

---

# La aplicación de la Ley 26/2010, de 3 de agosto, a las Administraciones Públicas de Cataluña en el marco de un sistema institucional autonómico

Dolors Canals i Ametller

*Profesora titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Girona*

- 1. Introducción**
- 2. Antecedentes y causas de la Ley 26/2010, de 3 de agosto**
- 3. Títulos competenciales y principios estatutarios. El sistema institucional de la Generalidad**
  - 3.1. Títulos competenciales
  - 3.2. Sistema institucional de la Generalidad y ámbito de aplicación de la Ley
  - 3.3. Principio de autonomía local y principio de diferenciación en la Ley
- 4. La aplicación de la Ley 26/2010, de 3 de agosto, a las entidades locales: novedades a resaltar**
  - 4.1. Novedades legislativas a resaltar: órganos colegiados, medidas de simplificación administrativa, entidades colaboradoras de las Administraciones Públicas, y relaciones interadministrativas
  - 4.2. Remisiones de la Ley al desarrollo normativo local

## 1. Introducción<sup>1</sup>

La aprobación de la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y procedimiento de las Administraciones Públicas de Cataluña (en lo sucesivo LRPAPC)<sup>2</sup> está suscitando debates de enjundia, no solo por tratarse de una Ley que viene a sustituir –aunque solo en parte– a la consolidada Ley 13/1989, de 14 de diciembre,

---

1. Estas líneas traen causa de la participación de quien las firma en la mesa redonda sobre “La aplicación del proyecto de Ley de régimen jurídico y procedimiento a las Administraciones locales de Cataluña”, celebrada en el marco del curso de verano: “Gobierno Local: Cataluña, España, Europa. La Sentencia del Estatuto y el Gobierno Local”, de la Universidad Internacional Menéndez Pelayo, en la sede de Barcelona, el mes de julio de 2010, pocos días antes de la aprobación de la Ley 26/2010, de 3 de agosto.

2. DOGC núm. 5686, de 5.8.2010, con correcciones en DOGC núm. 5718, de 20.9.2010.

de organización, procedimiento y régimen jurídico de la Administración de la Generalidad,<sup>3</sup> sino también por su específico ámbito de aplicación. De acuerdo con el artículo 3, la LRPAPC es de aplicación a las Administraciones Públicas catalanas, y, por ende, a las entidades que integran la Administración local de Cataluña, en el marco del sistema institucional de la Generalidad que establece el artículo 2 del Estatuto de Autonomía de 2006 (EAC en adelante).<sup>4</sup>

Con todo, conviene remarcar en esta introducción que la LRPAPC no es aplicable por completo a todas las Administraciones Públicas de Cataluña. En concreto, el Título IV regula el procedimiento de elaboración de disposiciones reglamentarias en el ámbito exclusivo de la Administración de la Generalidad,<sup>5</sup> y otros preceptos y apartados tienen únicamente por destinataria la Administración autonómica catalana.<sup>6</sup>

Veamos a continuación, en primer lugar, cuáles son los antecedentes y cuáles las causas de la aprobación de este nuevo texto legislativo que afecta a un conjunto amplio de entidades públicas; en segundo lugar, cuáles los títulos competenciales que lo amparan y los principios estatutarios que lo rigen, así como su encaje en el singular sistema institucional que diseña el EAC, para centrarnos, en tercero y último lugar, en aquellos aspectos más novedosos que la LRPAPC introduce en el régimen jurídico y de actuación de las Administraciones catalanas. En este apartado final, se sintetizan las referencias expresas de la Ley a su desarrollo por normativa local.

## 2. Antecedentes y causas de la Ley 26/2010, de 3 de agosto

En los últimos años se había puesto de manifiesto en diversas ocasiones y foros la necesidad de disponer en Cataluña de nueva legislación en materia de procedimiento y régimen jurídico de la Administración de la Generalidad. Como ejemplo,

---

3. Véase la Disposición derogatoria primera (“Derogación parcial de la Ley 13/1989”) de la LRPAPC, que enumera los preceptos que deroga.

4. Ley orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

5. De acuerdo con el artículo 59 de la LRPAPC:

“1. El procedimiento regulado por el presente título se aplica a las disposiciones reglamentarias que se elaboran en el ámbito competencial de la Administración de la Generalidad.

“2. El procedimiento regulado por el presente título es de aplicación supletoria a las disposiciones reglamentarias que tienen establecido, por norma con rango de ley, un procedimiento de elaboración específico.”

6. Así, entre otros, los artículos 23.2, 80.2 y 3, 83, 104.2, y la Disposición adicional octava.

se cita en la Memoria General del anteproyecto de la LRPAPC<sup>7</sup> el Informe “*Bon Govern i transparència administrativa*” (“Buen Gobierno y transparencia administrativa”), elaborado en el año 2005 por el grupo de trabajo creado a estos efectos por el Acuerdo de Gobierno de 21 de diciembre de 2004. Se recomendaba ya en aquel momento modificar la Ley 13/1989, de 14 de diciembre, así como los instrumentos de procedimiento administrativo, y, en particular, elaborar una nueva Ley de procedimiento aplicable a la Administración catalana. La mencionada Memoria General recoge también el parecer de la Comisión Jurídica Asesora, en cuya Memoria de Actividades del año 2008 se hace hincapié también en la necesidad de reformar el procedimiento de elaboración de disposiciones reglamentarias.<sup>8</sup>

Por otra parte, con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley 13/1989, de 14 de diciembre, se aprobaron importantes reformas con carácter de legislación básica en la materia –entre ellas, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común, con sus modificaciones sucesivas, y la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos–, las cuales, junto con la nueva realidad jurídica creada en Cataluña por la reforma del EAC en el año 2006, forzaban la modificación de la legislación catalana de 1989.

Ante esta situación, en la agenda legislativa del Gobierno de la Generalidad del segundo periodo de la legislatura pasada se contaban distintos anteproyectos de Ley con reformas de gran calado de la esfera pública catalana, entre ellos, el de la LRPAPC y el de la Ley 29/2010, de 3 de agosto, de uso de los medios electrónicos en el sector público de Cataluña.

Sin embargo, otras iniciativas legislativas o anteproyectos de Ley, como las reformas proyectadas sobre la organización de la Administración de la Generalidad –esto es, de la Ley 13/1989, de 14 de diciembre, en la parte no derogada por la LRPAPC– y sobre los Gobiernos locales,<sup>9</sup> no llegaron finalmente a tramitarse. Una de las consecuencias, sin duda negativas, de estas reformas fallidas es, en lo que

---

7. Documento que forma parte del expediente de tramitación del anteproyecto de Ley, de acuerdo con el artículo 36.3 de la Ley 13/2008, de 5 de noviembre, de la Presidencia de la Generalidad y del Gobierno, precepto y apartado que son objeto de modificación, asimismo, por la Ley 26/2010, de 3 de agosto (Disposición final tercera).

8. Véase, entre otros, el Dictamen de la Comisión Jurídica Asesora 233/2007.

9. Véase el “*Document de bases per a l’elaboració d’un avantprojecte de Llei de governs locals de Catalunya*” (“Documento de bases para la elaboración de un anteproyecto de Ley de Gobiernos locales de Cataluña”), *Estudis de Dret Local*, Universitat Rovira i Virgili, Tarragona, diciembre, 2007.

a la organización de la Administración de la Generalidad se refiere, la falta de desarrollo completo hasta el momento del artículo 71 del EAC, relativo a las "Disposiciones generales y principios de organización y funcionamiento"<sup>10</sup> de la Generalidad.

