

Nº 17
Primer trimestre 2019

Gabilex

REVISTA DEL GABINETE
JURÍDICO DE
CASTILLA-LA MANCHA



© Junta de Comunidades de Castilla La Mancha

Gabilex
Nº 17
Marzo 2019
<http://gabilex.castillalamancha.es>

**REVISTA DEL GABINETE JURÍDICO
DE CASTILLA-LA MANCHA**

Número 17. Marzo 2019

**Revista incluida en Latindex, Dialnet, MIAR, Tirant lo
Blanch**

Solicitada inclusión en SHERPA/ROMEO y DULCINEA

Disponible en SMARTECA, VLEX y LEFEBVRE-EL DERECHO

Editado por Vicepresidencia Primera

D.L. TO 862-2014

ISSN 2386-8104

revistagabinetejuridico@jccm.es

Revista Gabilex no se identifica necesariamente con las opiniones vertidas por sus colaboradores en los artículos firmados que se reproducen ni con los eventuales errores u omisiones.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley.

DIRECCIÓN

D^a Araceli Muñoz de Pedro

Directora de los Servicios Jurídicos de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

CONSEJO DE REDACCIÓN

D^a Belén López Donaire

Letrada Coordinadora del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

D. Roberto Mayor Gómez

Letrado-Director de los Servicios Jurídicos de las Cortes de Castilla-La Mancha.

D. Jaime Pintos Santiago

Doctor en Derecho y Abogado-Consultor especialista en contratación pública.

Funcionario del Cuerpo Superior Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha en excedencia.

COMITÉ CIENTÍFICO

D. Salvador Jiménez Ibáñez

Ex Letrado Jefe del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. Ex Consejero del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha.

D. José Antonio Moreno Molina

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha.

D. Isaac Martín Delgado

Profesor Dr. Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha. Director del Centro de Estudios Europeos "*Luis Ortega Alvarez*".

CONSEJO EVALUADOR EXTERNO

D. José Ramón Chaves García

Magistrado de lo contencioso-administrativo en Tribunal Superior de Justicia de Asturias.

D^a. Concepción Campos Acuña

Directivo Público Profesional. Secretaria de Gobierno Local del Excmo. Ayuntamiento de Vigo.

D. Jordi Gimeno Bevia

Profesor Dr. Derecho Procesal la Universidad de Castilla-La Mancha. Director Académico de Internacionalización UCLM.

D. Jorge Fondevila Antolín

Jefe Asesoría Jurídica. Consejería de Presidencia y Justicia. Gobierno de Cantabria. Cuerpo de Letrados.

D. David Larios Risco

Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

SUMARIO

EDITORIAL	
El Consejo de Redacción	9

ARTÍCULOS DOCTRINALES

SECCIÓN NACIONAL

LA ASOCIACIÓN PARA LA INNOVACIÓN DESDE LA ÓPTICA DE LA BUENA ADMINISTRACIÓN (I): BUENA ADMINISTRACIÓN Y COMPRA PÚBLICA DE INNOVACIÓN D. José Ignacio Herce Maza	15
--	----

LEGISLACIÓN VIGENTE SOBRE LOS MECANISMOS DE INTERVENCIÓN SOBRE LOS EMISORES ACÚSTICOS D ^a . María Zaballos Zurilla	72
---	----

LA EVOLUCIÓN DE LOS CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN DE LOS CONTRATOS D. José Losa Capó.....	102
---	-----

SECCIÓN INTERNACIONAL COORDINADA POR JAIME PINTOS SANTIAGO

EL CONCEPTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LA UNIÓN EUROPEA Y EN EL SISTEMA DE INTEGRACION CENTROAMERICANA D. Karlos Navarro	141
---	-----

COMENTARIO DE SENTENCIAS

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 55/2018, DE 24 DE MAYO, SOBRE LA LEY 39/2015, DE 1 DE	
--	--

OCTUBRE, DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO
COMÚN (BOE NÚMERO 151, DE 22-06-2018).

D. Alejandro Álvarez Sánchez-Escalonilla 186

RECENSIONES- NOTICIAS DE ACTUALIDAD

CONCLUSIONES DEL VIII CONGRESO INTERNACIONAL
DE CONTRATACIÓN CUENCA 2019

D. Javier Miranzo Díaz.....213

BASES DE PUBLICACIÓN221

EDITORIAL

Los pasados días 11 y 12 de abril, se celebraron en la Escuela de Administración Regional las jornadas de Gabilex bajo el título: "Balance de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Veinte años después".

