# SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**8574** *Pleno. Sentencia 55/2018, de 24 de mayo de 2018. Recurso de inconstitucionalidad 3628-2016. Interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña en relación con diversos preceptos de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas. Competencias sobre procedimiento administrativo: nulidad de diversos extremos de los preceptos relativos a los registros electrónicos de apoderamientos, los principios de buena regulación y que identifican los títulos competenciales habilitantes para la aprobación de la ley; inconstitucionalidad de distintos preceptos que regulan la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria; interpretación conforme de la disposición relativa a la adhesión de las administraciones territoriales a las plataformas y registros de la Administración General del Estado. Voto particular.*

ECLI:ES:TC:2018:55

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 Narváez 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. 3628-2016, interpuesto por la Abogada de la Generalitat de Cataluña, en representación de su Gobierno, contra los artículos 1.2, 6.4, párrafo segundo, 9.3, 13 a), 44, 53.1 a), párrafo segundo, y 127 a 133, así como las disposiciones adicionales segunda y tercera y disposición final primera, apartados primero y segundo, de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas. Ha sido ponente el Magistrado don Andrés Ollero Tassara, quien expresa el parecer del Tribunal.

### I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 23 de junio de 2016, la Abogada de la Generalitat de Cataluña, en representación de su Gobierno, interpone recurso de inconstitucionalidad contra varios preceptos de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas por vulnerar el artículo 68 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (en adelante, EAC) y desbordar las competencias estatales con invasión de las autonómicas relativas a la organización, el régimen jurídico y el procedimiento de las administraciones públicas catalanas (arts. 150 y 159 EAC).

2. Tras una serie de consideraciones generales sobre los orígenes y propósitos de la Ley 39/2015 y el alcance de las competencias estatales en materia de procedimiento administrativo común y bases del régimen jurídico de las administraciones públicas [cita

cve: BOE-A-2018-8574
Verificable en http://www.boe.es

las SSTC 32/1981, FJ 5; 50/1999, FJ 3; 141/2014, FJ 5 D), y 166/2014, FJ 4 y 5], el recurso de inconstitucionalidad desarrolla impugnaciones relativas a previsiones sobre: el uso de medios electrónicos por parte de la administración y la simplificación administrativa; el procedimiento común para el ejercicio de la potestad reglamentaria y la iniciativa legislativa y los títulos constitucionales que darían soporte competencial a la ley controvertida.

a) En cuanto al uso de medios electrónicos y la simplificación administrativa, la Abogada de la Generalitat de Cataluña recurre los artículos 6.4, párrafo segundo, 9.3, 13 a), 44 y 53.1 a), párrafo segundo, así como disposiciones adicionales segunda y tercera de la Ley 39/2015.

(i) El artículo 6 obliga a la administración estatal, autonómica y local a crear un registro electrónico de apoderamientos. Impone la interoperabilidad de aquellos registros y fija el contenido mínimo de los asientos. El recurso nada opone a la previsión de instrumentos electrónicos para permitir que personas físicas o jurídicas actúen en los procedimientos administrativos en representación de los interesados; previsión que sería reconducible a la competencia estatal en materia de «procedimiento administrativo común» (art. 149.1.18 CE). Tampoco discute la extensa y detallada regulación de las clases de apoderamientos, que entiende amparada en la competencia estatal para dictar las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas (art. 149.1.18 CE); bases que pueden ser de una mayor intensidad normativa cuando afectan, como es este el caso, a las relaciones de los ciudadanos con la administración.

La impugnación se centra en el párrafo segundo del apartado cuarto, que habilita al Estado para aprobar modelos de poder. La definición de formularios sería una tarea meramente procedimental que, en cuanto tal, ha de corresponder a la administración que gestione el registro en cada caso (se citan la STC 179/2013, FJ 8, y los dictámenes 275/2015 y 23/2015 de los consejos de Estado y de Garantías Estatutarias, respectivamente). Al remitir la aprobación de esos modelos «con carácter básico» al Ministerio de Hacienda y administraciones públicas, el párrafo segundo del artículo 6.4 perseguiría una finalidad que, en realidad, los apartados anteriores ya lograrían por sí: la interoperabilidad, que impone el apartado segundo y facilita el apartado tercero mediante la identificación del contenido mínimo de los asientos registrales. En consecuencia, el Estado habría desbordado el ámbito propio de las bases (art. 149.1.18 CE), invadiendo la competencia de la Generalitat de Cataluña en materia de régimen jurídico y procedimiento administrativos (art. 159 EAC).

(ii) Conforme al artículo 9.3, los sistemas de acreditación de la identidad electrónica aceptados por la administración general del Estado valen también ante las demás administraciones, salvo prueba en contrario. Esta previsión supondría la imposición de los sistemas aceptados por el Estado. La decisión respecto de los sistemas válidos para determinados trámites y procedimientos que adopte la administración de la Generalitat —expresiva de sus criterios técnicos y organizativos propios— quedaría así condicionada por la necesaria admisión de los sistemas aceptados por el Estado. Ello invadiría la competencia de la Generalitat prevista en el artículo 159 EAC. No podría alegarse que la previsión responda a la necesidad de evitar una posible barrera electrónica que dificulte el uso de sistemas de identificación en las relaciones entre los ciudadanos y la administración y les impida autenticarse ante cualquiera de ellas. Si esa fuera la voluntad del legislador básico, el artículo 9.3 habría regulado los medios de identificación electrónica con base en el principio de reconocimiento mutuo, estableciendo las condiciones relativas al reconocimiento de los medios de identificación y al modo en que cada administración pública debe notificar a las demás administraciones los medios que haya admitido. La previsión impugnada se limita a imponer a las administraciones catalanas, sin ningún criterio de reciprocidad, la aceptación, salvo prueba en contrario, del sistema de identificación electrónica adoptado por el Estado. No establece que la administración estatal deba admitir los sistemas adoptados por las demás administraciones. Fijaría una fórmula unidireccional de

cve: BOE-A-2018-8574
Verificable en http://www.boe.es

reconocimiento claramente contraria al principio de eficacia (art. 103 CE). Este sistema no garantizaría que, en los aspectos vinculados al normal funcionamiento de cada administración pública, esta pueda establecer qué medios técnicos considerada más adecuados, siempre que los elegidos presenten las suficientes garantías técnicas y jurídicas. No aseguraría la máxima interacción entre las distintas administraciones con objeto de evitar a los ciudadanos posibles obstáculos en sus relaciones con órganos de las distintas administraciones públicas.

(iii) Los artículos 13 a) y 53.1 a), párrafo segundo, se refieren al denominado punto de acceso general sin especificar en qué consiste. Ante la indefinición normativa, el recurso se refiere a varios antecedentes. De un lado, menciona la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos (que preveía un conjunto de instrumentos que cada administración debía desarrollar, limitando su regulación a aspectos comunes tales como la interoperabilidad y los derechos de los ciudadanos) y el Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre, que no impone el punto de acceso general a todas las administraciones públicas; concibe el portal de la administración electrónica como instrumento relativo a los servicios, procedimientos e informaciones únicamente de la administración General del Estado. De otro lado, el recurso se refiere al posterior informe de la Comisión para la reforma de las administraciones públicas, que propuso la constitución de un único punto de acceso para superar el fraccionamiento y la dispersión de la información existente. Se refiere también al portal de la administración electrónica del Gobierno, que ha definido el punto de acceso general como el instrumento electrónico que «facilita la relación con las administraciones públicas al ser la puerta de entrada vía internet a los servicios públicos» (http://administracionelectronica.gob.es/ctt/pag#.V1ls-tKg8oA). Se menciona, en fin, la Orden HAP/1949/2014, que concibe el punto de acceso general como instrumento que reúne información de la actividad y la organización de todas a las administraciones públicas.

A la vista de estos antecedentes, el recurso concluye que, bajo la apariencia del reconocimiento de un derecho a los ciudadanos y a los interesados que se relacionan con la administración, las previsiones impugnadas han incorporado un sistema centralizado de comunicaciones mediante un único punto de acceso electrónico, aplicable a todas las administraciones públicas. Si se tiene en cuenta lo previsto en el artículo 9.3, resulta, además, que el Estado ha impuesto un único sistema de identificación al punto de acceso general mediante Cl@ve, excluyendo con ello el régimen de identificación y firma electrónica establecido por la Orden GRI/233/2015 para la administración catalana. Las previsiones controvertidas, interpretadas en el sentido expuesto, impedirían, en fin, que las Comunidades Autónomas cuenten con puntos de acceso específicos para empresas. El recurso se refiere a la ventanilla única empresarial creada en Cataluña en el marco de la Directiva 2006/123/CE, la Ley 17/2009 y la Ley 9/2014, conforme a la que los prestadores de servicios podrán acceder electrónicamente y a distancia a través de una ventanilla única, tanto a la información sobre los procedimientos necesarios para el acceso a (y ejercicio de) una actividad, como a la realización de los trámites preceptivos para ello (art. 18 CE). Por todo ello, el Estado habría desbordado su competencia para dictar las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas (art. 149.1.18 CE) invadiendo la potestad de autoorganización de la Generalitat de Cataluña (se cita la STC 31/2010, FJ 93).

(iv) El recurso impugna la disposición adicional segunda, que promueve la adhesión voluntaria de las Comunidades Autónomas y los entes locales a las plataformas o sistemas electrónicos del Estado. Las alegaciones se centran en el último inciso del párrafo primero, que dispone: «Su no adhesión, deberá justificarse en términos de eficiencia conforme al artículo 7 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera». También en el primer inciso del párrafo segundo, conforme al que las Comunidades Autónomas y los entes locales deben cumplir la exigencia anterior ante el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas; señala, literalmente, que la instancia territorial deberá justificar «ante el Ministerio de

cve: BOE-A-2018-8574
Verificable en http://www.boe.es

Hacienda y Administraciones Públicas que puede prestar el servicio de un modo más eficiente».

Según la Abogada de la Generalitat de Cataluña, estos incisos determinan que las administraciones catalanas solo puedan establecer sus propios medios informáticos —adecuados a sus específicas estructuras y servicios— cuando un órgano estatal valore que ello resulta más eficiente que la simple adhesión a los instrumentos centrales. Bajo la apariencia de adhesión voluntaria, la ley impondría una organización de las plataformas electrónicas establecidas por y para el Estado. El Estado estaría autorizado a promover la eficacia de la actuación administrativa (art. 103.1 CE), la eficiencia en el uso de los recursos públicos (art. 31.2 CE) y la estabilidad presupuestaria del conjunto de las administraciones públicas (art. 135 CE), pero esa responsabilidad es compartida por todos los niveles de gobierno (se cita la STC 41/2016, FJ 2). La previsión impugnada no podría ampararse en el artículo 149.1.13 CE; este título tiene como objeto característico la actividad económica privada, más que la racionalización de las estructuras administrativas, y la medida controvertida no es de las estructuralmente indispensables para la consecución de los fines de la política económica (se citan las SSTC 41/2016, FJ 2, y 215/2015, FJ 6). Tampoco lo haría en el artículo 149.1.14 CE. La disposición adicional segunda no guarda relación con el ámbito de este título, que son las relaciones de las haciendas públicas en sentido amplio. A su vez, no toda la actividad de gasto desarrollada por las administraciones públicas puede sujetarse a este título competencial; solo la que tiene por objeto los derechos y obligaciones de contenido económico de las administraciones (se cita la STC 130/2013, FJ 5). Tratándose de una previsión incidente sobre la capacidad de organización y funcionamiento de las administraciones, habría de analizarse a partir de la competencia estatal prevista en el artículo 149.1.18 CE. Comoquiera que esa incidencia va más allá de la definición de principios y reglas básicas sobre organización y funcionamiento, imponiendo unos concretos instrumentos estatales, los incisos indicados de la disposición adicional segunda excederían el ámbito propio de las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas (art. 149.1.18 CE), vulnerando el principio de autonomía e invadiendo la competencia de la Generalitat para determinar los medios de las administraciones catalanas (art. 159 EAC).

(v) El artículo 44 y la disposición adicional tercera reiteran previsiones de la Ley 30/1992 (art. 59.5 y disposición adicional vigésima primera) introducidas por la Ley 15/2014, impugnadas también por el Gobierno catalán en el recurso de inconstitucionalidad núm. 3447-2015; mantienen la regulación de un único emplazamiento electrónico para todas las notificaciones edictales, cualquiera que sea la administración notificante. Se reiteran aquí los motivos de inconstitucionalidad razonados en aquel recurso.

Las previsiones controvertidas obviarían cualquier sistema basado en la colaboración, convirtiendo las notificaciones publicadas en los boletines autonómicos y provinciales en meras comunicaciones accesorias, facultativas o superfluas, que no producen los efectos de una notificación y que deben realizarse en todo caso antes de la publicación del anuncio en el «Boletín Oficial del Estado». La necesaria publicación en el «Boletín Oficial del Estado» rechazaría la validez del «Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña» como instrumento de publicidad oficial de los actos de la administración catalana. Ello impide que el Gobierno y la administración de la Generalitat decidan y planifiquen su actuación administrativa, puesto que tales decisiones, en el caso de las notificaciones edictales, quedan en manos de un órgano de la administración del Estado. La única administración capaz de controlar y disponer de la eficacia de los actos de las administraciones catalanas es la general del Estado a través de su Agencia Estatal del Boletín Oficial del Estado.

La atribución a ese organismo de funciones relativas a las notificaciones de la Generalitat de Cataluña supondría la introducción forzosa de un órgano estatal en la actuación de la administración autonómica, lo que estaría vedado por la doctrina constitucional (STC 227/1988, FJ 21). Es verdad que el régimen de publicidad de los

cve: BOE-A-2018-8574
Verificable en http://www.boe.es

actos administrativos incide, no solo en la organización y funcionamiento de las administraciones públicas, sino también en las relaciones entre la administración y los ciudadanos. También que la determinación de cómo deba realizarse la publicidad de las notificaciones favorece la seguridad y las relaciones con los administrados. Pero las bases habilitadas por el artículo 149.1.18 CE no podrían ser tan exhaustivas y detalladas, llegando a eliminar todo margen a la regulación autonómica en relación con cuál es el medio a través del que se produce la publicación con las adecuadas garantías. El recurso admite que, de acuerdo con la doctrina constitucional (se cita la STC 50/1999, FJ 3), el Estado puede regular la publicidad de los actos administrativos al amparo de su competencia sobre el «procedimiento administrativo común» (art. 149.1.18 CE). Tal competencia le habilitaría para disciplinar los supuestos en que deben notificarse los actos administrativos, los requisitos de notificación y la necesidad de publicación edictal, pero no permitiría exigir que un órgano estatal lleve a cabo la notificación edictal ni disponer que la publicación en los diarios oficiales autonómicos tenga un carácter facultativo, accesorio y superfluo. La finalidad pretendida (dotar de mayor seguridad jurídica al ciudadano facilitándole el acceso a las notificaciones a través de un portal edictal electrónico) se realizaría ya en realidad a través del «Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña», que es accesible en formato digital desde 2007 (Ley 2/2007, de 5 de junio). Por todo ello, la regulación controvertida desbordaría el título estatal en materia de procedimiento administrativo común (art. 149.1.18 CE), invadiendo las competencias de la Generalitat [art. 159.1 c) EAC].

El artículo 44 infringiría, además, el artículo 68.5 EAC, conforme al cual «Los actos, las disposiciones generales y las normas que emanan del Gobierno o de la administración de la Generalitat deben ser publicados en el "Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña". Esta publicación es suficiente a todos los efectos para la eficacia de los actos y para la entrada en vigor de las disposiciones generales y las normas». Tratándose de una ley ordinaria, la constitucionalidad de la previsión impugnada habría de analizarse a partir de la Constitución y los Estatutos de Autonomía (se cita la STC 247/2007, FJ 6). La evidente contradicción entre el impugnado artículo 44 y el artículo 68.5 EAC comportaría una modificación estatutaria que no ha seguido el procedimiento correspondiente a dicha reforma.

b) La Abogada de la Generalitat de Cataluña impugna el artículo 1.2, así como el título VI (arts. 127 a 133), sobre «la iniciativa legislativa y de la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones», de la Ley 39/2015. Al razonar la impugnación, precisa que alguno de los preceptos no merece, en realidad, reproche de inconstitucionalidad. Es el caso de los artículos 127 y 128; su contenido sería superfluo, mero recordatorio de previsiones constitucionales y estatutarias que vinculan en todo caso. También el del artículo 131; no entraría en contradicción con los artículos 65 y 68 EAC porque vendría a reconocer que corresponde al «Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña» la publicación relevante a efectos de conocimiento, validez y eficacia de las normas de esta Comunidad Autónoma.

(i) La letrada autonómica recurre entonces únicamente los artículos 1.2, 129, 130, 132 y 133 y lo hace por el mismo motivo, desarrollando otro distinto solo respecto de dos preceptos concretos (arts. 1.2 y 129.4, párrafo tercero). Razona ampliamente que el «procedimiento administrativo común» (art. 149.1.18 CE) es solo el orientado a actos administrativos. De modo que las previsiones controvertidas vulnerarían la autonomía política y las competencias de la Generalitat en orden a regular su propia organización y procedimientos, por más que en algunos casos fijen meras directrices coincidentes con las desarrollados por la legislación autonómica (artículo 129, apartados 1, primer inciso, 2, 3, 4, primer párrafo, 5, 6 y 7), regulen trámites sin excesivo detalle (revisión periódica de la normativa vigente: art. 130) o respondan a la incorporación de principios constitucionales (participación ciudadana: art. 133).

A fin de interpretar el artículo 149.1.18 CE, la Abogada de la Generalitat afirma que, en puridad, no puede hablarse de un «procedimiento» para la adopción de normas

cve: BOE-A-2018-8574
Verificable en http://www.boe.es

jurídicas; hay ciertos trámites destinados a asegurar la formación de la voluntad gubernamental. Tales trámites no admitirían, en consecuencia, la calificación de «procedimiento común» o «procedimiento común singular», ni siquiera la de «procedimiento especial» [se citan las SSTC 227/1988, FJ 32; 15/1989, FJ 7 c), y 141/2014, FJ 15 D)]. Solo impropiamente podría hablarse de un procedimiento destinado a la aprobación de normas que, en todo caso, revestiría un carácter específico. A su vez, ese procedimiento de naturaleza específica no resistiría la calificación de «administrativo» habida cuenta de que canaliza el ejercicio de la «función constitucional» que la Constitución y los Estatutos atribuyen a los Gobiernos del Estado y de las Comunidades Autónomas, respectivamente (se cita el dictamen 275/2015 del Consejo de Estado). Por lo demás, se descarta que los números 13 y 14 del artículo 149.1 CE puedan dar cobertura a las previsiones controvertidas [STC 130/2013, FJ 9 E)].