Desde las primeras tentativas y trabajos preparatorios para elaborar un proyecto de Ley de régimen jurídico en Cataluña –los primeros borradores se redactan ya en 2007–, toma fuerza la idea de que el proyecto legislativo debería abarcar la Administración de la Generalidad de Cataluña, y también –y mucho más a raíz de la aprobación del nuevo Estatuto de Autonomía– las Administraciones locales, o, mejor dicho, las entidades que integran la Administración local de Cataluña.

Esa fue, finalmente, la opción normativa seguida por el Gobierno de la Generalidad en el momento de tramitar el proyecto de Ley para su aprobación por el Parlamento de Cataluña. Por ello, el ámbito de aplicación de la LRPAPC no solo se refiere a la Administración Pública de la Generalidad, sino también a las entidades locales catalanas enumeradas en el artículo 2.3 del EAC.

---

10. De acuerdo con el cual:

"1. La Administración de la Generalitat es la organización que ejerce las funciones ejecutivas atribuidas por el presente Estatuto a la Generalitat. Tiene la condición de Administración ordinaria de acuerdo con lo que establecen el presente Estatuto y las leyes, sin perjuicio de las competencias que corresponden a la Administración local.

"2. La Administración de la Generalitat sirve con objetividad los intereses generales y actúa con sumisión plena a las leyes y al Derecho.

"3. La Administración de la Generalitat actúa de acuerdo con los principios de coordinación y transversalidad, con el fin de garantizar la integración de las políticas públicas.

"4. La Administración de la Generalitat, de acuerdo con el principio de transparencia, debe hacer pública la información necesaria para que los ciudadanos puedan evaluar su gestión.

"5. La Administración de la Generalitat ejerce sus funciones en el territorio de acuerdo con los principios de desconcentración y descentralización.

"6. Las leyes deben regular la organización de la Administración de la Generalitat y deben determinar en todo caso:

"a) Las modalidades de descentralización funcional y las distintas formas de personificación pública y privada que puede adoptar la Administración de la Generalitat.

"b) Las formas de organización y de gestión de los servicios públicos.

"c) La actuación de la Administración de la Generalitat bajo el régimen de Derecho privado, así como la participación del sector privado en la ejecución de las políticas públicas y la prestación de los servicios públicos.

"7. Debe regularse por ley el estatuto jurídico del personal al servicio de la Administración de la Generalitat, incluyendo, en todo caso, el régimen de incompatibilidades, la garantía de formación y actualización de los conocimientos y la praxis necesaria para el ejercicio de las funciones públicas."

Establece el artículo 3 –relativo al “Ámbito de aplicación”– de la Ley 26/2010, de 3 de agosto, que:

“La presente Ley es de aplicación a las siguientes Administraciones Públicas de Cataluña:

“a) La Administración de la Generalidad.

“b) Las entidades que integran la Administración local.

“c) La Administración propia de Arán.

“d) Los organismos autónomos y entidades públicas dependientes o vinculados a cualquiera de las Administraciones Públicas catalanas cuando ejercen potestades administrativas.

“e) Los consorcios en los que participan de forma mayoritaria las Administraciones, organismos y entidades públicas incluidos en el presente artículo, así como las entidades públicas que dependen o están vinculadas a los consorcios, cuando ejercen potestades administrativas.

“f) Las entidades creadas por Ley del Parlamento no dependientes ni vinculadas a la Administración de la Generalidad cuando ejercen potestades administrativas.”

Merece ser resaltado que el precepto se refiere –como no podía ser de otra manera– a la aplicación de la Ley a las “Administraciones Públicas de Cataluña”, con lo que se anticipa que el texto legislativo no incide en el régimen jurídico de los Gobiernos locales como tales. De ahí, además, la elaboración en su momento de un anteproyecto de Ley de los Gobiernos locales de Cataluña.

Entre las causas que se suman a las anteriores justificaciones y antecedentes de la aprobación de la LRPAPC, pueden citarse las que se alegan en la mencionada Memoria General, y asimismo, en la Memoria complementaria del anteproyecto de Ley.

Así, causas incontestables que justifican la oportunidad de la iniciativa legislativa son la urgencia de la transposición de los principios generales de la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento y del Consejo, de 12 de diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior (Directiva de Servicios, en adelante); la necesidad de regular medidas de simplificación administrativa, orientadas principalmente a la eliminación de obstáculos jurídicos a la prestación de actividades económicas, pero también a la reducción de cargas administrativas, tanto para los ciudadanos como para las empresas, ya sea la normativa autonómica ya sea municipal; y, también, la clara y firme voluntad de introducir, en el ámbito con-

creto de la Administración de la Generalidad, el instrumento de la evaluación del impacto normativo en el procedimiento de elaboración de disposiciones reglamentarias, como medida de buen gobierno extendida en gran parte de los países de nuestro entorno.<sup>11</sup>

Cabría añadir, además, la apuesta de la LRPAPC por establecer, con carácter general, el régimen jurídico aplicable a las facultades de las Administraciones Públicas de Cataluña en el marco de las relaciones que entablan con las denominadas “entidades colaboradoras”, en aras a una mayor seguridad jurídica para los ciudadanos afectados por las actuaciones de tales entidades en el ejercicio de funciones de carácter y titularidad públicas. La LRPAPC regula en un capítulo específico las “entidades colaboradoras de la Administración”, en concreto, las relaciones que mantienen con la Administración Pública titular de las funciones de control e inspección que ejercen, sus obligaciones concretas y el régimen sancionador tipificado en el Título VII (“Potestades de inspección y control”) de la Ley.

Por último, en la LRJPAC es una constante –y en este sentido se reitera en las Memorias que constan en el correspondiente expediente normativo–<sup>12</sup> la voluntad de establecer un régimen jurídico y de actuación común de las Administraciones Públicas de Cataluña, con independencia del medio –electrónico o no– que utilicen para relacionarse con los ciudadanos y entre sí.

---

11. Pueden consultarse algunos antecedentes en CANALS AMETLLER, D., “Mejora normativa y reducción de cargas administrativas”, en *Informe Comunidades Autónomas 2009*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2010, p. 43 a 67.

12. Puede consultarse el expediente del anteproyecto legislativo en la Biblioteca del Parlamento de Cataluña.

### 3. Títulos competenciales y principios estatutarios. El sistema institucional de la Generalidad

#### 3.1. Títulos competenciales

La Ley 26/2010, de 3 de agosto, se dicta al amparo de los artículos 159.1 y 2, y 160.1 del Estatuto de Autonomía de 2006,<sup>13</sup> preceptos no declarados inconstitucionales por la Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de junio,<sup>14</sup> pese al impacto de sus pronunciamientos en la interpretación de las competencias exclusivas de la Generalidad en materia de régimen local que reconoce el EAC.

El artículo 159 EAC –relativo a “Régimen jurídico, procedimiento, contratación, expropiación y responsabilidad en las Administraciones Públicas catalanas”– reconoce, en su primer apartado, la competencia de la Generalidad de Cataluña para dictar, en materia de régimen jurídico y procedimiento de las Administraciones Públicas catalanas, la competencia exclusiva en lo no afectado por el artículo 149.1.18 de la Constitución. Esta competencia incluye:

“a) Los medios necesarios para ejercer las funciones administrativas, incluyendo el régimen de los bienes de dominio público y patrimoniales.

---

13. Disposición final cuarta (“Título competencial”). Más en concreto, el preámbulo de la Ley afirma lo siguiente:

“El artículo 159.1 del Estatuto de Autonomía otorga a la Generalidad, en materia de régimen jurídico y procedimiento administrativo, la competencia para la regulación de las normas de procedimiento administrativo que se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de Cataluña o de las especialidades de la organización de la Generalidad.