El contenido de la jornada fue de un altísimo nivel intelectual y de un gran conocimiento de la cuestión por parte de los ponentes, reuniendo además unas características singulares. Las mismas se basaron en la conjunción de ponentes del mundo judicial, con D. Wenceslao Francisco Olea Godoy, Magistrado del Tribunal Supremo y Vocal del CGPJ, D. Santiago Soldevila Frago, Magistrado Sala Contencioso de la Audiencia Nacional, D. Pablo Álvarez López, Magistrado del Juzgado de lo contencioso nº 1 de Madrid, D. Pedro Escribano Testaut, Magistrado del Gabinete Técnico del Tribunal Supremo, D^a Eulalia Martínez Lopez, Presidenta de la Sección Primera de la sala de lo contencioso administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha; del ámbito académico con D^a M^a Consuelo Alonso García, Catedrática de Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha y D. Isaac Martín Delgado, Profesor titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha. Director

del Centro de Estudios Europeos; y de la abogacía, con D. Angel Cervantes Martín, Decano del Ilustre Colegio de Abogados de Toledo.

Se aunaron, así, perspectivas diversas y complementarias, con reflexiones desde el Derecho de la Unión Europea, el Derecho procesal, o el Derecho administrativo.

Con esos antecedentes, la jornada vino marcada por una preocupación compartida como es el derecho a la buena administración de justicia. En relación con esto último, D^a Eulalia manifestó que se trata, como es bien sabido, de una aspiración antigua. El 28 de septiembre de 1789, pocos años después de la independencia norteamericana y el mismo año de la revolución francesa, George Washington escribía en una carta al Attorney General de los EEUU sobre la relevancia de una buena administración de justicia, frase que ha acabado escrita en granito en la fachada del Tribunal Supremo del Estado de Nueva York.

D. Wenceslao apuntó cuestiones de calado como es la impugnación de planes de urbanismo por cuestiones procedimentales (y las cuestiones vinculadas de su naturaleza jurídica y de la teoría de las nulidades) o por ejemplo, el control judicial del indulto.

Uno de los debates más apasionados tuvo lugar con la ejecución de sentencias y la mediación en el ámbito de la jurisdicción contenciosa. Varios ponentes dieron su opinión sobre esta técnica de

solución de conflictos, mostrando las luces y sombras que la misma puede llevar aparejada.

De igual modo se debatieron los problemas detectados en la aplicación de la ley y los posibles modos de solucionar en el futuro éstos (así, por ejemplo, el modo de realización en la práctica de las pruebas periciales, las dificultades concretas en el funcionamiento del procedimiento abreviado o las costas, por ejemplo).

El broche de la jornada corrió a cargo del Decano del Colegio de Abogados, que trató la legitimación procesal del denunciante en los procedimientos administrativos sancionadores para impugnar en vía jurisdiccional contenciosa las resoluciones administrativas a la luz de la reciente STS 68/2019, de 28 de enero.

Desde el Consejo de Redacción queremos agradecer a todos los asistentes, especialmente a aquellos compañeros que vinieron desde distintos lugares de la geografía española para acompañarnos en estas jornadas de reflexión y debate.

EL CONSEJO DE REDACCIÓN

EL CONSEJO DE REDACCIÓN

**SENTENCIA DEL TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL 55/2018, DE 24 DE
MAYO, SOBRE LA LEY 39/2015, DE 1
DE OCTUBRE, DEL PROCEDIMIENTO
ADMINISTRATIVO COMÚN (BOE
NÚMERO 151, DE 22-06-2018)**

Alejandro Álvarez Sánchez-Escalonilla

Técnico Superior Jurídico
Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas

1. Introducción al debate.

La ley reguladora del procedimiento administrativo común es la norma capital del derecho administrativo al regular el iter a seguir por todas las Administraciones Públicas en el ejercicio de sus potestades públicas, sin perjuicio de la existencia de procedimientos administrativos especiales para los casos en que la naturaleza de la potestad pública ejercitada justifique una regulación distinta a la prevista en el procedimiento común, y que son regulados en leyes también "*especiales*".