El recurso se detiene en algunas de las previsiones impugnadas para insistir en el mismo motivo de inconstitucionalidad: la regulación de trámites de consulta pública y audiencia (art. 133); la prohibición de que las Comunidades Autónomas establezcan trámites adicionales o distintos de los previstos en la Ley 39/2015, con las excepciones previstas en los artículos 1.2 (podrían hacerlo motivadamente mediante ley «cuando resulte eficaz, proporcionado y necesario para la consecución de los fines propios del procedimiento») y 129.4, párrafo segundo (podrían hacerlo motivadamente «atendiendo a la singularidad de la materia o a los fines perseguidos por la propuesta»); la obligación de consignar en el preámbulo o exposición de motivos una justificación suficiente relativa a la adecuación del anteproyecto de ley o proyecto de reglamento a los principios de buena regulación (apartados 1, inciso segundo, y 5, último inciso, del artículo 129); y la exigencia de un plan normativo que contenga las iniciativas legislativas y reglamentarias para el año siguiente (art. 132). Respecto del artículo 133, el recurso alega que el artículo 105 a) CE no es una norma que habilite al Estado, sino una previsión que deben desarrollar el Estado y las Comunidades Autónomas, cada cual en ámbito de sus respectivas competencias (se cita la STC 102/1995, FJ 13). Los artículos 1.2 y 129.4, párrafo segundo, vulnerarían la competencia autonómica para regular la elaboración de sus normas por limitarla a la regulación de trámites adicionales o distintos de los previstos en la Ley 39/2015. Las demás obligaciones incidirían también sobre la autonomía política de la Comunidad Autónoma, impidiendo que, como prevé la regulación catalana en vigor, los principios de buena regulación queden justificados solo en la documentación adjunta a las iniciativas normativas.

(ii) La demanda desarrolla otros motivos de inconstitucionalidad en relación con los artículos 129.4, párrafo tercero, y 1.2. El primero obliga a las leyes autonómicas a conferir su desarrollo reglamentario al Gobierno autonómico, con carácter general. El precepto estatal autoriza que la ley autonómica confíe ese desarrollo a las consejerías o a sus órganos en supuestos excepcionales. Según el recurso, el legislador estatal carecería de competencia para decidir quiénes son los titulares de la potestad reglamentaria en el ámbito de la administración de la Generalitat de Cataluña. El artículo 68 EAC atribuye la potestad reglamentaria a la Generalitat del mismo modo en que lo hace el artículo 97 CE respecto del Gobierno de la Nación. La doctrina constitucional ha interpretado este precepto en el sentido de que admite la desconcentración de la potestad reglamentaria (se cita la STC 135/1992, FJ 2).

La demanda dirige estos reproches también al artículo 1.2 de la Ley 39/2015. Controvierte específicamente los siguientes incisos: «solo mediante ley,» y «reglamentariamente podrán establecerse especialidades del procedimiento referidas a los órganos competentes, plazos propios del concreto procedimiento por razón de la materia, formas de iniciación y terminación, publicación e informes a recabar». El Estado carecería de competencia para indicar el rango o categoría normativa de las regulaciones autonómicas sobre procedimiento administrativo. No correspondería a la legislación estatal sobre procedimiento administrativo común (art. 149.1.18 CE) establecer los supuestos en que las Comunidades Autónomas deben hacer uso de

cve: BOE-A-2018-8574
Verificable en http://www.boe.es

normas con rango legal y los casos en que pueden dictar reglamentos. El sistema de fuentes de Cataluña derivaría del Estatuto de Autonomía de esta Comunidad Autónoma.

c) Los apartados primero y segundo de la disposición final primera, sobre los títulos competenciales, serían inconstitucionales por considerar que los números 13, 14 o 18 del artículo 149.1 CE habilitan los preceptos impugnados en este proceso.

3. Mediante providencia de 19 de julio de 2016, el Pleno del Tribunal Constitucional acuerda 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 puedan personarse en el proceso y formular las alegaciones, y ordenar la publicación de la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado»; publicación que se produce en el núm. 184 de 1 de agosto de 2016.

4. Por escrito registrado en este Tribunal el 6 de septiembre de 2016, el Presidente del Senado comunica el acuerdo de la Mesa de la Cámara de personarse en el proceso ofreciendo su colaboración a los efectos del artículo 88.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC). Otro tanto hace la Presidenta del Congreso de los Diputados mediante escrito registrado el 9 del mismo mes.

5. Por escrito registrado en este Tribunal el 7 de septiembre de 2016, el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, comparece en el proceso y solicita la ampliación en ocho días del plazo de quince establecido para formular alegaciones habida cuenta del número de asuntos que penden en la Abogacía del Estado.

6. Por providencia de 12 de septiembre de 2016, el Pleno del Tribunal Constitucional acuerda tener por personado al Abogado del Estado y conceder la prórroga solicitada.

7. El Abogado del Estado presenta el 3 de octubre de 2016 en el registro general de este Tribunal Constitucional su escrito de alegaciones.

Tras resumir el recurso y la doctrina constitucional sobre la competencia estatal para regular el procedimiento administrativo común y las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas (art. 149.1.18 CE), el Abogado del Estado se refiere a las concretas impugnaciones formuladas por el Gobierno catalán.

a) No incurrirían en inconstitucionalidad los impugnados artículos 6.4, párrafo segundo, 9.3, 13 a), 44 y 53.1 a), párrafo segundo, ni las disposiciones adicionales segunda y tercera de la Ley 39/2015.

(i) El establecimiento de un formulario o modelo común básico de poder (art. 6.4, párrafo segundo) y el reconocimiento de un sistema de identificación válido de los ciudadanos ante las administraciones públicas (art. 9.3) se integrarían fácilmente en la competencia estatal sobre procedimiento administrativo común (art. 149.1.18 CE). Serían reflejos de la necesidad de una norma común de procedimiento en todo el territorio nacional sin perjuicio de la competencia autonómica para establecer sus propios modelos de apoderamientos singulares y sus propios sistemas de identificación. Estas previsiones podrían justificarse incluso bajo la óptica del título «bases del régimen jurídico de las administraciones públicas»; inciden en las relaciones *ad extra* de la administración en defensa de los derechos e intereses de los ciudadanos, esto es, en ámbitos donde la doctrina constitucional justifica una más intensa competencia estatal. Se insiste en que estas previsiones se hallan en el título I de la ley, relativo a «los interesados».

(ii) Las alegaciones del Gobierno catalán respecto del punto de acceso general [arts. 13 a) y 53.1 a), párrafo segundo] plantearían vulneraciones competenciales meramente hipotéticas. Estarían sustentadas, más que en el texto de la Ley, en juicios de intenciones relativos a posibles desarrollos normativos. Será entonces, con ocasión

cve: BOE-A-2018-8574
Verificable en http://www.boe.es

del posterior desarrollo reglamentario, cuando la Comunidad Autónoma pueda hacer valer sus argumentos, si considera que ese desarrollo vulnera el sistema constitucional de distribución competencial (se cita en este sentido el dictamen 23/2015 del Consejo de Garantías Estatutarias).

(iii) Respecto de la disposición adicional segunda, el Abogado del Estado razona que las administraciones autonómicas preservan la capacidad de invertir sus recursos en plataformas propias; pueden hacerlo con la sola condición de justificarlo en términos de eficiencia. Señala igualmente que la justificación de la falta de adhesión a las plataformas del Estado debe simplemente comunicarse; se trata de una comunicación al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, no de una autorización previa que deba conceder ese órgano estatal. Añade que otras leyes básicas habrían previsto ya esta fórmula sin generar conflictividad (cita las Leyes Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera; 25/2013, de 27 de diciembre, de impulso de la factura electrónica y creación del registro contable de facturas en el sector público; y 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local). Alude también al dictamen del Consejo de Estado, conforme al que esta previsión está amparada en la competencia estatal para dictar las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas; no impondría condicionamiento indebido alguno a las Comunidades Autónomas. Estas han de observar en todo caso el artículo 7.2 de la Ley Orgánica 2/2012 («la gestión de los recursos públicos estará orientada por la eficacia, la eficiencia, la economía y la calidad, a cuyo fin se aplicarán políticas de racionalización del gasto y de mejora de la gestión del sector público»).

(iv) El sistema de notificación edictal (art. 44 y disposición adicional tercera) afectaría solo a ciertos supuestos (actos con destinatarios indeterminados o no conocidos y aquellos cuya notificación ha sido intentada sin éxito) con la intención de garantizar la seguridad jurídica. Al prever la necesaria publicación en el «Boletín Oficial del Estado» sin excluirla en otros diarios oficiales, la reforma estatal afectaría solo al inicio del cómputo de plazos, por ejemplo, para impugnar el acto publicado o presentar alegaciones. La reforma no suprimiría la eficacia general del acto o disposición publicado en el boletín autonómico ni contravendría el artículo 68 EAC. La circunstancia de que sea un organismo estatal quien gestione el «Boletín Oficial del Estado» sería un aspecto ocasional e intrascendente. Esta gestión estatal es una cuestión atinente al plano de la organización e infraestructura del servicio que debe distinguirse del problema aquí planteado, que se refiere a la legitimación material para regular el sistema de notificación edictal. Tal regulación forma parte del «procedimiento administrativo común» cuya regulación corresponde en exclusiva al Estado (art. 149.1.18 CE).

b) Los artículos 1.2, 127 a 133 de la Ley 39/2015 tampoco incurrirían en las vulneraciones denunciadas.

El Abogado del Estado subraya que el texto definitivo de la Ley 39/2015 ha reducido la regulación relativa a la elaboración normativa; consta de un solo título de seis artículos frente a los diez artículos distribuidos en tres capítulos del proyecto de ley. En particular, ha excluido las previsiones del capítulo III del anteproyecto, relativas al procedimiento administrativo de elaboración de normas, que son a las que el Consejo de Estado ha dirigido principalmente sus observaciones.

Respecto del artículo 133, el Abogado del Estado destaca que el recurso ha citado la STC 102/1995, FJ 13, omitiendo un inciso muy significativo: «No merece reproche alguno, por lo tanto, este precepto cuyo contenido no es sino una remisión a un mandato constitucional de aplicación general, directa e inmediata». La justificación última del precepto controvertido sería, pues, dar efectividad a través de la regulación del procedimiento administrativo común al mandato constitucional de participación pública [art. 105 a) CE]. Respecto de la revisión periódica de la normativa vigente (art. 130) y la planificación normativa (art. 132), el Abogado del Estado considera que solo dos párrafos de la demanda justifican la impugnación mediante una genérica referencia a la autonomía política. En cuanto al plan normativo, cada administración preserva su plena autonomía para decidir qué iniciativas llevar a cabo cada año. La previsión se limitaría a

cve: BOE-A-2018-8574
Verificable en http://www.boe.es

garantizar los principios de seguridad jurídica y trasparencia y el derecho de participación en la elaboración de disposiciones de modo tal que los ciudadanos y las empresas sepan a qué atenerse.

La demanda no realizaría una alegación específica contra el conjunto de principios del artículo 129. La impugnación se habría limitado a la previsión de que el preámbulo o exposición de motivos de la norma incluya la justificación relativa a esos principios de buena regulación (apartados primero, inciso segundo, y quinto, último inciso, del art. 129). Esta previsión sería una exigencia obvia en un Estado de Derecho (art. 1.1 CE) donde el titular de la potestad normativa no puede ejercerla sin justificación ni motivo. La norma constataría y prevería una necesidad constitucional sin interferir en la autonomía política o capacidad de autoorganización de las Comunidades Autónomas.

Las mismas razones valdrían para desestimar la impugnación del párrafo tercero del artículo 129.4, que obliga a que las habilitaciones para el desarrollo reglamentario de una ley sean conferidas, con carácter general, al Gobierno autonómico; se trataría de un principio general de buenas prácticas, perfectamente coherente con el artículo 68.1 EAC, destinado a asegurar un racional reparto de la potestad reglamentaria.

Los artículos 129.4, párrafo segundo, y 1.2 tampoco invadirían las competencias autonómicas por el hecho de impedir que las Comunidades establezcan trámites adicionales o distintos de los previstos en la Ley 39/2015, salvo que lo hagan mediante norma de rango legal y puedan justificarlo en términos de eficacia, proporcionalidad y necesidad para la consecución de los fines de la propuesta normativa o en razón de la singularidad de la materia. El Estado tiene competencia para regular el procedimiento administrativo común (art. 149.1.18 CE), habiéndola ejercido en el sentido de garantizar la seguridad jurídica y evitar la arbitrariedad (art. 9.3 CE).

c) Nada alega el Abogado del Estado respecto de la impugnación de los apartados 1 y 2 de la disposición final primera.

8. Por providencia de 22 de mayo de 2018, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 24 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. La Abogada de la Generalitat de Cataluña, en representación de su Gobierno, interpone recurso de inconstitucionalidad contra varios preceptos de Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas por vulnerar el artículo 68 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (en adelante, EAC) y desbordar las competencias estatales (art. 149.1.18 CE) con invasión de las autonómicas relativas a la organización, el régimen jurídico y el procedimiento de las administraciones públicas (arts. 150 y 159 EAC). El Abogado del Estado se opone al recurso, solicitando su íntegra desestimación.

2. La Ley 39/2015 constituye uno de «los pilares sobre los que se asentará el Derecho administrativo español» (preámbulo). Compendia textos anteriores (Leyes 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento común, 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, y 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible). Deja fuera algunos contenidos, que han pasado a la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público: órganos administrativos, aspectos materiales de la potestad sancionadora y la responsabilidad patrimonial, sede electrónica, identificación y firma electrónica de las administraciones públicas, relaciones interadministrativas. El legislador ha considerado oportuno separar la regulación de las «relaciones *ad extra* y *ad intra* de las Administraciones Públicas» (preámbulo) sin aplicar el criterio en todos los casos. Hay cuestiones organizativas de carácter prevalentemente interno en la Ley 39/2015, que se ocupa de las llamadas relaciones *ad extra* (p. ej., los registros administrativos electrónicos), y asuntos claramente procedimentales con incidencia externa en la Ley

cve: BOE-A-2018-8574
Verificable en http://www.boe.es

40/2015, que se refiere a las relaciones *ad intra* (p. ej., la llamada «actuación administrativa automatizada»).

La Ley 39/2015, además de compilar o dispersar legislación precedente, introduce algunas novedades significativas, entre ellas: un impulso adicional al proceso de generalización de los medios electrónicos en la organización y procedimientos de todas las administraciones públicas y una regulación sobre la elaboración y contenido de las iniciativas normativas de las administraciones públicas. A este respecto, la ley, según su preámbulo, pretende avanzar en la dirección de las llamadas *Better Regulation* y *Smart Regulation* de acuerdo con las recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Afirma que «resulta esencial un adecuado análisis de impacto de las normas de forma continua, tanto ex ante como ex post, así como la participación de los ciudadanos y empresas en los procesos de elaboración normativa, pues sobre ellos recae el cumplimiento de las leyes». Por eso, frente a la «dispersión normativa existente», la Ley recoge «por vez primera» «las bases con arreglo a las cuales se ha de desenvolver la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria de las administraciones públicas con el objeto de asegurar su ejercicio de acuerdo con los principios de buena regulación». Ello «deviene crucial especialmente en un Estado territorialmente descentralizado en el que coexisten tres niveles de administración territorial que proyectan su actividad normativa sobre espacios subjetivos y geográficos en muchas ocasiones coincidentes». La reforma estaría vinculada a la necesidad de «racionalizar la actuación de las instituciones y entidades del poder ejecutivo», reforzar las garantías constitucionales [audiencia (art. 105 CE) y seguridad jurídica (art. 9.3 CE)], «dinamizar la actividad económica», «simplificar los procesos» y «reducir cargas administrativas».

El presente recurso de inconstitucionalidad impugna preceptos relativos, precisamente, a la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria (título VI: arts. 127 a 133), así como a la simplificación del procedimiento administrativo y la administración electrónica [arts. 1.2, 6.4, párrafo segundo, 9.3, 13 a), 44 y 53.1 a), párrafo segundo, y disposiciones adicionales segunda y tercera]. Solicita igualmente la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de los apartados primero y segundo de la disposición final primera, relativa a los títulos constitucionales que darían soporte competencial a la ley. Antes de abordar estas impugnaciones, hemos de referirnos a las competencias que enmarcarían la controversia suscitada entre el Gobierno catalán y el Estado.

3. La Abogada de la Generalitat enmarca la controversia competencial en el artículo 149.1.18 CE, relativo, entre otros títulos, a las «bases del régimen jurídico de las administraciones Públicas» y el «procedimiento administrativo común». 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. El Abogado del Estado acepta este planteamiento; 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 normas comunes de procedimiento o bases del régimen jurídico de las administraciones públicas. Este encuadramiento es, a su vez, el que resulta del apartado primero de la disposición final primera de la Ley 39/2015.

No obstante, conforme al apartado segundo de la indicada disposición final primera, el título VI y la disposición adicional segunda (sobre la adhesión voluntaria de las Comunidades Autónomas y los entes locales a las plataformas y registros electrónicos del Estado) hallarían cobertura, además, en los números 13 y 14 del artículo 149.1 CE. El preámbulo señala en este sentido que los objetivos de la Ley son «mejorar la eficiencia en el uso de los recursos públicos y aumentar su productividad»; evitar la «aparición de duplicidades e ineficiencias, con procedimientos administrativos demasiado complejos»; impulsar «una administración sin papel basada en un funcionamiento íntegramente electrónico» que permita «ahorrar costes a ciudadanos y empresas»; y propiciar, a través de la *Better Regulation*, «los incentivos adecuados para dinamizar la actividad económica», la simplificación de «los procesos» y la reducción de las «cargas administrativas».

cve: BOE-A-2018-8574
Verificable en http://www.boe.es

La cobertura competencial propuesta por las partes o enunciada por la ley puede ser, desde luego, indicativa, pero, naturalmente, no vincula al Tribunal Constitucional (STC 45/2015, de 5 de marzo, FJ 3). Los preceptos impugnados tienen por objeto cuestiones de procedimiento y régimen jurídico de las administraciones públicas por lo que, en efecto, cabe encuadrar el conflicto suscitado en el artículo 149.1.18 CE. Dar solución a la controversia supondrá entonces determinar si las previsiones recurridas se sitúan dentro de los márgenes del «procedimiento administrativo común» o de las «bases del régimen jurídico de las administraciones Públicas», según corresponda.

Por el contrario, frente a lo establecido en la propia Ley 39/2015 (disposición final primera, apartado segundo), no cabe aceptar que los números 13 y 14 del artículo 149.1 CE contribuyan a dar cobertura al título VI y a la disposición adicional segunda de la Ley 39/2015. Estas previsiones, aunque respondan a fines de ahorro o eficiencia, abordan cuestiones de régimen jurídico y procedimiento 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 y procedimiento administrativo común] 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» (STC 41/2016, de 3 de marzo, FJ 4). 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, hemos descartado la entrada en juego del artículo 149.1.13 CE al examinar regulaciones orientadas a estos fines, por lo general en respuesta a 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); y 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 STC 91/2017, de 6 de julio, FJ 6, en particular, ha aplicado este criterio al enjuiciar los artículos 4 a 7 de Ley 2/2011, relativos a las iniciativas normativas de las administraciones públicas; regulación en buena medida recogida y desarrollada en la Ley aquí controvertida: para «encuadrar la competencia hemos de atenernos al concreto contenido material de la norma, de modo que, como en anteriores pronunciamientos (por todos, STC 41/2016, de 3 de marzo, FJ 4), se evite la utilización de argumentaciones de tipo finalista o instrumental en relación con la dimensión económica de las normas enjuiciadas. Es cierto que los preceptos que nos ocupan se incluyen, como se ha dicho, en un título referido a la "mejora del entorno económico", dentro de una Ley con

cve: BOE-A-2018-8574
Verificable en http://www.boe.es

numerosas medidas económicas… Sin embargo, los artículos 4 a 7 se dirigen a regular los principios generales a los que debe someterse la iniciativa normativa de las administraciones públicas para mejorar la calidad de las normas, con independencia del contenido, económico o no, de las mismas. Por tanto, a efectos de encuadrar la competencia, consideramos prevalente el artículo 149.1.18 CE, que atribuye al Estado competencia exclusiva sobre las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas, que en todo caso garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas, así como sobre el procedimiento administrativo común».