“Asimismo, de acuerdo con el artículo 160.1 del Estatuto de Autonomía, corresponde a la Generalidad la competencia exclusiva en materia de régimen local, que, respetando el principio de autonomía local, incluye el régimen de las relaciones entre las instituciones de la Generalidad y los entes locales, así como las técnicas de organización y de relación para la cooperación y la colaboración entre los entes locales y entre estos y la Administración de la Generalidad, incluyendo las distintas formas asociativas, mancomunadas, convencionales y consorciales.

“(…)

“Las previsiones estatutarias y el desarrollo de la legislación básica, de conformidad con el artículo 159.2 del Estatuto de Autonomía, hacen indispensable en Cataluña el establecimiento de un marco legal de la actuación de las Administraciones Públicas catalanas que tenga, nuevamente, carácter innovador y que, a la vez, dé respuesta a las expectativas de la ciudadanía en sus relaciones con cualquier Administración catalana y con independencia del modelo de relación.”

14. Véanse los comentarios sobre “Régimen local” del monográfico especial sobre la STC 31/2010, de 28 de junio, de la *Revista Catalana de Derecho Público*, 2010.

“b) Las potestades de control, inspección y sanción en todos los ámbitos materiales de competencia de la Generalitat.

“c) Las normas de procedimiento administrativo que se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de Cataluña o las especialidades de la organización de la Generalitat.”

Establece el apartado 2 del artículo 159 EAC que:

“Corresponde a la Generalitat la competencia compartida en todo lo relativo al régimen jurídico y el procedimiento de las Administraciones Públicas catalanas en lo no previsto por el apartado 1.”

En relación con la competencia reconocida en la letra c) del artículo 159.1 es necesario señalar que la Ley 26/2010, de 3 de agosto, no la agota plenamente, dado que esta es una competencia cuyo desarrollo no se completa con el establecimiento de una regulación general o común como la del nuevo texto legislativo. Y ello porque las particularidades del Derecho sustantivo de Cataluña, que legitiman esta competencia autonómica, han de plasmarse también, de manera especial, en los procedimientos administrativos regulados por la legislación sectorial en las materias de competencia de la Generalidad.

Por su parte, el artículo 160 –sobre “Régimen local”–, apartado 1, del EAC, y más en concreto la letra a), dispone lo que sigue:

“1. Corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de régimen local que, respetando el principio de autonomía local, incluye:

“a) Las relaciones entre instituciones de la Generalitat y los entes locales, así como las técnicas de organización y de relación para la cooperación y la colaboración entre los entes locales y entre estos y la Administración de la Generalitat, incluyendo las distintas formas asociativas, mancomunadas, convencionales y consorciales.”

Este apartado del artículo 160 del EAC sustenta el régimen jurídico de las relaciones interadministrativas establecido en el Título IX de la LRPAPC. Así, de acuerdo con el artículo 107.1 LRPAPC –relativo a los “Principios que rigen las relaciones interadministrativas”–, “Las relaciones de las Administraciones Públicas incluidas en el ámbito de aplicación de la presente Ley se rigen por lo dispuesto por el Estatuto de Autonomía, la legislación específica aplicable a cada una de ellas y la presente Ley”.



De estos preceptos estatutarios y títulos competenciales se deduce claramente, pues, que la Ley 26/2010, de 3 de agosto, es una Ley de aplicación común a las Administraciones Públicas de Cataluña, que no afecta en modo alguno a los Gobiernos locales, y que solo se aplica a las entidades que integran la Administración local de Cataluña.<sup>15</sup> La única parte de la LRPAPC dirigida a los Gobiernos locales en términos de responsabilidades, es la Disposición final segunda, relativa a la “Adaptación de las Administraciones Públicas de Cataluña para la incorporación de medios electrónicos y para el ejercicio de los derechos de los ciudadanos”, y a la que se hará referencia en un apartado posterior.

### **3.2. Sistema institucional de la Generalidad y ámbito de aplicación de la Ley**

En consecuencia, el ámbito de aplicación de la Ley 26/2010, de 3 de agosto, alcanza a las Administraciones locales de Cataluña, en tanto que parte del sistema institucional de la Generalidad que configura el Estatuto de Autonomía de 2006 en su artículo 2.

La Ley, con base en el artículo 2 del EAC, establece el régimen jurídico aplicable a las Administraciones Públicas que conforman ese sistema –Administración de la Generalidad y entidades que integran la Administración local de Cataluña–; regula el procedimiento a seguir en su actuación y sus relaciones con los ciudadanos, sean estas o no por medios electrónicos; y determina, en especial, el marco jurídico de las relaciones que pueden mantener tales Administraciones entre sí, a través de distintos mecanismos y fórmulas; esto es, el régimen aplicable a las relaciones de las entidades locales con la Administración de la Generalidad.

En concreto, se afirma en el preámbulo de la LRPAPC que:

“En virtud del artículo 2 del Estatuto de Autonomía, que configura el sistema institucional de la Generalidad, del que forman parte también las Administraciones locales de Cataluña, la presente Ley es de aplicación a todas las Administraciones Públicas catalanas, a pesar de que prevé especificidades concretas para la Administración de la Generalidad y respeta el principio de diferenciación, establecido

---

15. De acuerdo con la Disposición adicional segunda –sobre “Órganos colegiados de gobierno”–:

“Las disposiciones del capítulo II del título II de la presente Ley no son de aplicación al Gobierno de la Generalidad ni al Pleno ni, en su caso, a la Comisión de Gobierno de las entidades que integran la Administración local.”

por el artículo 84.3 del Estatuto de Autonomía, en la distribución de responsabilidades de las Administraciones locales en materia de adaptación de los procedimientos al uso de los medios electrónicos en sus relaciones con los ciudadanos.”

Dado que el sistema institucional reconocido por el EAC es base esencial sobre la que se asienta la Ley 26/2010, de 3 de agosto, este sistema merece algunas consideraciones en un apartado aparte, antes de adentrarnos en aspectos concretos de la regulación establecida por la Ley.

El artículo 2 EAC –relativo a “La Generalitat”–, en sus tres primeros apartados, marca el núcleo duro del régimen local que establece el Estatuto de Autonomía en los artículos 83.1, 84.2 y 3, 86.5, 90 y 91, en concordancia con los artículos 151 y 160, antes mencionados; núcleo duro debilitado, sin embargo, por la STC 31/2010, de 28 de junio, principalmente por la interpretación restrictiva del artículo 110 EAC –relativo a las competencias exclusivas de la Generalidad– y por el reforzamiento de la idea de bifrontalidad del Gobierno local hacia el Estado y la Generalidad.

El apartado primero del artículo 2 EAC dispone que “La Generalitat es el sistema institucional en que se organiza políticamente el autogobierno de Cataluña”. Así, el autogobierno de Cataluña se organiza políticamente en un sistema institucional, la Generalidad, que como tal “está integrada por el Parlamento, la Presidencia de la Generalitat, el Gobierno y las demás instituciones que establece el Capítulo V, del Título II” (artículo 2.2 EAC). Son estas las instituciones autónomas propias o instituciones de autogobierno de Cataluña, de acuerdo con el contenido mínimo estatutario que establece el artículo 147.2 de la Constitución.

Es, sin embargo, el apartado tercero del artículo 2 EAC el que se refiere en concreto a la organización territorial de Cataluña y articula la llamada “interiorización” del régimen local por parte del Estatuto de Autonomía:<sup>16</sup>

“3. Los municipios, las veguerías, las comarcas y los demás entes locales que las leyes determinen, también integran el sistema institucional de la Generalitat, como entes en los que esta se organiza territorialmente, sin perjuicio de su autonomía.”

