad de la convocatoria subvencional en un diario oficial que cumpla con los requisitos de seguridad, certeza y suficiente divulgación, en garantía del administrado. Sino al contrario, el precepto articula todo un procedimiento ejecutivo que se centraliza y residencia en la BDNS, que remite a la administración convocante el extracto de la convocatoria y que, al mismo tiempo, se ocupará de elaborarlo, a partir de los datos que esta misma administración le suministre. Así, resulta claro que se prioriza la publicación de la convocatoria en la web de la BDNS, gestionada por la Intervención General de la Administración del Estado, que, previsiblemente, es el único instrumento que la publicará complete (según el contenido descrito en el artículo 23.2 LGS), con los correspondientes efectos que ello puede comportar respecto de la eficacia de las publicaciones en el DOGC.

Según lo anterior, en el caso que ahora se dictamina, no se trata tanto del hecho de que la ley estatal dé prioridad a la publicación en el BOE con respecto a la del diario oficial autonómico correspondiente, sino de centralizar en la BDNS las actuaciones ejecutivas del procedimiento de publicación de las convocatorias de las subvenciones. Hay que tener en cuenta, además, que la adjudicación de las subvenciones en régimen de concurrencia competitiva se efectúa a partir de la comparación de las solicitudes de acuerdo con los criterios de valoración fijados en las bases reguladoras y en la convocatoria misma (art. 22 LGS). Por lo tanto, no resulta irrelevante que en el diario oficial del ámbito territorial de la administración autonómica convocante, el legislador estatal limite la publicación a un extracto de esta convocatoria.

En definitiva, la regulación dictaminada sobre el procedimiento de publicación de las convocatorias de las subvenciones en régimen de concurrencia competitiva, se excede de lo que puede calificarse como materia básica encuadrable en las competencias del Estado ex artículo 149.1.18 CE. En otras palabras, no resulta justificado que, para garantizar la transparencia en la actividad subvencional de las administraciones públicas y otros objetivos igualmente legítimos, se sustraigan las competencias de la Generalitat sobre la organización y el funcionamiento de la actividad autonómica administrativa de fomento, quedando desamparada de sus

facultades de decisión en este ámbito concreto.

Para acabar, con relación al supuesto de anulabilidad de la convocatoria, en caso de no seguirse los trámites administrativos expresamente establecidos (o sea, la gestión de la publicación residenciada en la BDNS como vehículo de la Intervención General de la Administración del Estado y el requerimiento de toda la información que se considere oportuna), entendemos que, a la vista de su contenido y de la evidente conexión que mantiene con el resto del artículo 20.8.a LGS, participa de las mismas consideraciones críticas.

Así, en conjunto, las previsiones anteriormente dictaminadas (art. 20.8.a y 23.2 LGS) ponen de manifiesto que el establecimiento de la BDNS es algo más que un sistema de planificación de las políticas públicas y de coordinación entre las administraciones para la mejora de la gestión y la colaboración en la lucha contra el fraude de subvenciones y las ayudas públicas (nuevo art. 20.1 LGS). De hecho, por lo que ahora interesa, supone la implantación de un sistema centralizado para la gestión del procedimiento de publicación de las convocatorias de las subvenciones, incluyendo la correspondiente publicación en el DOGC y, por lo tanto, se vulneran las competencias ejecutivas y, en su caso, normativas, que corresponden a la Generalitat en el ejercicio de su actividad de fomento (art. 114 EAC).

Además, en la medida en que esta causa de anulabilidad de la convocatoria se vincula al incumplimiento del procedimiento y, por lo tanto, con la obligación de suministrar las convocatorias y toda la información adicional que considere oportuno requerir la BDNS, puede decirse que lo que hace realmente el precepto es someter al control de la BDNS y, en definitiva, de la Intervención General del Estado, la gestión de todas las subvenciones que convoque la Administración catalana en régimen de concurrencia competitiva. Se trata, por lo tanto, de previsiones que exceden del núcleo regulador que puede asumir al Estado sobre el procedimiento administrativo común y que, además, obvian a los órganos de control propios de que dispone la comunidad autónoma (STC 166/2014, FJ 5 y 150/2012, de 5 de julio, FJ 11).

En conclusión, los apartados tres y cuatro del artículo 30 de la Ley 15/2014, que modifican los artículos 20.8.a y 23.2, segundo inciso del primer párrafo LGS, respectivamente, en el procedimiento que prescriben sobre la publicidad de las convocatorias de las subvenciones y los efectos de su incumplimiento, vulneran las competencias de la Generalitat previstas al artículo 159.1.c EAC en conexión con el artículo 114 EAC y no encuentran amparo en el artículo 149.1.18 CE.

En último término, estudiaremos el apartado siete del artículo 30 de la Ley 15/2014, que añade un apartado 3 al artículo 62 LGS, donde se prevé la imposición de una multa pecuniaria a los organismos o entidades que no cumplan con la obligación de suministrar información.