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 39/2015 y a las concretas previsiones que su disposición final primera, apartado segundo, entiende amparadas en aquel título competencial: el título VI, relativo a la iniciativa legislativa y a la potestad reglamentaria, y la disposición adicional segunda, sobre la adhesión de las Comunidades Autónomas y los entes locales a las plataformas y registros electrónicos del Estado.

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)].

Las normas que promueven la «buena regulación» durante la elaboración de proyectos de reglamento y anteproyectos de ley o la implantación de medios electrónicos en la organización y el procedimiento administrativos, aunque desarrollen fórmulas destinadas a abaratar costes (favorecimiento de las plataformas electrónicas compartidas), escapan a la órbita de la «hacienda general» como título competencial (art. 149.1.14 CE). También las destinadas a agilizar la acción de las administraciones públicas y a descargar de burocracia la actividad privada, aunque puedan producir ahorros y eficiencia en la gestión de los recursos públicos. No disciplinan la actividad financiera de las entidades públicas ni sus derechos y obligaciones de contenido económico. Tales normas deben encuadrarse en las competencias estatales sobre la organización y el procedimiento de las administraciones públicas (art. 149.1.18 CE).

4. Para abordar las impugnaciones, es preciso concretar el alcance de los títulos competenciales que enmarcan la controversia competencial.

a) 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; 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 24). Incluye normas sobre la «composición,

cve: BOE-A-2018-8574
Verificable en http://www.boe.es

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. 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 (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). Por ejemplo, la STC 93/2017, de 6 de julio, 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].

La STC 91/2017, FJ 6, se ha pronunciado sobre el título «bases del régimen jurídico de las administraciones públicas» (art. 149.1.18 CE) con ocasión del recurso de inconstitucionalidad formulado por el Gobierno canario contra los artículos 4 a 7 de la Ley 2/2011, antecedente legislativo inmediato de la regulación aquí controvertida. Se trataba de una regulación sobre «mejora de la calidad» de las «iniciativas normativas de las administraciones públicas».

El Tribunal interpretó, en primer término, que «los preceptos impugnados, cuando aluden al "ejercicio de la iniciativa normativa", están haciendo referencia a la potestad reglamentaria ejercida en el doble ámbito estatal y autonómico»; el «procedimiento legislativo debe considerarse excluido de su ámbito de aplicación, ya que nada en el tenor literal de los preceptos impugnados hace pensar que se refieran a dicho procedimiento, al ser sus destinatarios las administraciones públicas y en ningún caso las Cortes Generales ni las asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, titulares de la potestad legislativa» (STC 91/2017, FJ 4).

La STC 91/2017, FJ 6, concluyó que los artículos 4 a 7 de la Ley 2/2011 podían considerarse anclados en el título «bases del régimen jurídico de las administraciones públicas» (art. 149.1.18 CE) a la vista de su objeto —«las normas mismas cuya calidad se trata de mejorar, con independencia del procedimiento concreto en que la actividad normativa se materialice»— y de su «escaso contenido normativo», «que no obstaculiza

cve: BOE-A-2018-8574
Verificable en http://www.boe.es

el desarrollo autonómico de estos principios ni la posibilidad de establecer otros diferentes, ni impide el diseño por parte de las Comunidades Autónomas, en la forma que estimen conveniente, de los procedimientos administrativos especiales conexos con el ejercicio de sus competencias materiales sustantivas».

b) La competencia estatal relativa al «procedimiento administrativo común» (art. 149.1.18 CE) habilita la aprobación de «normas establecidas con carácter general y abstracto, para toda suerte de procedimientos» [STC 45/2015, FJ 6 c)]. En particular, los principios y reglas que «definen la estructura general del *iter* procedimental que ha de seguirse para la realización de la actividad jurídica de la administración» (STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 32), esto es, «la regulación del procedimiento, entendido en sentido estricto»: «iniciación, ordenación, instrucción, terminación, ejecución, términos y plazos, recepción y registro de documentos» (STC 50/1999, FJ 3). También abarca normas no estrictamente procedimentales, como las que «prescriben la forma de elaboración, los requisitos de validez y eficacia, los modos de revisión y los medios de ejecución de los actos administrativos, incluyendo señaladamente las garantías generales de los particulares en el seno del procedimiento» (STC 227/1988, FJ 32). En cualquier caso, no «toda previsión normativa que incide en la forma de elaboración de los actos administrativos, en su validez y en su eficacia o en las garantías de los administrados, debe ser considerada parte del procedimiento administrativo común, pues en tal caso se incluiría en este título competencial la mayor parte del Derecho Administrativo»; de la doctrina constitucional «no puede deducirse que forme parte de esta materia competencial toda regulación que de forma indirecta pueda tener alguna repercusión o incidencia en el procedimiento así entendido o cuyo incumplimiento pueda tener como consecuencia la invalidez del acto» (STC 50/1999, FJ 3).

La competencia en materia de procedimiento administrativo común incluye asimismo la aprobación de principios y reglas sobre cualquiera de aquellas cuestiones, pero establecidas con un grado intermedio de abstracción para alguna modalidad de actividad administrativa. Se trata de principios y «reglas de "procedimiento administrativo común singular", entendido como el establecido también en la órbita del artículo 149.1.18 CE y de manera abstracta, pero para una forma específica de potestad o actividad de la administración (STC 45/2015, FJ 6 c, citando la STC 130/2013, de 4 de junio, FJ 8, en relación con las normas de procedimiento de la Ley 38/2003, de 4 de junio, general de subvenciones)».

De acuerdo con la STC 227/1988, FJ 32, la competencia para establecer el régimen de los «procedimientos administrativos especiales» aplicable a las diversas formas de la actividad administrativa *ratione materiæ* «es conexa a las que, respectivamente, el Estado o las Comunidades Autónomas ostentan para la regulación del régimen sustantivo de cada actividad o servicio de la administración». En términos de la reciente STC 33/2018, de 12 de abril, «la regulación de estos procedimientos administrativos especiales no está, en nuestra Constitución, reservada al Estado… Por ello, en principio, "cuando la competencia legislativa sobre una materia ha sido atribuida a una Comunidad Autónoma, a ésta cumple también la aprobación de las normas de procedimiento administrativo destinadas a ejecutarla, si bien deberán respetarse en todo caso las reglas de procedimiento establecidas en la legislación del Estado dentro del ámbito de sus competencias"» [STC 33/2018, FJ 5 b), con cita de la STC 227/1988, FJ 32]. Lo mismo ocurre cuando las Comunidades Autónomas cuentan solo con atribuciones de desarrollo legislativo y ejecución; serán competentes también, como regla general, para regular los correspondientes procedimientos administrativos especiales en el marco de las normas de procedimiento común (general o singular) que haya establecido el Estado *ex* artículo 149.1.18 CE [STC 45/2015, FJ 6 b)].

No obstante, las bases de una materia «pueden alcanzar algún aspecto de estos procedimientos especiales si imponen criterios directamente vinculados a los objetivos sustantivos» de esa legislación básica, «sin descender a la previsión de trámites de pura gestión; las normas ordinarias de tramitación no pueden considerarse básicas» [STC 54/2017, FJ 7 b), refiriéndose a la legislación básica, en general; y las SSTC 45/2015, FJ

cve: BOE-A-2018-8574
Verificable en http://www.boe.es

6 c), 53/2017, de 17 de mayo, FFJJ 3 y 5 b), y 143/2017, FJ 23, refiriéndose a las «bases medioambientales», en particular].

Se sitúan extramuros del título «procedimiento administrativo común» (art. 149.1.18 CE) las regulaciones que, aun aplicables a clases enteras de procedimientos, se han adoptado en ejercicio de una competencia estatal más específica. Es el caso, por ejemplo, de los procedimientos de preparación y adjudicación de contratos públicos o de expropiación forzosa; respecto de estos el Estado cuenta con competencias normativas de diverso alcance en materia de contratación administrativa (art. 149.1.18 CE; STC 237/2015, de 19 de noviembre, FJ 7) y expropiación forzosa (art. 149.1.18 CE; STC 251/2006, de 25 de julio, FJ 5), respectivamente.

5. La demanda impugna el artículo 129.4, párrafo tercero, de la Ley 39/2015.

a) Conforme al artículo 129.4, párrafo tercero, las leyes pueden apoderar a «los titulares de los departamentos ministeriales o de las consejerías del Gobierno, o a otros órganos dependientes o subordinados de ellos», pero, en este caso, la habilitación «tendrá carácter excepcional y deberá justificarse en la ley habilitante»: «Las habilitaciones para el desarrollo reglamentario de una ley serán conferidas, con carácter general, al Gobierno o Consejo de Gobierno respectivo».

Esta previsión ordena con carácter general aspectos muy relevantes del sistema de fuentes, tanto estatal como autonómico. Articula, en lo que aquí importa, una distribución interna o reparto de poder normativo entre los órganos o instituciones de cada Comunidad Autónoma. En particular, prohíbe con carácter general que el parlamento territorial (o el Gobierno autonómico, en su caso, cuando adopta normas con rango legal conforme a su Estatuto de Autonomía) confíe el desarrollo reglamentario de sus leyes (o, en su caso, de decretos legislativos y decretos-leyes) a las consejerías u órganos integrados en ellas. Tal desarrollo debe, como regla, conferirse directamente al Consejo de Gobierno.

Según la demanda, el artículo 129.4, párrafo tercero, desconoce que el artículo 68 EAC atribuye la potestad reglamentaria al Gobierno de la Generalitat del mismo modo que el artículo 97 CE habilita al Gobierno de la Nación. También que, según la doctrina constitucional, esa regulación estatutaria permite la desconcentración de la potestad reglamentaria en órganos distintos del Consejo de Gobierno. De modo que la previsión impugnada incurriría en inconstitucionalidad por ocupar espacios reservados al Estatuto de Autonomía y, en todo caso, por invadir la potestad autonómica de autoorganización. La demanda no extiende estas concretas quejas al párrafo cuarto del artículo 129.4 («Las leyes podrán habilitar directamente a Autoridades Independientes u otros organismos que tengan atribuida esta potestad para aprobar normas en desarrollo o aplicación de las mismas, cuando la naturaleza de la materia así lo exija»). En consecuencia, nuestro enjuiciamiento ha de quedar limitado al párrafo tercero.

b) El Estatuto de Autonomía, en tanto que norma institucional básica de la Comunidad Autónoma (art. 147.1 CE), «regula, como contenido necesario y reservado, su organización institucional» [art. 147.2 c) CE], que «comprende, entre otros aspectos, las relaciones entre las distintas instituciones autonómicas y la atribución a cada una de ellas de los que sean sus poderes», incluidas las «potestades normativas» [STC 93/2015, de 14 de mayo, FJ 3, citando la STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 4; en el mismo sentido, STC 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 10].

Entre los asuntos que afectan directamente a la organización de las instituciones autonómicas y a la definición de sus poderes normativos se halla, naturalmente, la decisión de crear una «Asamblea Legislativa, elegida por sufragio universal» con potestad para promover y dictar normas con rango ley, así como, en su caso, para delegar su ejercicio en el Gobierno de la Comunidad Autónoma [arts. 147.2 c), 152 y 87 CE]. La reserva estatutaria incluye igualmente las decisiones sobre los «poderes» del Gobierno autonómico y, más precisamente, sobre las «fuentes del Derecho a su disposición» y el «mayor o menor alcance» de sus «potestades normativas» (STC 93/2015, FJ 3). Así, la habilitación para aprobar normas provisionales con rango de ley

cve: BOE-A-2018-8574
Verificable en http://www.boe.es

(decretos-leyes autonómicos) y la fijación de sus límites formales y materiales, que, por virtud del principio democrático (art. 1.1 CE), han de ser cómo mínimo los que la Constitución (art. 86.1) impone al decreto-ley estatal (SSTC 93/2015, FFJJ 3 a 5; 104/2015, de 28 de mayo, FJ 4; 107/2015, de 28 de mayo, FJ 2; 230/2015, de 5 de noviembre, FJ 4; 38/2016, de 3 de marzo, FJ 2; 211/2016, de 15 de diciembre, FJ 3; 157/2016, de 22 de septiembre, FJ 4; y 103/2017, de 6 de septiembre, FJ 4). También la titularidad de la potestad reglamentaria y la determinación de su alcance; en particular, las decisiones sobre si el Consejo de Gobierno ha de contar con la potestad reglamentaria originaria y sobre si, y hasta qué punto, las leyes autonómicas pueden conferir desarrollos reglamentarios específicos a otros órganos administrativos.

Tales cuestiones forman parte del «contenido necesario y reservado» del Estatuto de Autonomía [art. 147.2 c) CE]. Al entregarlas a la norma de cabecera del ordenamiento autonómico, la Constitución ha excluido que puedan ser objeto de legislación estatal ordinaria; esta no podrá entrar a atribuir, quitar o limitar con carácter general la capacidad legislativa de los parlamentos territoriales ni las potestades normativas del Gobierno autonómico, ni la extraordinaria de rango legal ni la ordinaria de carácter reglamentario. Las leyes de otra clase que pretendieran regular estas cuestiones ocuparían el espacio propio del legislador estatutario y, con ello, vulnerarían el precepto constitucional que articula la reserva [art. 147.2 c) CE]: el «criterio competencial» determina la relación de la ley orgánica por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía con otras normas legales; «se erige en presupuesto para la actuación del principio de jerarquía», toda vez que de su inobservancia «resulta mediatamente una invalidez causada por la infracción de la norma superior común a la ley orgánica y a la norma legal ordinaria, es decir, por infracción de la Constitución» (STC 31/2010, FJ 3).

c) El Estatuto de Autonomía de Cataluña ha incluido efectivamente una regulación a este respecto. Atribuye al parlamento catalán la potestad legislativa (art. 55.1) y la capacidad para delegar su ejercicio dentro de un marco de límites (art. 63); habilita al Gobierno autonómico a, de un lado, dictar disposiciones legislativas provisionales bajo la forma de decreto-ley con una serie de requisitos (art. 64); y, de otro, aprobar normas reglamentarias (art. 68.1). En lo que aquí importa, dispone, en línea con los de las demás Comunidades Autónomas y en consonancia con el artículo 97 CE, que el Gobierno de la Generalitat «ejerce… la potestad reglamentaria de acuerdo con el presente Estatuto y las leyes».

A la vista de la doctrina constitucional, corresponde interpretar que el artículo 68.1 EAC atribuye la potestad reglamentaria originaria al Gobierno catalán sin impedir que las leyes confíen desarrollos reglamentarios específicos a una consejería o a un órgano integrado en ella. Esta previsión estatutaria, al igual que el artículo 97 CE, «no puede entenderse con un criterio estricto, al pie de la letra»: «La desconcentración de la potestad reglamentaria es posible formalmente y, en muchas ocasiones necesaria desde la perspectiva del contenido de la norma» (STC 135/1992, de 5 de octubre, FJ 3, refiriéndose al artículo 97 CE); resulta, por tanto, «rechazable el argumento según el cual la potestad reglamentaria corresponde exclusivamente al Gobierno, sin que éste pueda a su vez conferirla válidamente a otros órganos diferentes, toda vez que la potestad reglamentaria del Gobierno, por ser originaria, no excluye la posibilidad de delegaciones singulares» (STC 133/1997, de 16 de julio, FJ 7, también en relación con el artículo 97 CE).

Cabe apreciar entonces que el legislador estatal ordinario ha establecido mediante el controvertido artículo 129.4, párrafo tercero, de la Ley 39/2015 una regulación de la potestad reglamentaria autonómica similar, pero no enteramente coincidente con la prevista en el artículo 68.1 EAC, interpretado de acuerdo con la doctrina constitucional. En cualquier caso, frente a lo alegado por el Abogado del Estado, si el tenor y sentido de uno u otro precepto concuerdan en mayor o menor medida y si son imaginables interpretaciones que despejen eventuales contradicciones son asuntos por completo irrelevantes, como lo son también en este caso las valoraciones sobre si la reproducción y la paráfrasis de preceptos constitucionales y estatutarios son más o menos aceptables

cve: BOE-A-2018-8574
Verificable en http://www.boe.es

(cfr. la STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 23, que juzga «técnicamente incorrecta» la reproducción legal del artículo 149.1.18 CE).

Lo decisivo es que el legislador estatal ordinario carece de competencia para distribuir poderes normativos entre las instituciones autonómicas, en general, y para asignar, quitar, limitar o repartir la potestad reglamentaria en las Comunidades Autónomas, en particular. Al reservar al Estatuto autonómico las decisiones en torno a la titularidad de la potestad reglamentaria en las Comunidades Autónomas, el artículo 147.2 c) CE ha excluido que puedan ser objeto de la legislación ordinaria, según hemos razonado ya. De modo que la previsión controvertida ha incurrido en inconstitucionalidad, no por contradecir lo dispuesto en el artículo 68.1 EAC, sino, simplemente, por regular aspectos que la Constitución ha remitido a los Estatutos de Autonomía, esto es, cuestiones que integran su «contenido necesario y reservado» (STC 93/2015, FJ 3), «contenido constitucionalmente obligado» (STC 31/2010, FJ 4) o «contenido mínimo necesario» (STC 247/2007, FJ 12).

Procede, en consecuencia, estimar la impugnación, pero solo parcialmente, sin declarar la inconstitucionalidad y nulidad del artículo 129.4, párrafo tercero, de la Ley 39/2015 en su totalidad. Basta declarar la de sus incisos «o Consejo de Gobierno respectivo» y «o de las consejerías del Gobierno». Expulsados estos incisos del ordenamiento jurídico, el párrafo tercero del artículo 129.4 se refiere exclusivamente a la potestad reglamentaria en el ámbito estatal sin que, por tanto, pueda vulnerar ya la reserva estatutaria establecida en el artículo 147.2 c) CE ni la potestad de autoorganización de las Comunidades Autónomas.

6. Se impugnan los artículos 1.2 y 129.4, párrafo segundo, de la Ley 39/2015.

a) El artículo 1.2 dispone: «Solo mediante ley, cuando resulte eficaz, proporcionado y necesario para la consecución de los fines propios del procedimiento, y de manera motivada, podrán incluirse trámites adicionales o distintos a los contemplados en esta Ley. Reglamentariamente podrán establecerse especialidades del procedimiento referidas a los órganos competentes, plazos propios del concreto procedimiento por razón de la materia, formas de iniciación y terminación, publicación e informes a recabar». El artículo 129.4, párrafo segundo, establece: «Cuando en materia de procedimiento administrativo la iniciativa normativa establezca trámites adicionales o distintos a los contemplados en esta Ley, éstos deberán ser justificados atendiendo a la singularidad de la materia o a los fines perseguidos por la propuesta».