En primer lugar, cabe remarcar que el artículo 2.3 en modo alguno está afirmando que los entes locales que enumera sean instituciones propias o de auto-

---

16. Sobre ello, véanse las distintas posiciones de FONT I LLOVET, T., VELASCO CABALLERO, F. y ORTEGA ÁLVAREZ, L., en *El régimen local en la reforma de los estatutos de autonomía*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006.

gobierno de la Generalidad. Y ello porque, por una parte, el apartado 2 del precepto establece cuáles son sus instituciones autónomas propias; y, por otra, porque el artículo viene a detallar la organización territorial de Cataluña, que se estructura en distintos entes locales: municipios, veguerías, comarcas “y los demás entes locales que las leyes determinen”.

Y es justamente en su condición de entes dotados de autonomía propia que los entes locales se integran en la Generalidad, entendida como sistema institucional, es decir, como conjunto de instituciones –autónomas unas y locales otras– que de manera racionalmente ordenada –mediante un entramado de relaciones– contribuyen a una finalidad o consecución de intereses comunes, sin que se vulnere ni la autonomía local ni la autonomía de las instituciones de autogobierno que se integran en el sistema.

En otros términos, el Estatuto de Autonomía de Cataluña, respetando la autonomía de las entidades locales, incorpora una configuración sistémica de instituciones, entre ellas, las locales. La norma estatutaria diseña y regula un sistema institucional, como marco de relaciones básicamente, integrado por las instituciones y Administraciones Públicas catalanas en las que se organiza territorialmente, sin perjuicio de su autonomía (local y autónoma). Así, en el sistema institucional “Generalidad” se incluyen dos tipos de instituciones: las autónomas o propias de autogobierno y las locales, sin que ninguna de ellas pierda su autonomía por integrarse en un mismo sistema institucional, un sistema que incluso podría decirse que incluye dos subsistemas: un sistema autónómico en el que se integra otro subsistema, el local, como en cierto sentido se integra el sistema autónómico o de comunidades autónomas en el sistema “Estado”.

Esta integración de los entes locales en el sistema institucional autónómico no conlleva una apropiación de los entes locales por parte de la Comunidad Autónoma catalana. Por una parte, “integración” no significa “apropiación”, con lo que la esfera de actuación constitucionalmente garantizada a los entes locales no se ve afectada por su integración en el sistema institucional autónómico. Por otra parte, el apartado tercero del artículo 2 afirma que los entes locales se integran en el sistema institucional de la Generalidad “como entes en los que esta se organiza territorialmente, sin perjuicio de su autonomía”. Existe, pues, un reconocimiento expreso del carácter territorial de los entes locales, a la vez que de su autonomía y, con ello, de su Gobierno y Administraciones propias.

Por lo demás, el Estatuto de Autonomía incluye en el Título II, relativo a “De las instituciones”, los preceptos relativos al “Gobierno local”, en su Capítulo VI,

que estructura como un Capítulo con sustantividad propia e independiente del Capítulo relativo a las instituciones de autogobierno de Cataluña, lo que configura justamente el sistema local como un sistema autónomo que se integra en el sistema institucional de la Generalidad.

A ello responde la creación del Consejo de Gobiernos Locales, que se define, justamente, como “órgano de representación de municipios y veguerías en las instituciones de la Generalitat”. Solo cabe significar, por ejemplo, que el Consejo de Gobierno Locales “debe ser oído en la tramitación parlamentaria de las iniciativas legislativas que afectan de forma específica a las Administraciones locales y la tramitación de planes y normas reglamentarias de carácter idéntico” (artículo 85 EAC). Esta previsión estatutaria pone de relieve de nuevo que no se produce ninguna apropiación o absorción de los entes locales por parte de la Generalidad. Es el Consejo un órgano de representación en el que intervienen todos los entes locales dotados de autonomía, de manera individual, en defensa de sus respectivos intereses.<sup>17</sup>

A partir de este modelo sistémico de gobierno local, y de su integración en el sistema institucional que constituye la Generalidad de Cataluña, debe interpretarse la competencia exclusiva que en materia de régimen local el Estatuto de Autonomía reconoce a favor de la Comunidad Autónoma en el artículo 160, así como en materia de “Organización territorial” en el artículo 151.

La regulación sustancial del sistema institucional –ese sistema en red o plataforma de relaciones entre distintos entes o instituciones que conforman un mismo sistema, o, si se quiere, que se relacionan dentro del marco de un mismo territorio y de un mismo entramado institucional– se contempla por el Estatuto de Autonomía como materia de competencia exclusiva de la Generalidad, aunque subordinada al respeto y garantía de la autonomía local (artículo 160.1 EAC).

El marco en el que se materializan y desarrollan las relaciones diversas entre la Generalidad y las entidades locales, en las que aquella se organiza territorialmente, es lo que el Estatuto define como “sistema institucional”. Por ello, el EAC, salvando el respeto a la autonomía local, reconoce la competencia exclusiva de la Generalidad en materia de régimen local y, más en concreto, en lo que a las re-

---

17. Véase la Ley 12/2010, de 19 de mayo, del Consejo de Gobiernos Locales, y VILALTA REIXACH, M., “La participación de las entidades locales en el ámbito autonómico: el proyecto de Ley sobre el Consejo de Gobiernos Locales de Cataluña”, en *Anuario del Gobierno Local 2009*, (dir. T. FONT I LLOVET y A. GALÁN GALÁN), Instituto de Derecho Público y Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona/Madrid, 2009, p. 137 a 160.

laciones entre las instituciones autónomas y las entidades locales se refiere, así como en lo tocante a las técnicas a través de las cuales se van a instrumentar tales relaciones interadministrativas, unas técnicas o formas asociativas a las que se refiere expresamente el Estatuto de Autonomía y que no son otras que aquellas que la legislación básica de régimen local contempla; entre otras, las mancomunidades, los convenios y los consorcios.

No existe por tanto, en este aspecto, vulneración ni de la garantía institucional de la autonomía local ni de la legislación básica del Estado en materia de régimen local. Por lo demás, este sistema de relaciones preferentes entre instituciones de la Generalidad y entes locales en modo alguno supone un impedimento para la articulación de relaciones interadministrativas entre las instituciones del Estado y los entes locales.

Esta es la base sobre la que se asienta la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de aplicación a todas las Administraciones Públicas de Cataluña y a las relaciones interadministrativas que se establezcan entre ellas; esto es, entre la Administración de la Generalidad y las entidades que integran la Administración local catalana.

### **3.3. Principio de autonomía local y principio de diferenciación en la Ley**

Dos son los principios estatutarios que han informado, además, la elaboración de la LRPAPC, si bien el texto legislativo no contiene una mención expresa a los mismos en su articulado.

El primero –como se ha anticipado– es el principio constitucional de autonomía local que el EAC recoge en el apartado 6 del artículo 159, en los siguientes términos:

“6. Las competencias de la Generalitat relacionadas en los apartados 1, 3, 4 y 5 deben ejercerse respetando el principio de autonomía local.”

