

## SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**457** *Pleno. Sentencia 132/2018, de 13 de diciembre de 2018. Recurso de inconstitucionalidad 3774-2016. Interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña en relación con diversos preceptos de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público. Competencias sobre régimen jurídico de las administraciones públicas, función pública y administración local: inconstitucionalidad de los plazos perentorios fijados para la producción de los efectos de la resolución de convenios. Voto particular.*

ECLI:ES:TC:2018:132.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Juan José González Rivas, Presidente, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés DalRé, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Antonio Narvárez Rodríguez, don Alfredo Montoya Melgar, don Ricardo Enríquez Sancho, don Cándido Conde-Pumpido Tourón y doña María Luisa Balaguer Callejón, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 3774-2016, interpuesto por la Abogada de la Generalidad de Cataluña, en representación de su Gobierno, contra los artículos 39; 49 h), párrafo segundo, en conexión con la disposición adicional octava, apartado 1; 52.2, desde «teniendo en cuenta» hasta el final; 81.3; 83.2, letra c), en conexión con la disposición adicional octava, apartado 2; 120.2; 121; 122; 126; 129.2; 157.3, último párrafo, y, por conexión, la disposición final decimocuarta de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público. Ha sido ponente el Magistrado don Antonio Narvárez Rodríguez, quien expresa el parecer del Tribunal.

#### I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el día 29 de junio de 2016, la Abogada de la Generalidad de Cataluña, en representación de su Gobierno, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra varios preceptos de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público, por entender que vulneran el artículo 202.2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (en adelante, EAC) y desbordan las competencias estatales con invasión de las autonómicas relativas a la función pública (art. 136 EAC), el régimen local (art. 160 EAC), así como a la organización, el régimen jurídico y el procedimiento de las administraciones públicas catalanas (arts. 150 y 159 EAC).

2. Después de una serie de consideraciones generales sobre los orígenes y propósitos de la Ley 40/2015, el recurso de inconstitucionalidad razona que los números 13 (bases y coordinación general de la economía) y 14 (hacienda general) del artículo 149.1 CE no proporcionan cobertura a la Ley 40/2015 ni, por tanto, a los preceptos específicamente impugnados [cita la STC 41/2016, FJ 3, letras c) y b), y el dictamen 247-2015 del Consejo de Estado, apartado III.C) 2]. Señala, igualmente, que

los preceptos controvertidos tampoco pueden ampararse en el artículo 149.1.18 CE (bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y procedimiento administrativo común), que es el único que podría ser tomado en consideración en este proceso (cita las SSTC 76/1983, FJ 38; 50/1999, FJ 3, y 130/2013, FJ 6).

A fin de argumentar sobre las impugnaciones, el recurso agrupa los preceptos recurridos en función de la materia.

a) Respecto de la administración electrónica, se impugnan los artículos 39 y 157.3, último párrafo.

(i) El artículo 39 define el «portal de internet» como «el punto de acceso electrónico cuya titularidad corresponda a una Administración Pública, organismo público o entidad de Derecho Público que permite el acceso a través de internet a la información publicada y, en su caso, a la sede electrónica correspondiente». Este precepto, interpretado en conexión con los artículos 13 a) y 53.1 a) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas, configuraría el portal de internet como punto de acceso único y general, que centraliza las comunicaciones electrónicas del ciudadano con todas las administraciones públicas, esto es tanto la estatal como las autonómicas y locales. Vulneraría, por ello, la autonomía organizativa de las Comunidades Autónomas y los entes locales, salvo que el Tribunal Constitucional impusiera la interpretación de que el portal de internet no coincide con el punto de acceso general regulado en la Ley 39/2015.

(ii) El apartado 3 del artículo 157, bajo la rúbrica general de este precepto sobre «reutilización de sistemas y aplicaciones de propiedad de la Administración», se refiere al «directorío general de aplicaciones, dependiente de la Administración General del Estado». El mencionado directorío incluye «tanto las aplicaciones disponibles de la Administración General del Estado como las disponibles en los directoríos integrados de aplicaciones del resto de Administraciones» (párrafo segundo). Las administraciones públicas, «con carácter previo a la adquisición, desarrollo o al mantenimiento a lo largo de todo el ciclo de vida de una aplicación, tanto si se realiza con medios propios o por la contratación de los servicios correspondientes deberán consultar en el directorío ... si existen soluciones disponibles para su reutilización, que puedan satisfacer total o parcialmente las necesidades, mejoras o actualizaciones que se pretenden cubrir, y siempre que los requisitos tecnológicos de interoperabilidad y seguridad así lo permitan» (párrafo primero).

La impugnación se dirige específicamente al párrafo tercero, conforme al cual «en el caso de existir una solución disponible para su reutilización total o parcial, las Administraciones públicas estarán obligadas a su uso, salvo que la decisión de no reutilizarla se justifique en términos de eficiencia conforme al artículo 7 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera». La reutilización de las aplicaciones de propiedad pública deja así de ser facultativa para erigirse en obligatoria, lo que vulneraría la potestad de autoorganización y la autonomía financiera, en su vertiente de capacidad de gasto, de la Generalitat de Cataluña (arts. 150 y 202.2 EAC). Se trataría de una medida genérica e imprecisa que no es seguro que coadyuve a contener el gasto público. Antes bien, según destaca la recurrente, podría entrañar el efecto contrario de generar gastos adicionales asociados a la adaptación de la aplicación reutilizable a las particularidades del entorno informático propio. No se trataría de una solución que tenga una relación directa con los objetivos de eficiencia, estabilidad presupuestaria y suficiencia financiera indicados en los artículos 103.1 y 135 CE, a los que se remite el artículo 7 de la Ley Orgánica 2/2012 [cita la STC 41/2016, FJ 3 a)].

b) Respecto de los convenios administrativos, el recurso razona que la regulación, tanto la básica estatal, ex artículo 149.1.18 CE, como la autonómica de desarrollo, no pueden ser completas ni pormenorizadas. Han de establecer un marco de particular flexibilidad, de modo tal que las distintas administraciones, en ejercicio de su autonomía

organizativa, puedan alcanzar los acuerdos convencionales que estimen oportunos para lograr objetivos comunes de interés público. Sobre esta base, el recurso impugna el artículo 49 h) 2 y, por conexión, la disposición adicional octava, apartado 1, así como el artículo 52.2 a partir del inciso «teniendo en cuenta las siguientes reglas» hasta el final de dicho apartado.

(i) El artículo 49, que establece el contenido mínimo de los convenios, regula en su letra h) la determinación de su plazo de vigencia y, después de establecer, en el apartado 1, un plazo máximo de cuatro años, que normativamente puede prever un plazo superior, contiene un apartado 2, que dispone que «en cualquier momento antes de la finalización del plazo previsto en el apartado anterior, los firmantes del convenio podrán acordar unánimemente su prórroga por un periodo de hasta cuatro años adicionales o su extinción». Según refiere la recurrente, esta previsión fijaría un concreto plazo, sin dejar opción al legislador autonómico para establecer plazos superiores en determinadas circunstancias y supuestos. Vulneraría, por ello, las competencias de la Generalitat de Cataluña relativas a la autoorganización (art. 150 EAC), el régimen jurídico de las administraciones públicas (art. 159.2 EAC) y el régimen local, que incluye las relaciones de cooperación y colaboración y las formas asociativas, mancomunadas, convencionales y consorciales [art. 160.1 a) EAC], así como el artículo 177 EAC, sobre el «régimen de los convenios entre la Generalitat y el Estado». En consecuencia, impugna el citado artículo 49 h) 2.

Además, señala que en tales infracciones incurriría, por conexión, la disposición adicional octava, apartado 1, que extiende la aplicación del referido límite a los convenios ya suscritos a la entrada en vigor de la Ley 40/2015 «que no tuvieran determinado un plazo de vigencia o, existiendo, tuvieran establecida una prórroga tácita por tiempo indefinido en el momento de la entrada en vigor de esta Ley». En particular, establece para estos que «el plazo de vigencia del convenio será de cuatro años a contar desde la entrada en vigor de la presente Ley» (párrafo segundo). Los demás convenios deberán adaptarse a la Ley 40/2015 «en el plazo de tres años a contar desde la entrada en vigor de esta Ley» (párrafo primero).

(ii) El artículo 52 regula los efectos de la resolución de los convenios y, en concreto, su liquidación. Conforme a su apartado 2 a), «si de la liquidación resultara que el importe de las actuaciones ejecutadas por alguna de las partes fuera inferior a los fondos que la misma hubiera recibido del resto de partes del convenio para financiar dicha ejecución, aquella deberá reintegrar a estas el exceso que corresponda a cada una, en el plazo máximo de un mes desde que se hubiera aprobado la liquidación». A su vez, «transcurrido el plazo máximo de un mes», sin que se haya producido el reintegro, «se deberá abonar a dichas partes, también en el plazo de un mes a contar desde ese momento, el interés de demora aplicable al citado reintegro, que será en todo caso el que resulte de las disposiciones de carácter general reguladoras del gasto público y de la actividad económico-financiera del sector público». El apartado 2 b) regula el supuesto inverso de importe superior: «el resto de partes del convenio, en el plazo de un mes desde la aprobación de la liquidación, deberá abonar a la parte de que se trate la diferencia que corresponda a cada una de ellas, con el límite máximo de las cantidades que cada una de ellas se hubiera comprometido a aportar en virtud del convenio. En ningún caso las partes del convenio tendrán derecho a exigir al resto cuantía alguna que supere los citados límites máximos».

Según la Letrada autonómica, estas previsiones constituirían una regulación pormenorizada y acabada sobre el procedimiento y plazos para proceder a los reintegros y abonos recíprocos. Este nivel de densidad normativa no se compadecería con el carácter de mínimo común denominador normativo al que debe constreñirse la legislación básica estatal. Por consiguiente, habría de declararse la inconstitucionalidad del artículo 52.2 a partir del inciso «teniendo en cuenta las siguientes reglas», hasta el final de dicho apartado.

c) Respecto del sector público institucional, los consorcios y las fundaciones del sector público, se impugnan el artículo 83.2, letra c), y, por conexión, la disposición adicional octava, apartado 2; los artículos 120.2, 121, 122, 126 y 129.2; y, por conexión con todos los anteriores, el artículo 81.3.

(i) Conforme al artículo 83.2, letra c), «para la asignación del Número de Identificación Fiscal definitivo y de la letra identificativa que corresponda a la entidad, de acuerdo con su naturaleza jurídica, por parte de la Administración tributaria será necesaria la aportación de la certificación de la inscripción de la entidad en el inventario de entidades del sector público estatal, autonómico y local». La Abogada de la Generalidad no discute la competencia estatal para la creación del indicado inventario en el que habrán de inscribirse las entidades del sector público estatal, autonómico y local. Cuestiona que se condicione la obtención del número de identificación fiscal (NIF) a la presentación de la certificación de inscripción. La inscripción, así regulada, tendría *de facto* efectos constitutivos, encubriendo un control jerárquico de la Administración General del Estado sobre las Comunidades Autónomas y los entes locales que no responde a la finalidad de ofrecer información y publicidad de modo centralizado. Al desnaturalizar el carácter informativo y ordenador del inventario de referencia, esta previsión no hallaría cobertura en el artículo 149.1.18 CE, al invadir las competencias de la Generalitat en materia de régimen local y régimen jurídico de las Administraciones públicas (arts. 159 y 160 EAC). Al instaurar un mecanismo de tutela, imprevisto en el artículo 153 CE, vulneraría la autonomía constitucionalmente garantizada a las entidades territoriales (art. 137 CE; con cita de la STC 152/1988, FJ 6). En estas vulneraciones incurriría igualmente, por conexión, la disposición adicional octava, apartado 2, que otorga un plazo de tres meses a partir de la entrada en vigor de la Ley 40/2015 para inscribir en el inventario a todos los organismos y entidades, vinculados o dependientes de cualquier Administración pública.

(ii) El artículo 120, apartados 1 y 2, reproduce la disposición adicional vigésima, apartados 1 y 2, de la derogada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, añadida por la disposición final segunda de la Ley 27/2013. La Letrada autonómica pone de relieve que el recurso de inconstitucionalidad núm. 2006-2014, interpuesto por el Gobierno catalán contra la Ley 27/2013 cuestionó, por excesivamente exhaustivos, los criterios de prioridad decreciente establecidos (en aquella disposición adicional vigésima de la Ley 30/1992) para determinar la Administración a la que procede adscribir el consorcio y el correspondiente régimen de presupuestación, contabilidad y control. El presente recurso reitera esta misma queja. Denuncia, en consecuencia, que el artículo 120.2 de la Ley 40/2015 invade las competencias de la Generalitat en materia de autoorganización, que incluye las distintas modalidades organizativas e instrumentales de gestión administrativa, así como de desarrollo de las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen local, que comprende las relaciones con los entes locales y las técnicas organizativas y de colaboración y cooperación (arts. 150, 159.2 y 160 EAC).

(iii) A fin de razonar la impugnación del artículo 121, la Letrada autonómica pone de manifiesto que la disposición adicional vigésima, apartado 5, de la Ley 30/1992, en la redacción dada por la Ley 27/2013, establecía que el personal al servicio de los consorcios ha de «proceder exclusivamente de una reasignación de puestos de trabajo de las Administraciones participantes». El ahora controvertido artículo 121 de la Ley 40/2015 incluye un párrafo segundo, ausente en la disposición impugnada y procedente de la Ley Orgánica 6/2015, que viene a permitir que el consorcio cuente con personal no proveniente de las Administraciones participantes: «Excepcionalmente, cuando no resulte posible contar con personal procedente de las Administraciones participantes en el consorcio en atención a la singularidad de las funciones a desempeñar, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, u órgano competente de la Administración a la que se adscriba el consorcio, podrá autorizar la contratación directa de personal por parte del consorcio para el ejercicio de dichas

funciones». La Abogada de la Generalitat destaca que la nueva regulación «rompe la rigidez absoluta del régimen del personal del consorcio» que resultaba de la redacción originaria de la disposición adicional vigésima de la Ley 30/1992. No obstante, la posibilidad, configurada como excepcional, de autorizar la contratación directa de personal no sería suficiente para eliminar la inconstitucionalidad, por exceso competencial, que vicia el párrafo primero del artículo 121. Invadiría las competencias atribuidas a la Generalitat por los artículos 136, 150, 159 y 160 EAC.

(iv) El artículo 122 regula el régimen presupuestario, de contabilidad, control económico-financiero y patrimonial de los consorcios. Según la recurrente, este precepto reitera las previsiones de la disposición adicional vigésima, apartado 4, de la Ley 30/1992, añadiendo dos nuevas (apartados 2 y 5). Incurriría en la misma invasión competencial (arts. 150, 159 y 160 EAC) que denunció el recurso de inconstitucionalidad núm. 2006-2014. Incluiría una regulación excesivamente detallada, completa e inmodificable que no podría ampararse en el artículo 149.1.14 CE; no fijaría criterios de ingreso o de gasto, sino un régimen para los consorcios que se subsume en la materia régimen jurídico de las Administraciones públicas.