La Abogada de la Generalitat da por sentado que ambos preceptos resultan aplicables a los procedimientos de elaboración de proyectos de reglamento y anteproyectos de ley. Según razona, impondrían limitaciones a la potestad de las Comunidades Autónomas para establecer trámites dentro de los procedimientos de elaboración de proyectos de reglamento y anteproyectos de ley. Careciendo el Estado de competencias para regular un procedimiento administrativo común de redacción de proyectos normativos, las previsiones impugnadas invadirían las competencias de la Generalitat de Cataluña (arts. 150 y 159 EAC).

El recurso razona una segunda queja respecto de los siguientes incisos del artículo 1.2: «Solo mediante ley,» y «Reglamentariamente podrán establecerse especialidades del procedimiento referidas a los órganos competentes, plazos propios del concreto procedimiento por razón de la materia, formas de iniciación y terminación, publicación e informes a recabar». Al imponer que toda regulación autonómica del procedimiento administrativo se haga con carácter general «solo mediante ley», limitando el juego del reglamento a unos pocos aspectos, los incisos controvertidos invadirían los espacios que la Constitución reserva a los Estatutos de Autonomía a la vez que vulnerarían la potestad de autoorganización de las Comunidades Autónomas.

b) Si el apartado primero del artículo 1, en lo relativo a la elaboración de normas, indica que la ley contiene solo «principios», debe interpretarse que los trámites a los que se refiere el apartado segundo son los «adicionales o distintos» de los del «procedimiento común» de elaboración de «actos administrativos». La Ley 39/2015 no

cve: BOE-A-2018-8574
Verificable en http://www.boe.es

regula, en efecto, los trámites de un procedimiento común de elaboración de normas, por lo que los «trámites adicionales o distintos a los contemplados en esta Ley» han de ser, necesariamente, los trámites adicionales o distintos a los del procedimiento común de elaboración de resoluciones administrativas. En definitiva, las limitaciones impuestas a la creación de trámites obligarían solo al legislador que se ocupa de la aprobación de resoluciones administrativas. No siendo aplicable a la elaboración de proyectos normativos, el artículo 1.2 no puede lógicamente invadir la competencia autonómica para regular esos procedimientos.

Lo mismo cabe afirmar respecto del artículo 129.4, párrafo segundo. Impone, con parecidos términos, límites al establecimiento de «trámites adicionales o distintos a los contemplados en esta Ley». Nada hay en su tenor que permita entender que el procedimiento al que se refiere es el de elaboración de proyectos normativos. Comoquiera que la Ley 39/2015 no regula ese procedimiento, limitando su objeto al «procedimiento común» de elaboración de «actos administrativos» (art. 1.1), cabe descartar la interpretación que propone la Abogada de la Generalitat de Cataluña.

Consecuentemente, los artículos 1.2 y 129.4, párrafo segundo, no aplicándose a la elaboración de proyectos normativos, no pueden lógicamente vulnerar la competencia de las Comunidades Autónomas para regular sus procedimientos de elaboración de normas.

c) En cuanto a la segunda queja, la reserva estatutaria *ex* artículo 147.2 c) CE no es absoluta. Hay asuntos que, afectando de algún modo a las «relaciones entre las distintas instituciones autonómicas» y a la distribución de sus «potestades normativas» (STC 93/2015, FJ 3), pueden ser objeto de legislación ordinaria estatal. Cabe mencionar el precepto básico *ex* artículo 149.1.18 CE en materia de régimen local que obliga a las Comunidades Autónomas a determinar por ley las competencias municipales propias [art. 25, apartados 3 y 5, de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, en la redacción dada por el artículo 1.8 de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, al que se refiere la STC 41/2016, FFJJ 10 a) y 12 b)]. Sustrae un ámbito material muy determinado a la potestad reglamentaria de los Gobiernos autonómicos en favor de los parlamentos territoriales, así como, en su caso, de las normas gubernamentales con rango legal. No contiene una regulación general del sistema autonómico de fuentes que invada espacios constitucionalmente reservados al Estatuto autonómico. Establece una concreta exigencia formal instrumental de una específica política pública para cuya configuración mediante legislación ordinaria el Estado cuenta con competencias por razón de la materia. En particular, la fijación de las competencias municipales en normas de rango legal dinamiza la garantía constitucional de la autonomía municipal (arts. 137 y 140 CE); garantía de la que, por lo demás, este Tribunal ha derivado directamente la exigencia de determinación legal para otra cuestión relacionada con la extensión o alcance del poder local: la regulación de controles administrativos sobre la actividad local [SSTC 4/1981, de 2 de febrero FJ 3; 154/2015, de 9 de julio, FJ 6 b), y 6/2016, de 21 de enero, FJ 4].

La fijación de reservas (impropias) de ley para ámbitos determinados no equivale pues a una regulación general del sistema autonómico de fuentes que invada necesariamente espacios reservados al Estatuto de Autonomía. Consiste en la imposición de una condición de orden formal que, en lo que se refiere al artículo 1.2 de la Ley 39/2015, pretende amparase en la competencia estatal en materia de procedimiento administrativo común (art. 149.1.18 CE). El problema constitucional en este caso es entonces determinar, no si hay vulneración del artículo 147.2 c) CE, sino si el Estado ha desbordado el art 149.1.18 CE al exigir con carácter general que las Comunidades Autónomas ejerzan sus competencias estatutarias en materia de procedimiento administrativo mediante ley del parlamento territorial (o, en su caso, norma gubernamental con rango de ley) y, correlativamente, prohibir la entrada en juego del reglamento del Gobierno autonómico.

Conforme a la doctrina constitucional, el Estado podría llegar a invadir la potestad de autoorganización de las Comunidades Autónomas cuando especifica la forma que ha de

cve: BOE-A-2018-8574
Verificable en http://www.boe.es

revestir una decisión de competencia autonómica o el órgano que ha de adoptarla: «Qué órgano autonómico ha de adoptar [un acuerdo] y cómo ha de hacerlo son esencialmente "cuestiones de organización"» que «pertenecen a la potestad de autoorganización de la Comunidad Autónoma» [STC 41/2016, FFJJ 7 c) y 8, refiriéndose a acuerdos asignados por una ley estatal al Gobierno autonómico; en el mismo sentido, STC 56/1990, de 29 de marzo, FJ 12 d), en relación con una decisión atribuida por el Estado a las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas]. Ahora bien, en algún caso puede haber «razones constitucionales que justifiquen» que la competencia estatal descienda a estas cuestiones [STC 41/2016, FJ 7 c)].

Los incisos controvertidos del artículo 1.2 establecen que las Comunidades Autónomas y el propio Estado, cuando regulen procedimientos administrativos especiales en el marco de sus respectivos títulos competenciales, deberán utilizar instrumentos de rango legal con carácter general. Vienen a confiar las regulaciones procedimentales a la ley y, en su caso, a las normas gubernamentales con rango de ley. Ello supone, ciertamente, una limitación de la capacidad de autoorganización de las Comunidades Autónomas. Ahora bien, las Comunidades Autónomas conservan la capacidad de optar entre los instrumentos legal y reglamentario en una serie no desdeñable de aspectos: órganos competentes, plazos, formas de iniciación y terminación, publicación e informes a recabar. A su vez, los incisos controvertidos se limitan en este caso a desarrollar una reserva de ley que ya opera por virtud de la Constitución.

El artículo 105 c) CE dispone que la ley regulará «el procedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos». Efectúa así una «reserva de ley» auténtica o propia [STC 18/1981, de 8 de junio, FJ 5, refiriéndose al artículo 105 c) CE] como «garantía instrumental» del principio democrático (STC 107/2015, de 28 de mayo, FFJJ 2 y 3, refiriéndose a otra reserva de ley igualmente establecida en la Constitución). Se trata con ello de que las administraciones públicas ejerzan sus potestades con arreglo a procedimientos esencialmente determinados por las cámaras legislativas o, al menos, por normas gubernamentales con rango legal (decreto-ley y decreto legislativo).

A la vista de todo ello, cabe apreciar que los incisos controvertidos del artículo 1.2 de la Ley 39/2015 inciden legítimamente en la capacidad organizativa de las Comunidades Autónomas para evitar la proliferación de regulaciones procedimentales con legitimidad democrática de segundo grado y dotar de un régimen más estable y trasparente a los procedimientos administrativos, todo ello en desarrollo de una garantía constitucional [art. 105 c) CE]. Hay pues «razones constitucionales» [STC 41/2016, FJ 7 c)] que justifican la reserva de ley establecida.

Procede, en consecuencia, descartar que los incisos impugnados del artículo 1.2 de la Ley 39/2015 invadan las competencias estatutarias de las Comunidades Autónomas.

7. La Abogada de la Generalitat de Cataluña recurre el título VI (arts. 127 a 133), «De la iniciativa legislativa y de la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones» de la Ley 39/2015.

a) Al razonar la impugnación, la demanda precisa que alguno de los preceptos no merece, en realidad, reproche de inconstitucionalidad. Sería el caso de los artículos 127, de «Iniciativa legislativa y potestad para dictar normas con rango de Ley», y 128, sobre la «Potestad reglamentaria»; su contenido sería superfluo, mero recordatorio de previsiones constitucionales y estatutarias que vinculan en todo caso. También el del artículo 131, relativo a la «Publicidad de las normas»; no entraría en contradicción con los artículos 65 y 68 EAC porque vendría a reconocer que corresponde al «Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña» la publicación relevante a efectos de conocimiento, validez y eficacia de las normas de esta Comunidad Autónoma. A su vez, ya hemos examinado la impugnación del apartado cuarto, párrafos segundo y tercero, del artículo 129.

En consecuencia, nuestro enjuiciamiento ha de limitarse a los demás previsiones del artículo 129 («Principios de buena regulación»), así como a los artículos 130

cve: BOE-A-2018-8574
Verificable en http://www.boe.es

(«Evaluación normativa y adaptación de la normativa vigente a los principios de buena regulación»), 132 («Planificación normativa») y 133 («Participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos»).

Los artículos 129 y 130.2 de la Ley 39/2015 ordenan a las administraciones públicas que promuevan la aplicación de los principios de buena regulación (art. 129.1 y 130.2). Deben garantizar la participación activa en la elaboración de las normas a los potenciales destinatarios (art. 129.5); posibilitar el acceso sencillo, universal y actualizado a la normativa en vigor y a los documentos propios de su proceso de elaboración, en los términos establecidos en el artículo 7 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (art. 129.5) y ajustar el contenido material de los proyectos de reglamento y anteproyectos de ley a los principios de «necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia» (art. 129.1). En particular, el texto del proyecto normativo debe responder a objetivos de interés general, que han de quedar claramente identificados (art. 129, apartados segundo y quinto). Debe también recoger únicamente las medidas adecuadas e imprescindibles para alcanzarlos y resolver el problema social, para lo cual habrá de constatarse si restringe derechos o impone obligaciones a los destinatarios y compararse su alcance con otras hipótesis regulatorias (art. 129, apartados segundo y tercero). Ha de evitar las cargas administrativas innecesarias o accesorias, lo que exige cuantificar su impacto sobre los gastos o ingresos presentes o futuros (art. 129, apartados 6 y 7). Debe igualmente racionalizar la gestión de los recursos públicos (art. 129.6), respetar las exigencias de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (art. 129.7, último inciso). Guardar coherencia con el resto del ordenamiento jurídico, contribuyendo a generar «un marco normativo estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre, que facilite su conocimiento y comprensión y, en consecuencia, la actuación y toma de decisiones de las personas y empresas» (art. 129.4, párrafo primero). Debe, por último, consignar en el preámbulo o exposición de motivos una justificación sobre su adecuación a los principios de buena regulación (art. 129, apartados primero y quinto).

El artículo 133 regula específicamente dos consultas con el fin de proporcionar a los destinatarios de la iniciativa la «posibilidad de emitir su opinión», previo acceso a «los documentos necesarios», que serán «claros, concisos y reunir toda la información precisa para poder pronunciarse sobre la materia» (apartado tercero). Se afirman como obligatorias salvo en el caso de «normas presupuestarias u organizativas» o cuando concurran «razones graves de interés público que lo justifiquen» (apartado cuarto, primer párrafo). Una es la consulta a través del portal web previa a la redacción del borrador de ley o reglamento para recabar la opinión de los sujetos y organizaciones representativas potencialmente afectados acerca de los problemas que la iniciativa pretende solucionar, su necesidad, oportunidad y objetivos, así como otras posibles respuestas (apartado primero). Podrá prescindirse de ella en los casos citados y, además, si así lo prevé el régimen de tramitación urgente que resulte de aplicación y cuando la propuesta carezca de impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a sus destinatarios o regule aspectos parciales de una materia (apartados primero y cuarto, segundo párrafo). La segunda consiste en la publicación del texto ya redactado en el portal web correspondiente a fin de dar audiencia a los ciudadanos afectados y conseguir cuantas aportaciones adicionales puedan realizar otras personas o entidades (apartado segundo, primer inciso). Podrá recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieran afectados por la norma cuyos fines guarden relación directa con su objeto (apartado segundo, segundo inciso).

Los artículos 130.1 y 132 regulan la planificación normativa y la evaluación retrospectiva de impacto: las administraciones públicas elaborarán y harán público en su portal de la trasparencia un «plan normativo» con las iniciativas legales y reglamentarias que vayan a elevar para su aprobación en el año siguiente (art. 132), así como informes sobre el resultado de la evaluación *ex post,* que se destinará a comprobar si las normas

cve: BOE-A-2018-8574
Verificable en http://www.boe.es

vigentes han conseguido los objetivos previstos y si estaban justificados y correctamente cuantificados el coste y las cargas impuestas, así como a ajustarlas a los principios de buena regulación (art. 130.1).

Según la Letrada autonómica, el «procedimiento administrativo común» (art. 149.1.18 CE) es únicamente el orientado a actos administrativos. De modo que todas las previsiones controvertidas invadirían las competencias de la Generalitat en orden a regular su propia organización y procedimientos (arts. 150 y 159 EAC), por más que en algunos casos fijen meras directrices coincidentes con las desarrollados por la legislación autonómica (art. 129, apartados 1, primer inciso, 2, 3, 4, primer párrafo, 5, 6 y 7), regulen trámites sin excesivo detalle (revisión periódica de la normativa vigente: artículo 130) o respondan a la incorporación de principios constitucionales (participación ciudadana: art. 133).

El recurso se detiene en algunas de estas previsiones para insistir en el mismo motivo de inconstitucionalidad: la obligación de consignar en el preámbulo o exposición de motivos una justificación suficiente relativa a la adecuación del anteproyecto de ley o proyecto de reglamento a los principios de buena regulación (apartados primero, inciso segundo, y quinto, último inciso, del art. 129) y la exigencia de un plan normativo que contenga las iniciativas legislativas y reglamentarias para el año siguiente (art. 132).

b) Los Estatutos de Autonomía reconocen la iniciativa legislativa a los gobiernos autonómicos, no a sus administraciones. A diferencia de lo que ocurre con la potestad reglamentaria, que también corresponde al Gobierno, el ejercicio de esta prerrogativa se inserta en el ámbito de las relaciones del Gobierno con las cámaras parlamentarias. El procedimiento de elaboración y aprobación de proyectos de ley es la vía que permite al gobierno autonómico participar en la función legislativa y, por tanto, articular sus políticas públicas a través de normas con rango de ley. Consecuentemente, el ejercicio de la iniciativa legislativa por parte de las Comunidades Autónomas, en general, y la elaboración de anteproyectos de ley, en particular, quedan por completo al margen del artículo 149.1.18 CE en lo que se refiere tanto a las «bases del régimen jurídico de las administraciones públicas» como al «procedimiento administrativo común».

Los artículos 129 (salvo el apartado cuarto, párrafos segundo y tercero, cuya impugnación ya hemos examinado), 130, 132 y 133 de la Ley 39/2015 se refieren al ejercicio, por parte de los gobiernos nacional y autonómico, tanto de la potestad reglamentaria como de la iniciativa legislativa. Se aplican, por tanto, a las iniciativas de rango legal de las Comunidades Autónomas. Invaden por ello las competencias que estas tienen estatutariamente atribuidas en orden a organizarse y regular la elaboración de sus leyes. Procede, pues, estimar el recurso en este punto y declarar en consecuencia la invasión competencial que denuncia el Gobierno de Cataluña.

Tal declaración, sin embargo, tampoco conlleva en este caso la nulidad de los artículos 129, 130, 132 y 133 de la Ley 39/2015. Según acabamos de ver, tales preceptos se refieren también a las iniciativas legislativas del Gobierno nacional, lo que no ha suscitado controversia alguna en este proceso. De modo que, para remediar la invasión competencial señalada, basta declarar que estos preceptos son contrarios al orden constitucional de competencias y que, en consecuencia, no son aplicables a las iniciativas legislativas de las Comunidades Autónomas (STC 50/1999, FFJJ 7 y 8).

c) Las «bases del régimen jurídico de las administraciones públicas» (art. 149.1.18 CE) pueden tener por objeto la elaboración de reglamentos por parte de las Comunidades Autónomas. Según ha quedado expuesto, la STC 91/2017, FJ 6, ha reconducido a este título competencial los artículos 4 a 7 de la Ley 2/2011 a la vista de su objeto —«las normas mismas cuya calidad se trata de mejorar, con independencia del procedimiento concreto en que la actividad normativa se materialice»— y de su «escaso contenido normativo», «que no obstaculiza el desarrollo autonómico de estos principios ni la posibilidad de establecer otros diferentes, ni impide el diseño por parte de las Comunidades Autónomas, en la forma que estimen conveniente, de los procedimientos administrativos especiales conexos con el ejercicio de sus competencias materiales sustantivas».

cve: BOE-A-2018-8574
Verificable en http://www.boe.es

Los artículos 129 y 130.2 de la Ley 39/2015 no regulan las fases del procedimiento administrativo de elaboración de normas ni siquiera establecen la estructura general del *iter* procedimental. Se limitan a recoger directrices a las que deben responder las políticas, cualquiera que sea su signo, de los diferentes niveles de gobierno. Tales directrices proceden, con pocos cambios, de los derogados artículos 4 («Principios de buena regulación aplicables a las iniciativas de las administraciones Públicas») y 5 («Instrumentos de las administraciones Públicas para la mejora de la regulación») y 7 («Transparencia y seguimiento de la mejora regulatoria») de la Ley 2/2011. En particular, la obligación de justificar en el preámbulo la adecuación de la iniciativa reglamentaria a los principios de buena regulación (art. 129, apartados 1, segundo inciso, y 5) proviene del artículo 4.1, segundo inciso, de la Ley 2/2011 («En la iniciativa normativa quedará suficientemente justificada la adecuación a dichos principios»).

Ya hemos declarado que los artículos 129 y 130.2 no resultan aplicables al ejercicio de la iniciativa legislativa por parte de los gobiernos autonómicos. En consecuencia, a la vista de la STC 91/2017, FJ 6, ha de entenderse que son bases del régimen jurídico de las administraciones públicas (art. 149.1.18 CE) relativas a la elaboración de reglamentos y, por tanto, que no invaden las competencias estatutarias de las Comunidades Autónomas.