La falta de mención expresa a este principio no implica, sin embargo, vulneración alguna del Estatuto de Autonomía, según afirma el Dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias 17/2010, de 15 de julio, sobre el proyecto de Ley de régimen jurídico y de procedimiento de las Administraciones Públicas de Cataluña.<sup>18</sup>

---

18. Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña, núm. 738, de 11 de junio de 2010. El Dictamen se pronuncia respecto de los siguientes artículos del proyecto legislativo, cuestionados por los soli-

Se señala en el Dictamen, siguiendo la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 23, reiterada con posterioridad, entre otras, en la STC 341/2005, de 21 de diciembre, FJ 9), la conveniencia de no reproducir en normas inferiores las previsiones de la legislación jerárquicamente superior según el sistema de fuentes del Derecho, por lo que considera totalmente innecesaria la reproducción del principio de autonomía local y prescindible para imponer su aplicación, según prescriben los artículos 159.1 y 71.1 EAC.

Se trata en realidad del reconocimiento estatutario del principio constitucional de autonomía local, que constituye, en todo caso, límite incuestionable al ejercicio de las competencias autonómicas.

En segundo lugar, el artículo 84, apartado 3, del EAC, ha sido también tenido en cuenta en la elaboración de la LRPAPC. Dicho precepto, relativo a las "Competencias locales", prevé el llamado "principio de diferenciación", de acuerdo con el cual:

"3. La distribución de las responsabilidades administrativas en las materias a que se refiere el apartado 2 entre las distintas Administraciones locales debe tener en cuenta su capacidad de gestión y se rige por la leyes aprobadas por el Parlamento, por el principio de subsidiariedad, de acuerdo con lo establecido por la Carta Europea de la Autonomía Local, por el principio de diferenciación, de acuerdo con las características que presenta la realidad municipal, y por el principio de suficiencia financiera."

El principio de diferenciación que ha de imperar en la distribución de responsabilidades administrativas a los entes locales (artículo 84.3) se define así en el artículo 88 EAC:

"Las leyes que afecten el régimen jurídico, orgánico, funcional, competencial y financiero de los municipios deben tener en cuenta necesariamente las diferentes características demográficas, geográficas, funcionales, organizativas, de dimensión y de capacidad de gestión que tienen."

Con todo, este se presenta como principio estatutario de muy difícil plasmación en los textos normativos, no solo por las particularidades de la realidad local de Cataluña, sino principalmente por las características que han de ser consideradas

---

citantes: artículo 3, letras b, d, e y f; artículo 6; 31; 38.1; 52.5; 60; 61; 67.2; 68; 93.3; 101.1 y 112.h.

en cada caso, que dificultan su concreción en normas de carácter general como la Ley 26/2010, de 3 de agosto.

La LRPAPC se rige, en concreto, por este principio en la distribución de responsabilidades administrativas que establece en la Disposición final segunda, relativa a la “Adaptación de las Administraciones Públicas de Cataluña para la incorporación de medios electrónicos y para el ejercicio de los derechos de los ciudadanos”:

“1. Desde la fecha de entrada en vigor de la presente Ley, los derechos que en ella son reconocidos a los ciudadanos, en sus relaciones con las Administraciones Públicas catalanas mediante el uso de medios electrónicos, pueden ser ejercidos, con relación a los procedimientos y actuaciones de su competencia, adaptados al que la presente Ley dispone, sin perjuicio de lo establecido por la presente disposición.

“2. En el ámbito de la Administración de la Generalidad y de los organismos y entidades públicas dependientes o vinculados a ella, los derechos que reconoce la presente Ley pueden ser ejercidos con relación a la totalidad de los procedimientos y actuaciones de su competencia a partir del 1 de enero de 2012, de acuerdo con las disponibilidades presupuestarias de cada departamento, organismo y entidad pública. A tal fin, en el plazo de tres meses desde la entrada en vigor de la Ley, el Gobierno debe establecer y hacer público un calendario de adaptación gradual de todos los procedimientos y actuaciones que lo requieran.

“3. En el ámbito de la Administración local de Cataluña, los derechos que reconoce la presente Ley pueden ser ejercidos con relación a la totalidad de los procedimientos y actuaciones de su competencia, de acuerdo con las disponibilidades presupuestarias de cada entidad local. A dichos efectos, los respectivos órganos de gobierno deben programar la adaptación gradual de los procedimientos y las actuaciones que se requieran.

“4. Los organismos supramunicipales pueden prestar los servicios necesarios para garantizar la efectividad de los derechos en el ámbito de los municipios que no dispongan de los medios técnicos y organizativos necesarios para su prestación. A estos mismos efectos, las entidades de la Administración local de Cataluña también pueden establecer convenios de colaboración con los departamentos de la Administración de la Generalidad.”

Por consiguiente, la LRPAPC determina una gradación en las responsabilidades de las Administraciones Públicas catalanas en el cumplimiento de las obligaciones

que la Ley 11/2007, de 22 de junio, establece en garantía de los derechos de los ciudadanos que reconoce. Para la Administración de la Generalidad prevé un plazo máximo de adaptación de procedimientos y actuaciones a los medios electrónicos, que finaliza el primero de enero de 2012. No así para las entidades que integran la Administración local de Cataluña, las cuales se sujetan a dichas obligaciones atendiendo exclusivamente a sus disponibilidades presupuestarias, con lo que las responsabilidades que se les imputan se adecuan al principio de diferenciación, dado que uno de los elementos o características que concreta el artículo 88 EAC es, justamente, las diferencias financieras y de capacidad de gestión (artículo 84.3 EAC).

#### **4. La aplicación de la Ley 26/2010, de 3 de agosto, a las entidades locales: novedades a resaltar**

Una vez tratados los títulos competenciales, el particular sistema institucional autonómico, e, incluso, los principios estatutarios que rigen la Ley 26/2010, de 3 de agosto, procede remarcar a continuación las principales novedades del contenido normativo que establece, y que, como a cualquier otra Administración Pública catalana, son aplicables a las entidades locales.

##### **4.1. Novedades legislativas a resaltar: órganos colegiados, medidas de simplificación administrativa, entidades colaboradoras de las Administraciones Públicas, y relaciones interadministrativas**

La LRPAPC es extensa, compleja a primera vista en algunos de sus contenidos, pero novedosa y atrevida en la regulación de otros, algunos de los cuales se resumen en este apartado, atendiendo a la importancia que tienen para las Administraciones locales de Cataluña.

En primer lugar, en relación con el régimen jurídico de los órganos colegiados (artículos 13 a 20), la LRPAPC contiene una más concreta y estructurada regulación de estos órganos, en la que cabe resaltar dos aspectos: por una parte, la aplicación preferente de las disposiciones de los artículos 14.2, 17.4 y 5, 18.4 y 19.3; y por otra, la regulación del funcionamiento por medios electrónicos, y a través de cualquier soporte, de este tipo de órganos administrativos.<sup>19</sup> Dispone, en concreto, el artículo 13 –“Régimen jurídico”– que:

---

19. Véase, por todos, CERRILLO I MARTÍNEZ, A., *Órganos colegiados electrónicos: el uso de las TIC en el funcionamiento de órganos colegiados de la Administración*, Navarra, Thomson-Aranzadi, 2006.



“1. Los órganos colegiados, cualquiera que sea la naturaleza de sus funciones, se rigen en cuanto a su composición, funciones y funcionamiento por las normas específicas o los convenios que los crean o regulan, y les son de aplicación preferente las disposiciones de los artículos 14.2, 17.4 y 5, 18.4 y 19.3. En defecto de regulación propia, se rigen por las demás normas contenidas en el presente capítulo.<sup>20</sup>

“2. El funcionamiento de los órganos colegiados y las comunicaciones y documentación correspondientes pueden tener lugar de forma presencial, a distancia o mixta, y a través de cualquier soporte, de conformidad con lo establecido por la presente Ley.”