(v) Respecto del artículo 126, la Letrada autonómica propugna únicamente la inconstitucionalidad de su apartado 1, que dispone que «el ejercicio del derecho de separación produce la disolución del consorcio salvo que el resto de sus miembros, de conformidad con lo previsto en sus estatutos, acuerden su continuidad y sigan permaneciendo en el consorcio, al menos, dos Administraciones, o entidades u organismos públicos vinculados o dependientes de más de una Administración». La condición de que permanezcan al menos dos entidades públicas para evitar la disolución procede del artículo 13.1 de la Ley 15/2014, que no fue impugnado, lo que no impide discutir ahora su constitucionalidad (cita la STC 8/2013, FJ 2). La demanda no se refiere a esta condición en sí, que juzga coherente con el requisito impuesto a la creación, previsto en el artículo 118.1, y con la propia naturaleza del consorcio como ente instrumental de base asociativa. Lo discutido es el automatismo *ex lege* de la disolución. El precepto no se remite a la legislación autonómica ni permite que esta pueda modular temporalmente el efecto de disolver el consorcio, derivado de la separación de un miembro mismo. Por ejemplo, señala la recurrente que podría haber fijado un plazo razonable para la incorporación de otra Administración o ente del sector público institucional que evitara la disolución.

(vi) El artículo 129 establece unas reglas de adscripción de las fundaciones del sector público muy similares a las previstas para los consorcios. Sus apartados 2 y 3 incurrirían, por tanto, en la misma invasión competencial al incluir una regulación completa y excesivamente detallada que agota toda la regulación normativa, sin dejar espacio para el desarrollo autonómico.

(vii) Conforme al artículo 81.3, «los organismos y entidades vinculados o dependientes de la Administración autonómica y local se regirán por las disposiciones básicas de esta ley que les resulten de aplicación, y en particular, por lo dispuesto en los capítulos I y VI y en los artículos 129 y 134, así como por la normativa propia de la Administración a la que se adscriban». Esta previsión se remite a los impugnados artículos 83.2, letra c), 120.2, 121, 122, 126 y 129. Según la Letrada autonómica, como quiera que estos preceptos los impugna por reputarlos inconstitucionales, lo sería también, por conexión, el artículo 81.3.

d) Conforme a la disposición final decimocuarta, apartado 1, la Ley 40/2015 «se dicta al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.18 de la Constitución Española que atribuye al Estado competencia exclusiva sobre las bases régimen jurídico de las Administraciones Públicas, así como al amparo de lo previsto en el artículo 149.1.13, relativo a las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, y del artículo 149.1.14, relativo a la Hacienda Pública general». Los preceptos impugnados en este recurso no hallarían cobertura en las indicadas atribuciones, por lo que la disposición final decimocuarta, apartado 1, incurriría en los mismos excesos competenciales (cita la STC 95/2016, FJ 7).



3. Mediante providencia de 19 de julio de 2016, el Pleno del Tribunal Constitucional acordó admitir a trámite el presente recurso, dar traslado de la demanda y documentos presentados al Congreso de los Diputados, al Senado y al Gobierno, al objeto de que pudieran personarse en el proceso y formular alegaciones, así como ordenar la publicación de la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado», lo que tuvo lugar en el «BOE» núm. 184, de 1 de agosto de 2016.

4. Por escrito registrado en este Tribunal el día 6 de septiembre de 2016, el Presidente del Senado comunicó el acuerdo de la Mesa de la Cámara de personarse en el proceso ofreciendo su colaboración a los efectos del artículo 88.1 LOTC. Lo mismo hizo la Presidenta del Congreso de los Diputados, mediante escrito registrado el día 9 del mismo mes.

5. Mediante escrito registrado en este Tribunal el día 7 de septiembre de 2016, el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, compareció en el proceso y solicitó la ampliación en ocho días del plazo de quince conferido para formular alegaciones, habida cuenta del número de asuntos que pendían en la Abogacía del Estado. En virtud de providencia de 12 de septiembre de 2016, el Pleno del Tribunal Constitucional acordó tenerle por personado y concederle la prórroga solicitada.

6. El día 3 de octubre de 2016 el Abogado del Estado presentó su escrito de alegaciones en el registro general de este Tribunal Constitucional.

Tras exponer la doctrina constitucional sobre el artículo 149.1.18 CE (en especial, las SSTC 50/1999 y 31/2010), el Abogado del Estado se refiere a las concretas impugnaciones formuladas por el Gobierno catalán.

a) No incurrirían en inconstitucionalidad los impugnados artículos 39 y 157.3, último párrafo, por las siguientes razones:

(i) El artículo 39 se limita a definir lo que se entiende legalmente por portal de internet y no especifica la Administración, organismo o entidad a la que se refiere, dando margen a la potestad de autoorganización de las Comunidades Autónomas. El precepto no impide que cada Administración cree su propio portal web. Los preceptos de la Ley 39/2015 que se traen a colación deben enjuiciarse en sí mismos en el marco del correspondiente recurso. El Real Decreto 1671/2009, al regular la sede electrónica, condicionaba la conexión al portal estatal a la celebración del correspondiente convenio. Sin embargo, la previa conformidad no ha de ser necesariamente un presupuesto de la conexión. No podría desconocerse que las bases ex artículo 149.1.18 CE pueden ser más incisivas cuando se refieren a las relaciones externas de la Administración con los ciudadanos.

(ii) En cuanto al artículo 157.3, último párrafo, la obligación de consulta del directorio general de aplicaciones sería lógica. El sentido del directorio integrado de aplicaciones de todas las Administraciones es, precisamente, facilitar la adquisición, desarrollo o mantenimiento de aplicaciones. La obligación de consulta sería, además, mínima, por cuanto que resulta imprescindible para la construcción de un real y efectivo catálogo general que verdaderamente contribuya a la simplificación y al ahorro. Si la consulta dependiera de la voluntad de los órganos administrativos necesitados de aplicaciones, el sistema perdería eficacia, frustrándose objetivos que responden a principios constitucionales (arts. 31, 103, 135 CE). A su vez, cabe no utilizar aplicaciones existentes, si tal decisión puede justificarse en términos de eficiencia, conforme al artículo 7 de la Ley Orgánica 2/2012. El precepto se remite así a una norma básica estatal, aplicable a todas las Administraciones públicas (se cita la STC 215/2014).

b) Debe ser desestimada la impugnación del artículo 49 h) 2 y, por conexión, la de la disposición adicional octava, apartado 1, así como la del artículo 52.2 a partir del inciso «teniendo en cuenta las siguientes reglas». El artículo 150 EAC se refiere más bien a la organización funcional interna de la Administración autonómica (cita la

STC 31/2010, FJ 93). La competencia en materia de régimen local prevista en el artículo 160.1 EAC está subordinada a lo que establezca el Estado en virtud del artículo 149.1.18 CE (cita la STC 31/2010, FJ 100). El artículo 177 EAC, sobre «régimen de convenios entre la Generalidad y el Estado», es una previsión breve y genérica, que atribuye a la ley autonómica una regulación, pero siempre, ha de entenderse, dentro del sistema constitucional de competencias. Respecto de cada uno de los preceptos concretamente impugnados se alega lo siguiente:

(i) El convenio, como toda figura de vinculación entre partes, debe tener un plazo máximo de vigencia. En el presente caso, se ha previsto el de cuatro años, salvo que normativamente se prevea otro mayor. Según destaca el Abogado del Estado, no puede dejarse a una Administración indefinidamente vinculada a otra o a un tercero, máxime si la plurianualidad administrativa de compromiso de sus presupuestos de gasto y su control previo es, con carácter general, de cuatro años (arts. 29 y 30 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, general presupuestaria). La prórroga de un convenio, como nuevo compromiso de voluntades o renovación del ya existente, no debería lógicamente tener una duración mayor que la del periodo originario. La disposición adicional octava, apartado 1, prevé un régimen de adaptación de los convenios existentes. Establece una alternativa de ordenación que no es susceptible de reproche en cuanto tal.

(ii) El artículo 52.2, letras a) y b), difícilmente podría decir menos en lo concerniente a la liquidación de convenios resueltos. Conforme a la justicia conmutativa, si alguna de las partes hubiera realizado menos actividad respecto de las aportaciones recibidas, es justo que devuelva la diferencia y, a la inversa, si ejecutó por más valor, ha de ser reintegrada por los demás en la diferencia. Resulta lógico que, ante un régimen de obligaciones recíprocas, el retraso en reintegrar genere intereses moratorios. El legislador básico ha querido establecer un mismo periodo de devengo de intereses de demora para todas las Administraciones públicas. Tal periodo es una norma esencial desde la perspectiva del Derecho financiero y del gasto de las Administraciones públicas. Contando el Estado con competencia para establecer normas esenciales comunes de una regulación que viene a ser de estabilidad financiera, debe forzosamente concluirse que la referencia al plazo mensual desde la aprobación de la liquidación no es inconstitucional (cita las SSTC 197/1996, FJ 5, y 4/2013, FJ 5).

c) El Abogado del Estado solicita igualmente la desestimación de la impugnación del artículo 83.2, letra c), y, por conexión, de la disposición adicional octava, apartado 2; de los artículos 120.2, 121, 122 y 126, 129.2 y, por conexión con todos los anteriores, del artículo 81.3.

(i) El artículo 83 establece una regulación mínima ajustada a la doctrina constitucional relativa a registros estatales (SSTC 152/1988, FJ 6, y 85/2015, FJ 5). Impone al órgano directivo de la institución correspondiente una sola obligación de realizar en el plazo de treinta días una comunicación acompañada de la documentación imprescindible de acreditación de la creación y prevé su publicación en el plazo de quince días. No se soslaya ni controla competencia autonómica alguna. La exigencia del certificado para la asignación del NIF se refiere al ejercicio de competencias, no de las Comunidades Autónomas, sino del Estado. Se trata de una actividad técnica de coordinación en el ámbito de las competencias tributarias estatales que no incide en las competencias ejecutivas de las Comunidades Autónomas. La disposición adicional octava sería una norma transitoria imprescindible, como directriz básica de coordinación y adaptación de un régimen básico a otro en el tiempo.

(ii) Tras traer a colación determinados párrafos de la STC 41/2016, FJ 8, relativos a los consorcios, el Abogado del Estado razona que los criterios de adscripción previstos en el artículo 120.2 son evidentes, incluso inevitables, si quiere establecerse adecuadamente un régimen jurídico básico de la relación de dependencia de un ente dotado de funciones públicas respecto de otro; tales criterios son indicativos de una fuerte o sólida dependencia respecto de la Administración matriz. La relación de

adscripción sería uno de los aspectos esenciales de la naturaleza de los consorcios comprendidos en el régimen jurídico básico atribuido al Estado.

(iii) En cuanto al artículo 121, que el personal proceda de las Administraciones participantes y que el régimen de retribuciones coincida con el de la Administración de adscripción, tratándose de un ente instrumental, serían normas básicas elementales de ordenación, perfectamente coherentes con la relación de adscripción (cita la STC 4/2013, FJ 5). En todo caso, el precepto salvaguarda márgenes de actuación a las Administraciones participantes, a través de la excepción prevista en su párrafo segundo.

(iv) El artículo 122 solo regularía lo imprescindible del régimen presupuestario, patrimonial y de control financiero, haciéndolo particularmente respecto de las obligaciones de: formar presupuesto, que se incluirá en la cuenta general de la Administración de adscripción; tomar en consideración la financiación real del consorcio, incluyendo, por tanto, las aportaciones efectivamente realizadas, aunque no estuvieran estatutaria o convencionalmente previstas; auditar las cuentas anuales; y respetar las normas patrimoniales de la Administración de adscripción. Una regulación como esta, por la sola mención de la Ley Orgánica 2/2012, no puede considerarse agotadora o inconstitucional (cita las SSTC 215/2014 y 41/2016).

(v) El Abogado del Estado subraya que la propia Letrada autonómica ha valorado que el requisito de la permanencia de, al menos, dos Administraciones en el consorcio, previsto en el artículo 126.1, es coherente con la exigencia legal establecida para la creación (art. 118.1). El «automatismo *ex lege*» reprochado al precepto es una norma básica mínima y lógica. La salida unilateral no tiene por qué provocar la disolución del consorcio. No puede considerarse que el precepto exceda de la competencia atribuida al Estado por el artículo 149.1.18 CE.

(vi) Respecto del artículo 129, el Abogado del Estado subraya que los criterios de adscripción previstos para las fundaciones son muy similares a los recogidos en el artículo 120.2 para los consorcios. También en este caso se trataría de pautas funcionales coherentes con la naturaleza de la relación de dependencia administrativa y control efectivo en que consiste la adscripción. Se trataría, también en este caso, de normas mínimas de organización adoptadas al amparo del artículo 149.1.18 CE.

(vii) Difícilmente podría negarse al artículo 81.3 el carácter básico; se limita a enunciar la sujeción de las entidades institucionales autonómicas y locales a las normas básicas de la Ley 40/2015. Como quiera que las normas a las que se remite contienen una regulación medular o esencial, debe entenderse que el precepto controvertido halla igualmente cobertura en el artículo 149.1.18 CE.

d) Finalmente, señala que la disposición final decimocuarta, apartado 1, habría invocado con acierto el artículo 149.1.18 CE, a la vista de la doctrina constitucional (cita las SSTC 50/1999 y 31/2010).

7. Por providencia de 11 de diciembre de 2018, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 13 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. Objeto del recurso. La Abogada de la Generalitat de Cataluña, en representación de su Gobierno, interpone recurso de inconstitucionalidad contra varios preceptos de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público (en adelante, la Ley 40/2015), por vulnerar el artículo 202.2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (en adelante, EAC) y desbordar las competencias estatales con invasión de las autonómicas relativas a la función pública (art. 136 EAC), el régimen local (art. 160 EAC), así como a la organización, el régimen jurídico y el procedimiento de las Administraciones públicas catalanas (arts. 150 y 159 EAC). El Abogado del Estado se opone al recurso, solicitando su íntegra desestimación.