Conforme al artículo 130.1, párrafo primero, de la Ley 39/2015, «las administraciones Públicas revisarán periódicamente su normativa vigente para adaptarla a los principios de buena regulación y para comprobar la medida en que las normas en vigor han conseguido los objetivos previstos y si estaba justificado y correctamente cuantificado el coste y las cargas impuestas en ellas». Esta previsión no se aplica a las iniciativas normativas de rango legal de las Comunidades Autónomas, tal como ha quedado ya declarado. A su vez, su contenido reproduce casi al pie de la letra el apartado primero del artículo 6 («Adaptación de la regulación vigente a los principios de sostenibilidad y buena regulación») de la Ley 2/2011 («Las Administraciones Públicas revisarán periódicamente su normativa vigente para adaptarla a los principios de buena regulación y a los objetivos de sostenibilidad recogidos en esta Ley»). Hay una referencia a la cuantificación del coste y a las cargas impuestas a las que se refería también el artículo 4 de la Ley 2/2011 en sus apartados octavo(«En aplicación del principio de eficacia, la iniciativa normativa debe partir de una identificación clara de los fines perseguidos, estableciendo unos objetivos directos y evitando cargas innecesarias y accesorias para la consecución de esos objetivos finales») y noveno («En todo caso, los poderes públicos procurarán el mantenimiento de un marco normativo estable, transparente y lo más simplificado posible, fácilmente accesible por los ciudadanos y agentes económicos, posibilitando el conocimiento rápido y sencillo de la normativa vigente que resulte de aplicación y sin más cargas administrativas para los ciudadanos y empresas que las estrictamente necesarias para la satisfacción del interés general»). En consecuencia, de acuerdo con la STC 91/2017, FJ 6, procede declarar que tiene carácter de base del régimen jurídico de las administraciones públicas (art. 149.1.18 CE).

El párrafo segundo del artículo 130.1 añade que el informe público sobre los resultados de la evaluación tendrá «el detalle y periodicidad» que «determine la normativa reguladora de la administración correspondiente». Esta previsión, además de inaplicable a las normas de rango legal de las Comunidades Autónomas, según hemos declarado ya, tiene un contenido muy general que, en cuanto tal, tampoco puede desbordar el ámbito de lo básico. La STC 91/2016, FJ 6, afirmó el carácter básico *ex* artículo 149.1.18 CE de otras previsiones genéricas que se referían también al análisis retrospectivo de impacto: las administraciones públicas «promoverán el desarrollo de procedimientos de evaluación a posteriori de su actuación normativa, disponiendo el establecimiento de los correspondientes sistemas de información, seguimiento y evaluación» (art. 5.3 de la Ley 2/2011).

No cabe apreciar lo mismo respecto del régimen de planificación normativa (art. 132 de la Ley 39/2015). Se trata de una regulación de carácter marcadamente formal o procedimental que desciende a cuestiones de detalle (periodicidad, contenido y lugar de

cve: BOE-A-2018-8574
Verificable en http://www.boe.es

publicación del plan normativo). De acuerdo con la STC 91/2017, FJ 6, esta previsión no puede entenderse amparada en el título bases del régimen jurídico de las administraciones públicas (art. 149.1.18 CE), por lo que invade las competencias estatutarias de las Comunidades Autónomas.

La participación ciudadana está regulada en el artículo 133 de la Ley 39/2015. Este precepto no impide que las Comunidades Autónomas disciplinen, en cuanto a sus propias iniciativas normativas, aspectos tales como la duración de las consultas, el tipo de portal web en el que se llevan a cabo, su grado de difusión o el nivel de trasparencia de la documentación y las alegaciones aportadas. Tampoco impide que incrementen los niveles mínimos de participación asegurados con carácter general y, por tanto, que acoten o reduzcan las excepciones previstas. No obstante, fija una serie relevante de extremos en relación con las formas, contenidos y destinatarios de las consultas.

La STC 91/2017, FJ 6, es la primera que ha enjuiciado la cobertura competencial de previsiones estatales relativas a la participación ciudadana durante la elaboración de cualesquiera disposiciones administrativas. Hasta entonces, este Tribunal había tenido oportunidad de examinar únicamente regulaciones estatales sobre la audiencia y la información pública durante la elaboración de instrumentos normativos concretos: las «disposiciones de carácter general relativas a materias que afecten directamente a consumidores y usuarios» [STC 15/1989, de 26 de enero, FJ 7 c)], la planificación ecológica (STC 102/1995, de 26 de junio, FJ 13) y el planeamiento urbanístico [STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 25 c)].

De acuerdo con la STC 91/2017, FJ 6, deben reputarse bases del régimen jurídico de las administraciones públicas las previsiones siguientes: «se establecerán los mecanismos de consulta con los agentes implicados que estimulen su participación activa en el proceso de elaboración normativa» (art. 4.6 de la Ley 2/2011); las administraciones públicas «prestarán la máxima atención al proceso de consulta pública en la elaboración de sus proyectos normativos» (art. 5.2 de la Ley 2/2011).

El artículo 133, en sus apartados primero, primer inciso («Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública») y cuarto, primer párrafo, contiene normas con parecido tenor que pueden reputarse bases del régimen jurídico de las administraciones públicas (art. 149.1.18 CE), aplicables en cuanto tales a la elaboración de reglamentos autonómicos. Las demás previsiones del artículo 133 descienden a cuestiones procedimentales de detalle desbordando el ámbito de lo básico; vulneran por ello las competencias estatutarias de las Comunidades Autónomas en relación con la elaboración de sus propias disposiciones administrativas.

Procede, en consecuencia, declarar que los artículos 132 y 133 —salvo el primer inciso de su apartado 1 y el primer párrafo de su apartado cuarto— de la Ley 39/2015 son contrarios al orden constitucional de competencias, resultando por ello inaplicables a las Comunidades Autónomas. Tampoco en este caso la declaración de la invasión competencial conlleva la nulidad, habida cuenta de que los preceptos se aplican en el ámbito estatal sin que ello haya sido objeto de controversia en el presente proceso (STC 50/1999, FFJJ 7 y 8).

8. Se impugna el párrafo segundo del apartado cuarto del artículo 6, relativo a los «registros electrónicos de apoderamientos», de la Ley 39/2015.

a) El artículo 6 de la Ley 39/2015 regula dos tipos de «registro electrónico de apoderamientos». El «general» lo han de llevar todas las administraciones (estatal, autonómicas y locales) para la inscripción de, al menos, «los apoderamientos otorgados *apud acta* por quien ostente la condición de interesado en un procedimiento administrativo a favor de representante, para actuar en su nombre ante las administraciones públicas» (apartado primero, párrafo primero). El «particular» lo puede llevar cualquier «Organismo» concreto a fin de inscribir «los poderes otorgados para la realización de trámites específicos» ante él (apartado primero). Todos los registros «deberán ser plenamente interoperables entre sí» y con «los registros mercantiles, de la

cve: BOE-A-2018-8574
Verificable en http://www.boe.es

propiedad, y de los protocolos notariales»; han de permitir «la trasmisión telemática de solicitudes, escritos y comunicaciones», así como la comprobación «de la representación de quienes actúen ante las administraciones Públicas en nombre de un tercero» (apartado segundo). Los asientos de los registros electrónicos contendrán un mínimo de información (indicada en el apartado tercero). Los poderes inscribibles son de varias clases (apartado cuarto, párrafo primero). El «poder general» permite al apoderado «actuar en nombre del poderdante en cualquier actuación administrativa y ante cualquier Administración». Los demás le permiten hacerlo «en cualquier actuación administrativa ante una Administración u Organismo concreto», en un caso; o «únicamente para la realización de determinados trámites especificados en el poder», en el otro.

El recurso nada opone a esta regulación. Según afirma, su extensa y detallada disciplina concierne muy directamente las relaciones del ciudadano con la administración, por lo que estaría dictada válidamente al amparo del artículo 149.1.18 CE. La impugnación se dirige exclusivamente al párrafo segundo del apartado cuarto, conforme al que, por orden del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, se aprobarán «con carácter básico» los modelos de poderes inscribibles distinguiendo si permiten «la actuación ante todas las administraciones», «ante la Administración General del Estado o ante las entidades locales».

De acuerdo con la regulación controvertida, el Estado aprueba modelos o formularios relativos, no solo a los poderes que deba inscribir su administración general, sino también a poderes inscribibles en los registros electrónicos de otras administraciones públicas. En particular, un ente local carece en todo caso de competencia para confeccionar y aprobar el modelo relativo a los poderes que deba inscribir en su registro electrónico; corresponde al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas la elaboración y aprobación «con carácter básico» de los modelos de poder para todos los entes locales de España. A su vez, la competencia de las Comunidades Autónomas para aprobar modelos de poder se circunscribe a los que tengan por objeto «actuaciones ante su respectiva administración». Corresponde en todo caso al Estado la adopción del modelo de «poder general», para realizar cualquier actuación ante cualquier administración pública, incluso en el caso de que el apoderamiento haya de inscribirse en el registro electrónico de una Comunidad Autónoma.

Según la Letrada autonómica, la definición de modelos de poder sería una tarea meramente procedimental que, en cuanto tal, corresponde a la administración que gestiona el registro electrónico de apoderamientos en cada caso. De modo que el Estado solo podría atribuirse la aprobación de modelos respecto de poderes inscribibles en el registro electrónico central. Al concebir la aprobación de modelos de poder como una tarea de «carácter básico» del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, el párrafo segundo del artículo 6.4 perseguiría una finalidad que, en realidad, los apartados anteriores ya habría logrado por sí. En consecuencia, el Estado habría desbordado el ámbito que corresponde a las bases (art. 149.1.18 CE), invadiendo la competencia de la Generalitat de Cataluña en materia de régimen jurídico y procedimiento administrativos (art. 159 EAC).

b) El régimen de los registros electrónicos cuya creación se impone obligatoriamente a todas las administraciones públicas, del que forma parte la previsión controvertida, podría enmarcarse en el título «bases del régimen jurídico de las administraciones públicas» (art. 149.1.18 CE). La representación del interesado en el procedimiento administrativo, de la que es instrumental el registro electrónico de apoderamientos, pertenece al «procedimiento administrativo común» (art. 149.1.18 CE). Conviene, pues, examinar el significado y alcance de ambos títulos en lo atinente a esta concreta controversia competencial.

El título relativo al «régimen jurídico de las administraciones públicas» (art. 149.1.18 CE) «alcanza solo a la regulación, y ni siquiera toda ella; está limitada a las bases; de modo que la "función ejecutiva" corresponde a las Comunidades Autónoma», que la tienen estatutariamente atribuida [SSTC 111/2016, FJ 12 d), y 45/2017, FJ 3, refiriéndose a las bases del régimen local como parte de las «bases del régimen jurídico de las

cve: BOE-A-2018-8574
Verificable en http://www.boe.es

administraciones públicas»]. El título «procedimiento administrativo común» habilita igualmente una competencia de carácter normativo o legislativo, tal como hemos razonado en el fundamento jurídico 4 b) de esta Sentencia; también quedan fuera, por tanto, los aspectos relacionados con la aplicación, ejecución o gestión administrativa.

En el presente caso, el artículo 6.4, párrafo segundo, de la Ley 39/2015 no está, técnicamente, habilitando una legislación básica o común de bajo rango normativo; está, simplemente, confiando tareas de gestión o administración a un órgano del Estado. La forma de la decisión (orden) y la autoridad competente para adoptarla (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas) son ya indicativas de que su contenido (aprobación de modelos de poder) no es un régimen jurídico de la administración o una disciplina de procedimiento administrativo. Lo confirma la doctrina constitucional: este Tribunal ha señalado reiteradamente que la aprobación de formularios o escritos administrativos normalizados no puede calificarse propiamente de «legislación»; es una cuestión «meramente procedimental» perteneciente a la autoorganización de cada administración pública (entre muchas, SSTC 70/1997, de 10 de abril, FJ 4; 242/1999, de 21 de diciembre, FJ 11; y 36/2012, de 15 de marzo, FJ 10, 179/2013, de 21 de octubre, FJ 8, 87/2016, de 28 de abril, FJ 7). Las competencias de ejecución abarcan las decisiones de pura aplicación —por ejemplo, la inscripción registral del poder— y las tareas de gestión administrativa destinadas a prepararlas, como la elaboración de instrumentos o mandatos de contenido abstracto sobre organización interna —en este caso, la confección de modelos de poder—. Forman parte del «ámbito ejecutivo» los «reglamentos internos de organización de los servicios necesarios para la ejecución y de regulación de la propia competencia funcional de ejecución y del conjunto de actuaciones precisas para la puesta en práctica de la normativa estatal» (STC 31/2010, FJ 61, con cita de la STC 51/2006, de 16 de febrero, FJ 4).

Los títulos competenciales en liza habilitan nada más que regulaciones por lo que, en principio, no pueden ofrecer cobertura a la centralización de funciones ejecución o gestión. En consecuencia, para resolver la controversia competencial suscitada hemos de determinar si estamos ante uno de esos casos «muy excepcionales» en que el Estado puede llegar a asumir tareas de ejecución o gestión haciendo valer competencias que autorizan solo, con carácter general, la adopción de legislaciones [por todas, STC 45/2017, FJ 3 d)]. En relación con la aprobación de formularios, la STC 70/1997, de 10 de abril, FJ 4, ha condicionado una ampliación semejante a que sea indispensable para lograr «las finalidades inherentes a dichos modelos», teniendo en cuenta a estos efectos que suele haber «otras posibilidades dentro del marco constitucional y estatutario, sin que corresponda a este Tribunal decidir cuál sea la fórmula precisa preferible, pues no es juez de la oportunidad política o técnica».

c) Respecto de la adopción de los modelos de poder inscribibles en los registros electrónicos de los entes locales, el Abogado del Estado nada ha alegado específicamente sobre qué razones justificarían que esta tarea no la desarrollen los propios entes locales, pese a que a ellos «corresponde primariamente» su organización «por virtud de su autonomía constitucionalmente garantizada [arts. 137, 140 y 141.1 CE)» (STC 54/2017, FJ 4 b)]. Tampoco ofrece argumentos para explicar por qué la aprobación de los modelos de poder inscribibles en los registros locales no corresponda, al menos, a las Comunidades Autónomas, en cuanto titulares de las competencias de ejecución en materia de régimen local [por todas, STC 111/2016, FJ 12 d)], para el caso de que hubiera intereses supramunicipales que hiciesen necesario algún nivel de centralización. Respecto a la aprobación estatal de modelos de poder inscribible en los registros autonómicos, el Abogado del Estado tampoco argumenta específicamente. Afirma únicamente que el párrafo segundo del artículo 6.4 de la Ley 39/2015 responde a la necesidad de un tratamiento homogéneo en todo el territorio nacional por estar concernidos los derechos e intereses de los ciudadanos. Se trata de una afirmación extremadamente genérica, del todo insuficiente para persuadir de que nos hallamos ante uno de esos supuestos «muy excepcionales» en que pudiera llegar a estar justificado

cve: BOE-A-2018-8574
Verificable en http://www.boe.es

que el Estado emplee una competencia de carácter normativo para asumir tareas de carácter administrativo.

El sentido de centralizar el diseño y aprobación de los modelos de poder es, en sustancia, facilitar que una administración pueda comprobar ágilmente y con garantías la representación inscrita en el registro electrónico de otra; por ejemplo, que la administración General del Estado pueda verificar la representación otorgada a un sujeto mediante el poder general inscrito en una Comunidad Autónoma o corporación local. Sin embargo, la realización de este fin depende, no tanto de quién sea la administración que aprueba el modelo de poder, como del grado de interoperabilidad de los diferentes registros electrónicos; la Ley obliga a que sea pleno: todos los registros electrónicos de apoderamientos «deberán ser plenamente interoperables entre sí» y con «los registros mercantiles, de la propiedad, y de los protocolos notariales», de modo que quede garantizada «su interconexión, compatibilidad informática, así como la transmisión telemática de las solicitudes, escritos y comunicaciones que se incorporen a los mismos» y la posibilidad de «comprobar válidamente la representación de quienes actúen ante las administraciones Públicas en nombre de un tercero» (art. 6.2).

Más aún, la plena interoperabilidad no se impone solo como objetivo; una amplia regulación estatal, adoptada con participación del conjunto de las administraciones públicas y aplicable a todas ellas (art. 42.3 de la derogada Ley 11/2007), concreta instrumentos para alcanzarla bajo la consideración de que es indispensable en un Estado políticamente descentralizado: los llamados esquemas nacionales de seguridad (Real Decreto 3/2010, de 8 de enero) e interoperabilidad (Real Decreto 4/2010, de 8 de enero). Comprenden «los principios básicos y requisitos mínimos que permitan una protección adecuada de la información tratada», así como «el conjunto de criterios y recomendaciones en materia de seguridad, conservación y normalización de la información, de los formatos y de las aplicaciones que deberán ser tenidos en cuenta por las administraciones públicas para la toma de decisiones tecnológicas que garanticen la interoperabilidad» (art. 42, apartados primero y segundo, de la Ley 11/2007, reiterado en el artículo 156, apartados primero y segundo, de la Ley 40/2015). Los registros de apoderamientos, entre otras plataformas electrónicas de las Comunidades Autónomas y los entes locales, están sujetos a estos esquemas y a sus «normas técnicas de desarrollo» (disposición adicional segunda de la Ley 39/2015).

Ciertamente, si la información reflejada en los asientos pudiera cambiar considerablemente según la entidad que haya efectuado la inscripción o elaborado el modelo de poder, la heterogeneidad resultante podría llegar a dificultar la interoperabilidad de los registros electrónicos de apoderamientos y la comprobación misma de la representación por parte de otras administraciones públicas. Sin embargo, el artículo 6.3 de la Ley 39/2015 ha afrontado ya la contingencia al fijar detalladamente el contenido mínimo de cada uno de los asientos registrales y modelos de poder: «a) Nombre y apellidos o la denominación o razón social, documento nacional de identidad, número de identificación fiscal o documento equivalente del poderdante; b) Nombre y apellidos o la denominación o razón social, documento nacional de identidad, número de identificación fiscal o documento equivalente del apoderado; c) Fecha de inscripción; d) Período de tiempo por el cual se otorga el poder; e) Tipo de poder según las facultades que otorgue».

En todo caso, si el intercambio fluido o automatizado de información llegara a aconsejar en algún supuesto el manejo de técnicas de normalización, el Estado podría siempre promoverlas mediante instrumentos de colaboración. Así se han elaborado, precisamente, los criterios de normalización de información, formatos y aplicaciones del citado Esquema Nacional de Interoperabilidad. El artículo 42.3 de la Ley 11/2007 disponía a este respecto: «Ambos Esquemas se elaborarán con la participación de todas las Administraciones y se aprobarán por Real Decreto del Gobierno, a propuesta de la Conferencia Sectorial de Administración Pública y previo informe de la Comisión Nacional de Administración Local, debiendo mantenerse actualizados de manera permanente». En este orden de ideas, la STC 141/2016, de 21 de julio, FJ 7, declaró

cve: BOE-A-2018-8574
Verificable en http://www.boe.es

que, incluso si se interpreta un determinado reglamento europeo en el sentido de que España debe contar con una única autoridad de verificación ambiental, ello no significa que el Estado esté autorizado a ejercer competencias ejecutivas de las Comunidades Autónomas para asumir unilateralmente el nombramiento; hay «una variedad de mecanismos de cooperación con que conciliar aquella —hipotética— exigencia del Reglamento … con el sistema interno de distribución de competencias».