En segundo lugar, la LRPAPC impone a las Administraciones Públicas catalanas cumplir con el principio de buena administración y, con ello, las obliga a incentivar la participación de los ciudadanos, en aras a una mayor transparencia de las instancias públicas. Así, el artículo 22.2 LRPAPC regula la obligación de las Administraciones Públicas de “fomentar la participación ciudadana en las actuaciones administrativas de su competencia, a fin de recoger las propuestas, sugerencias e iniciativas de la ciudadanía, mediante un proceso previo de información y debate”. Serán, pues, las entidades locales las competentes para decidir cómo vehicular esta participación en su ámbito material de competencias.

Esta obligación administrativa se enmarca en el conjunto de derechos y deberes que la LRPAPC reconoce y establece, respectivamente, en los artículos 21 a 28 y 30. Por su relevancia en materia de responsabilidad patrimonial, hay que prestar atención especial al artículo 30, según el cual:

“Los ciudadanos, en sus relaciones con las Administraciones Públicas de Cataluña y en el uso de los servicios públicos, deben actuar con la diligencia, responsabilidad y respeto debidos a las personas, instituciones y bienes públicos.”

Y ello porque, de acuerdo con los principios generales del régimen de responsabilidad patrimonial que la Ley 26/2010, de 3 de agosto, establece, “el daño alegado por los ciudadanos no puede ser consecuencia del incumplimiento de los deberes establecidos por el artículo 30 y demás normativa vigente” (artículo 81.3 LRPAPC).

---

20. Se argumenta en la Memoria complementaria que consta en el expediente normativo de tramitación del anteproyecto de LRPAPC que estos apartados contienen regulación declarada básica por la STC 50/1990 (p. 6).

En tercer lugar, el nuevo texto legislativo introduce también una serie de principios que rigen la actuación de cualquier Administración Pública, entre los cuales cabe significar el principio de intervención mínima (artículo 33). De acuerdo con este principio, las Administraciones Públicas, cuando en ejercicio de las competencias respectivas establezcan –normativamente, debe interpretarse, aunque la LRPAPC no lo diga de manera expresa– “medidas que limiten el ejercicio de derechos individuales o colectivos, o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, deben escoger la medida menos restrictiva, motivar la necesidad de la medida para la protección del interés general y justificar su adecuación para conseguir las finalidades que se persiguen, sin que en ningún caso se produzcan diferencias de trato discriminatorias.”

Este principio tiene su origen en las disposiciones de la Directiva de Servicios, como asimismo se debe a esta Directiva comunitaria la regulación contenida en los artículos 34 a 40 de la LRPAPC,<sup>21</sup> los cuales establecen el régimen jurídico de las denominadas “medidas de simplificación administrativa”, aplicables a la normativa sectorial que contenga regulación de procedimientos o trámites administrativos, ya sean de competencia autonómica o de competencia municipal.

En concreto, el artículo 34.1 –relativo a la “Simplificación administrativa”–<sup>22</sup> insta también a las entidades locales, en tanto que Administraciones catalanas, a modificar su normativa para concretar sectorialmente esta regla, en el ámbito de sus competencias:

“1. La normativa reguladora de los procedimientos de las Administraciones Públicas de Cataluña puede sustituir un procedimiento o un trámite por alguna de las medidas de simplificación administrativa establecidas por la presente Ley.”

En cuarto lugar y con una clara voluntad de garantizar los derechos de los ciudadanos, este artículo establece, además, límites sustanciales a la previsión

---

21. Y de la legislación básica; en especial, de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio; y la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio. Sobre ello, véase, entre otros, CANALS I AMETLLER, D.: “Simplificación administrativa y Directiva de Servicios: objetivos, medios e incidencias”, en *Impacto de la Directiva Bolkestein y la reforma de los servicios en el Derecho Administrativo*, XII monografía de la *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 2010.

22. Aunque las medidas de simplificación administrativa suponen una novedad del texto legislativo, fue la Ley 13/1989, de 14 de diciembre, la norma legal que en Cataluña innovó en este sentido, al prever el principio de simplificación administrativa junto con el de racionalización del funcionamiento de la Administración autonómica catalana.

normativa de las medidas de simplificación administrativa que la misma LRPAPC regula (artículo 34.2):

“2. En ningún caso las medidas de simplificación administrativa pueden suponer limitación alguna de los derechos y garantías que la legislación vigente reconoce a los ciudadanos y a terceras personas interesadas en cualquier procedimiento administrativo. A tal efecto, la legislación sectorial puede establecer mecanismos alternativos de resolución de conflictos de conformidad con el artículo 79.”<sup>23</sup>

Junto con la declaración responsable (artículo 35) y la comunicación previa (artículo 36),<sup>24</sup> la Ley 26/2010, de 3 de agosto, regula otras medidas de simplificación administrativa que merecen ser subrayadas, entre ellas: las inscripciones registrales de oficio (artículo 39); la ventanilla única (artículo 40); y la resolución inmediata de los procedimientos administrativos, prevista en el apartado 53.4, de acuerdo con el cual:

“4. Las Administraciones Públicas de Cataluña pueden establecer, por normativa sectorial, mecanismos de resolución inmediata para procedimientos simples, con las garantías establecidas por la presente y otras leyes.”

En lo que se refiere a la ventanilla única (artículo 40), cabe significar además, por una parte, que la LRPAPC amplía su regulación a los ciudadanos, con la finalidad de facilitarles también a ellos, y no únicamente a las empresas, sus relaciones con las Administraciones competentes en cada caso;<sup>25</sup> y, por otra, que la Ley es-

---

23. Artículo 79 (“Sustitución de los recursos administrativos”):

“1. Los recursos de alzada y el potestativo de reposición pueden ser sustituidos, en los supuestos establecidos por una Ley, por otros procedimientos de impugnación y reclamación, conciliación, mediación y arbitraje ante un órgano colegiado no sometido a instrucciones jerárquicas. Quedan excluidos del procedimiento de arbitraje los recursos de reposición respecto a los cuales el órgano competente para resolver es el presidente o presidenta de la Generalidad o el Gobierno.

“2. La Ley que sustituye los recursos debe establecer el procedimiento administrativo de actuación, la composición y el funcionamiento del órgano colegiado, de conformidad con los principios, garantías y plazos que establece la legislación básica.”

24. Sobre estas medidas, véanse, entre otros, RODRÍGUEZ FONT, M., “Declaración responsable y comunicación previa: su operatividad en el ámbito local”, *Anuario del Gobierno Local 2009*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2009; LOZANO CUTANDA, B., “Ley ómnibus: silencio administrativo, declaración responsable y comunicación previa”, *Diario La Ley*, núm. 7339, de 10 de febrero de 2010; y GONZÁLEZ GARCÍA, J., “Autorizaciones, comunicaciones previas y declaraciones responsables en la transposición de la Directiva de Servicios”, *Revista d’Estudis Autònoms i Federals*, núm. 11, octubre 2010.

25. Se afirma en la Memoria general del anteproyecto de LRPAPC que se regula la ventanilla única con la finalidad de ampliar su funcionalidad a los ciudadanos y para todo tipo de actividad económica, no solo para los prestadores de actividades económicas de servicios, dando un paso más en la transposición de la Directiva de Servicios (p. 10).

estructura este espacio común como red interadministrativa, para facilitar el acceso –por vía electrónica y a distancia– a los trámites de competencia de las distintas Administraciones Públicas catalanas. En concreto, según el artículo 40.3:

“3. La ventanilla única puede funcionar en red interadministrativa para facilitar el acceso a los trámites de los procedimientos de competencia de las distintas Administraciones Públicas.”