2. Consideración previa. La Ley 40/2015 pretende sistematizar «el ordenamiento de las relaciones *ad intra* e *inter* Administraciones», esto es, su régimen de organización, funcionamiento interno y relaciones entre sí (preámbulo). Compendia normas procedentes, tanto de legislación básica aplicable a todas las Administraciones (Leyes 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento común, y 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos) como de leyes reguladoras de la Administración General del Estado (Leyes 6/1997, de 14 de abril, de organización y funcionamiento de la Administración general del Estado y 28/2006, de 18 de julio, de agencias estatales), dejando fuera la disciplina presupuestaria (Leyes Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y 47/2003, de 26 de noviembre, general presupuestaria). Según su preámbulo, esta Ley no se ocupa de las «relaciones *ad extra*» con «los ciudadanos y empresas», que se confían a la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas. No obstante, aborda cuestiones tan sustantivas como los principios de la potestad sancionadora y la responsabilidad patrimonial y asuntos claramente procedimentales con incidencia externa, como la llamada «actuación administrativa automatizada».

La Ley 40/2015, además de compilar legislación precedente, introduce algunas novedades significativas, que hacen referencia, entre otras materias, a la denominada Administración electrónica, los convenios administrativos y las entidades públicas instrumentales. El presente recurso de inconstitucionalidad impugna preceptos relativos a estas tres cuestiones, si bien, antes de abordar las impugnaciones, hemos de encuadrar la controversia competencial suscitada entre la Generalitat de Cataluña y el Estado.

3. Títulos competenciales. La Abogada de la Generalitat enmarca la controversia competencial en el artículo 149.1.18 CE, que atribuye al Estado la competencia para aprobar las «bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas». Descarta la entrada en juego de los números 13 («bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica») y 14 («hacienda general») del artículo 149.1 CE. Por su parte, el Abogado del Estado acepta este planteamiento y trae a colación únicamente el artículo 149.1.18 CE, en su caso, para afirmar que las Cortes han dictado válidamente los preceptos impugnados como bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas. Este encuadramiento resulta, a su vez, de la disposición final decimocuarta, apartado 1, primer inciso, de la Ley 40/2015.

No obstante, conforme al segundo inciso del apartado 1 de la disposición final decimocuarta, la Ley hallaría cobertura, además, en los números 13 y 14 del artículo 149.1 CE. El preámbulo señala en este sentido que «una economía competitiva exige unas Administraciones públicas eficientes, transparentes, ágiles y centradas en el servicio a los ciudadanos y las empresas» y, en relación con la «denominada Administración institucional», agrega que la Ley pretende «dar cumplimiento» al artículo 31.2 CE, «que ordena que el gasto público realice una asignación equitativa de los recursos públicos, y que su programación y ejecución respondan a los criterios de eficiencia y economía», en conexión con el artículo 135 CE, que «establece que todas las Administraciones públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria».

La cobertura competencial propuesta por las partes o enunciada por la Ley puede ser, desde luego, indicativa, pero, naturalmente, no vincula a este Tribunal, pues, como de modo reiterado así lo ha declarado: «Para llegar a una calificación competencial correcta hay que atender, tanto al sentido o finalidad de los varios títulos competenciales, como al carácter, sentido y finalidad de las disposiciones traídas al conflicto, es decir, el contenido del precepto controvertido» (por todas, STC 45/2015, de 5 de marzo, FJ 3).

A este respecto, el análisis de los preceptos impugnados permite llegar a la conclusión de que tienen estos por objeto cuestiones que afectan al régimen jurídico de las Administraciones públicas por lo que cabe encuadrar el conflicto suscitado en el artículo 149.1.18 CE. Por el contrario, frente a lo establecido en la propia Ley 40/2015

(disposición final decimocuarta, apartado 1), no cabe aceptar que los números 13 y 14 del artículo 149.1 CE contribuyan a dar cobertura a los preceptos impugnados. Estas previsiones, aunque en algún caso respondan a fines de ahorro o eficiencia, abordan cuestiones de régimen jurídico de las Administraciones públicas: «La atribución al Estado de competencias normativas (art. 149 CE) [en este caso, bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas] significa, principalmente, el reconocimiento de su capacidad para decidir políticamente fines y orientar hacia ellos la regulación de una materia. Cuando el Estado decide orientar una regulación hacia fines de racionalización de los recursos públicos y estabilidad presupuestaria, está elaborando políticas y, con ello, desarrollando el genuino sentido de que la Constitución le haya atribuido competencias en el ámbito regulado. El Estado llena así de contenido político la competencia que tiene formalmente habilitada en la materia correspondiente, sin que esas finalidades puedan por sí justificar la consideración de que la materia regulada es otra o la entrada en juego de un diverso título competencial» (SSTC 41/2016, de 3 de marzo, FJ 4; y 55/2018, de 24 de mayo, FJ 3, excluyendo que aquellos dos títulos proporcionen cobertura a previsiones de la Ley 39/2015). A ello cabe añadir las consideraciones siguientes:

a) El artículo 149.1.13 CE, respecto del que hay que evitar «una lectura excesivamente amplia» que pudiera «constreñir de contenido o incluso vaciar las competencias sectoriales legítimas de las Comunidades Autónomas» [por todas, STC 141/2014, de 11 de septiembre, FJ 2 c)], «tiene como objeto característico la actividad económica privada, más que la racionalización de las estructuras administrativas» [STC 41/2016, FJ 3 c)]. La eficiencia en el uso de los recursos públicos es primariamente «una exigencia constitucional que deben tener en cuenta las propias entidades locales en el ejercicio de su poder de autoorganización (STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 6), así como las Comunidades Autónomas y el Estado en el ejercicio de sus respectivas competencias sobre organizaciones, procedimientos, empleados, bienes y haciendas públicos» [STC 41/2016, FJ 3 c)].

En aplicación de esta doctrina, este Tribunal ha descartado el título competencial del artículo 149.1.13 CE al examinar regulaciones orientadas a estos fines, por lo general en respuesta a problemáticas relacionadas con la crisis económica. Así, en relación con: subvenciones (STC 130/2013, de 4 de junio, FFJJ 5 a 8); vacaciones, licencias o permisos de funcionarios públicos (STC 156/2015, de 9 de julio, FJ 8); horario lectivo del profesorado en el ámbito educativo no universitario [STC 26/2016, de 18 de febrero, FJ 6 a)]; jornada mínima de trabajo del personal del sector público (STC 99/2016, de 25 de mayo, FJ 7); el régimen organizativo y competencial de los entes locales (STC 41/2016, FJ 4), incluidos los topes máximos de personal eventual, trabajadores con dedicación exclusiva y retribuciones (STC 54/2017, de 11 de mayo, FJ 4); la elaboración de proyectos normativos [SSTC 91/2017, de 6 de julio, FJ 6; y 55/2018, FFJJ 3 y 7 c)] y el procedimiento administrativo (STC 55/2018, FJ 3).

b) La materia «hacienda general» (art. 149.1.14 CE) abarca las relaciones entre las distintas haciendas (estatal, autonómicas y locales) (STC 233/1999, de 16 de diciembre, FFJJ 4 y 5) y el sistema de ingresos públicos (tributarios o de otro tipo) (STC 192/2000, de 13 de julio, FJ 6). Se trata de cuestiones por completo externas a la Ley 40/2015, sin perjuicio de lo que después se dirá con relación al artículo 83.2, letra c).

Ciertamente, la doctrina constitucional ha admitido que el artículo 149.1.14 CE puede llegar a dar cobertura a normas estatales relativas a la hacienda pública desde la perspectiva del gasto. Ahora bien, lo ha hecho con cautela para considerar amparadas en ese título competencial regulaciones sobre «la actividad financiera de las distintas haciendas que tiendan a asegurar los principios constitucionales que, conforme a nuestra Constitución, han de regir el gasto público: legalidad (art. 133.4 CE); eficiencia y economía (art. 31.2 CE); asignación equitativa de los recursos públicos (art. 31.2 CE); subordinación de la riqueza nacional al interés general (art. 128.1 CE); estabilidad presupuestaria (art. 135 CE; STC 134/2011, de 20 de julio); y control (art. 136 CE)» [SSTC 130/2013, FJ 5, y 41/2016, FJ 3 b)]. Así, en particular, con relación a los deberes

del beneficiario de subvenciones públicas destinados a garantizar la igualdad, la concurrencia y la eficiencia en el uso de los recursos públicos [STC 130/2013, FJ 10 e)]; el régimen de los rendimientos financieros generados por las subvenciones libradas a los beneficiarios [STC 130/2013, FJ 9 j)]; y el «régimen de controles internos de la actividad local destinado a proteger la integridad de los caudales públicos, así como la legalidad, eficacia y eficiencia en su gestión» [SSTC 111/2016, de 9 de junio, FJ 5 b), y 45/2017, de 27 de abril, FJ 3 c)]. No es el caso de las previsiones impugnadas de la Ley 40/2015.

4. Concreción del título competencial. Para abordar las impugnaciones, es preciso concretar el alcance del título competencial que enmarca la controversia suscitada por el recurrente.

El título relativo a las «bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas» (art. 149.1.18 CE) permite «establecer los elementos esenciales que garanticen un régimen jurídico unitario aplicable a todas las Administraciones públicas» (STC 50/1999, de 6 de abril, FJ 3); esto es, los principios y reglas básicos sobre los aspectos organizativos y de funcionamiento de todas las Administraciones públicas, garantizando un régimen jurídico unitario para todas ellas (SSTC 32/1981, de 28 de julio, FJ 5, y 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 24). Incluye normas sobre la «composición, estructura y competencias de los órganos de las Administraciones públicas» (SSTC 32/1981, FJ 6; 50/1999, FJ 3; 143/2013, de 11 de julio, FJ 5), «las potestades administrativas que se confieren a dichas entidades para el cumplimiento de sus fines» (STC 227/1988, FJ 24) o las «relaciones interadministrativas» (STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 18). La densidad de las bases «podrá ser tanto mayor cuanto más directa sea la finalidad de garantizar un trato común a los ciudadanos en sus relaciones con la Administración» [SSTC 93/2017, de 6 de julio, FJ 7, y 55/2018, FJ 4 a), citando la STC 50/1999, FJ 3]. No cabe «atribuir a las bases estatales la misma extensión e intensidad cuando se refieren a aspectos meramente organizativos internos que no afectan directamente a la actividad externa de la Administración y a la esfera de derechos e intereses de los administrados, que en aquellos aspectos en los que se da esta afectación» [SSTC 93/2017, FJ 7, y 55/2018, FJ 4 a), citando la STC 50/1999, FJ 3].

La garantía de un tratamiento común ante las Administraciones es «el objetivo fundamental, aunque no único, de las bases en esta materia»; su «establecimiento cabe, por tanto, que responda a otros intereses generales superiores a los de las respectivas Comunidades Autónomas, que hagan igualmente necesario y justificado el establecimiento de un común denominador normativo» (STC 130/2013, FJ 6). En este sentido, la STC 93/2017, FJ 7, ha considerado bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas determinadas previsiones de la –ahora derogada– Ley 30/1992 sobre los consorcios (en particular, la obligación de adscripción y la serie cerrada y jerarquizada de criterios para cumplirla), que responden a los «principios de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) y responsabilidad de los poderes públicos (art. 9.3 CE), en conexión con los principios de legalidad (arts. 103.1 y 133.4 CE) y control del gasto público (art. 136 CE)».

En cualquier caso, las bases, tanto si «responden a la necesidad de garantizar un tratamiento común a los administrados como a la consecución de otros intereses generales», no pueden alcanzar «un grado tal de detalle y de forma tan acabada o completa que prácticamente impida la adopción por parte de las Comunidades Autónomas de políticas propias en la materia mediante el ejercicio de sus competencias de desarrollo legislativo» (STC 130/2013, FJ 6). La competencia relativa a la libre organización de la propia Administración autonómica (art. 150 EAC), que invoca la Abogada de la Generalitat de Cataluña, «ha sido reconocida por este Tribunal en diversas ocasiones como algo inherente a la autonomía (STC 227/1988, FJ 24); y «tiene como contenido la potestad para crear, modificar y suprimir los órganos, unidades administrativas o entidades que configuran las respectivas Administraciones autonómicas o dependen de ellas» [STC 93/2017, FJ 7 a), citando la STC 50/1999, FJ 3].

En definitiva, pues, el título competencial del Estado que debe regir el enjuiciamiento de la controversia competencial suscitada es el del artículo 149.1.18 CE, esto es el de las «bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas».

5. Portal de internet: *El artículo 39 de la Ley 40/2015*. Respecto de la Administración electrónica, la demanda impugna, en primer lugar, el artículo 39 de la Ley 40/2015.

a) El artículo 39 define el «portal de internet» como «el punto de acceso electrónico cuya titularidad corresponda a una Administración pública, organismo público o entidad de Derecho público que permite el acceso a través de internet a la información publicada y, en su caso, a la sede electrónica correspondiente».

Según la Letrada autonómica, este precepto, interpretado en conexión con los artículos 13 a) y 53.1 a) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas (en lo sucesivo, la Ley 39/2015), configuraría la indicada plataforma como punto de acceso único y general, que centraliza las comunicaciones electrónicas del ciudadano con todas las Administraciones públicas, tanto estatal como autonómicas y locales. Vulneraría, por ello, la autonomía organizativa de las Comunidades Autónomas y los entes locales, salvo que el Tribunal Constitucional impusiera la interpretación de que el portal de internet no coincide con el punto de acceso general regulado en la Ley 39/2015.

b) El artículo 39 de la Ley 40/2015, en primer lugar, se limita a establecer una mera definición de lo que ha de entenderse como portal de internet y, en segundo término, no concibe este «portal de internet» como el punto único de acceso electrónico para todas las Administraciones públicas. Antes bien, señala que es el portal de cada «Administración pública, organismo público o entidad de Derecho público». La interpretación de este precepto en conexión con la Ley 39/2015 no solo no altera, sino que confirma esta conclusión.

En lo que atañe al régimen de las comunicaciones y actos de notificación electrónicos la Ley 39/2015 configura el «punto de acceso general electrónico de la Administración» como «portal de acceso», que permite al interesado conocer el órgano competente para la instrucción y resolución de su procedimiento, el sentido del silencio administrativo, el estado de la tramitación y los actos de trámite dictados; también acceder a (y obtener copia de) las notificaciones y documentos del procedimiento [arts. 43.4 y 53.1 a)]. Tal como ha puesto de relieve la STC 55/2018, FJ 10 b); el artículo 53.1 a), párrafo segundo, último inciso, así como la disposición adicional segunda de la Ley 39/2015 permiten descartar la interpretación de que el «punto de acceso general electrónico de la Administración» sea único para todas las Administraciones españolas. El primero se refiere al «punto de acceso general electrónico de la Administración competente»; da así a entender que ha de haber tantos puntos de acceso general electrónico como Administraciones públicas. La segunda señala que «las Comunidades Autónomas y las entidades locales podrán adherirse voluntariamente y a través de medios electrónicos a las plataformas y registros establecidos al efecto por la Administración general del Estado», incluido el «punto de acceso general electrónico de la Administración» (párrafo primero).