Tras más de 20 años de vigencia de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (L.R.J.P.A.C.), el legislador estatal consideró que había llegado la hora de su derogación. Para ello escindió en dos leyes su contenido; por un lado, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento

Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante L.P.A.C.), y por otro, la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante L.R.J.S.P.). Las Cortes Generales consideraron más relevante seguir la tradición española, más aparente que real, de regular en dos normas distintas el procedimiento administrativo común y el régimen jurídico de las Administraciones Públicas, frente a la doctrina que justificaba en razones de simplificación administrativa el mantenimiento de ambas cuestiones en un solo texto (y ello pese a que la simplificación es uno de los argumentos utilizados por la exposición de motivos de la L.P.A.C. para justificar su aprobación).

La mayoría de la doctrina ha puesto de relieve la escasa innovación que en el ámbito del procedimiento administrativo ha supuesto la L.P.A.C, ya que se limita a adaptar los preceptos de L.R.J.P.A.C a la doctrina constitucional surgida tras su aprobación y a regular, cuanto no a exigir, la tramitación electrónica del procedimiento¹.

¹ Sobre la valoración de la L.P.A.C., coincidimos con el juicio realizado por Santamaria Pastor en su artículo *“El «nuevo» régimen de la revisión de oficio y de los recursos administrativos”*, V.A.P. núm. 105. Mayo-Agosto 2016. Págs. 247-273, según el cual *“Uno de los comentarios unánimes que la comunidad científica vierte en estos últimos meses a propósito de la nueva Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC), es la sorpresa y decepción ante el inmovilismo que la Ley muestra en la regulación del sistema de revisión de los actos administrativos. No es esta una línea disonante con el tenor general de la nueva Ley (y de su hermana gemela, la Ley 40/2015) que mantiene, en un muy elevado porcentaje de sus preceptos, el esquema y los contenidos de la Ley 30/1992. El legislador ha centrado su atención en cuestiones de eficacia organizativa y mejora tecnológica de las Administraciones, renunciando abiertamente a reconsiderar ninguna de las instituciones*

Pese a las escasas innovaciones, el Gobierno de la Generalitat de Catalunya presentó el 23 de junio de 2016 recurso de inconstitucionalidad, número 3628/2016, admitido a trámite por providencia de 19 de abril de 2016 (BOE nº 184, de 1 de agosto de 2016), y que ha sido definitivamente resuelto por la sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo (BOE nº. 151, de 22 de junio de 2018).

Antes del inicio del examen de esta sentencia conviene advertir que dado el objeto del procedimiento –recordemos, la adecuación de la LP.A.C. al régimen de distribución competencial entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Cataluña- estuvo fuera de las posibilidades del Tribunal el enjuiciamiento de aquellos preceptos de la L.P.A.C. criticados por la doctrina, pero ajenos al régimen constitucional de distribución de competencias Estado-Comunidades Autónomas. Habrá de estarse a futuras sentencias del Tribunal Constitucional que se dicten en procedimientos distintos al conflicto de competencias –piénsese en el recurso de amparo- para obtener una respuesta a las dudas sobre la constitucionalidad de determinadas innovaciones de la L.P.A.C., y que han merecido la atención, y cuanto no la crítica, de la doctrina constitucional.

En todo caso, en el análisis de la sentencia de 24 de mayo de 2018, seguiremos la estructura utilizado por el Tribunal, diferenciando primeramente el análisis de los títulos competenciales esgrimidos por el legislador del 2015 y posteriormente abordar la argumentación jurídica expuesta por el Tribunal para dar respuesta a la impugnación de la Generalitat.

basilares de su régimen jurídico y, lo que es peor, mostrando un evidente desinterés por la mejora de las garantías que los particulares ostentan ante ellas. Una ocasión perdida, y una auténtica lástima”.

2. Análisis de los títulos competenciales esgrimidos en la Ley 39/2015.

Los fundamentos jurídicos 2 y 3 de la sentencia ofrecen un pormenorizado análisis de los títulos competenciales que la L.P.A.C. determina en su disposición final primera como fundamentos constitucionales para su aprobación.