En quinto lugar –y como se ha adelantado con anterioridad– la Ley 26/2010, de 3 de agosto, en aras a la superación de las diferencias de trato eventualmente existentes entre el uso de medios distintos de relación de las Administraciones Públicas catalanas con los ciudadanos, regula en el Título III –artículos 43 a 58– el procedimiento administrativo y los trámites que lo componen, con independencia del medio a través del cual se desarrolle, esto es, vía electrónica o vía presencial.<sup>26</sup> Sin embargo, la LRPAPC establece que las Administraciones Públicas catalanas deben utilizar preferentemente los medios electrónicos en el actuar administrativo, sin perjuicio del derecho de los ciudadanos a utilizar otros medios y a ser atendidos a través de ellos (artículo 43).<sup>27</sup>

Del conjunto de preceptos relativos al procedimiento administrativo, han de ser remarcados de la Ley, por las innovaciones que introducen, los artículos 44 (“Actuación administrativa automatizada”), 46 (“Expediente administrativo”), 50 (“Funciones del instructor o instructora”) y, finalmente, los relativos a la “Notificación y publicación de los actos administrativos” (artículos 56 a 58).

Si bien la regulación del procedimiento de elaboración de disposiciones reglamentarias que determina la LRPAPC es de aplicación exclusiva a la Administración de la Generalidad, merece ser mencionada, en sexto lugar, la previsión de la Ley

---

26. Esta es, sin duda, una de las novedades principales de la LRPAPC que, de acuerdo con la mencionada Memoria general, se justifica en la voluntad de integrar en el articulado de la Ley el régimen jurídico y procedimiento de la actuación de las Administraciones Públicas catalanas, sin establecer distinciones –aunque sí particularidades– de regulación por los medios, electrónicos o no, a utilizar en la actuación administrativa (p. 11). Así, la LRPAPC opta por una concepción única del procedimiento administrativo sea o no electrónica su tramitación, con lo que se garantizan idénticos derechos para los ciudadanos en sus relaciones con las Administraciones Públicas catalanas.

27. Pese a ello, según el apartado 2 de este artículo:

“2. Las Administraciones Públicas pueden establecer por reglamento la obligatoriedad de comunicarse con ellas utilizando solo medios electrónicos, cuando los interesados sean personas jurídicas o colectivos de personas físicas que, por razón de su capacidad económica o técnica, dedicación profesional u otros motivos acreditados, tengan garantizados el acceso a los medios tecnológicos necesarios y su disponibilidad.”

relativa a la intervención en dicho procedimiento de las entidades que integran la Administración local de Cataluña. Así, según el artículo 70 de la Ley:

“El órgano responsable de la tramitación de un proyecto de disposición reglamentaria debe adoptar las medidas necesarias para hacer posible la participación de las entidades locales de Cataluña en el procedimiento de elaboración cuando el proyecto de disposición reglamentaria les afecte de forma específica.”

Este es un trámite que se añade a los trámites establecidos en la normativa vigente, en garantía de la participación de los entes locales en la toma de decisiones normativas de la Generalidad, cuando las mismas afecten a su ámbito de competencias, y en el marco del particular sistema institucional autonómico al que se ha hecho referencia con anterioridad.

La LRPAPC regula también con carácter general las potestades de control e inspección de las Administraciones Públicas de Cataluña, su ejercicio directo por las instancias administrativas titulares de tales funciones públicas, y a través de las llamadas “entidades colaboradoras” de la Administración Pública, ya sea autonómica o local. Es esta la octava novedad a resaltar de la Ley 26/2010, de 3 de agosto.

En lo tocante al régimen común de estas potestades, el artículo 88 dispone que:

“1. Las Administraciones Públicas de Cataluña velan por la legalidad vigente mediante las potestades de inspección y control del cumplimiento de los requisitos establecidos de acuerdo con la normativa sectorial. A tal efecto, pueden comprobar, verificar, investigar e inspeccionar los hechos, elementos, actividades, acciones y demás circunstancias que concurran.

“2. El contenido y alcance de las funciones públicas de inspección y control son concretados por la normativa sectorial, atendiendo a las especificidades de los distintos ámbitos materiales de intervención.”

En relación con su ejercicio, cabe resaltar que el artículo 89.1 prescribe que tales funciones se ejercen por los órganos competentes de las Administraciones Públicas, “de oficio o a instancia de parte, en los términos establecidos por la presente Ley y por la legislación sectorial”. Remarcable es, sin duda, la previsión relativa a la posibilidad que las funciones de control e inspección se inicien “a instancia de parte”, posibilidad esta que parece encajar a la perfección con los

cambios que a causa de la transposición de la Directiva de Servicios se están instalando en los regímenes de intervención administrativa, cuyo protagonismo se desplaza de un momento anterior al inicio de una actividad privada, para situarse a un momento posterior al mismo.

La transposición de la Directiva de Servicios, y la consecuente eliminación o supresión de aquellos títulos habilitantes y regímenes de intervención administrativa previa que no se encuentren justificados por razones imperiosas de interés general, obligan a la reubicación de la actuación administrativa. La Administración desplaza su actuación de un momento anterior o previo, a un momento posterior, con lo que el acento se sitúa en las actuaciones y procedimientos de control e inspección de las actividades privadas que se hayan iniciado mediante la presentación de una comunicación previa, o, incluso, una declaración responsable.

En este contexto, como contrapeso claro a los imperativos de la simplificación administrativa que impone la Directiva de Servicios, se presentan las funciones de inspección y control del cumplimiento de la normativa sectorial aplicable en cada caso. Adquieren así una importancia sin igual las funciones de control e inspección administrativa, y con ellas la colaboración de entidades privadas en el ejercicio de tales funciones.

La simplificación administrativa, la eliminación de obstáculos jurídicos y la reubicación de las Administraciones Públicas, dibujan un nuevo escenario para la colaboración privada. La intervención de entidades privadas colaboradoras de la Administración Pública en el ejercicio de tales funciones públicas parece estar asegurada para cubrir, en cierto modo, la falta de medios materiales y personales de las Administraciones competentes para controlar que se cumplan los requisitos normativos en la prestación de actividades de servicios y, fundamentalmente, no se mermen las garantías de terceros.<sup>28</sup>

Ante esta realidad, la LRPAPC establece el régimen jurídico de las relaciones que las Administraciones Públicas de Cataluña pueden entablar con entidades colaboradoras –públicas o privadas– a quienes se encomienda el ejercicio de tales funciones administrativas. En concreto, según el artículo 91 –relativo a las “Entidades colaboradoras”–:

---

28. Véase, más extensamente, CANALS AMETLLER, D., “El ejercicio de funciones públicas por entidades privadas colaboradoras de la Administración”, en *El ejercicio de funciones públicas por entidades privadas colaboradoras de la Administración* (dir. A. GALÁN GALÁN y C. PRIETO ROMERO), Barcelona, Ed. Huygens, 2010, p. 21 a 52.

“1. Las Administraciones Públicas de Cataluña pueden encomendar el ejercicio de funciones de inspección y control a entidades colaboradoras debidamente habilitadas en los términos establecidos por la presente Ley y por la normativa sectorial.

“2. Las entidades colaboradoras son entidades técnicas especializadas, públicas o privadas, con personalidad jurídica propia, que deben disponer de los medios materiales y personales, así como cumplir los requisitos de solvencia técnica y financiera establecidos por reglamento.

“3. Las entidades colaboradoras actúan con imparcialidad, confidencialidad y responsabilidad, y están sujetas al régimen de incompatibilidades establecido por la normativa sectorial, con el fin de garantizar su independencia en el ejercicio de las funciones encomendadas.