Si esas instancias territoriales pueden optar «por mantener su propio registro o plataforma» (párrafo segundo de la disposición adicional segunda), parece claro que el «punto de acceso general electrónico» es, no un directorio nacional con enlaces a los servicios electrónicos de todas las administraciones españolas, sino el «portal de entrada» de cada una de esas Administraciones, que aglutina (o conduce a) las sedes electrónicas de sus órganos.

En realidad, la invasión competencial denunciada no sería achacable al artículo 39 de la Ley 40/2015, sino a las normas infralegales y actuaciones administrativas que aprovecharan la indefinición normativa para configurar el «portal de internet» como punto de acceso electrónico único para todas las Administraciones públicas. Sin embargo, nuestro enjuiciamiento debe limitarse a la previsión legal impugnada. Esta no produce



por sí las consecuencias temidas por la demandante, por lo que el recurso reviste en este punto un «carácter preventivo» [por todas, STC 101/2017, FJ 6 b)]. Este Tribunal exige «la existencia de un efectivo y real despojo de la competencia por el ente territorial invasor que genere una correlativa *vindicatio potestatis* por el ente invadido que se ve despojado de su competencia»; no admite los planteamientos meramente «cautelares», «virtuales» o «hipotéticos» (STC 166/1987, de 28 de octubre, FJ 2, citando las SSTC 67/1983, de 22 de julio, y 95/1984, de 18 de octubre).

En todo caso, respecto de las normas y actuaciones administrativas que definan, regulen o establezcan el llamado «portal de internet», cabrá plantear los recursos o conflictos correspondientes dentro de la jurisdicción contencioso-administrativa o ante este Tribunal [en el mismo sentido, STC 55/2018, FJ 10 b), refiriéndose a los artículos 13 a) y 53.1 a), párrafo segundo, de la Ley 39/2015].

Consecuentemente, procede desestimar la impugnación del artículo 39 de la Ley 40/2015.

6. Directorio general de aplicaciones. El artículo 157.3, párrafo tercero, de la Ley 40/2015. En relación con la Administración electrónica, se impugna también el artículo 157.3, párrafo tercero, de la Ley 40/2015.

a) El artículo 157.3 regula el «directorio general de aplicaciones, dependiente de la Administración general del Estado». Incluirá «tanto las aplicaciones disponibles de la Administración general del Estado como las disponibles en los directorios integrados de aplicaciones del resto de Administraciones» (párrafo segundo). Las Administraciones públicas, «con carácter previo a la adquisición, desarrollo o al mantenimiento a lo largo de todo el ciclo de vida de una aplicación, tanto si se realiza con medios propios o por la contratación de los servicios correspondientes deberán consultar en el directorio ... si existen soluciones disponibles para su reutilización, que puedan satisfacer total o parcialmente las necesidades, mejoras o actualizaciones que se pretenden cubrir, y siempre que los requisitos tecnológicos de interoperabilidad y seguridad así lo permitan» (párrafo primero).

La impugnación se dirige específicamente al párrafo tercero, conforme al que «en el caso de existir una solución disponible para su reutilización total o parcial, las Administraciones públicas estarán obligadas a su uso, salvo que la decisión de no reutilizarla se justifique en términos de eficiencia conforme al artículo 7 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera». El artículo 7 de la Ley Orgánica 2/2012, bajo el rótulo «Principio de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos», obliga a todas las Administraciones públicas a: «valorar» las «repercusiones y efectos» sobre los «gastos o ingresos públicos presentes o futuros» de cada una de sus actuaciones (tanto si consisten en iniciativas legales o reglamentarias como si son actos administrativos, contratos o convenios de colaboración) con sujeción «estricta» a «las exigencias de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera» (apartado 3); orientar la gestión de sus recursos a «la eficacia, la eficiencia y la calidad», aplicando al efecto «políticas de racionalización del gasto y de mejora de la gestión del sector público» (apartado 2); y encuadrar sus políticas de gasto público «en un marco de planificación plurianual y de programación y presupuestación, atendiendo a la situación económica, a los objetivos de política económica y al cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera» (apartado 1).

Según la Abogada de la Generalitat de Cataluña, el precepto controvertido impondría la obligación de reutilizar las aplicaciones de propiedad pública, lo que vulneraría la potestad de autoorganización y la autonomía financiera de la Generalitat de Cataluña (arts. 150 y 202.2 EAC). Se trataría de una medida genérica e imprecisa que no es seguro que coadyuve a contener el gasto público. Antes bien, podría entrañar el efecto contrario de generar gastos adicionales asociados a la adaptación de la aplicación reutilizable a las particularidades del entorno informático propio. No se trataría de una solución que tenga una relación directa con los objetivos de eficiencia, estabilidad



presupuestaria y suficiencia financiera indicados en los artículos 103.1 y 135 CE, a los que se remite el artículo 7 de la Ley Orgánica 2/2012.

b) Antes de abordar la impugnación, conviene traer a colación la doctrina de la STC 55/2018, FJ 11, respecto de la disposición adicional segunda de la Ley 39/2015, que impone igualmente a las Comunidades Autónomas y a los entes locales una obligación de justificar «en términos de eficiencia conforme al artículo 7 de la Ley Orgánica 2/2012». Se trata de la obligación de justificar la decisión de no adhesión a «las plataformas y registros establecidos al efecto por la Administración General del Estado» para «cumplir con lo previsto en materia de registro electrónico de apoderamientos, registro electrónico, archivo electrónico único, plataforma de intermediación de datos y punto de acceso general electrónico de la administración».

Aquella sentencia ha declarado que el Estado puede sin duda promover válidamente al amparo del artículo 149.1.18 CE la implantación generalizada, al menor coste posible, de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación en los procedimientos y servicios administrativos. Ahora bien, insistió igualmente en que las previsiones que establezca han de respetar la autonomía de las Comunidades Autónomas (arts. 2, 137 y 156 CE y Estatutos de Autonomía) y los entes locales (arts. 137, 140 y 141 CE), teniendo en cuenta que «el diseño, creación y mantenimiento de "servicios de administración electrónica" es un aspecto central de la "potestad de autoorganización" inherente a la autonomía» [STC 55/2018, FJ 11 a), citando la STC 111/2016, FJ 11].

La disposición adicional segunda de la Ley 39/2015 presupone que la decisión respecto a la adhesión a las plataformas centrales ha de ajustarse a los mandatos de eficiencia, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. No por ello infringe el principio de autonomía (arts. 2 y 137 CE): «se trata de obligaciones ya establecidas por la Constitución (arts. 31.2 y 135) y la Ley Orgánica 2/2012, a cuyo artículo 7 se remite expresamente la disposición controvertida». Estos textos son, en última instancia, los que «condicionan la instauración de sistemas electrónicos propios o el mantenimiento de los ya creados a que, dentro de un marco de planificación plurianual, los gastos resultantes no desequilibren las balanzas (principio de estabilidad presupuestaria) ni desborden los límites de déficit, deuda pública y morosidad (principio de sostenibilidad financiera) y a que los beneficios consecuentes (en términos no solo económicos, sino también de calidad del servicio o de otro tipo) compensen los costes que ahorraría la adhesión a las plataformas centrales (principio de eficiencia)». Son, pues, «restricciones a la capacidad de autoorganización de las Comunidades Autónomas y los entes locales derivadas de la propia Constitución o de previsiones legales perfectamente legítimas (STC 215/2014, de 18 de diciembre, con relación a la Ley Orgánica 2/2012), sin que la Ley 39/2015 pueda vulnerar los artículos 2 y 137 CE por el solo hecho de recordar que limitan también la decisión pública favorable al mantenimiento o creación de plataformas electrónicas propias» [STC 55/2018, FJ 11 b)].

Por otro lado, la mencionada disposición adicional segunda de la Ley 39/2015 impone *ex novo* la exigencia de motivar que el mantenimiento o instauración de sistemas electrónicos propios cumple, precisamente, aquellas obligaciones preestablecidas de eficiencia, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Establece así un «requerimiento de carácter formal que, en cuanto tal, tampoco puede vulnerar la autonomía organizativa de las Comunidades Autónomas y los entes locales». Consiste en «una explicación razonada de que los gastos necesarios al efecto no desestabilizan las cuentas públicas ni superan los límites de déficit, deuda pública y morosidad, y en una ponderación, igualmente razonada, de los beneficios y costes específicos (no solo económicos) resultantes de operar con una plataforma propia en comparación con los beneficios y costes (no solo económicos) de trabajar con los recursos electrónicos comunes o centrales». Consecuentemente, «la Comunidad Autónoma o ente local, si no presentase unas cuentas públicas equilibradas situadas en los límites de déficit, deuda pública y morosidad o si no explicase las ventajas operativas de una plataforma propia o si, haciéndolo, no justificara mínimamente que compensan los desembolsos que ahorraría la adhesión a los recursos electrónicos estatales, incumpliría, no solo la

exigencia de motivación que el precepto controvertido impone específicamente, sino también los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera y eficiencia que imponen la Constitución (arts. 135 y 31.2 CE) y la Ley Orgánica 2/2012» [STC 55/2018, FJ 11 b)].

En suma, «la exigencia de justificar la no adhesión a las plataformas electrónicas estatales en términos de eficiencia, de acuerdo con el artículo 7 de la Ley Orgánica 2/2012, es una base del régimen jurídico de las administraciones públicas (art. 149.1.18 CE) que no vulnera la autonomía organizativa de las Comunidades Autónomas (arts. 2, 137 y 156 CE y Estatutos de Autonomía) y los entes locales (arts. 137, 140 y 141 CE)» [STC 55/2018, FJ 11 b)].

c) La Abogada de la Generalidad de Cataluña no discute en el presente recurso la creación de un directorio general comprensivo de las aplicaciones de todas las Administraciones públicas (art. 157.3, párrafo segundo). Tampoco la obligación impuesta a todos los entes públicos de consultarlo antes de adquirir una aplicación, desarrollarla o mantenerla durante todo el ciclo de vida (art. 157.3, párrafo primero). Discute únicamente la obligación de justificar «en términos de eficiencia conforme al artículo 7 de la Ley Orgánica 2/2012» la decisión contraria a la reutilización de «una solución disponible» en el directorio general de aplicaciones (art. 157.3, párrafo tercero).

El artículo 157.3, párrafo tercero, de la Ley 40/2015 no infringe el principio de autonomía (arts. 2 y 137 CE) por obligar a decidir eficientemente en torno a la adquisición, desarrollo o mantenimiento de aplicaciones. Tal como ha razonado la STC 55/2018, FJ 11 b), los mandatos de eficiencia, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera son «obligaciones ya establecidas por la Constitución (arts. 31.2 y 135) y la Ley Orgánica 2/2012, a cuyo artículo 7 se remite expresamente la disposición controvertida». Estos textos son, en última instancia, los que condicionan la decisión contraria a la reutilización de aplicaciones del directorio general a que, dentro de un marco de planificación plurianual, los gastos resultantes no desequilibren las balanzas (principio de estabilidad presupuestaria) ni desborden los límites de déficit, deuda pública y morosidad (principio de sostenibilidad financiera) y a que los beneficios consecuentes (en términos no solo económicos, sino también de calidad del servicio o de otro tipo) compensen los costes que ahorraría la reutilización (principio de eficiencia). Se trata, pues, de restricciones a la capacidad de autoorganización de las Comunidades Autónomas y los entes locales derivadas de la propia Constitución o de previsiones legales perfectamente legítimas (STC 215/2014, de 18 de diciembre, con relación a la Ley Orgánica 2/2012), sin que la Ley 40/2015 pueda vulnerar los artículos 2 y 137 CE por el solo hecho de recordar que limitan también la decisión pública contraria a la reutilización de aplicaciones de otras Administraciones públicas.

El artículo 157.3, párrafo tercero, de la Ley 40/2015 tampoco infringe el principio de autonomía (arts. 2 y 137 CE), por obligar a justificar que la no reutilización cumple aquellas obligaciones prestablecidas de eficiencia, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Partiendo de la STC 55/2018, FJ 11 b), cabe apreciar que la previsión controvertida establece «un requerimiento de carácter formal que, en cuanto tal, tampoco puede vulnerar la autonomía organizativa de las Comunidades Autónomas y los entes locales». Consiste en acreditar y razonar en el expediente administrativo que los gastos necesarios para la adquisición, desarrollo o mantenimiento de soluciones propias no desestabilizan las cuentas públicas ni superan los límites de déficit, deuda pública y morosidad y que los beneficios netos (no solo económicos) resultantes superan los derivados de emplear alguna de las aplicaciones presentes en el directorio general.

El artículo 157.3, párrafo tercero, de la Ley 40/2015 describe la reutilización de aplicaciones como una exigencia u obligación de la que la entidad territorial puede liberarse justificando en términos de eficiencia la decisión favorable a adquirir, desarrollar o mantener soluciones propias: «las Administraciones públicas estarán obligadas a su uso, salvo que la decisión de no reutilizarla se justifique en términos de eficiencia». En cambio, la disposición adicional segunda de la Ley 39/2015 describe la adhesión a las plataformas estatales como una opción o derecho de la entidad territorial cuyo ejercicio

conlleva la carga de justificar en términos de eficiencia la decisión favorable a crear o mantener recursos propios: «las Comunidades Autónomas y las entidades locales podrán adherirse voluntariamente», si bien la «no adhesión deberá justificarse en términos de eficiencia».

Por encima de las diferencias terminológicas expuestas, ambos preceptos se refieren a una misma situación jurídico-subjetiva compleja, que se descompone en una posición activa o de poder (autoorganización) y en una posición pasiva o de deber (justificación «en términos de eficiencia»). A fin de resolver sobre si el artículo 157.3, párrafo tercero, de la Ley 40/2015 vulnera el principio de autonomía lo relevante no es la expresión, más o menos afortunada, que ha elegido el legislador para describir esa situación jurídico-subjetiva, sino que el precepto impugnado, al igual que la disposición adicional segunda de la Ley 39/2015, no impide que las Comunidades Autónomas y los entes locales ejerzan su potestad de autoorganización con sujeción a los principios de eficiencia, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, esto es, que decidan autónomamente en torno a la reutilización de soluciones presentes en el directorio general de aplicaciones, pero garantizando que los gastos derivados de la decisión tomada no desequilibren las balanzas ni desborden los límites de déficit, deuda pública y morosidad y que los beneficios resultantes superen los que produciría la alternativa descartada.

En fin, el artículo 157.3, párrafo tercero, de la Ley 40/2015, a diferencia de la disposición adicional segunda, párrafo segundo, de la Ley 39/2015, no dispone que la justificación en términos de eficiencia haya de realizarse «ante el Ministerio de Hacienda y Administraciones públicas». Los organismos de intervención de las administraciones públicas y, en última instancia, los jueces y tribunales son quienes habrán de controlar el cumplimiento de las exigencias de eficiencia, estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera y justificación vinculadas a la opción contraria a reutilizar soluciones presentes en el directorio general de aplicaciones. En consecuencia, no es preciso desarrollar respecto del artículo 157.3, párrafo tercero, de la Ley 40/2015 una interpretación de conformidad como la realizada a la disposición adicional segunda, párrafo segundo, de la Ley 39/2015 [STC 55/2018, FJ 11 f)].