En concreto, el apartado primero de la disposición final primera justifica su carácter básico en los siguientes términos: *"Esta Ley se aprueba al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.18 de la Constitución Española, que atribuye al Estado la competencia para dictar las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y competencia en materia de procedimiento administrativo común y sistema de responsabilidad de todas las Administraciones Públicas"*.

A su vez, la redacción original del apartado segundo de la disposición final primera concretaba que el título VI, sobre iniciativa legislativa y de la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones, y la disposición adicional segunda, sobre adhesión de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales a las plataformas y registros de la Administración General del Estado, se amparaban *"en el artículo 149.1.14.^a, relativo a la Hacienda general, así como el artículo 149.1.13.^a que atribuye al Estado la competencia en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica"*.

Por último, el apartado tercero de la disposición final primera circunscribe en la Administración General del Estado la aplicación de los artículos 92, primer párrafo, (competencia del Ministro para resolver los procedimientos de responsabilidad patrimonial), 111 (competencia para la revisión de oficio de las disposiciones y de los actos nulos y anulables en la Administración General del Estado), 114.2 (actos que ponen fin a la vía administrativa en la Administración

General del Estado) y disposición transitoria segunda (normativa transitoria aplicable a registro y archivos). Esta previsión habrá de completarse con los demás artículos de la L.P.A.C. que expresamente limitan su aplicación a la Administración General del Estado y que no figuran en el listado de la disposición final primera².

Acogemos esta exposición diferenciada de títulos competenciales en la exposición de nuestro trabajo.

2.1 Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (artículo 149.1.13 C.E.).

El Tribunal Constitucional inicia el estudio de este título competencial resaltando que no debe ser interpretado de una forma tan amplia que limite injustificadamente, o incluso vacíe de contenido, las competencias sectoriales que la Constitución y los Estatutos de Autonomía atribuyen a las Comunidades Autónomas. En este sentido recuerda que este título competencial *"tiene como objeto característico la actividad económica privada, más que la racionalización de las estructuras administrativas"*³.

La interpretación restrictiva del título competencial de bases y coordinación de la planificación economía, previsto en el artículo 149.1.13 de la C.E., está ampliamente consolidada en la doctrina del Tribunal Constitucional; ejemplos concretos de sentencias que rechazan por invasión competencial la normativa estatal de contenido económico los encontramos en materia de subvenciones⁴, vacaciones, licencias o permisos de

² Al efecto resaltar el artículo 15 sobre lengua del procedimiento administrativo o el artículo 107 sobre competencia en materia de declaración de lesividad.

³ La STC 41/2016, de 3 de marzo, FJ 3c), aborda ampliamente los límites de este título competencial.

⁴ STC 130/2013, de 4 de junio, FFJJ 5 a 8).

funcionarios públicos⁵, horario lectivo del profesorado en el ámbito educativo no universitario⁶, jornada mínima de trabajo del personal del sector público⁷, régimen organizativo y competencial de los entes locales⁸, o topes máximos de personal eventual, trabajadores con dedicación exclusiva y retribuciones del personal de la Administración Local⁹.

Teniendo en cuenta los anteriores precedentes no resultaba complejo predecir la respuesta del Tribunal Constitucional de rechazar, como así fue, que las Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica previsto en el artículo 149.1.13 de la C.E., sea un título competencial que justifique la aprobación de la L.P.A.C, ni siquiera restringiendo este título competencial como fundamento del título VI y de la disposición adicional segunda de la ley.

1.2. Hacienda general y deuda del Estado (artículo 149.1.14 C.E.).

La sentencia, remitiéndose a una doctrina jurisprudencial ya consolidada, aclara que la atribución al Estado de la competencia sobre hacienda general prevista en el artículo 149.1.14 de la C.E., se debe circunscribir a las siguientes materias:

- Las relaciones entre las distintas haciendas (Estatal, Autonómicas y Locales)¹⁰.
- El sistema de ingresos públicos (tributarios o de otro tipo)¹¹.

⁵ STC 156/2015, de 9 de julio, FJ 8).

⁶ STC 26/2016, de 18 de febrero, FJ 6 a).

⁷ STC 99/2016, de 25 de mayo, FJ 7.

⁸ STC 41/2016, de 3 de marzo, FJ 4.

⁹ STC 54/2017, de 11 de mayo, FJ 4.

¹⁰ STC 233/1999, de 16 de diciembre, FFJJ 4 y 5.