El nuevo apartado 3 del artículo 62 LGS, en línea con lo que dispone el antes examinado artículo 20.8.a LGS, lo que establece es un mecanismo coercitivo del Estado sobre los entes que tienen la obligación de suministrar información a la BDNS; por lo que ahora interesa, entre otros, sobre las administraciones de las comunidades autónomas. Y lo anterior, dejando de lado que los errores materiales que contiene el mencionado apartado 3 no permiten ni siquiera identificar con la suficiente seguridad jurídica los posibles sujetos y entidades destinatarios de la sanción pecuniaria ni el comportamiento objeto de penalización. Y que la técnica legislativa es deficiente, ya que la previsión dictaminada se inserta en un precepto (el artículo 62) que tiene un contenido de naturaleza y alcance totalmente distintos, dado que regula las sanciones por infracciones graves que tienen como destinatarios principales los beneficiarios de las subvenciones, o sea, la persona, física o jurídica, que tenga que realizar la actividad que fundamentó su otorgamiento o se encuentre en la situación que legitima su concesión (art. 11).

Dicho esto, es cierto que, de entrada, no suscitara objeciones que la Ley estableciera una obligación de suministro de información a la BDNS de acuerdo con los principios de colaboración, solidaridad y lealtad constitucional, que no obstaculizara el ejercicio de las competencias autonómicas y que permitiera al Estado establecer un procedimiento para garantizar la transparencia en la gestión de las subvenciones públicas.

Sin embargo, lo que hace el primer párrafo del apartado 3 del artículo 62, ahora añadido, es imponer un control indebido que invade la autonomía de organización y funcionamiento de la Generalitat en la gestión de las subvenciones, y que no está previsto en el sistema ordinario de controles que establece la Constitución (art. 153 CE). En este sentido, de forma reiterada, el Tribunal Constitucional, refiriéndose a la atribución a la Intervención General del Estado de la potestad de control de los beneficiarios de las subvenciones, ha dicho que las «normas de control de la gestión autonómica de las subvenciones debe [...] considerarse un control exorbitante que invade la autonomía financiera de la Generalidad» (STC 130/2013, FJ 12; 190/2000, de 13 de julio, FJ 11 y 201/1988, de 27 de octubre, FJ 4).

En conclusión, el artículo 30.siete de la Ley 15/2014, en la adición que efectúa del primer párrafo del artículo 62.3 LGS, es contrario a los artículos 153 CE y 114 y 201.2 EAC y no encuentra amparo en la competencia estatal ex artículo 149.1.18 CE.

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

CONCLUSIONES

Primera. El artículo 23 de la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa, en la nueva redacción que da a los párrafos primero y tercero del artículo 32.4 de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del deporte, y la disposición transitoria octava de la Ley 15/2014, vulneran las competencias de la Generalitat previstas en el artículo 134.1 EAC, como también vulneran el artículo 115 EAC.

Adoptada por unanimidad.

Segunda. El apartado uno del artículo 25 de la Ley 15/2014, en la modificación que efectúa del artículo 59.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, como también el apartado dos, en el epígrafe 2 de la disposición adicional vigésimo primera que añade a la LRJPAC, y el apartado tres, que incorpora una nueva disposición transitoria tercera en la LRJPAC, vulneran las competencias de la Generalitat previstas en el artículo 159.1 EAC y no encuentran amparo en el artículo 149.1.18 CE.

Adoptada por unanimidad.

Tercera. El artículo 26 de la Ley 15/2014, en la modificación que efectúa del apartado 1, segundo y tercer párrafos, y del apartado 2, del artículo 112 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, general tributaria, vulnera las competencias de la Generalitat previstas en el artículo 159.1 EAC en relación con el artículo 204.1 EAC y no encuentra amparo en el artículo 149.1.18 CE.

Adoptada por unanimidad.

Cuarta. Los apartados tres y cuatro del artículo 30 de la Ley 15/2014, en la modificación que efectúan del artículo 20.8.a y del artículo 23.2, segundo inciso del primer párrafo, de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones, vulneran las competencias de la Generalitat previstas en el artículo 159.1 EAC, en conexión con el artículo 114 EAC, y no encuentran amparo en el artículo 149.1.18 CE.

Adoptada por unanimidad.

Quinta. El apartado siete del artículo 30 de la Ley 15/2014, en el párrafo primero del apartado 3 que añade al artículo 62 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones, es contrario a los artículos 153 CE y 114 y 201.2 EAC y no encuentra amparo en el artículo 149.1.18 CE.

Adoptada por unanimidad.

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

Barcelona, 27 de noviembre de 2014

Àlex Bas Vilafranca

Consejero secretario

CVE-DOGC-B-15007039-2015

Joan Egea Fernández

Presidente

(15.007.039)