En suma, no habiendo ofrecido la Abogacía del Estado las razones que pudieran llegar a justificar que las competencias legislativas que habilita el artículo 149.1.18 CE abarquen, por excepción, tareas de gestión o administración, procede estimar la impugnación y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad y nulidad del párrafo segundo del artículo 6.4 de la Ley 39/2015.

9. Se impugna el apartado tercero del artículo 9, relativo a los «Sistemas de identificación de los interesados en el procedimiento», de la Ley 39/2015.

a) El artículo 9 de la Ley 39/2015 regula la obligación de las administraciones públicas de comprobar la identidad del interesado, tanto presencial como electrónicamente. La identificación presencial se realiza mediante el documento nacional de identidad o documento identificativo equivalente (apartado primero). La electrónica se realiza por cualquier sistema admitido que cuente con un registro previo de usuarios que permita garantizar la identidad del interesado (apartado segundo). Tras enunciar varios sistemas posibles (basados en firma o sello electrónico reconocido o cualificado o en clave concertada), establece que es admisible todo aquel «que las administraciones públicas considere válido, en los términos o condiciones que se establezcan» (apartado segundo). No obstante, «la aceptación de alguno de estos sistemas por la Administración General del Estado servirá» en todo caso «para acreditar frente a todas las administraciones públicas, salvo prueba en contrario, la identificación electrónica de los interesados en el procedimiento administrativo» (apartado tercero).

La Letrada autonómica impugna el apartado tercero del artículo 9 por imponer a las Comunidades Autónomas la utilización de los sistemas aceptados por el Estado. La previsión no respondería a la necesidad de evitar una posible barrera electrónica que dificulte el uso de sistemas de identificación en las relaciones entre los ciudadanos y la administración. Si esa hubiera sido la finalidad, el legislador básico habría regulado los medios de identificación electrónica con base en el principio de reconocimiento mutuo. No establece que la administración estatal deba admitir los sistemas adoptados por las demás administraciones. Fijaría una fórmula unidireccional de reconocimiento que, además de ser claramente contraria al principio de eficacia (art. 103 CE), invade las competencias autonómicas en materia de organización y procedimientos administrativos.

b) La legislación española viene regulando la acreditación electrónica de la identidad del interesado relacionado con la administración como un derecho reconocido al primero con la obligación correlativa de aceptarla por parte de la segunda. Tal derecho estaba incluido en el de relacionarse por medios electrónicos con las administraciones públicas consagrado en el artículo 6 de la —derogada— Ley 11/2007. Está previsto ahora en los artículos 9, 11 y 13 g) de la Ley 39/2015. El primero de estos preceptos, en particular, recoge el derecho del interesado a «identificarse electrónicamente ante las administraciones públicas a través de cualquier sistema que cuente con un registro previo como usuario que permita garantizar su identidad» (apartado segundo). La cuestión es entonces determinar los sistemas a través de los cuales los ciudadanos pueden ejercer el derecho a la identidad electrónica.

El Reglamento (UE) núm. 910/2014, del Parlamento europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014, conocido como Reglamento eIDAS (acrónimo de su denominación en lengua inglesa: *Regulation on electronic identification and trust services for electronic transactions in the internal market*), se refiere a la identidad electrónica en las interacciones de ciudadanos, empresas y poderes públicos, si bien no regula ni impone sistemas de identificación. Se limita a establecer las condiciones en que un Estado miembro debe reconocer el sistema de identificación electrónica adoptado y notificado a

cve: BOE-A-2018-8574
Verificable en http://www.boe.es

la Comisión europea por otro Estado miembro. A fin de facilitar la eficacia trasfronteriza de los sistemas nacionales, regula el reconocimiento mutuo (art. 6), las condiciones de la notificación a la Comisión europea (arts. 7 y 9), los niveles de seguridad (art. 8) e interoperabilidad (art. 12) de aquellos sistemas, además de la respuesta a las violaciones de la seguridad (art. 10) y la responsabilidad (art. 11).

La Ley 39/2015 tampoco impone los sistemas de identificación electrónica en las relaciones del ciudadano con las administraciones públicas ni establece el régimen del registro previo ni fija requisitos mínimos de seguridad. Remite las decisiones en torno a los sistemas de identificación electrónica a cada una de las administraciones públicas (apartado 2) con los siguientes límites: la administración que admita un sistema de claves concertadas o similares habrá de admitir necesariamente el uso de certificados de firma o sello, que proporcionan mayores niveles de seguridad (apartado 2, último párrafo); los ciudadanos tendrán siempre derecho a identificarse electrónicamente ante cualquier administración pública mediante los sistemas que haya admitido la Administración General del Estado (apartado 3). Solo si el sistema resulta poco idóneo por las características del concreto trámite o servicio, la administración pública correspondiente podrá oponerse a su utilización, posibilidad que resulta de la referencia «salvo prueba en contrario» (apartado 3).

Esta regulación favorece que cada administración diseñe sus propios sistemas de identificación electrónica o admita los expedidos por otras entidades públicas o privadas y, con ello, que estos sean más o menos complejos según sus preferencias y la relevancia o características del trámite o servicio correspondiente. En particular, una administración, en función de su mayor o menor interés en que sus instrumentos de identificación electrónica sean interoperables en un contexto trasfronterizo, podrá decidir sobre el cumplimiento de las condiciones y niveles de seguridad previstos en el Reglamento eIDAS. Pueden tener cabida, en consecuencia, políticas muy diversas, tanto las proclives a emplear sistemas muy estrictos, que puedan tener virtualidad en otros Estados miembros de la Unión Europea, como las partidarias de instrumentos de identificación electrónica sencillos con bajos niveles de seguridad.

Ahora bien, a la vez que dinamiza la autoorganización administrativa, la Ley garantiza un tratamiento común a todos los ciudadanos al atribuirles el derecho a utilizar ante cualquier administración pública los sistemas de identificación electrónica que haya admitido la Administración General del Estado. Consecuentemente, la disciplina sobre la identidad electrónica de la Ley 39/2015, al tiempo que preserva amplios márgenes de autoorganización de las administraciones públicas, cumple una función típica de las normas de «procedimiento administrativo común»: «garantizar un tratamiento asimismo común de los administrados ante todas las Administraciones Públicas» (STC 227/1988, FJ 27).

A su vez, el artículo 9.3 de la Ley 39/2015 permite cumplir el artículo 6.1 del Reglamento eIDAS. Si el Reino de España reconoce un sistema de identificación electrónica de otro Estado miembro de la Unión Europea, el artículo 9.3 de la Ley 39/2015 habilita su utilización ante cualquier administración nacional, que es lo que exige el artículo 6.1 del Reglamento eIDAS. Tal como señala el preámbulo de la Ley, «tanto los sistemas de identificación como los de firma previstos … son plenamente coherentes con lo dispuesto en el Reglamento (UE) núm. 910/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014 [que recoge], la obligación de los Estados miembros de admitir los sistemas de identificación electrónica notificados a la Comisión Europea por el resto de Estados miembros, así como los sistemas de firma y sello electrónicos basados en certificados electrónicos cualificados emitidos por prestadores de servicios que figuren en las listas de confianza de otros Estados miembros de la Unión Europea, en los términos que prevea dicha norma comunitaria».

Ciertamente, son imaginables otras regulaciones de la identidad electrónica del ciudadano en sus relaciones con las administraciones públicas. No obstante, dejando a un lado consideraciones de oportunidad y técnica legislativa, que no nos corresponden, lo relevante es que la normativa efectivamente establecida y sometida a nuestro

cve: BOE-A-2018-8574
Verificable en http://www.boe.es

enjuiciamiento es un ejercicio de la libertad de configuración legislativa constitucionalmente garantizada que no desborda los límites del artículo 149.1.18 CE y, por tanto, no invade las competencias autonómicas en materia de organización y procedimientos administrativos.

La demanda denuncia igualmente la vulneración de la «eficacia» como principio constitucional que rige la acción de las administraciones públicas (art. 103.1 CE). Sin embargo, la invocación es meramente retórica. La Abogada de la Generalitat no argumenta mínimamente las razones por las que la previsión controvertida entorpecería innecesaria o incomprensiblemente la acción administrativa sin satisfacer el objetivo que pretende.

Corresponde, por tanto, desestimar la impugnación del artículo 9.3 de la Ley 39/2015.

10. Los artículos 13 y 53 de la Ley 39/2015 se refieren a los derechos de, respectivamente, «las personas en sus relaciones con las administraciones Públicas» y el «interesado en el procedimiento administrativo». El Gobierno de Cataluña impugna la letra a) de uno, y el apartado primero a), segundo párrafo, de otro.

a) Conforme al artículo 13 a), quienes tienen capacidad de obrar ante las administraciones públicas son titulares del derecho a comunicarse con ellas «a través de un punto de acceso general electrónico de la administración». El artículo 53.1 a), segundo párrafo, dispone en igual sentido que «quienes se relacionen con las administraciones públicas a través de medios electrónicos, tendrán derecho a consultar» determinada información relativa al procedimiento administrativo «en el punto de acceso general electrónico de la administración que funcionará como un portal de acceso».

Estas previsiones mencionan el denominado punto de acceso general sin especificar en qué consiste. Ante la indefinición normativa, la Abogada de la Generalitat trae a colación varios antecedentes. De un lado, menciona la Ley 11/2007 y el Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre, que no imponen el establecimiento de un único punto de acceso general para todas las administraciones públicas. Concibe el llamado portal de la administración electrónica como un instrumento relativo a los servicios, procedimientos e informaciones de la Administración General del Estado, exclusivamente. De otro lado, el recurso se refiere al posterior informe de la Comisión para la reforma de las administraciones públicas (CORA), que propuso la constitución de un único punto de acceso para superar el fraccionamiento y la dispersión de la información existente. Menciona también el portal de la administración electrónica del Gobierno, que ha definido el punto de acceso general como el instrumento electrónico que «facilita la relación con las administraciones públicas al ser la puerta de entrada vía internet a los servicios públicos» (http://administracionelectronica.gob.es/ctt/pag#.V1ls-tKg8oA). Cita, en fin, la Orden HAP/1949/2014, que habría concebido el punto de acceso general como instrumento que reúne información de la actividad y la organización de todas las administraciones públicas.

A la vista de estos antecedentes, la demanda concluye que, bajo la apariencia del reconocimiento de un derecho individual, las previsiones impugnadas habrían incorporado un sistema centralizado de comunicaciones mediante un único punto de acceso electrónico para todas las administraciones públicas. Interpretadas en este sentido, impedirían, por ejemplo, que las Comunidades Autónomas cuenten con puntos de acceso específicos para empresas. Por todo ello, el Estado habría desbordado su competencia para dictar las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas (art. 149.1.18 CE) invadiendo la potestad de autoorganización de la Generalitat de Cataluña (art. 150 EAC).

b) La Ley 39/2015 no define ni regula con precisión el llamado «punto de acceso general electrónico de la administración», tal como denuncia la Letrada autonómica. Se limita a configurarlo como «portal de entrada» obligatorio 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

cve: BOE-A-2018-8574
Verificable en http://www.boe.es

dictados; también acceder a (y obtener copia de) las notificaciones y documentos del procedimiento [arts. 44.4 y 53.1 a)].

El artículo 53.1 a), párrafo segundo, último inciso, así como la disposición adicional segunda de la Ley 39/2015 permiten descartar, en principio, la interpretación de que el «punto de acceso general electrónico de la administración» al que hacen referencia los preceptos controvertidos 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.

La Letrada autonómica reconoce que la invasión competencial denunciada no sería achacable en realidad a los artículos 13 a) y 53.1 a), párrafo segundo, de la Ley 39/2015, sino, en su caso, a las normas infralegales y actuaciones administrativas que aprovecharan la indefinición normativa para configurar un punto de acceso general electrónico único para todas las administraciones públicas. Sin embargo, nuestro enjuiciamiento debe limitarse a las previsiones legales impugnadas. Estas no producen por sí las consecuencias temidas por la demandante, según hemos visto, por lo que el recurso reviste en este punto «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 punto de acceso general electrónico, cabrá plantear los recursos o conflictos correspondientes dentro de la jurisdicción contencioso-administrativa o ante este Tribunal.

Procede, en consecuencia, desestimar la impugnación de los artículos 13 a) y 53.1 a), párrafo segundo, de la Ley 39/2015.

11. Se impugna la disposición adicional segunda, sobre «adhesión de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales a las plataformas y registros de la Administración General del Estado», de la Ley 39/2015.

a) Conforme a la disposición adicional segunda, «para cumplir con lo previsto en materia de registro electrónico de apoderamientos, registro electrónico, archivo electrónico único, plataforma de intermediación de datos y punto de acceso general electrónico de la administración, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales podrán adherirse voluntariamente y a través de medios electrónicos a las plataformas y registros establecidos al efecto por la Administración General del Estado». En el caso de que una Comunidad Autónoma o entidad local «opte por mantener su propio registro o plataforma», deberá «garantizar que éste cumple con los requisitos del Esquema Nacional de Interoperabilidad, el Esquema Nacional de Seguridad, y sus normas técnicas de desarrollo», de modo que asegure «su compatibilidad informática e interconexión, así como la transmisión telemática de las solicitudes, escritos y comunicaciones que se realicen en sus correspondientes registros y plataformas».

La demanda nada opone a estas previsiones. Discute el último inciso del párrafo primero, que dispone: «Su no adhesión, deberá justificarse en términos de eficiencia

cve: BOE-A-2018-8574
Verificable en http://www.boe.es

conforme al artículo 7 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera». También el inciso del párrafo segundo conforme al que las Comunidades Autónomas y los entes locales deben cumplir la exigencia anterior ante el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas; señala, literalmente, que la instancia territorial que «opte por mantener su propio registro o plataforma» deberá justificar «ante el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas que puede prestar el servicio de un modo más eficiente, de acuerdo con los criterios previstos en el párrafo anterior».

Según la Abogada de la Generalitat de Cataluña, estos incisos determinan que las administraciones catalanas solo puedan mantener o establecer sus propios medios informáticos —adecuados a sus específicas estructuras y servicios— cuando un órgano estatal valore que ello resulta más eficiente que la simple adhesión a los instrumentos centrales. En definitiva, bajo la apariencia de adhesión voluntaria, la Ley impondría a las Comunidades Autónomas y a los entes locales una organización de las plataformas electrónicas establecida por y para el Estado. Excedería el ámbito propio de las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas (art. 149.1.18 CE), vulnerando el principio de autonomía (arts. 2 y 137 CE) e invadiendo la competencia de la Generalitat para determinar los medios de las administraciones catalanas (art. 159 EAC).

b) La Ley 39/2015, mediante normas de procedimiento común y bases del régimen jurídico de las administraciones públicas (art. 149.1.18 CE), ha articulado una política resueltamente favorable a «una administración sin papel basada en un funcionamiento íntegramente electrónico» (preámbulo) o, más precisamente, a la implantación del uso de los medios electrónicos en la organización y procedimientos administrativos. Extiende con carácter general el «formato electrónico» a todos los actos y expedientes administrativos (arts. 36.1 y 70.2) y obliga a las administraciones españolas a disponer de un «registro electrónico general de apoderamientos» (art. 6), un «registro de empleados públicos habilitados» para la identificación o firma de los interesados que carezcan de los medios electrónicos necesarios (arts. 12.3 y 27.1 y disposición final séptima), un «registro electrónico general» para todo documento presentado a (o recibido por) cualquiera de sus órganos u organismos (art. 16), un «archivo electrónico único» de documentos electrónicos correspondiente a los procedimientos finalizados (art. 17) y «plataformas de intermediación de datos u otros sistemas electrónicos habilitados al efecto» (art. 28). Respecto de varios de estos sistemas o soluciones la Ley exige expresamente que sean interoperables (arts. 6.2, 12.3, 16, apartados primero y cuarto, 17.2, 27.1), quedando sujetos a los esquemas nacionales de interoperabilidad y seguridad y a sus normas técnicas de desarrollo (arts. 27.3 y 70.3 y disposición adicional segunda, párrafo segundo). A ello se añaden los espacios virtuales que permiten las relaciones entre ciudadanos y administraciones. La Ley menciona la «sede electrónica» [arts. 5.4, 6.5, 16.1, 24.3, 31, apartados segundo y tercero, 32.4, 41, 42, apartados segundo y tercero, 43, apartados primero y tercero, 53.1 a), 66, apartados primero y cuarto, 83.2 y 131; disposición adicional cuarta], el «portal web» (arts. 21.4 y 133, apartados primero y segundo) y el «punto de acceso general electrónico» [arts. 13 a), 43.4 y 53.1 a); disposición transitoria cuarta].

Hay Comunidades Autónomas y entes locales que antes de la aprobación de la Ley contaban ya con algunas de estas soluciones o plataformas porque así lo habían decidido autónomamente o en cumplimiento de la Ley 11/2007. En cualquier caso, la generalización de todas ellas en cada una de las administraciones, con la garantía de su efectiva interoperabilidad, conllevará fuertes desembolsos económicos que, además de inasequibles para algunos (p. ej., pequeños ayuntamientos), pueden desequilibrar las balanzas públicas y amenazar la sostenibilidad financiera. El legislador ha pretendido compatibilizar la apuesta por la administración electrónica con esta realidad y con los imperativos de la eficiencia (arts. 31.2 CE y 7 de la Ley Orgánica 2/2012), la estabilidad presupuestaria (arts. 135 CE y 3 de la Ley Orgánica 2/2012) y la sostenibilidad financiera (art. 4 de la Ley Orgánica 2/2012).

cve: BOE-A-2018-8574
Verificable en http://www.boe.es

En primer lugar, la Ley 39/2015 ha dado cierto margen a las administraciones públicas para planificar el cumplimiento de las nuevas exigencias de implantación de medios electrónicos: «las previsiones relativas al registro electrónico de apoderamientos, registro electrónico, registro de empleados públicos habilitados, punto de acceso general electrónico de la administración y archivo único electrónico producirán efectos a los dos años de la entrada en vigor de la Ley»; es decir, a partir del 2 de octubre de 2018 (disposición final séptima). Hasta entonces, «las administraciones públicas mantendrán los mismos canales, medios o sistemas electrónicos vigentes relativos a dichas materias, que permitan garantizar el derecho de las personas a relacionarse electrónicamente con las administraciones» (disposición transitoria cuarta).

En segundo lugar, a través de la controvertida disposición adicional segunda, la Ley favorece el uso compartido de recursos electrónicos, en sintonía con lo ya previsto para la Administración General del Estado y sus organismos públicos en el Real Decreto 804/2014, de 19 de septiembre, sobre organización e instrumentos operativos de las tecnologías de la información y las comunicaciones. Pretende situarse así en línea con las recomendaciones de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), para la que «en un país con tal nivel de descentralización, ha habido duplicidades en el desarrollo y la utilización de los sistemas de tecnología de la información y comunicación en todos los niveles de la administración»; por eso proporcionar «incentivos para una cooperación reforzada en un contexto de multigobernanza será decisivo para corregir las fuentes de ineficacia» [OCDE (2014), *Spain: From Administrative Reform to Continuous Improvement*]. El preámbulo de la Ley 39/2015 hace referencia en el mismo sentido a la necesidad de corregir las «duplicidades» innecesarias y las «ineficiencias», impulsando la racionalización «de las instituciones y entidades del poder ejecutivo», mejorando «la eficiencia en el uso de los recursos públicos» y aumentando «su productividad».