A la vista del razonamiento expuesto, procede desestimar la impugnación del artículo 157.3, párrafo tercero, de la Ley 40/2015.

7. Convenios administrativos (1). En materia de convenios administrativos, la Letrada autonómica impugna en primer lugar el artículo 49 h) 2, en conexión con la disposición adicional octava, apartado 1, de la Ley 40/2015.

a) La Ley 40/2015 regula los convenios administrativos en su capítulo VI (arts. 47 a 53). A diferencia de la regulación precedente (arts. 6 a 8 de la Ley 30/1992), aplicable únicamente a los convenios entre las Administraciones estatal y autonómica, esta Ley aborda todos los celebrados por las Administraciones públicas entre sí y con los particulares con algunas exclusiones: los tratados o acuerdos internacionales de contenido «administrativo» [art. 47.2 c)], las «prestaciones propias de los contratos», sometidas a la legislación de contratos del sector público (art. 47.1, párrafo tercero), los convenios finalizadores del procedimiento administrativo, regulados en el artículo 88 de la Ley 39/2015 (art. 48.9), las encomiendas de gestión, reguladas en el artículo 11 de la Ley (art. 48.9) y los convenios administrativos entre Comunidades Autónomas previstos en el artículo 145.2 CE [art. 47.2 a), párrafo segundo].

La nueva regulación no establece un régimen jurídico completo del convenio administrativo. Se contrae sustancialmente a la fijación de límites relacionados con la eficiencia del gasto público y la estabilidad presupuestaria, en consonancia con las recomendaciones de la moción del Tribunal de Cuentas a las Cortes Generales sobre «la necesidad de establecer un marco legal para el empleo del convenio de colaboración por las Administraciones públicas» (citada en el preámbulo de la Ley como Dictamen núm. 878 de 30 de noviembre de 2010).

La Ley 40/2015 reconoce la capacidad de todas las Administraciones públicas para suscribir convenios sin limitaciones materiales (art. 48.1, último inciso). Partiendo de esta amplitud de contenido, la Ley se limita a: recordar que los convenios no pueden ceder la titularidad de las competencias que las leyes atribuyan a una Administración pública y que deben respetar las exigencias de eficiencia, eficacia y estabilidad presupuestaria (art. 48, apartados 1, 3, 5 y 6); indicar la serie de elementos que debe reflejarse necesariamente en el texto del convenio [art. 49, letras a) a g)]; y regular su duración. A este último respecto, dispone que los convenios «deberán tener una duración determinada»; que esta «no podrá ser superior a cuatro años, salvo que normativamente se prevea un plazo superior»; y que «en cualquier momento antes de la finalización del plazo previsto en el apartado anterior, los firmantes del convenio podrán acordar unánimemente su prórroga por un periodo de hasta cuatro años adicionales o su extinción» [art. 49 h), puntos 1 y 2].

La disposición adicional octava aborda la adaptación de los convenios ya suscritos por las Administraciones públicas a la nueva regulación. Concede al efecto un plazo de tres años a contar desde la entrada en vigor de la nueva regulación que, de acuerdo con la disposición final decimooctava, se produjo al año de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado» de 2 de octubre de 2015. Ahora bien, impone la adaptación «automática», por imperativo legal, de la duración de aquellos convenios cuyo «plazo de vigencia» no estuviera «determinado» o que, estándolo, «tuvieran establecida una prórroga tácita por tiempo indefinido». En estos casos, de acuerdo con el último inciso del párrafo segundo, «el plazo de vigencia del convenio será de cuatro años a contar desde la entrada en vigor de la presente Ley».

El Gobierno de la Generalitat de Cataluña impugna específicamente el artículo 49 h) 2 y, por conexión, la disposición adicional octava, apartado 1, párrafo segundo. Al establecer una duración máxima de las prórrogas, sin dejar opción al legislador autonómico para establecer plazos superiores, el Estado habría vulnerado las competencias de la Generalitat de Cataluña relativas a la autoorganización (art. 150 EAC), el régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 159.2 EAC) y el régimen local, que incluye las relaciones de cooperación y colaboración y las formas asociativas, mancomunadas, convencionales y consorciales [art. 160.1 a) EAC], así como el artículo 177 EAC, sobre el «régimen de los convenios entre la Generalitat y el Estado».

b) Según hemos puesto de relieve en el fundamento jurídico 4 de esta Sentencia, las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1.18 CE) pueden regular relaciones de las Administraciones entre sí y con los ciudadanos, así como responder a fines de eficacia, eficiencia y estabilidad presupuestaria. El Estado tiene, por tanto, competencia para establecer una regulación general de convenios administrativos bajo su consideración como fuente muy relevante de gasto público. Ahora bien, en principio, la fijación de plazos concretos desborda el ámbito de lo básico, salvo que sea imprescindible para lograr una finalidad básica o cuando pueda apreciarse la subsistencia de márgenes suficientes para el desarrollo autonómico.

El artículo 49 h) y la disposición adicional octava, apartado 1, párrafo segundo, no impiden la adaptación del periodo de vigencia de los convenios a las concretas necesidades de las Administraciones involucradas. El punto 1 dispone que la duración del convenio «no podrá ser superior a los cuatro años», pero precisa de inmediato que podrá preverse «normativamente un plazo superior». El tope temporal es pues subsidiario; rige en defecto de previsión legal o reglamentaria que disponga otra cosa. Las Comunidades Autónomas pueden establecer plazos superiores mediante normas legales o reglamentarias, adoptadas en ejercicio de sus competencias sectoriales o de desarrollo de las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas. También, los entes locales mediante ordenanzas locales en el ámbito de sus competencias. Más aun, a la vista del tenor y finalidad del precepto, la legislación autonómica y las ordenanzas locales pueden incluso fijar un plazo menor, esto es, obligar a las partes del convenio administrativo a acordar una duración inferior a los cuatro años. Para el

legislador básico lo relevante es que la duración del convenio esté siempre determinada y que la acuerden las partes sin superar un plazo normativamente establecido.

Ciertamente, la disposición adicional octava, apartado 1, párrafo segundo, impone el plazo de cuatro años a los convenios suscritos antes de la entrada en vigor de la Ley cuya duración no estuviera determinada. Se trata, no obstante, de una norma de Derecho transitorio vinculada a la competencia estatal para regular «el ámbito temporal de aplicación» del nuevo régimen básico [STC 49/2018, de 10 de mayo, FJ 7 b)]. A su vez, conforme a la disposición final decimoctava, el nuevo régimen de los convenios administrativos «entrará en vigor al año» de la publicación de la Ley en el «Boletín Oficial del Estado». De modo que las Comunidades Autónomas y los entes locales han contado con un año para establecer normativamente plazos de vigencia superiores o inferiores al cuatrienal establecido por el Estado, así como para ajustar a los mismos la duración de los convenios administrativos previamente suscritos.

En fin, para el caso de que los firmantes prevean la prórroga del convenio, el punto 2 del artículo 49 h) establece igualmente el tope de los cuatro años. La restricción se aplica directamente, sin que las Comunidades Autónomas puedan aumentar el plazo máximo mediante norma legal o reglamentaria. En consonancia con esta regla, la disposición adicional octava, apartado 1, párrafo segundo, impone el plazo cuatrienal a los convenios suscritos antes de la entrada en vigor de la Ley que «tuvieran establecida una prórroga tácita por tiempo indefinido». El legislador estatal ha previsto de este modo, respecto de la prórroga de los convenios administrativos, la regla tradicional del Derecho presupuestario español, igualmente recogida en el texto refundido de la Ley de finanzas públicas de Cataluña, según hemos visto.

Esta previsión cristaliza una opción político-legislativa que imposibilita las prórrogas superiores. Sin embargo, hay que tener en cuenta, de una parte, que se trata de una previsión estrechamente vinculada al ciclo político y al acervo presupuestario español que racionaliza el gasto público y facilita el control económico-financiero, sin imposibilitar la regulación y la utilización del convenio como instrumento para atender necesidades duraderas o permanentes. Y de otro lado, no ha de olvidarse que, mediante una norma legal o reglamentaria, las Comunidades Autónomas pueden regular plazos de duración de los convenios tan largos como quieran [art. 49 h).1]. La prohibición de prórrogas por tiempo superior a los cuatro años se configura, pues, como una norma encaminada a completar el ciclo temporal del convenio suscrito sin que, en realidad, llegue a impedir el ejercicio de las competencias de las Comunidades Autónomas, desde el momento mismo en que la duración de los convenios puede ser la que estas estimen conveniente y, en consecuencia, dispondrán de discrecionalidad para adaptar el período inicial de vigencia a la consecución de los fines que hayan establecido en la suscripción de los convenios, alargando o reduciendo su marco temporal de duración.

El legislador estatal, a la vez que permite a la normativa autonómica o local fijar discrecionalmente la duración del convenio administrativo, le impide hacer lo propio respecto de la duración de la eventual prórroga. Ello es plenamente coherente con el sentido mismo de la prórroga convencional. Esta, por su propia naturaleza, carece de vocación de generalidad. Resulta aplicable únicamente en los concretos supuestos en que no haya sido posible la ejecución definitiva del convenio. Por eso, desde la perspectiva de la autonomía organizativa y las competencias de las Comunidades Autónomas, lo más relevante es que el legislador autonómico pueda regular libremente la duración de los convenios administrativos sin más límite que la exigencia de determinación.

Por ello, el régimen de duración temporal de los convenios, así como el del período de adaptación de los suscritos con anterioridad a las prescripciones de la nueva ley, previstos, respectivamente, en el artículo 49 h).2 y en la disposición adicional octava, apartado 1, párrafo segundo, de la Ley 40/2015 cumplen con el mandato constitucional de establecer las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1.18 CE), sin invadir las competencias de la Generalitat de Cataluña, ni vulnerar su Estatuto de Autonomía. Procede, en consecuencia, desestimar la impugnación.



8. Convenios administrativos (2). Continuando el enjuiciamiento del régimen jurídico establecido en materia de convenios administrativos, el recurso de inconstitucionalidad impugna, igualmente, el artículo 52.2, a partir del inciso «teniendo en cuenta las siguientes reglas», hasta el final del apartado.

a) El artículo 52 de la Ley 40/2015, regula los «efectos de la resolución de los convenios» y dedica el apartado 1 (no impugnado por el recurrente) a la liquidación de los mismos, una vez cumplidos y resueltos. Seguidamente, el apartado 2 (que sí es objeto de impugnación) se refiere a la liquidación de los convenios administrativos que acarreen compromisos financieros. Dispone que el convenio se entenderá cumplido cuando su objeto se haya realizado en los términos y a satisfacción de ambas partes, de acuerdo con sus respectivas competencias, «teniendo en cuenta las siguientes reglas», que son las establecidas en las letras a) y b).

La letra a) dispone que «si de la liquidación resultara que el importe de las actuaciones ejecutadas por alguna de las partes fuera inferior a los fondos que la misma hubiera recibido del resto de partes del convenio para financiar dicha ejecución», en tal caso, «aquella deberá reintegrar a estas el exceso que corresponda a cada una, en el plazo máximo de un mes desde que se hubiera aprobado la liquidación». A su vez, «transcurrido el plazo máximo de un mes», sin que haya procedido al reintegro, «se deberá abonar a dichas partes, también en el plazo de un mes a contar desde ese momento, el interés de demora aplicable al citado reintegro, que será en todo caso el que resulte de las disposiciones de carácter general reguladoras del gasto público y de la actividad económico-financiera del sector público».

Por su parte, la letra b) regula el supuesto inverso: el importe de las actuaciones ejecutadas por una de las partes es superior a los fondos recibidos. Dispone que «el resto de partes del convenio, en el plazo de un mes desde la aprobación de la liquidación», deberá abonar «la diferencia que corresponda», con el límite máximo de las cantidades que cada una «se hubiera comprometido a aportar en virtud del convenio». En ningún caso «las partes del convenio tendrán derecho a exigir al resto cuantía alguna que supere los citados límites máximos».

Según la Letrada autonómica, estas previsiones constituirían una regulación pormenorizada y acabada sobre el procedimiento y plazos para proceder a los reintegros y abonos recíprocos. Este nivel de densidad normativa no se compadecería con el carácter de mínimo común denominador normativo de la legislación básica estatal. Por consiguiente, habría de declararse la inconstitucionalidad del artículo 52.2 a partir del inciso «teniendo en cuenta las siguientes reglas».

b) El artículo 52.2 de la Ley 40/2015 obliga a las partes del convenio administrativo a corregir el desequilibrio producido cuando el importe de las actuaciones ejecutadas por una de ellas es distinto al de los fondos aportados por las demás para financiar esas actuaciones. También, conmina a abonar intereses moratorios si hay incumplimiento de la obligación anterior, singularmente si no hay devolución del exceso que resulta de actuaciones ejecutadas por importe inferior a los fondos recibidos. Se trata de un régimen de ejecución del convenio ajustado a la igualdad de las partes y a la justicia conmutativa. El precepto establece como directrices básicas las consecuencias naturales del principio *pacta sunt servanda*, que es fundamental en el régimen de todo contrato o convenio bilateral. En consecuencia, cabe declarar que el artículo 52.2 halla cobertura en el título «bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas» (art. 149.1.18 CE), en lo que se refiere al procedimiento de liquidación y a los reintegros compensatorios que el precepto impugnado así establece. Por lo que atañe a la impugnación relativa a los plazos de realización de tales operaciones de liquidación, nos referiremos a continuación, de modo específico.

El Estado está autorizado a promover la rápida liquidación de los convenios administrativos con compromisos financieros e, incluso, a encuadrar la regulación autonómica del plazo para la liquidación y abono de los intereses moratorios dentro de topes temporales mínimos y máximos. Sin embargo, el artículo 52.2 no se ha limitado a establecer el marco normativo dentro del cual las Comunidades Autónomas han de

regular la liquidación de los convenios administrativos, de acuerdo con sus competencias estatutarias en materia de régimen jurídico de las Administraciones públicas. El precepto concede a las partes del convenio el plazo máximo de un mes para corregir el desequilibrio. Regula, asimismo, un plazo de igual duración para abonar los intereses moratorios.