¹¹ STC 192/2000, de 13 de julio, FJ 6.

Si bien la doctrina constitucional ha admitido que el artículo 149.1.14 de la C.E. puede llegar a dar cobertura a normas estatales sobre hacienda pública desde la perspectiva del gasto, en este caso el Tribunal considera que los preceptos de la L.P.A.C. sobre aprobación de proyectos de reglamento y anteproyectos de ley o sobre la implantación de medios electrónicos en la Administración, aunque desarrollan fórmulas destinadas a abaratar costes, escapan de la órbita de la "*hacienda general*" como título competencial previsto en el artículo 149.1.14 de la CE.

En virtud de todo ello, el Tribunal Constitucional rechaza que la competencia sobre deuda pública del artículo 149.1.14 de la C.E. justifique la aprobación de cualquiera de los preceptos de la L.P.A.C.

De esta manera, la sentencia concluye que el apartado 2 de la disposición final primera de la L.P.A.C. incurre en inconstitucionalidad por reconducir esos preceptos a los títulos competenciales previstos en los apartados 13 y 14 del artículo 149.1 de la C.E.

2.3. Bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas (149.1.18).

El fundamento jurídico 4 de la sentencia aborda el análisis del último precepto constitucional invocado por el legislador del 2015, como es el artículo 149.1.18 de la C.E. De la estructura de este fundamento jurídico ya se intuye la ratificación por el Tribunal Constitucional sobre la disparidad de los títulos competenciales previstos en el artículo 149.1.18 de la C.E. Títulos competenciales que, aunque relacionados, son diferentes y como tales han de ser analizados. Uno con alcance básico y referido a las bases del régimen jurídico, el otro con carácter pleno pero limitado al procedimiento administrativo común.

Abordando la competencia básica estatal sobre régimen jurídico de las Administraciones Públicas, la

sentencia aclara que esta abarca la determinación de los elementos esenciales que garanticen un régimen jurídico unitario para todas las Administraciones Públicas, considerando a su vez que este régimen jurídico unitario exige la determinación de los principios y reglas básicas sobre los aspectos organizativos y de funcionamiento de todas las Administraciones Públicas¹².

Como ejemplo de materias admitidas por el Tribunal Constitucional dentro del concepto de bases del régimen jurídico unitario de las Administraciones Públicas, cabe citar:

- Composición, estructura y competencias de los órganos de las Administraciones Públicas¹³.
- Las potestades administrativas que se confieren a las Administraciones Públicas para el cumplimiento de sus fines¹⁴.
- Relaciones interadministrativas¹⁵.
- Régimen de los consorcios¹⁶.

Igualmente la sentencia aborda los límites de la competencia básica sobre régimen jurídico de las Administraciones Públicas; en este sentido aclara que, dado su carácter básico, la regulación estatal no puede alcanzar un grado tal de detalle que impida, en la práctica, a las Comunidades Autónomas la adopción de políticas propias en el desarrollo de sus competencias de desarrollo legislativo.

2.4. Procedimiento administrativo común (artículo 149.1.18 de la C.E.).

¹² En este mismo sentido se ha de tener en cuenta las SSTC 50/1999, de 6 de abril, FJ 3; 32/1981, de 28 de julio, FJ 5; y 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 24.

¹³ SSTC 32/1981, 28 de julio, FJ 6; 50/1999, de 6 de abril, FJ 3, 143/2013, de 11 de julio, FJ 5.

¹⁴ STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 24.

¹⁵ STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 18.

¹⁶ STC 93/2017, de 6 de julio.

En virtud de esta competencia, recuérdese no circunscrita a las bases, al Estado le corresponde la aprobación de normas de carácter general y abstracto aplicables a todos los procedimientos administrativos¹⁷. En particular incluye la aprobación de normas sobre los principios y reglas que definen la estructura general del iter procedimental que han de seguir las Administraciones Públicas para la realización de su actividad administrativa¹⁸. También abarca normas no estrictamente procedimentales, como las que determinan la forma de elaboración, requisitos de validez y eficacia, modos de revisión, o medios de ejecución de los actos administrativos, incluyendo las garantías generales de los particulares en el seno del procedimiento¹⁹.