El Gobierno estatal ha obligado después a las Comunidades Autónomas incumplidoras del objetivo de déficit de 2015 y de su plan de ajuste a cumplir varias condiciones a fin de acceder al fondo de liquidez autonómico en el segundo trimestre de 2016. Una de las condiciones es la firma de un convenio para la prestación mutua de soluciones básicas de administración electrónica que permita a las Comunidades Autónomas usar los sistemas centrales, con el compromiso de trabajar de forma activa en varias actuaciones; entre ellas: la adhesión al uso de las plataformas y registros estatales, particularmente 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; así como facilitar la integración de los entes locales en estas plataformas (Orden PRE/710/2016, de 12 de mayo, por la que se publica el acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos de 31 de marzo de 2016, sobre condiciones adicionales a cumplir por las Comunidades Autónomas adheridas al fondo de financiación a Comunidades Autónomas, compartimento fondo de liquidez autonómico 2016; medidas de este tipo también en la Orden PRA/360/2017, de 21 de abril, en relación con el fondo de liquidez autonómico 2017).

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. El problema fundamental es si los medios que ha empleado al efecto son compatibles con la autonomía constitucionalmente reconocida a las Comunidades Autónomas (arts. 2, 137 y 156 CE y Estatutos de Autonomía) y a los entes locales (arts. 137, 140 y 141 CE). Hemos de determinar pues si las concretas previsiones objeto de este proceso vulneran la autonomía de unas y otros, 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 111/2016, FJ 11).

c) El párrafo primero de la disposición adicional segunda señala en su último inciso: «Su no adhesión, deberá justificarse en términos de eficiencia conforme al artículo 7 de

cve: BOE-A-2018-8574
Verificable en http://www.boe.es

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); así como 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).

La disposición impugnada promueve en primer término la adhesión de las Comunidades Autónomas y los entes locales a las plataformas y registros electrónicos centrales. No por ello vulnera la autonomía organizativa de unas y otros. Establece, literalmente, que «podrán adherirse voluntariamente» (párrafo primero) u optar «por mantener su propio registro o plataforma» (párrafo segundo). La adhesión es, pues, voluntaria. Resulta evidente que el precepto favorece la utilización voluntaria de las plataformas centrales sin excluir cualquier otra solución organizativa. Al admitir que, en cuanto instancias políticas competentes para autoorganizarse, las Comunidades Autónomas y los entes locales pueden optar «por mantener su propio registro o plataforma», la previsión consiente, por ejemplo, fórmulas tales como la configuración consorciada o mancomunada de sistemas electrónicos o la adhesión voluntaria a los recursos de una administración diferente de la general del Estado (p. ej., la adscripción de un municipio a los recursos electrónicos de su Comunidad Autónoma).

Además de abrir las plataformas centrales a la eventual adhesión de las demás instancias territoriales, la previsión controvertida presupone que la decisión adoptada al respecto ha de ajustarse a los mandatos de eficiencia, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Tampoco 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). 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 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.

La disposición adicional segunda, párrafo primero, impone *ex novo* la exigencia de motivar que el mantenimiento o instauración de sistemas electrónicos propios cumple, precisamente, aquellas obligaciones prestablecidas 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

cve: BOE-A-2018-8574
Verificable en http://www.boe.es

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.

La STC 54/2017, FJ 5 b), ha apoyado en los principios de eficiencia (art. 31.2 CE) y estabilidad presupuestaria (art. 135 CE) una exigencia de justificación formal muy similar, también limitativa de la autonomía organizativa de los entes locales. Se trata de la previsión que condiciona la creación de empresas públicas locales a la carga de justificar la ausencia de «riesgo para la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal»: «Las concretas limitaciones introducidas no desvirtúan ni desactivan la opción constitucional favorable a permitir la iniciativa pública local en la actividad económica (art. 128.2 CE). En modo alguno resulta injustificado o desproporcionado exigir la ausencia de "riesgo para la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal" y los requisitos formales asociados (justificación de aquella condición material que incluya un análisis de mercado sobre la oferta y la demanda existente, la rentabilidad y los efectos posibles de la actividad sobre la concurrencia empresarial), máxime si se tiene en cuenta que de ese modo se dinamizan otros principios constitucionales, la eficiencia (art. 31.2 CE) y la estabilidad presupuestaria (art. 135 CE)».

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). Corresponde, en consecuencia, desestimar la impugnación del último inciso del párrafo primero de la disposición adicional segunda de la Ley 39/2015.

d) Conforme al párrafo segundo de la disposición adicional segunda de la Ley 39/2015, la autoridad ante la que las Comunidades Autónomas y los entes locales deben cumplir la exigencia prevista en el párrafo anterior es un órgano de la Administración General del Estado. El precepto dispone, literalmente, que la instancia territorial que «opte por mantener su propio registro o plataforma» deberá justificar «ante el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas que puede prestar el servicio de un modo más eficiente, de acuerdo con los criterios previstos en el párrafo anterior».

El tenor de la previsión controvertida pudiera dar a entender que el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas ha quedado habilitado para controlar los motivos de la opción contraria a la adhesión a los sistemas centrales, tal como alega la Abogada de la Generalitat de Cataluña. De modo que si ese órgano estatal considerase que la decisión no está suficientemente justificada, las Comunidades Autónomas y los entes locales no podrían válidamente mantener o crear plataformas electrónicas propias ni adherirse a las de una administración distinta de la general del Estado. La previsión controvertida habría configurado la exigencia de motivación como una suerte de carga cuyo incumplimiento estatalmente controlado conllevaría la imposibilidad de contar con sistemas electrónicos propios.

El precepto controvertido, conforme a la interpretación expuesta, podría vulnerar 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) si llegara a desbordar los límites constitucionales a la configuración legislativa de controles administrativos sobre la actividad de unas y otros. La previsión, así interpretada, podría asimismo invadir las competencias de ejecución de las Comunidades Autónomas por atribuir a la Administración General del Estado una tarea de gestión o administración respecto de los

cve: BOE-A-2018-8574
Verificable en http://www.boe.es

entes locales. Solo en supuestos «limitados y excepcionales» cabe admitir que el Estado haga valer competencias de carácter normativo para atribuirse controles administrativos sobre la actividad local (STC 45/2017, FJ 3, refiriéndose a los artículos 60 y 67 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local y a controles relacionados con la deuda local).

En consecuencia, para resolver la impugnación hay que tener en cuenta los límites constitucionales a la configuración legislativa de controles administrativos sobre la actividad local y autonómica, que hemos sintetizado recientemente en la STC 14/2018, de 20 de febrero, FJ 10 c), a la que nos remitimos.

e) La disposición adicional segunda, según la interpretación indicada, contradice 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. La autonomía política de las Comunidades Autónomas, por lo mismo que impide condicionar la obtención de determinados créditos a la presentación ante un Ministerio de determinados justificantes (STC 63/1986, de 21 de mayo, FJ 9), impide, en principio, condicionar la creación o mantenimiento de plataformas electrónicas propias a la presentación ante un Ministerio de la justificación en términos de eficiencia.

La intervención estatal prevista, según la interpretación expuesta, no podría hallar cobertura en la competencia estatal para coordinar las haciendas autonómicas (arts. 149.1.14 y 156.1 CE). La disposición adicional segunda favorece la difusión de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación en la organización y procedimientos administrativos con la ambición de no multiplicar el número de plataformas electrónicas ni los costes consecuentes. No disciplina la actividad financiera de las entidades públicas ni sus derechos y obligaciones de contenido económico, por lo que debe enmarcarse en el artículo 149.1.18 CE, según hemos razonado en el fundamento jurídico 3 de esta Sentencia y en línea con las alegaciones de la Abogacía del Estado, que no ha cuestionado este encuadramiento.

Tampoco cabe entender que esta supervisión estatal de las decisiones autonómicas sobre los servicios de administración electrónica constituya una injerencia legítima por debida, necesaria y proporcionada [SSTC 215/2014, de 18 de diciembre, FJ 7 a), y 14/2018, FJ 10 c)]. La previsión, así interpretada, atribuiría un control a la Administración General del Estado sobre todas las Comunidades Autónomas, que no constituiría la única forma de hacer realidad el objetivo perseguido ni la menos gravosa para la autonomía de las Comunidades Autónomas. Hay variadas fórmulas mucho menos restrictivas para compaginar la generalización de los medios electrónicos con la eficiencia y la estabilidad presupuestaria. Por ejemplo, el diseño e implantación de plataformas electrónicas compartidas bajo la dirección de una comisión mixta, compuesta por representantes de los tres niveles territoriales y, en general, los mecanismos de «cooperación reforzada» a los que hace referencia la OCDE y a los que ha acudido efectivamente el Estado para elaborar los esquemas nacionales de seguridad e interoperabilidad, según hemos visto.

Además, conforme a la interpretación señalada, la disposición adicional segunda, párrafo segundo, habría autorizado una intervención estatal legalmente indefinida en muchos de sus aspectos, lo que cobra igualmente relevancia bajo la óptica del mandato de predeterminación normativa de los instrumentos de control y coordinación encerrado en la garantía constitucional de la autonomía, no solo de las Comunidades Autónomas, sino también de los entes locales [STC 14/2018, FJ 10 c)]. Nada diría respecto de aspectos procedimentales muy relevantes. Por ejemplo, el plazo dentro del cual el Estado debería pronunciarse sobre la justificación aportada, los efectos de su rebasamiento o la posibilidad de mejorar o completar la justificación considerada inicialmente insuficiente. Faltarían, pues, parámetros normativos para objetivar suficientemente el alcance de la intervención estatal sobre la autonomía organizativa de las Comunidades Autónomas y los entes locales.

cve: BOE-A-2018-8574
Verificable en http://www.boe.es

En suma, aunque la finalidad de la previsión controvertida es perfectamente legítima —compaginar la implantación de los medios electrónicos en todas las administraciones públicas con los mandatos de eficiencia (art. 32.1 CE) y estabilidad presupuestaria (art. 135 CE)—, el instrumento empleado, de acuerdo con la interpretación expuesta, no lo sería: una intervención de la administración central sobre decisiones organizativas fundamentales de las Comunidades Autónomas constitucionalmente imprevista que no cabe calificar de medida de coordinación debida, necesaria y proporcionada. Este control administrativo indeterminado viene a colocar a las instancias políticas autonómicas y locales en una situación de dependencia jerárquica respecto del Estado.

f) La disposición adicional segunda, párrafo segundo, de la Ley 39/2015 admite otra interpretación, tal como resulta de las alegaciones de la Abogacía del Estado. La obligación de argumentar la decisión tomada ante el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas de acuerdo con el artículo 7 de la Ley 2/2012 sería solo una obligación de la instancia territorial de justificar en el propio expediente el cumplimiento de los mandatos de eficiencia, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, así como de comunicar esta justificación al Estado; no implicaría la habilitación para ejercer un control administrativo. En particular, la previsión impugnada no haría depender la decisión autonómica o local de mantener o crear plataformas propias de la valoración que haga la administración central de la justificación aportada. Comunicado el informe correspondiente, las Comunidades Autónomas y las entidades locales podrían ejercer su potestad de autoorganización en el sentido de preservar o instaurar sus propias plataformas aunque el Estado considerase insuficiente la motivación dada. El único control posible sería el que hicieran, en su caso, los jueces y tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa en torno a si la decisión de aquellas se ajusta a los mandatos de eficiencia, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, así como el de los órganos encargados de la fiscalización (externa o interna) de las cuentas públicas. La limitación impuesta a las Comunidades Autónomas y a los entes locales sería una obligación de carácter meramente formal que, en cuanto tal, no vulnera su autonomía constitucionalmente reconocida (arts. 2 y 137 CE) ni invade las competencias autonómicas de ejecución. Se trataría de una base del régimen jurídico de las administraciones públicas (art. 149.1.18 CE) que regularía una técnica de colaboración interadministrativa, esencial en el Estado de las Autonomías (entre otras muchas, STC 141/2016, FJ 7).

La STC 237/1992, de 15 de diciembre, FJ 9, ha interpretado en parecido sentido la previsión que recogía «la obligación de remitir a los Ministerios respectivos un estado trimestral de la situación de los fondos destinados a cada tipo de subvención»: «si se mira bien no es un control administrativo interno que exija la justificación del gasto —rendición de cuentas, en suma— por razón del origen estatal de los fondos, lo que resultaría incompatible con la autonomía de las Comunidades para colocarlas en una posición subordinada a la administración del Estado (SSTC 4/1981, 6/1982 y 201/1988), invadiendo por otra parte el ámbito de actuación del Tribunal de Cuentas, delimitado en el artículo 136 de la Constitución. Se trata de algo más simple e inocuo, un deber de carácter meramente informativo, necesario para el cumplimiento por la administración general de su propio control presupuestario interno y para que a la vez pueda efectuar el seguimiento y evaluación de los programas subvencionados. No hay atentado alguno al principio de autonomía ni invasión del campo de competencias de las Comunidades destinatarias. Una vez establecida lo que nuestra STC 201/1988 llama "relación jurídica subvencional" entre aquellas y el Estado, "las respectivas competencias entran en un marco necesario de cooperación y colaboración", en cuanto se orientan a una actuación conjunta en la que no deben mermarse ni la competencia de la Comunidad sobre la materia subvencionada ni la que el Estado tiene para garantizar la coordinación y la unidad de la política económica, así como la efectiva consecución de los objetivos perseguidos en los programas a los que se asignan las subvenciones". En definitiva, estos principios que atrás se invocan, con el de solidaridad, pueden reconducirse al deber de lealtad constitucional y, por ello, entendido el artículo 62.3 como se viene

cve: BOE-A-2018-8574
Verificable en http://www.boe.es

diciendo, no resulta contrario en ninguna de sus partes al orden constitucional de distribución de competencias estatales y autonómicas, ni menoscaba la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas».

Ante varias interpretaciones posibles igualmente razonables, el principio de conservación de la ley impone la aplicación de la técnica de la «interpretación conforme». Según este criterio de «prevalencia de unas interpretaciones sobre otras», deben descartarse aquellas que dan lugar a que el precepto incurra en inconstitucionalidad [STC 168/2016, de 6 de octubre, FJ 4 b)]. Corresponde entonces, en el presente caso, excluir la primera interpretación —examinada en las letra d) y e) de este fundamento jurídico— en beneficio de esta segunda y, en consecuencia, declarar que la disposición adicional segunda, párrafo segundo, de la Ley 39/2015, así interpretada, no es inconstitucional. Esta interpretación de conformidad se llevará al fallo.

12. Se impugna el artículo 44, sobre la «notificación infructuosa», y la disposición adicional tercera, relativa a la «notificación por medio de anuncio publicado en el "Boletín Oficial del Estado"», ambos de la Ley 39/2015.

Conforme al artículo 44, todas las administraciones públicas notificarán sus resoluciones por medio de anuncios del «Boletín Oficial del Estado» siempre que el intento de notificación personal haya fracasado y cuando ignoren quiénes son los interesados del procedimiento o el lugar de la notificación (párrafo primero). El anuncio en otros boletines oficiales (autonómicos o provinciales), tablones de edictos (municipales o consulares) y demás medios de difusión será complementario y meramente facultativo (párrafos segundo y tercero). La disposición adicional tercera insiste en que toda administración pública, si concurren las circunstancias indicadas en el artículo 44, practicará la notificación mediante el anuncio en el «Boletín Oficial del Estado» incluso en procedimientos regulados con normativa específica; la forma de notificación que esta prevea será necesariamente complementaria y meramente facultativa (apartado segundo). El «Boletín Oficial del Estado» pondrá a disposición de las diversas administraciones un sistema automatizado de remisión y gestión telemática para la publicación de los anuncios de notificación, que garantizará la celeridad de la publicación, su correcta y fiel inserción, así como la identificación del órgano remitente (apartado primero).

Estas disposiciones reiteran previsiones de la Ley 30/1992 (art. 59.5 y disposición adicional vigésima primera) introducidas por el artículo 25 de la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del sector público y otras medidas de reforma administrativa; previsiones que el Gobierno de Cataluña también impugnó en su momento mediante el recurso de inconstitucionalidad núm. 3447-2015. La Abogada de la Generalitat afirma en el presente proceso que los motivos de inconstitucionalidad razonados en aquel recurso son por completo extensibles al artículo 44 y a la disposición adicional tercera de la Ley 39/2015: desbordamiento del título estatal en materia de procedimiento administrativo común (art. 149.1.18 CE) con invasión de la competencia de la Generalitat para regular el procedimiento administrativo [art. 159.1 c) EAC] y vulneración del artículo 68.5 EAC, sobre la publicación de actos, disposiciones generales y normas del Gobierno catalán.

La STC 33/2018, de 12 de abril, FFJJ 4 a 6, ha desestimado la impugnación del artículo 59.5 y de la disposición adicional vigésima primera de la Ley 30/1992, en la redacción dada por el artículo 25 de la Ley 15/2014. Procede entonces que nos remitamos a ella para desestimar, por las mismas razones, la impugnación del artículo 44 y la disposición adicional tercera de la Ley 39/2015.

13. Se impugnan los apartados primero y segundo de la disposición final primera, sobre los títulos competenciales, de la Ley 39/2015.

Conforme al apartado primero, la Ley «se aprueba al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.18 de la Constitución Española». El apartado siguiente añade que el título VI (de la iniciativa legislativa y la potestad para dictar reglamentos) y la disposición adicional segunda (sobre la adhesión de las Comunidades Autónomas y los entes

cve: BOE-A-2018-8574
Verificable en http://www.boe.es

locales a las plataformas y registros electrónicos del Estado) «se aprueban también al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.14, relativo a la Hacienda general, así como el artículo 149.1.13 que atribuye al Estado la competencia en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica». Estas previsiones serían inconstitucionales por considerar indebidamente que los números 18, 13 y 14 del artículo 149.1 CE habilitan los preceptos impugnados en este proceso.

Procede descartar la inconstitucionalidad del apartado primero de la disposición final primera, una vez que esta Sentencia ha declarado que incurren en inconstitucionalidad y nulidad el artículo 6.4, párrafo segundo, y los incisos «o Consejo de Gobierno respectivo» y «o de las consejerías de Gobierno» del párrafo tercero del artículo 129.4; que los artículos 129 (salvo los párrafos segundo y tercero), 130, 132 y 133 contradicen el orden constitucional de competencias y son, en consecuencia, inaplicables a las Comunidades Autónomas en los términos del fundamento jurídico 7, letras b) y c), y que la disposición adicional segunda, párrafo segundo, no es inconstitucional interpretada en los términos del fundamento jurídico 11 f).