Al fijar plazos máximos concretos y de tal perentoriedad (un mes), el artículo 52.2 ha impedido que las Comunidades Autónomas regulen otros distintos, con mayor duración, para todos los convenios o para algunos de ellos. En este caso, no se vislumbran las razones por las que la realización de directrices básicas exigiría la imposición máxima de términos mensuales, cuando, en el ejercicio de sus competencias sectoriales o en el desarrollo de las básicas, las Comunidades Autónomas pudieran verse en la tesitura de tener que establecer otros plazos de mayor duración a la fijada por la norma estatal, en función de la complejidad o naturaleza de algunos de los convenios suscritos. La fijación de este plazo para devolver los excesos, así como para abonar los intereses moratorios no puede, pues, ampararse en la competencia estatal para aprobar las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas (art. 149.1.18 CE). Ha desbordado, por ello, el ámbito de lo básico, invadiendo las competencias de la Generalitat de Cataluña en materia de régimen jurídico de las Administraciones públicas, en general, y sobre el régimen local, en particular [arts. 159.1 y 160.1 a) EAC].

En consecuencia, procede declarar la inconstitucionalidad de los incisos siguientes del artículo 52.2, letras a) y b), de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público. En la letra a): «en el plazo máximo de un mes desde que se hubiera aprobado la liquidación», «transcurrido el plazo máximo de un mes, mencionado en el párrafo anterior,» y «también en el plazo de un mes a contar desde ese momento,». En la letra b): «en el plazo de un mes desde la aprobación de la liquidación».

Esta declaración de inconstitucionalidad no conlleva nulidad. Los incisos señalados se aplican también a los convenios administrativos de los que son parte la Administración General del Estado, las entidades vinculadas a ella o las Universidades públicas (art. 47.1 de la Ley 40/2015), sin que ello haya suscitado controversia alguna en el presente proceso. De modo que, para remediar la invasión competencial denunciada, basta declarar que aquellos incisos son contrarios al orden constitucional de competencias y que, en consecuencia, no son aplicables a los convenios suscritos por las Administraciones de las Comunidades Autónomas, las corporaciones locales y las entidades vinculadas a unas y otras [SSTC 50/1999, FFJJ 7 y 8; 55/2018, FFJJ 7 b) y c)].

9. Sector público institucional. Respecto del sector público institucional, se impugnan, en primer lugar, el artículo 83.2, letra c), y, por conexión, la disposición adicional octava, apartado 2, de la Ley 40/2015.

a) La Ley 40/2015 regula el inventario de entidades del sector público estatal, autonómico y local (arts. 82 y 83). Se trata de un «registro público administrativo que garantiza la información pública y la ordenación de todas las entidades integrantes del sector público institucional cualquiera que sea su naturaleza jurídica» (art. 82.1, párrafo primero). Han de inscribirse en él, al menos, los actos de «creación, transformación, fusión o extinción de cualquier entidad integrante del sector público institucional, cualquiera que sea su naturaleza jurídica» (art. 82.3). Conforme al artículo 83.2, letra c), «para la asignación del Número de Identificación Fiscal definitivo y de la letra identificativa que corresponda a la entidad, de acuerdo con su naturaleza jurídica, por parte de la Administración Tributaria será necesaria la aportación de la certificación de la inscripción de la entidad en el Inventario de Entidades del Sector Público Estatal, Autonómico y Local».

La disposición adicional octava, apartado 2, dispone: «Todos los organismos y entidades, vinculados o dependientes de cualquier Administración Pública y cualquiera que sea su naturaleza jurídica, existentes en el momento de la entrada en vigor de esta Ley deberán estar inscritos en el Inventario de Entidades del Sector Público Estatal, Autonómico y Local en el plazo de tres meses a contar desde dicha entrada en vigor».

La Abogada de la Generalitat no discute la competencia estatal para crear y regular el inventario de entidades del sector público estatal, autonómico y local. Tampoco la obligación impuesta al titular del máximo órgano de dirección de la entidad correspondiente de comunicar los actos de creación, transformación, fusión o extinción, acompañando la información necesaria para la inscripción definitiva [art. 83, apartados 1 y 2, letras a) y b)]. Controvierte únicamente que la Ley condicione la obtención del número de identificación fiscal (NIF) a la presentación de la certificación de inscripción en el indicado registro [art. 83.2, letra c)]. La inscripción, así regulada, tendría *de facto* efectos constitutivos, encubriendo un control jerárquico de la Administración General del Estado sobre las Comunidades Autónomas y los entes locales que no responde a la finalidad de ofrecer información y publicidad de modo centralizado. No hallaría cobertura en el artículo 149.1.18 CE, invadiendo las competencias de la Generalitat en materia de régimen local y régimen jurídico de las Administraciones públicas (arts. 159 y 160 EAC). Al instaurar un mecanismo de tutela imprevisto en el artículo 153 CE, vulneraría la autonomía constitucionalmente garantizada a las entidades territoriales (art. 137 CE). En estas vulneraciones incurriría igualmente, por conexión, la disposición adicional octava, apartado 2, al obligar a inscribir en el inventario a todos los organismos y entidades, vinculados o dependientes de cualquier Administración pública existentes en el momento de entrada en vigor de la Ley 40/2015 y hacerlo en el plazo de tres meses a contar desde el comienzo de dicha vigencia.

b) Conforme a la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, general tributaria, las personas jurídicas que vayan a ser titulares de «relaciones de naturaleza o con trascendencia tributaria» han de contar con «un número de identificación fiscal», «facilitado por la Administración General del Estado» (disposición adicional sexta). El Real Decreto 1065/2007, de 27 de julio, desarrolla esta regulación, refiriéndose específicamente al NIF de las Administraciones públicas y de los organismos o entidades dependientes de ellas. La entidad pública interesada deberá dirigir la solicitud a la Agencia Estatal de Administración Tributaria, indicando «las razones que motivan la petición», y haciendo constar datos e informaciones censales (art. 23, apartados 3 y 4). Para obtener el NIF con carácter definitivo, deberán aportar, en particular, «copia de la escritura pública o documento fehaciente de su constitución y de los estatutos sociales o documento equivalente, así como certificación de su inscripción, cuando proceda, en un registro público» (art. 24.2). La Administración tributaria «podrá comprobar la veracidad de los datos comunicados por los interesados en sus solicitudes», lo que incluye, entre otras facultades, la de «requerir la presentación de las declaraciones censales, la aportación de la documentación que deba acompañarlas, su ampliación y la subsanación de los defectos advertidos» (arts. 24.1 y 144.1).

La Ley 40/2015, tras regular el inventario de entidades del sector público estatal, autonómico y local como «registro público administrativo» (art. 82.1), se refiere al NIF de las entidades instrumentales, condicionando su asignación a la aportación de la certificación de la inscripción en el indicado inventario [art. 83.2, letra c)]. Al establecer este requisito para entablar «relaciones de naturaleza o con trascendencia tributaria», la previsión controvertida facilita las tareas de acreditación y comprobación que la legislación tributaria atribuye a las entidades públicas interesadas y a la Agencia Estatal de Administración Tributaria. A la vista de su objeto y finalidad, el precepto se relaciona con la materia «hacienda general», cuya regulación corresponde al Estado (art. 149.1.14 CE). Ahora bien, el precepto cumple, igualmente, una función de ordenación del sector público institucional, por cuanto que está claramente destinado a impulsar la inscripción de todas las entidades instrumentales en el inventario de entidades del sector público estatal, autonómico y local. A la vista de esta finalidad y del contexto sistemático, el artículo 83.2, letra c) conecta también con el régimen jurídico de las Administraciones públicas, cuyas bases corresponden, asimismo, al Estado (art. 149.1.18 CE).

A los efectos del presente proceso, lo relevante no es si la previsión impugnada debe encuadrarse en uno u otro título competencial o en los dos, sino de lo que se trata es de determinar si el Estado, al ejercer su indubitable competencia para regular el NIF y

adoptar normas de ordenación del sector público institucional, ha instaurado un control jerárquico contrario a la autonomía constitucionalmente garantizada a las Comunidades Autónomas (arts. 2, 137 y 156.1 CE y Estatutos de Autonomía) y a las corporaciones locales (art. 137 CE), tal como denuncia la Abogada de la Generalitat de Cataluña.

La inscripción registral del acto de creación, transformación, fusión o extinción de la entidad instrumental correspondiente está regulada como una potestad de mera comprobación de carácter estrictamente reglado. La Ley 40/2015 se limita a exigir al titular del máximo órgano de dirección de la entidad una comunicación electrónica, acompañada de «la copia o enlace a la publicación electrónica del «Boletín Oficial» en el que se publicó la norma, o copia del acto jurídico de creación, así como el resto de documentación justificativa que proceda, como los Estatutos o el plan de actuación» [art. 83, apartados 1 y 2, letra a)]. Efectuada la comunicación, la Intervención general de la Administración del Estado «practicará» la inscripción dentro del plazo de quince días hábiles [art. 83.2, letra b)].

En consecuencia, la creación, transformación, fusión o extinción de entidades públicas sigue dependiendo de las opciones organizativas que desarrollen las Comunidades Autónomas y los entes locales. El inventario de entidades del sector público estatal, autonómico y local se limita a reflejar estas decisiones. No es ni puede ser un instrumento que permita a la Administración general del Estado interferir en la autonomía organizativa de las Comunidades Autónomas y las corporaciones locales. Consecuentemente, la exigencia de certificación de la inscripción para librar el NIF a una entidad instrumental no supone una tutela estatal de las opciones organizativas de las Comunidades Autónomas y los entes locales. El precepto controvertido no vulnera la autonomía de unas y otros ni pone en cuestión «el criterio general conforme al cual la Administración general del Estado no controla la actividad de las Comunidades Autónomas, salvo en las formas y con las condiciones específicamente previstas en la Constitución» [STC 55/2018, FJ 11 e)].

Por tanto, el artículo 83.2, letra c), de la Ley 40/2015 no incurre en la inconstitucionalidad denunciada. La impugnación de la disposición adicional octava, apartado 2, se funda en el mismo motivo, por lo que ha de correr la misma suerte. Procede, pues, desestimar la impugnación de los artículos 83.2, letra c), y la disposición adicional octava, apartado 2, de la Ley 40/2015.

10. Respecto del régimen de los consorcios y las fundaciones del sector público, la Abogada de la Generalitat de Cataluña impugna consorcios y fundaciones del sector público. En varios preceptos. Abordaremos, en primer término, la impugnación de los artículos 120.2 y 129, apartados 2 y 3, de la Ley 40/2015.

a) El artículo 120, apartados 1 y 2, reproduce casi literalmente la disposición adicional vigésima, apartados 1 y 2, de la derogada Ley 30/1992, añadida por la disposición final segunda de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local. Dispone que «los estatutos de cada consorcio determinarán la Administración pública a la que estará adscrito de conformidad con lo previsto en este artículo». El consorcio «quedará adscrito, en cada ejercicio presupuestario y por todo este periodo», de acuerdo con una serie de «criterios, ordenados por prioridad en su aplicación y referidos a la situación en el primer día del ejercicio presupuestario». El artículo 129, apartados 2 y 3, regula en muy parecidos términos la adscripción de las fundaciones del sector público.

La Letrada autonómica pone de relieve que ella misma interpuso, también en representación del Gobierno de Cataluña, el recurso de inconstitucionalidad núm. 2006-2014 contra la Ley 27/2013, cuestionando, por excesivamente exhaustivos, los criterios establecidos para determinar la Administración de adscripción del consorcio y el correspondiente régimen de presupuestación, contabilidad y control. La presente demanda reitera la queja. Denuncia pues que los artículos 120.2 y 129, apartados 2 y 3, de la Ley 40/2015 invaden las competencias de la Generalitat en materia de

autoorganización, así como de desarrollo de las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen local (arts. 150, 159.2 y 160 EAC).

b) La STC 93/2017, FJ 7 d), ha resuelto el precitado recurso de inconstitucionalidad núm. 2006-2014, interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña contra, entre otras, la disposición adicional vigésima, apartados 1 y 2, de la Ley 30/1992, añadida por la disposición final segunda de la Ley 27/2013. En resumen, ha declarado lo siguiente:

(i) El legislador «ha establecido con carácter general, por vez primera en nuestro ordenamiento, la obligación de adscripción de los consorcios a una Administración pública». Conforme a ella, «corresponde al estatuto consorcial determinar la Administración de adscripción... mediante la aplicación de una serie taxativa de criterios jerarquizados entre sí... solo cabe utilizar el criterio posterior cuando resulte inaplicable el enunciado con anterioridad».

(ii) El régimen de adscripción sirve al principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE). Pretende «superar las incertidumbres que subsistían en torno al régimen jurídico aplicable a los consorcios; incertidumbres que derivaban, en parte, de la confluencia en una única personificación de varias Administraciones, habitualmente de distintos niveles territoriales y sometidas a legislación diversa». La consecuencia jurídica de la adscripción es la identificación precisa de la regulación aplicable en materia de presupuestos, contabilidad, control y personal. De acuerdo con la nueva regulación, «el régimen jurídico de estos aspectos de la organización consorcial es el correspondiente al nivel territorial al que pertenece la Administración de adscripción (estatal, autonómica o local)».

(iii) La nueva obligación de adscripción sirve, igualmente, al principio de responsabilidad de los poderes públicos (art. 9.3 CE), «en conexión con los principios de legalidad (arts. 103.1 y 133.4 CE) y control del gasto público (art. 136 CE)». Trata de «superar la dificultad de exigir responsabilidades públicas a las Administraciones que operan a través de instrumentos de Administración "mixta"». Estas «fórmulas de actuación conjunta son fundamentales para la efectividad del principio de colaboración, consubstancial al Estado autonómico», pero «no pueden servir para eludir responsabilidades propias ni para ejercer las competencias que el sistema constitucional ha atribuido a otras Administraciones». La obligación de adscripción pretende, de este modo, «evitar que la confusión de varias Administraciones en el seno de una única personificación consorcial suponga, a la postre, que parte de las finanzas de aquellas dejen de controlarse y consolidarse en un presupuesto público». Las finanzas del consorcio «deberán formar parte de los presupuestos e incluirse en la cuenta general de la Administración pública de adscripción». A su vez, es «responsabilidad del órgano de control de la Administración de adscripción» llevar a cabo «una auditoria de las cuentas anuales».

(iv) Ciertamente, las Administraciones que participan en el consorcio, al decidir sobre la adscripción, deben aplicar aquella serie cerrada y jerarquizada de criterios. Sin embargo, «los términos en que se regula esta obligación de adscripción y sus consecuencias jurídicas son menos detallados de lo que da a entender el Gobierno autonómico recurrente». Los diversos «criterios de prioridad» enunciados se reducen esencialmente a dos: la Administración de adscripción ha de ser la «dominante», esto es, la que ejerza efectivamente el control del consorcio o aporte la mayor parte de sus fondos [letras a), b), c), d), e), f) y g)] o, en supuestos de participación igualitaria, la de mayor tamaño en términos poblacionales o territoriales [letra h)]. En cualquier caso, este «grado de densidad normativa no conlleva en este punto la invasión competencial denunciada, pues solo de ese modo la norma puede cumplir la finalidad uniformadora que la justifica».