“4. Las entidades colaboradoras están obligadas a suscribir pólizas de seguros que cubran los riesgos de su actividad, en la cuantía que determine la normativa sectorial.

“5. La valoración del cumplimiento de los requisitos establecidos por el presente artículo se lleva a cabo mediante el sistema de habilitación de entidades colaboradoras.”

A tenor del artículo 92.2 –relativo al “Sistema de habilitación”–, se entiende por “habilitación”, en concreto, “la resolución administrativa dictada por el órgano competente por la que se declara la aptitud y la capacidad de una entidad colaboradora, y de su personal técnico, para ejercer las funciones de inspección y control en un ámbito material que la legislación de aplicación reserva a la Administración Pública”.

Por consiguiente, de acuerdo con los términos de la LRPAPC, solo estaremos ante este tipo de entidades colaboradoras cuando las funciones que ejerzan, a través de la correspondiente habilitación administrativa –llámese sectorialmente “acreditación” o “autorización”–, sean funciones de control y/o inspección de indiscutible carácter público, por lo que cualquier entidad que actúe bajo la denominación de “entidad colaboradora” no ha de entenderse sin más sujeta al régimen que establece la Ley en el Título VII en sus relaciones con la Administración Pública competente.

Si bien no procede aquí adentrarnos en el régimen que la LRPAPC establece en las relaciones de las Administraciones Públicas de Cataluña con sus respectivas entidades colaboradoras –dado que las entidades locales pueden, asimismo, acor-

dar este tipo de relaciones de colaboración sin recurrir a las entidades colaboradoras previamente habilitadas por la Administración de la Generalidad–, no podemos dejar escapar la oportunidad de comentar, aunque brevemente, el contenido del artículo 95, según el cual:

“1. Los hechos constatados por el personal técnico habilitado de las entidades colaboradoras en el ejercicio de las funciones de inspección y control, así como cualquier actuación técnica que les sea encargada, se documentan en las correspondientes actas, informes y certificaciones, en los términos fijados por la normativa sectorial.

“2. En las actas, informes y certificaciones debe hacerse constar expresamente la condición de entidad colaboradora de la Administración Pública en el ámbito material concreto de actuación.

“3. Las actas, informes y certificaciones emitidos por el personal técnico habilitado de las entidades colaboradoras en el ejercicio de las funciones de inspección y control tienen la misma validez jurídica que los emitidos por el personal de la Administración encargado de dichas funciones.”

Para interpretar correctamente este precepto es necesario concordarlo con el artículo 88.2 LRPAPC, según el cual el contenido y alcance de las funciones públicas de control e inspección se concretan por la normativa sectorial, por lo que han de entenderse desvinculadas de la incoación, siempre y en todo caso, de un procedimiento administrativo sancionador. Por ello, además, el artículo 95 LRPAPC no contradice al artículo 137 de la legislación básica en materia de procedimiento administrativo sancionador. La Ley 26/2010, de 3 agosto, a diferencia de la Ley 20/1992, de 26 de noviembre, determina el valor probatorio de los hechos constatados por el personal de la Administración en el marco de una actuación de inspección o control (artículo 90), no en el marco de un procedimiento sancionador en el cual rigen en todo caso la presunción de inocencia y las garantías reconocidas en el mencionado artículo 137 de la legislación básica. Estas mismas consideraciones son extensibles al artículo 95 en relación con la validez jurídica de los actos, informes y certificaciones emitidos por los técnicos habilitados de las entidades colaboradoras, validez jurídica que será la misma que ostenten, de acuerdo con la normativa sectorial, los emitidos por el personal de la Administración en el marco de un procedimiento de inspección o control.<sup>29</sup>

---

29. En un sentido parecido se pronuncia el Consejo de Garantías Estatutarias, en el mencionado Dictamen 17/2010, de 15 de julio, pues afirma que las actas, informes y certificaciones del



Por último, la LRPAPC regula en el Título IX las relaciones interadministrativas, en las que se han de utilizar normalmente los medios electrónicos, con pleno respeto al principio de interoperabilidad y al principio de lealtad institucional (artículo 107). Con todo –y como ya se ha anticipado– el régimen jurídico aplicable a las relaciones de las Administraciones Públicas catalanas entre sí es el dispuesto por el Estatuto de Autonomía, por la legislación específica aplicable a cada una de ellas y por la LRPAPC (artículo 107.1).

En concreto, la Ley 26/2010, de 3 de agosto, regula con detalle el régimen jurídico aplicable a los convenios de colaboración (artículos 108 a 112) y a los consorcios (artículos 113 a 115), figuras ambas faltas en Cataluña de una regulación unitaria, con lo que la LRPAPC dota al ordenamiento jurídico catalán de un marco jurídico común para este tipo de instrumentos de colaboración interadministrativa, sin excluir las especificidades que puedan derivarse de la regulación vigente en cada momento en materia de régimen local (artículo 109.2). Así, por ejemplo, los consorcios locales, esto es, aquellos constituidos mayoritariamente por entidades locales y que se definan como tales por sus respectivos estatutos, se regirán por lo establecido por la normativa local vigente y no por la LRPAPC, si bien esta les será de aplicación, en tanto que norma de carácter general, en todo aquello no regulado por la normativa local.

## 4.2. Remisiones de la Ley al desarrollo normativo local

Por lo demás, como se ha indicado, algunas de estas novedades legislativas contienen remisiones específicas a su desarrollo por normativa local, cuando no a la normativa local vigente en un momento dado.

Una primera muestra es el artículo 5, según el cual el régimen lingüístico de las Administraciones Públicas de Cataluña “se rige por lo dispuesto por el Estatuto de Autonomía y la normativa lingüística de la Generalidad y de las entidades locales”.

La LRPAPC se refiere, de manera expresa, a su desarrollo y aplicación por normativa local, entre otros, en el artículo 34.1, en relación con el establecimiento de

---

personal técnico habilitado de las entidades colaboradoras tendrán “validez jurídica administrativa” en relación con la información que consignen, si bien no gozan de la presunción de validez ni de valor probatorio en sede jurisdiccional, características que corresponden a los documentos públicos emitidos por los funcionarios públicos competentes. Con todo, el Consejo parece obviar que la LRPAPC establece estas características en el marco de actuaciones de inspección y control, y no en el marco de un procedimiento administrativo sancionador.

medidas de simplificación administrativa por la normativa reguladora de los procedimientos administrativos sectoriales, por lo que las ordenanzas municipales habrán de ser revisadas atendiendo a las medidas que la Ley establece.

Es, sin embargo, el artículo 104 –relativo al “Procedimiento sancionador”– el precepto a resaltar en este último apartado, por la trascendencia que puede llegar a tener en el ordenamiento jurídico catalán. De acuerdo con este precepto:

“1. El ejercicio de la potestad sancionadora requiere un procedimiento establecido por ley o por reglamento que garantice los derechos reconocidos por la presente Ley y por la legislación básica a la persona presuntamente responsable.

“2. El Gobierno debe regular por decreto el procedimiento sancionador de la Administración de la Generalidad, que tiene carácter supletorio para las entidades que integran la Administración local.

“3. Con sujeción al principio de legalidad, las entidades que integran la Administración local de Cataluña pueden establecer por ordenanza el procedimiento sancionador de aplicación en el ámbito de sus competencias.

“4. La regulación de procedimientos abreviados debe garantizar el respeto de los derechos legales reconocidos a la persona presuntamente responsable.”

Habrà que esperar, pues, a la aplicación de este precepto, o mejor dicho, de su apartado tercero, para valorar la incidencia que en los ciudadanos puede tener la diversidad de procedimientos administrativos sancionadores, en el ámbito de competencias locales.