En cuanto al apartado segundo, según hemos razonado ampliamente en el fundamento jurídico 3 de esta Sentencia, tiene razón la Abogada de la Generalitat de Cataluña cuando afirma que el título VI (arts. 127 a 133) y la disposición adicional segunda de la Ley 39/2015 no hallan cobertura en los números 13 y 14 del artículo 149.1 CE. El apartado segundo de la disposición final primera de la Ley incurre pues en inconstitucionalidad al reconducir aquellas previsiones a estos títulos competenciales.

Corresponde estimar parcialmente esta impugnación y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad y nulidad del apartado 2 de la disposición final primera de la Ley 39/2015.

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 la inconstitucionalidad y nulidad de las previsiones siguientes de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas: el párrafo segundo del artículo 6.4; los incisos «o Consejo de Gobierno respectivo» y «o de las consejerías de Gobierno» del párrafo tercero del artículo 129.4 y el apartado segundo de la disposición final primera.

2.º Declarar que los artículos 129 (salvo el apartado cuarto, párrafos segundo y tercero), 130, 132 y 133 de la Ley 39/2015 son contrarios al orden constitucional de competencias en los términos del fundamento jurídico 7 b) de esta Sentencia.

3.º Declarar que el artículo 132 y el artículo 133, salvo el inciso de su apartado primero «Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública» y el primer párrafo de su apartado cuarto, ambos de la Ley 39/2015, son contrarios al orden constitucional de competencias en los términos del fundamento jurídico 7 c) de esta Sentencia.

4.º Declarar que la disposición adicional segunda, párrafo segundo, de la Ley 39/2015 no es inconstitucional interpretada en los términos del fundamento jurídico 11 f) de esta Sentencia.

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

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

Dada en Madrid, a veinticuatro de mayo de dos mil dieciocho.–Juan José González Rivas.–Encarnación Roca Trías.–Andrés Ollero Tassara.–Fernando Valdés Dal-Ré.–

cve: BOE-A-2018-8574
Verificable en http://www.boe.es

Santiago Martínez-Vares García.–Juan Antonio Xiol Ríos.–Pedro José González-Trevijano Sánchez.–Antonio Narváez 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. 3628-2016*

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.

Ante todo, quiero destacar, porque es de justicia hacerlo, la concienzuda tarea llevada a cabo por el Ponente de este recurso de inconstitucionalidad para abordar con la imprescindible seriedad el examen de la impugnación de determinados preceptos de una ley tan relevante como es la Ley del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, ofreciendo soluciones que han permitido alcanzar en los aspectos más delicados un más que notable consenso en el seno del Pleno de este Tribunal a la hora de dar respuesta a las distintas tachas de inconstitucionalidad formuladas por la Generalitat de Cataluña.

Dicho lo anterior, he de referirme, no obstante, a los tres puntos en los que se centra mi discrepancia con la Sentencia aprobada. En concreto, considero que la declaración de inconstitucionalidad se debería haber extendido también a los artículos 1.2 y 9.3, y a la disposición adicional segunda de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, por las razones que paso a exponer.

1. La Sentencia de la que discrepo ha estimado constitucional la previsión del artículo 1.2, que establece una reserva de ley para incluir trámites adicionales o distintos a los contemplados en la Ley 39/2015, y siempre que resulte eficaz, proporcionado y necesario para la consecución de los fines propios del procedimiento y que se haga de manera motivada, añadiendo que, reglamentariamente, podrán establecerse especialidades procedimentales tan sólo sobre determinadas cuestiones. En el recurso se impugnan tanto la reserva de ley («sólo mediante ley») como la limitación del juego del reglamento a unos pocos aspectos. La Sentencia, en su fundamento jurídico 6, con apoyo en el artículo 105 c) CE, ha llegado a la conclusión de que los incisos controvertidos del precepto interfieren legítimamente en la capacidad organizativa de las Comunidades Autónomas para evitar la proliferación de regulaciones procedimentales con legitimidad democrática de segundo grado y dotar de un régimen más estable y transparente a los procedimientos administrativos, en desarrollo de la garantía constitucional del artículo 105 c) CE.

La propia doctrina que se cita en la Sentencia debería haber conducido a la estimación del recurso, sin que resulte enervada por el argumento que invoca el artículo 105 c) CE como razón constitucional justificativa de la reserva de ley establecida. Así, la STC 41/2016, de 3 de marzo, FJ 7 c), declaró que no era conforme con la Constitución, sobrepasando claramente los límites de la competencia estatal, la disposición transitoria cuarta de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local, en cuanto predeterminaba el órgano de la Comunidad Autónoma que había de acordar la disolución de las entidades locales menores y la forma que había de revestir tal decisión. Se recordaba en dicho pronunciamiento que «el "objetivo fundamental, aunque no el único", del artículo 149.1.18 CE es "garantizar a los administrados un tratamiento común ante ellas" [las administraciones Públicas] (SSTC 50/1999, de 6 de abril, FJ 3, y 130/2006, de 4 de junio, FJ 6)». La conclusión que la Sentencia alcanzó fue que «[q]ué órgano autonómico ha de adoptar el acuerdo de disolución en este caso y cómo ha de hacerlo son esencialmente "cuestiones de organización administrativa" (STC 194/2012,

cve: BOE-A-2018-8574
Verificable en http://www.boe.es

de 31 de octubre, FJ 7) que pertenecen a la potestad de autoorganización de la Comunidad Autónoma. En este supuesto, no hay razones constitucionales que justifiquen que las bases desciendan a la regulación de estos detalles». En esta misma línea, la STC 56/1990, de 29 de marzo, FJ 12 d), consideró que existía invasión competencial por obligar el Estado a las Comunidades Autónomas a ejercer sus competencias mediante normas con rango de ley o decisiones del Parlamento autonómico: «es contrario a la autoorganización de las Comunidades Autónomas la regulación de extremos del procedimiento interno de aprobación del uso de recursos propios. Ciertamente, será lo normal que, vía presupuestaria, ordinaria o no, los correspondientes programas sean objeto de aprobación, de una u otra forma, por la correspondiente Asamblea Legislativa; pero, en todo caso, no es la ley estatal el instrumento adecuado para regular esa materia, que queda reservada a la regulación propia de las Comunidades Autónomas de acuerdo con sus Estatutos, según lo previsto en los arts. 147.2 C) y 148.1 CE».

Finalmente, la STC 166/2014, de 22 de octubre, FJ 5 c), estableció que, al ejercer la competencia del artículo 149.1.18 CE, el Estado no puede interferir en la organización interna de las Comunidades Autónomas, señalando los órganos competentes para determinados trámites, «ni tampoco regular un concreto modo de ejercer las competencias autonómicas (STC 36/1994, de 10 de febrero, FJ 6) o, en general, establecer una regla competencial "específica en la materia" (STC 94/2013, de 23 de abril, FJ 6), pues lo que sí tienen éstas reservado es la regulación de las "normas ordinarias de tramitación" del procedimiento [SSTC 175/2003, de 30 de septiembre, FJ 10 c), y 126/2002, de 20 de mayo, FJ 10 a)]». Fuera de estos límites, impuestos por las competencias específicas y propias de las Comunidades Autónomas, «el Estado tiene competencia para establecer las normas del procedimiento administrativo que aseguren un tratamiento común de todos los administrados en los aspectos más importantes de sus relaciones con las distintas administraciones públicas».

Tan contundente doctrina no resulta salvada por el recurso a «razones constitucionales» justificativas de la reserva de ley establecida, que la Sentencia de la que disiento encuentra en el artículo 105 c) CE. En primer lugar, esa argumentación es inconsecuente, pues la lógica conclusión de la misma sería la inconstitucionalidad del último inciso del precepto, que permite regular reglamentariamente especialidades de procedimiento sobre determinadas cuestiones, ya que el amparo en esa reserva de ley exigiría llevarla hasta sus últimas consecuencias, y no utilizarla sólo en aquello que interesa. Por otro lado, según puede deducirse de la STC 80/2002, de 8 de abril, FJ 5, la reserva del artículo 105 c) CE es una reserva genérica que se refiere al procedimiento administrativo común (el que garantiza un tratamiento común a todos los administrados ante las distintas administraciones públicas), y no a toda norma de procedimiento. Además, la STC 341/1993, de 18 de noviembre, FJ 9, afirmó que esa regla constitucional no impone una reserva plena o absoluta, permitiendo que el reglamento pueda, dentro de ese marco del procedimiento común, disponer determinaciones específicas inherentes a las previsiones legales. Y el hecho de que «ello, y cualesquiera otros extremos técnicos, se deje a la determinación del reglamento no entraña contradicción alguna con la Constitución». Si no fuera así, si toda norma de procedimiento debiera establecerse mediante ley, la actividad administrativa se vería entorpecida notablemente, con el consiguiente perjuicio para los administrados.

En suma, entiendo que no hay, como afirma la Sentencia de la mayoría, justificación constitucional para imponer a las Comunidades Autónomas que el establecimiento de trámites adicionales a los previstos en la Ley del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas deba efectuarse necesariamente por ley, y que sólo cabe la intervención del reglamento en los casos específicamente concretados por el artículo 1.2 de la Ley. Esa previsión invade las competencias autonómicas de autoorganización, pues impide a las Comunidades Autónomas decidir el instrumento y el órgano a través del cual ejercerán sus facultades en orden al establecimiento de las reglas específicas de procedimiento que exija la ordenación de cada materia de su competencia; ejercicio

cve: BOE-A-2018-8574
Verificable en http://www.boe.es

que, obviamente, habrá de tener en cuenta las limitaciones establecidas por el texto constitucional o por los Estatutos de Autonomía, pero cuyo control deberá efectuarse, según los casos, por este Tribunal Constitucional o por los órganos de la jurisdicción ordinaria.

2. El artículo 9 de la Ley 39/2015 se refiere a los sistemas de identificación de los interesados en el procedimiento, previendo la posibilidad de identificarse electrónicamente ante las administraciones públicas a través de cualquier sistema que cuente con un registro previo como usuario que permita garantizar la identidad (apartado segundo), y estableciendo en el apartado tercero que, en todo caso, «la aceptación de alguno de estos sistemas por la administración General del Estado servirá para acreditar frente a todas las administraciones Públicas, salvo prueba en contrario, la identificación electrónica de los interesados en el procedimiento administrativo». Es decir, se impone a todas las demás administraciones públicas cualquier sistema que haya sido aceptado por la Administración General del Estado, pero no se prevé la situación inversa, esto es, que admitido un sistema por una Comunidad Autónoma en el ámbito de sus competencias, este sistema pueda surtir efectos frente al Estado.

La Sentencia de la que disiento argumenta que la Ley garantiza un tratamiento común de todos los ciudadanos ante todas las administraciones públicas, y que el artículo 9.3 permite cumplir con las exigencia del artículo 6.1 del Reglamento eIDAS [Reglamento (UE) 910/2014, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014] pues si el Reino de España reconoce un sistema de identificación electrónica de otro Estado miembro de la Unión Europea, el artículo 9.3 de la Ley 39/2015 habilita su utilización ante cualquier administración nacional.

Frente a estos razonamientos, cabe oponer un doble orden de consideraciones. En primer lugar, la garantía del tratamiento común de todos los ciudadanos se logra garantizando que puedan identificarse electrónicamente ante todas las administraciones públicas a través de sistemas que cumplan los requisitos establecidos en el apartado segundo del artículo 9. Ahora bien, la previsión añadida de que los sistemas admitidos por la Administración General del Estado se imponen a todas las demás administraciones públicas vulnera la potestad de autoorganización de las Comunidades Autónomas. A esa conclusión llegó la STC 211/2012, de 14 de noviembre, en sus FFJJ 6 y 7, respecto de una regulación estatal en materia laboral (en la que la competencia autonómica es de simple ejecución) que imponía la aplicación informática que debían utilizar los obligados a notificar a la autoridad laboral autonómica los accidentes de trabajo, respecto de la cual entendió este Tribunal que excedía de la competencia estatal. Si lo que se quiere es conseguir una unificación de sistemas que permita ese tratamiento común a todos los ciudadanos frente a cualquier administración pública, el fin no se puede lograr a través de esa imposición, porque de esa forma se afecta a las competencias exclusivas de las Comunidades y, especialmente, a su potestad de autoorganización. En su lugar (aparte del establecimiento de los requisitos que deben cumplir los sistemas de identificación electrónica), lo que deberían preverse son los imprescindibles mecanismos de colaboración que permitan la necesaria coordinación y cooperación entre las administraciones públicas implicadas en la búsqueda de aquellas soluciones con las que se consiga optimizar el ejercicio de las competencias estatales y autonómicas, pero no adoptar una regla de imposición a todas las demás administraciones de los mecanismos de identificación aceptados por la Administración General del Estado, incluso en ámbitos en los que las Comunidades Autónomas ostenten competencias exclusivas, con rechazo de raíz de cualquier fórmula de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

En segundo lugar, estimo que la invocación del artículo 6.1 del Reglamento (UE) 910/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio, no es argumento válido para atraer la competencia hacia el Estado en cuanto al reconocimiento de los sistemas de identificación, ya que, como ha señalado este Tribunal, entre otras, en la STC 33/2005, de 17 de febrero, FJ 3, «el hecho de que una competencia suponga ejecución del Derecho comunitario no prejuzga cuál sea la instancia territorial a la que corresponda

cve: BOE-A-2018-8574
Verificable en http://www.boe.es

su ejercicio, porque ni la Constitución ni los Estatutos de Autonomía prevén una competencia específica para la ejecución del Derecho comunitario. Así pues, la determinación de a qué ente público corresponde la ejecución del Derecho comunitario, bien en el plano normativo, bien en el puramente aplicativo, se ha de dilucidar caso por caso teniendo en cuenta los criterios constitucionales y estatutarios de reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en las materias afectadas». El argumento que emplea la Sentencia se aparta de esta doctrina, porque lleva consigo implícita la consecuencia de que será la Administración General del Estado la que deba reconocer el sistema de identificación electrónica de otro Estado miembro de la Unión Europea, lo que no es consecuente con el sistema interno de distribución de competencias. En efecto, si la actuación que deba realizarse con ese sistema de otro Estado tiene lugar ante la administración de una Comunidad Autónoma, por ser la titular de la competencia concernida, será la administración autonómica la que deba reconocer dicho sistema, ateniéndose a lo establecido en el artículo 6.1 del Reglamento (UE) 910/2014. Entre otros aspectos, ello implica constatar que se trate de un sistema de identificación electrónica incluido en la lista publicada por la Comisión de conformidad con el artículo 9 del propio Reglamento, lista que se forma a partir de las notificaciones de los sistemas que los Estados miembros efectúan a la Comisión en los términos del artículo 9.1. No existen razones para que esa facultad deba quedar reservada al Estado, pudiendo ejercerla cada Comunidad Autónoma en el ámbito de sus competencias. La situación sería similar a la resuelta por la indicada STC 33/2005, en la que se concluyó que la atribución a la Administración General del Estado de la facultad para designar entidades de acreditación de verificadores medioambientales, y la efectiva designación de una entidad de acreditación, vulneraban el orden constitucional de competencias, con independencia de que los verificadores medioambientales acreditados por las entidades designadas por las Comunidades Autónomas fueran a ejercer su actividad en otra Comunidad Autónoma e incluso en otro país de la Unión Europea.

En conclusión, entiendo que la previsión del artículo 9.3 de la Ley 39/2015 resulta inconstitucional por afectar a las competencias autonómicas de autoorganización.

3. De la disposición adicional segunda se impugnaban el último inciso del párrafo primero y el primer inciso del párrafo segundo. La Sentencia los examina separadamente y llega a la conclusión, en cuanto al primero, de que es una base del régimen jurídico de las administraciones públicas que no vulnera la autonomía organizativa de las Comunidades Autónomas, por ser coherente con principios establecidos en la propia Constitución y en la Ley Orgánica 2/2012. Por lo que se refiere al segundo, tras exponer la doctrina de este Tribunal sobre la imposibilidad de imponer controles sobre la administración autonómica, en cuanto afectarían a su autonomía constitucionalmente declarada, sin embargo, concluye que la limitación impuesta no encierra la habilitación para ejercer un control administrativo, y que sólo se trataría de una obligación de carácter meramente formal que no vulnera la autonomía constitucionalmente reconocida en los artículos 2 y 137 CE ni invadiría las competencias autonómicas de ejecución en relación con las corporaciones locales, sino que se trataría de una base del régimen jurídico de las administraciones públicas que regularía una técnica de colaboración interadministrativa, realizando así una interpretación conforme del precepto que se recoge en el fallo.

No estoy de acuerdo con la conclusión a la que llega la Sentencia en relación con ninguno de los dos párrafos de la disposición adicional segunda. Efectivamente, en su primera parte, el párrafo primero de la disposición contempla la posibilidad de que las Comunidades Autónomas y las entidades locales se adhieran voluntariamente a las plataformas y registros establecidos por la administración general del Estado. Sin embargo, se añaden a continuación una serie de previsiones (tanto en el párrafo primero como en el segundo) que relativizan ese carácter voluntario de la adhesión y tienden a desincentivar el mantenimiento por parte de Comunidades Autónomas y entidades locales de sus propios registros o plataformas, al imponer una serie de trabas que, a mi

cve: BOE-A-2018-8574
Verificable en http://www.boe.es

modo de ver, constituyen una verdadera técnica de control de la administración del Estado sobre las demás administraciones públicas.

En efecto, para que tanto Comunidades Autónomas como entidades locales decidan no adherirse a la plataforma estatal, deben justificarlo en términos de eficiencia conforme al artículo 7 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, según el inciso final del primer párrafo. Aunque ello pueda ser coherente con los principios constitucionales de estabilidad presupuestaria y eficiencia, lo cierto es que este inciso no puede ser interpretado al margen o de manera independiente respecto de la previsión del primer inciso del párrafo segundo, del que se deduce que esa justificación ha de realizarse ante el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Es decir, lo que la disposición adicional segunda establece no es, como se dice en la Sentencia, una obligación de justificar en el propio expediente el cumplimiento de los principios del artículo 7 de la Ley Orgánica 2/2012 y de comunicar esta justificación a la administración del Estado a efectos de información. En realidad, se trata de una auténtica técnica de control de la administración estatal sobre las administraciones autonómica y local, que no es respetuosa ni con la autonomía ni con las competencias que, en particular, corresponden a las Comunidades Autónomas. No hay aquí, como se afirma en la Sentencia, una técnica de colaboración interadministrativa, sino un control estatal que, según se establece en la propia doctrina constitucional recogida en la Sentencia, no es tolerable en cuanto coloca a las instancias políticas autonómicas y locales en una situación de dependencia jerárquica respecto del Estado, cercenando con esas trabas sus potestades de autoorganización y las competencias de ejecución que respecto de la administración local corresponden a las Comunidades Autónomas. En este sentido, habida cuenta de los evidentes términos del precepto, considero que la interpretación de conformidad que se hace en el fundamento jurídico 11 f) es una interpretación manipulativa que lo desfigura haciéndolo decir lo que realmente no dice, y en contra de la clara finalidad que persigue, en su conjunto, la disposición adicional segunda impugnada. Por consiguiente, lo procedente habría sido declarar los incisos discutidos de la disposición adicional segunda directamente 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 veinticuatro de mayo de dos mil dieciocho.–María Luisa Balaguer Callejón.–Firmado y rubricado.

cve: BOE-A-2018-8574
Verificable en http://www.boe.es