Las previsiones de la disposición adicional vigésima, apartados 1 y 2, de la derogada Ley 30/1992 han sido reproducidas, casi sin variaciones, en el artículo 120, apartados 1 y 2. Por tanto, los razonamientos de la STC 93/2017, FJ 7 d), son por completo extensibles al precepto impugnado. Su doctrina es igualmente trasladable a la



impugnación del artículo 129.2 de la Ley 40/2015, que regula el régimen de adscripción de las fundaciones participadas por más de una Administración o entidad pública mediante una serie jerarquizada de criterios prácticamente idéntica, como ha subrayado la Letrada autonómica.

Procede, en consecuencia, desestimar la impugnación de los artículos 120, apartados 1 y 2, y 129.2 de la Ley 40/2015.

11. Consorcios; régimen de personal. Se impugna el artículo 121 de la Ley 40/2015, relativo al «régimen de personal».

a) El párrafo primero, primer inciso, del artículo 121 dispone: «El personal al servicio de los consorcios podrá ser funcionario o laboral y habrá de proceder exclusivamente de las Administraciones participantes». El párrafo siguiente establece: «Excepcionalmente, cuando no resulte posible contar con personal procedente de las Administraciones participantes en el consorcio en atención a la singularidad de las funciones a desempeñar, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, u órgano competente de la Administración a la que se adscriba el consorcio, podrá autorizar la contratación directa de personal por parte del consorcio para el ejercicio de dichas funciones».

A fin de argumentar la impugnación, la Letrada autonómica subraya que la disposición adicional vigésima, apartado 5, de la Ley 30/1992, en la redacción dada por la Ley 27/2013, establecía ya que el personal al servicio de los consorcios ha de «proceder exclusivamente de una reasignación de puestos de trabajo de las Administraciones participantes». El ahora controvertido 121 de la Ley 40/2015 recoge esta regla, pero incluye un párrafo segundo, que viene a permitir que el consorcio cuente con personal no proveniente de las Administraciones participantes. De este modo, la nueva regulación rompería la rigidez absoluta del régimen del personal del consorcio que resultaba de la redacción originaria de la disposición adicional vigésima de la Ley 30/1992. No obstante, según la Abogada de la Generalitat de Cataluña, la posibilidad, configurada como excepcional, de autorizar la contratación directa de personal no sería suficiente para eliminar la inconstitucionalidad, por exceso competencial. En consecuencia, el artículo 121 invadiría las competencias de la Comunidad Autónoma de Cataluña (arts. 136, 150, 159 y 160 EAC).

b) El precitado recurso de inconstitucionalidad núm. 2006-2014 también impugnó el régimen del personal consorcial establecido en la Ley 30/1992. Sin embargo, la STC 93/2017, FJ 7, no se pronunció sobre el mismo al apreciar la pérdida de objeto de la impugnación, como consecuencia de la derogación sobrevenida del precepto recurrido (disposición adicional vigésima, apartado 5, de la Ley 30/1992, añadida por la Ley 27/2013) y de que la regulación vigente (art. 121 de la Ley 40/2015) no planteaba la controversia competencial en los mismos términos.

El artículo 149.1.18 CE autoriza al Estado a establecer como régimen básico de los consorcios «los criterios de racionalidad económica que exige la realización de mandatos constitucionales (arts. 31.2, 103.1, 135, 137, 140 CE)» [STC 41/2016, FJ 8 b)]. Por ejemplo, puede prohibir que los consorcios constituidos demanden más recursos de los inicialmente previstos o atribuir preferencia a la «fórmula convencional en detrimento de la consorcial» a fin de promover una «política de contención de personificaciones públicas» situada «dentro de los amplios márgenes de configuración legislativa que abre la Constitución y amparan los apartados 14 y 18 del artículo 149.1 CE» [STC 41/2016, FJ 8 b)]. Previsiones como estas pueden discutirse políticamente. Con independencia de su eficacia real, lo relevante bajo la óptica del orden constitucional de competencias es que «se sitúa[n] dentro de los amplios márgenes de configuración legislativa que abre la Constitución» [STC 41/2016, FJ 8 b)].

El artículo 121 de la Ley 40/2015 responde también a finalidades de eficiencia y estabilidad presupuestaria. Quiere evitar en lo posible que la creación de consorcios suponga contrataciones innecesarias de personal que aumenten el gasto público, con riesgo de desequilibrio de las balanzas públicas. No establece ya «un régimen rígido o

cerrado» que prohíba la contratación de personal externo a las Administraciones participantes [STC 93/2017, FJ 7 b)]. Exige solo que tal contratación tenga lugar «cuando no resulte posible contar con personal procedente de las Administraciones participantes en el consorcio en atención a la singularidad de las funciones a desempeñar». Se trata de una directriz básica que enmarca, sin llegar a lesionarla, la autonomía organizativa de las Comunidades Autónomas y los entes locales.

En consecuencia, procede desestimar la impugnación del artículo 121 de la Ley 40/2015.

12. Consorcios; Régimen presupuestario, de contabilidad, control económico-financiero y patrimonial. Se impugna el artículo 122 de la Ley 40/2015, relativo al «régimen presupuestario, de contabilidad, control económico-financiero y patrimonial».

a) El artículo 122 reitera previsiones de la disposición adicional vigésima, apartado 4, de la Ley 30/1992: «Los consorcios estarán sujetos al régimen de presupuestación, contabilidad y control de la Administración pública a la que estén adscritos, sin perjuicio de su sujeción a lo previsto en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril» (apartado 1); «En todo caso, se llevará a cabo una auditoría de las cuentas anuales que será responsabilidad del órgano de control de la Administración a la que se haya adscrito el consorcio» (apartado 3); «Los consorcios deberán formar parte de los presupuestos e incluirse en la cuenta general de la Administración Pública de adscripción» (apartado 4). Introduce dos previsiones nuevas: «A efectos de determinar la financiación por parte de las Administraciones consorciadas, se tendrán en cuenta tanto los compromisos estatutarios o convencionales existentes como la financiación real, mediante el análisis de los desembolsos efectivos de todas las aportaciones realizadas» (apartado 2) y «Los consorcios se regirán por las normas patrimoniales de la Administración Pública a la que estén adscritos».

Según la Abogada de la Generalidad de Cataluña, el artículo 122 de la Ley 40/2015 incurriría en la misma invasión competencial (arts. 150, 159 y 160 EAC) que denunció el recurso de inconstitucionalidad núm. 2006-2014 respecto de la disposición adicional vigésima, apartado 4, de la Ley 30/1992, añadida por la Ley 27/2013. Incluiría una regulación excesivamente detallada, completa e inmodificable que no podría ampararse en el artículo 149.1.14 CE; no fijaría criterios de ingreso o de gasto, sino un régimen para los consorcios que se subsume en la materia «régimen jurídico de las Administraciones públicas».

b) La STC 93/2017, FJ 7 d), descartó que la disposición adicional vigésima, apartado 4, de la Ley 30/1992, relativa al régimen presupuestario, de contabilidad y control económico-financiero de los consorcios, desbordara «el ámbito correspondiente a las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1.18 CE)»; «no impide que las Comunidades Autónomas, en ejercicio de sus competencias sobre autoorganización y régimen local, en general, y sobre relaciones interadministrativas, en particular, desarrollen verdaderas políticas propias dentro de un marco de coordinadas fundamentales». Destacó, en particular, que la «legislación autonómica y los propios estatutos consorciales pueden decidir cuál es el régimen jurídico de los consorcios en todo lo no regulado por la disposición controvertida, lo que incluye buena parte de su organización y funcionamiento».

La regulación controvertida «no establece por sí un concreto régimen sobre presupuestos, contabilidad, control y personal que pudiera llegar a invadir las competencias de las Comunidades Autónomas respecto de la organización de sus servicios». Se limita esencialmente a «indicar que a esas cuestiones resultará aplicable el régimen jurídico del nivel correspondiente a la Administración de adscripción». Consecuentemente, «si la Administración de adscripción es autonómica, la legislación aplicable será la de la Comunidad Autónoma, sin perjuicio que pueda serlo también la básica o general dictada por el Estado para el conjunto de las Administraciones públicas».

Tales consideraciones son trasladables al artículo 122 de la Ley 40/2015, que recoge las previsiones de la disposición adicional vigésima, apartado 4, de la Ley 30/1992. El precepto impugnado incluye dos previsiones nuevas: el régimen patrimonial del consorcio es el aplicable a la Administración de adscripción (apartado 5); y, a fin de determinar la financiación, debe tenerse en cuenta la «financiación real», computando los «desembolsos efectivos de todas las aportaciones realizadas» (apartado 2). Estas normas pueden reputarse igualmente básicas *ex* artículo 149.1.18 CE partiendo de la doctrina de la STC 93/2017. La primera extiende al consorcio un régimen jurídico aplicable a la Administración de adscripción, en consonancia con otras previsiones básicas a la que hemos hecho ya referencia. La segunda establece un criterio elemental de contabilidad y control económico-financiero.

Consecuentemente, procede desestimar la impugnación del artículo 122 de la Ley 40/2015.

13. Consorcios. Efectos de la separación. Se impugna el artículo 126 de la Ley 40/2015, que lleva por rúbrica «Efecto del ejercicio del derecho de separación de un consorcio».

a) El artículo 126 se refiere, pues, al «derecho de separación de un consorcio» reconocido a las entidades participantes. Conforme a su apartado 1, su ejercicio «produce la disolución del consorcio salvo que el resto de sus miembros, de conformidad con lo previsto en sus estatutos, acuerde su continuidad y sigan permaneciendo en el consorcio, al menos, dos Administraciones, o entidades u organismos públicos vinculados o dependientes de más de una Administración».

La demanda no discute la exigencia de que permanezcan al menos dos entidades públicas para evitar la disolución. Más aún, la juzga coherente con el artículo 118.1 de la Ley 40/2015 y con la propia naturaleza del consorcio, como ente instrumental de base asociativa. Lo discutido es el automatismo *ex lege* de la disolución. El precepto controvertido no se remite a la legislación autonómica ni permite que esta pueda modular temporalmente el efecto de disolución derivado de la separación de un miembro del consorcio. Señala el recurso que, por ejemplo, podría haber fijado un plazo razonable para la incorporación de otra Administración o ente del sector público institucional que evite la disolución. Invadiría por ello las competencias estatutarias de la Generalitat de Cataluña.

b) Tal como reconoce la Letrada autonómica, la permanencia de, al menos dos entidades públicas como condición para la subsistencia del consorcio, es indudablemente una previsión básica. La disolución *ope legis* del consorcio que no satisfaga el requisito, después de que uno de los miembros haya ejercido su derecho a la separación, puede afectar a la capacidad organizativa de las Administraciones públicas, por cuanto que, en efecto, estas pudieran preferir otra solución, como por ejemplo la que ofreciera un plazo destinado a promover la incorporación de otras entidades. Sin embargo, la doctrina constitucional ha admitido como bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas previsiones que imponen la desaparición *ope legis* de estructuras de diverso tipo [SSTC 41/2016, FJ, 11 c); 44/2017, de 27 de abril, FJ 3; 54/2017, FJ 6]. A su vez, el precepto controvertido en modo alguno impide la creación de un nuevo consorcio, que suceda al previamente constituido, si finalmente hay dos o más entidades públicas interesadas en convenir su constitución y se cumplen las restantes condiciones derivadas de la legislación básica estatal y autonómica de desarrollo.

Consecuentemente, procede desestimar la impugnación del artículo 126 de la Ley 40/2015.

14. Otras impugnaciones. Finalmente, se impugnan el artículo 81.3 y la disposición final decimocuarta, apartado 1, de la Ley 40/2015.

a) El artículo 81, relativo a los «principios generales de actuación», abre el capítulo I, «Del Sector público institucional», del título II, «Organización y funcionamiento del sector público institucional». Su apartado 3 establece lo siguiente: «Los organismos y entidades vinculados o dependientes de la Administración autonómica y local se registrarán por las disposiciones básicas de esta ley que les resulten de aplicación, y en particular, por lo dispuesto en los capítulos I y VI y en los artículos 129 y 134, así como por la normativa propia de la Administración a la que se adscriban». De este modo, el artículo 81.3 declara el carácter básico de los impugnados artículos 83.2, letra c), 120.2, 121, 122, 126 y 129.2.

Por su parte, la disposición final decimocuarta, apartado 1, de la Ley 40/2015 establece: «Esta Ley se dicta al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.18 de la Constitución Española que atribuye al Estado competencia exclusiva sobre las bases régimen jurídico de las Administraciones Públicas, así como al amparo de lo previsto en el artículo 149.1.13, relativo a las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, y del artículo 149.1.14, relativo a la Hacienda Pública general».

Según la Letrada autonómica, ambas previsiones incurrirían en inconstitucionalidad al afirmar la cobertura competencial de los preceptos impugnados en el presente proceso, que invadirían las atribuciones estatutarias de la Generalidad de Cataluña.

b) Hemos desestimado todas las impugnaciones relativas al régimen básico del sector público institucional y las fundaciones del sector público [arts. 83.2, letra c), 120.2, 121, 122, 126 y 129.2]. En consecuencia, el artículo 81.3 de la Ley 40/2015 no puede incurrir en exceso competencial por declarar el carácter básico de tales preceptos. Tampoco la disposición final decimocuarta, apartado 1, una vez que hemos declarado que los incisos del artículo 52.2, relativos a plazos son contrarios al orden constitucional de competencias y, por tanto, inaplicables a los convenios que suscriban las Administraciones de las Comunidades Autónomas, las corporaciones locales y las entidades vinculadas a unas y otras.

Procede, en consecuencia, desestimar la impugnación del artículo 81.3 y la disposición final decimocuarta, apartado 1, de la Ley 40/2015.

#### FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad y, en consecuencia:

1.º Declarar que son contrarios al orden constitucional de competencias, en los términos del fundamento jurídico 8 b) de esta Sentencia, los siguientes incisos del artículo 52.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público: «en el plazo máximo de un mes desde que se hubiera aprobado la liquidación», «Transcurrido el plazo máximo de un mes, mencionado en el párrafo anterior,» y «también en el plazo de un mes a contar desde ese momento,» en la letra a) y «en el plazo de un mes desde la aprobación de la liquidación,» en la letra b).

2.º Desestimar el recurso de inconstitucionalidad en todo lo demás.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a trece de diciembre de dos mil dieciocho.—Juan José González Rivas.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Antonio Narvárez Rodríguez.—Alfredo Montoya Melgar.—Ricardo Enríquez Sancho.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—María Luisa Balaguer Callejón.—Firmado y rubricado.

*Voto particular que formula la Magistrada doña María Luisa Balaguer Callejón a la Sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 3774-2016*

En ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, y con pleno respeto a la opinión de la mayoría reflejada en la Sentencia, formulo el presente Voto, dejando constancia sucintamente de los fundamentos de mi posición parcialmente discrepante con el fallo y con los razonamientos que lo sustentan, de acuerdo con los argumentos que defendí en la deliberación del Pleno.

A pesar del notable esfuerzo realizado por el Ponente de este recurso de inconstitucionalidad a la hora de examinar con un más que destacable rigor la impugnación de determinados preceptos de la Ley de régimen jurídico del sector público, de tanta trascendencia en sus determinaciones para todas las Administraciones públicas, no puedo estar de acuerdo, sin embargo, con todas las conclusiones que en la Sentencia se alcanzan. Mi discrepancia, como justificaré a continuación, se concreta en tres extremos: la regulación contenida en los artículos 49 h) 2, en relación con la disposición adicional octava, apartado 1, 83.2, en relación con la disposición adicional octava, apartado 2, y 157.3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, respecto de los cuales, en mi opinión, debería haberse producido un fallo estimatorio del recurso.

1. Siguiendo el orden expositivo de la Sentencia aprobada por la mayoría, comenzaré por el artículo 157.3, que ha sido considerado plenamente constitucional. Dicho precepto establece que las Administraciones públicas, antes de la adquisición, desarrollo o mantenimiento de una aplicación, tanto si se realiza con medios propios o por la contratación de los servicios correspondientes, deberán consultar en el directorio general de aplicaciones, dependiente de la Administración General del Estado, si existen soluciones disponibles para su reutilización que puedan satisfacer total o parcialmente las necesidades, mejoras o actualizaciones que se pretenden cubrir, y siempre que los requisitos tecnológicos de interoperabilidad y seguridad así lo permitan. Y en su párrafo tercero dispone: «En el caso de existir una solución disponible para su reutilización total o parcial, las Administraciones públicas estarán obligadas a su uso, salvo que la decisión de no reutilizarla se justifique en términos de eficiencia conforme al artículo 7 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera».

Como se señala en la Sentencia de la que disiento, el problema estriba en la obligación de reutilización de aplicaciones informáticas que impone el último párrafo del artículo 157.3, problema que se resuelve recurriendo a la doctrina establecida en la STC 55/2018, FJ 11 b), en relación con la disposición adicional segunda de la Ley 39/2015, entendiendo que el precepto impugnado no impide que las Comunidades Autónomas y los entes locales ejerzan su potestad de autoorganización con sujeción a los principios de eficiencia, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Comoquiera que discrepé en su día de la argumentación que sirvió para no declarar inconstitucional la referida disposición adicional segunda de la Ley 39/2015, por los motivos que expuse en el voto particular formulado a la STC 55/2018, no puedo sino reiterar esa discrepancia en este caso, remitiéndome a cuanto allí sostuve.

Me parece coherente con los principios de cooperación y colaboración entre Administraciones públicas la existencia de un directorio general de aplicaciones al que aquéllas puedan acudir voluntariamente para encontrar si existe alguna que permita atender satisfactoriamente las necesidades inherentes al ejercicio de sus competencias o a la prestación de sus servicios. Lo que no resulta constitucionalmente admisible, en mi opinión, es ese binomio consulta obligatoria-uso obligatorio, que supone imponer a las Administraciones públicas –en este caso, a la Comunidad Autónoma de Cataluña– no sólo el deber de consultar el directorio, sino, además, la obligación de usar las aplicaciones de ese directorio que puedan ser reutilizadas total o parcialmente, con la única excepción de que la decisión de no reutilizarlas se justifique en términos de



eficiencia, conforme al artículo 7 de la Ley Orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

Como es sabido, son inherentes a la autonomía constitucionalmente garantizada a las Comunidades Autónomas la potestad de autoorganización así como la autonomía financiera. En cuanto a esta última, ha dicho este Tribunal que la Constitución garantiza a las Comunidades Autónomas la «autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles» (art. 156.1 CE), principio que exige que «disfruten de la plena disposición de los medios financieros precisos para poder ejercer, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, las funciones que legalmente les han sido encomendadas; es decir, para posibilitar y garantizar el ejercicio de la autonomía constitucionalmente reconocida en los artículos 137 y 156 CE» [SSTC 13/2007, de 18 de enero FJ 5, y 76/2014, de 8 de mayo, FJ 4 c)], ejerciendo su poder de gasto (art. 202.2 EAC) en todo aquello que se refiera al ejercicio de sus competencias propias, lo que constituye la «auténtica clave de bóveda» de su autonomía financiera (STC 68/1996, FJ 10). Ciertamente, esa potestad de autoorganización y esa autonomía financiera no están exentas de límites, pues se encuentran sujetas a los mandatos constitucionales de eficiencia en el uso de los recursos públicos (art. 31.2 CE) y estabilidad presupuestaria (art. 135 CE), al igual que el resto de los entes territoriales, mandatos que deberán ser tenidos en cuenta en el ejercicio de sus competencias propias, sin que el Estado pueda monopolizar o establecer todas las medidas de racionalización y eficiencia en el uso de los recursos públicos, como se dijo en la STC 41/2016, de 3 de marzo, FJ 3 a).

Pues bien, partiendo de las anteriores consideraciones, se puede afirmar que nada hay en este caso que justifique la imposición a las demás Administraciones públicas, y a las Comunidades Autónomas en particular, de una obligación como la contenida en el último párrafo del artículo 157.3 de la Ley 40/2015. La potestad de autoorganización, así como la autonomía financiera, les permiten decidir qué aplicaciones utilizar en cada caso para el mejor ejercicio de sus competencias, sin estar vinculadas a lo que el Estado determine; decisión en la que, obviamente, habrán de tomar en consideración el principio de eficiencia así como el cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, tal y como determina el artículo 7 de la Ley Orgánica 2/2012, adoptando las decisiones que en cada caso consideren oportunas. Como se afirmó en la STC 101/2016, de 25 de mayo, FJ 6, dicha Ley Orgánica, tanto en su redacción originaria, como en la que le ha dado la Ley Orgánica 9/2013, «deja en manos de las Comunidades Autónomas la decisión de las políticas a adoptar de cara a la consecución de los objetivos de estabilidad y de sostenibilidad financiera, de manera que es la Comunidad Autónoma la que en el ejercicio de su autonomía política y financiera decide cómo cumplir con el mandato constitucionalmente impuesto adoptando las decisiones presupuestarias y de tesorería necesarias para la aplicación efectiva de aquellos objetivos (art. 135.6 CE). Únicamente cuando las medidas dirigidas al cumplimiento de ese mandato sean inexistentes o insuficientes y, sólo entonces, será cuando el Estado, en el ejercicio de sus facultades de dirección general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE), como titular de la potestad de coordinación de las haciendas autonómicas (art. 156.1 CE), garante del equilibrio económico general (arts. 131 y 138 CE), y como responsable del cumplimiento *ad extra* de los objetivos de estabilidad presupuestaria (arts. 4.3 del Tratado de la Unión Europea, 126.1 Tratado de funcionamiento de la Unión Europea y 3 del protocolo núm. 12 anejo al Tratado de funcionamiento de la Unión Europea), podrá promover la adopción por las Comunidades Autónomas de determinadas medidas de cara a impedir que queden sin efecto los objetivos de estabilidad y/o de sostenibilidad, pues el Estado ha de garantizar el equilibrio de la política económica general (STC 134/2011, de 20 de julio, FJ 11) y también la STC 215/2014, de 18 de diciembre, FFJJ 2 b) y 7 a)».

En este supuesto, no hay justificación constitucional legítima alguna que dé fundamento a esa exigencia de sumisión al control que supone la necesidad de justificar

la no reutilización en términos de eficiencia. La norma legal parece partir de dos apriorismos que son más que discutibles y que no quedan debidamente acreditados: que la reutilización de aplicaciones responde siempre al principio de eficiencia, y que la no reutilización es, como regla general, contraria al mismo. En definitiva, que lo que hace el precepto es someter a las demás Administraciones públicas, sin fundamento, a una limitación en el ejercicio de sus competencias carente de respaldo constitucional, al tiempo que establece un control estatal, por más que se diga en la Sentencia de la que disiento que quienes controlarán el cumplimiento del deber de justificar la eficiencia de la medida serán los jueces y tribunales, puesto que éstos actuarán normalmente a instancia del Estado, cuando considere que no ha existido la debida justificación o que ésta es insuficiente. Y ese control –a mi juicio– no es constitucionalmente admisible en ningún caso. Por tanto, el artículo 157.3, párrafo tercero, debió ser declarado inconstitucional.

2. Otro precepto respecto del cual entiendo que se debería haber estimado el recurso de inconstitucionalidad es el artículo 49 h) 2, impugnado en relación con la disposición adicional octava, apartado 1, que limita la posibilidad de prórroga de los convenios a un máximo de cuatro años. En la Sentencia se justifica ese límite por corresponderse con el límite a los compromisos de gasto plurianuales, vinculado al ciclo político, que es tradicional en el Derecho presupuestario español, y que racionaliza el gasto público y facilita el control económico-financiero, pero sin impedir el ejercicio de las competencias de las Comunidades Autónomas, porque pueden establecer el plazo de duración inicial de los convenios que estimen conveniente.

No puedo estar de acuerdo con este razonamiento, pues, ante todo, no es coherente que se oponga el límite de los gastos plurianuales para fijar un plazo máximo de cuatro años de duración inicial a los convenios, pero se permita que, como excepción, las Comunidades Autónomas puedan establecer legal o reglamentariamente un plazo superior en cuanto a la duración inicial del convenio, sin que se contemple igual reserva para el supuesto de las prórrogas, respecto de las cuales no se alcanza a comprender qué peculiaridad concurre para que sean objeto de una norma más rígida en cuanto a su duración. Si partimos de la base de que los convenios son instrumentos voluntarios de colaboración (STC 245/2012, de 18 de diciembre, FJ 18), la lógica impone que se respete la autonomía de la voluntad de quienes, en ejercicio de sus facultades constitucional o legalmente reconocidas, han decidido libremente suscribir el convenio para la satisfacción de un fin público que redunde en beneficio de la comunidad, y se esté a lo que libremente decidan. Por otra parte, intentar reducir a ese plazo común la prórroga de todos los convenios supone constreñir en una regla única la más diversa variedad de convenios, con objetos muy dispares, y en muchos de los cuales puede no haber compromisos económicos, mientras que, en otros, pueden existir circunstancias sobrevenidas que exijan prórrogas más amplias para su correcta ejecución, o, incluso, tender hacia prórrogas sucesivas, sin más límite que la propia voluntad de quienes lo suscriben para asegurar la debida satisfacción del fin que persiga la formalización del convenio y, en definitiva, el interés general representado en el mismo. La sujeción a esos estrechos límites puede generar incluso disfunciones que perjudiquen esa finalidad al imponer como consecuencia la finalización obligatoria del convenio y la subsiguiente necesaria tramitación y suscripción de un nuevo convenio.

Por todo ello, considero que el artículo 49 h).2 no puede considerarse norma básica amparada en el artículo 149.1.18 CE, y, en consecuencia, se debería haber declarado su inconstitucionalidad y, por conexión, la de la disposición adicional octava, apartado 1.

3. Por último, he de referirme al artículo 83.2 c) de la Ley de régimen jurídico del sector público que considero radicalmente inconstitucional. El artículo 83 regula la inscripción en el denominado inventario de entidades del sector público estatal, autonómico y local, en el cual han de inscribirse los actos relativos a la creación, transformación, fusión o extinción de las citadas entidades. La inscripción la sujeta el apartado 2 a una serie de reglas, y, entre ellas, la contemplada en el párrafo c), que exige para la asignación del número de identificación fiscal definitivo y de la letra

identificativa que corresponda a la entidad, por parte de la Administración tributaria, «la aportación de la certificación de la inscripción de la entidad en el inventario de entidades del sector público estatal, autonómico y local». La Sentencia de la que discrepo ha argumentado para descartar la tacha de inconstitucionalidad que la inscripción registral está regulada como una potestad de mera comprobación de carácter estrictamente reglado y que, en consecuencia, la creación, transformación, fusión o extinción de entidades públicas sigue dependiendo de las opciones organizativas que desarrollen las Comunidades Autónomas y los entes locales, sin que pueda ser un instrumento que permita a la Administración general del Estado interferir en la autonomía organizativa de las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales. «Consecuentemente –concluye–, la exigencia de certificación de la inscripción para librar el NIF a una entidad instrumental no supone una tutela estatal de las opciones organizativas de las Comunidades Autónomas y los entes locales».

No es sin embargo esa, la función del número de identificación fiscal, que es un requisito imprescindible para que cualquiera de esas entidades pueda comenzar a desarrollar su actividad, ya que de su obtención depende la posibilidad de llevar a cabo la prestación, adquisición o contratación de bienes o servicios, la contratación de personal, la realización de pagos o cobros, y, especialmente, de operaciones tributarias. Si se hace depender la obtención de dicho número de identificación fiscal de la acreditación de la inscripción, quiere decir que, en la práctica, esa inscripción es constitutiva porque, hasta que no se produzca y se acredite, la entidad de que se trate no podrá obtener el citado número de identificación fiscal ni, consiguientemente, desarrollar la actividad para la que fue creada. Por tanto, esa inscripción en el inventario regulado en el artículo 83 de la Ley esconde, en realidad, un control jerárquico del Estado sobre las Comunidades Autónomas y las entidades locales, que no es respetuoso ni con la autonomía ni con las competencias que, en particular, corresponden a las Comunidades Autónomas. Por más que en la Sentencia aprobada por la mayoría se diga que la creación, transformación, fusión o extinción de entidades públicas sigue dependiendo de las opciones organizativas de las Comunidades Autónomas y las entidades locales, lo cierto es que se instrumenta un mecanismo de control estatal que no resulta constitucionalmente admisible ya que coloca a las instancias políticas autonómicas y locales en una situación de dependencia jerárquica respecto del Estado (STC 85/2016, de 28 de abril, FJ 5), de manera incompatible con el principio constitucional de autonomía (art. 137 CE) y con el listado taxativo de tipos de control de la actividad de las Comunidades Autónomas establecido en el artículo 153 CE, cercenando, en suma, sus competencias con la condición impuesta, con afección a sus potestades de autoorganización.

En consecuencia, el artículo 83.2 c) y, por conexión, la disposición adicional octava, apartado 2, deberían haber sido declarados inconstitucionales por resultar incompatibles con la autonomía y las competencias que el bloque de la constitucionalidad reconoce a las Comunidades Autónomas.

Y en este sentido emito mi Voto particular.

Madrid, a trece de diciembre de dos mil dieciocho.–María Luisa Balaguer Callejón.–  
Firmado y rubricado.