Sin embargo, y a modo de delimitación competencial, el Tribunal matiza que no toda previsión normativa que incida en la forma de elaboración de los actos administrativos, en su validez, en su eficacia o en las garantías de los administrados, deba ser considerada como parte del procedimiento administrativo común, pues en tal caso se incluiría en este título competencial la mayoría de las normas del derecho administrativo. Por ello considera que no está amparada por este título competencial la regulación meramente indirecta del procedimiento administrativo²⁰. De igual forma se sitúan fuera de la competencia del procedimiento administrativo común las regulaciones que, aun

¹⁷ En este mismo sentido ver la STC 45/2015, de 5 de marzo, FJ 6 c).

¹⁸ Aclaratoria al respecto tenemos la STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 32.

¹⁹ Para una justificación más amplia al respecto nos remitimos a la STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 32.

²⁰ Aclaratoria al respecto es la STC 50/1999, de 6 de abril, FJ 3.

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 forzosa²¹.

Por último, y respecto a la competencia estatal sobre los procedimientos administrativos especiales, esta es mucho más limitada, y se circunscribe a la aprobación de principios y reglas previstas con un grado intermedio de abstracción. Se trata de principios y reglas de procedimiento administrativo común singular²². Fuera de estos principios corresponde al titular *ratione materiae* de la actividad la competencia para regular el régimen de los procedimientos administrativos especiales. De este modo, corresponderá a las Comunidades Autónomas la regulación de los procedimientos administrativos especiales cuando ostenten la competencia legislativa²³ o de desarrollo legislativo²⁴ sobre la materia, aunque respetando las normas de procedimiento común (general o singular) que haya establecido el Estado²⁵.

3. Análisis de la doctrina jurisprudencial sobre la L.P.A.C.

En este apartado se expondrá la respuesta dada por el Tribunal Constitucional a las diversas impugnaciones presentadas por la Generalitat.

²¹ STC 137/2015, de 11 de junio, FJ 7;

²² Sobre esta materia destacar la STC 130/2013, de 4 de junio, FJ 8.

²³ STC 33/2018, de 12 de abril, FJ 5.b; y 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 32.

²⁴ STC 45/2015, de 5 de marzo, FJ 6b.

²⁵ Repite el Tribunal argumentos ya utilizados en la STC 45/2015, de 5 de marzo, FJ 6 b).

3.1. Artículo 129.4, párrafo tercero, desarrollo reglamentario de una ley.²⁶

En virtud del precepto impugnado se prohíbe, con carácter general, que los Parlamentos autonómicos, o los Gobiernos autonómicos cuando aprueben normas con rango legal, confíen el desarrollo reglamentario de una ley a las consejerías u órganos integrados en ellas. Tal desarrollo debe conferirse, como regla general, al Consejo de Gobierno y sólo en casos excepcionales, y con justificación suficiente de la propia Ley, se permitirá este desarrollo reglamentario por parte de las Consejerías.

El recurso considera que la previsión impugnada incurriría en inconstitucionalidad por ocupar espacios reservados a la potestad de autoorganización que los Estatutos de Autonomías reconocen a las Comunidades Autónomas.

Por su parte, la sentencia considera que, en virtud del artículo 147.2.c) de la C.E., forman parte del contenido necesario y reservado de los Estatutos de Autonomía la configuración de su potestad de autoorganización²⁷. De esta forma el legislador estatal carece de competencia para distribuir poderes normativos entre las instituciones autonómicas o para

²⁶ Las habilitaciones para el desarrollo reglamentario de una ley serán conferidas, con carácter general, al Gobierno o Consejo de Gobierno respectivo. La atribución directa a los titulares de los departamentos ministeriales o de las consejerías del Gobierno, o a otros órganos dependientes o subordinados de ellos, tendrá carácter excepcional y deberá justificarse en la ley habilitante.

²⁷ En el caso catalán es el artículo 68 del Estatuto de Autonomía de Cataluña el que atribuye al gobierno de la Generalitat esta competencia. Encontramos precepto similar en el artículo 13.1 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha.

asignar, limitar o repartir la potestad reglamentaria en las Comunidades Autónomas.

Por todo ello, el Tribunal Constitucional concluye que el artículo 129.4, párrafo tercero, de la L.P.A.C. ha incurrido en inconstitucionalidad, aunque solo parcialmente, en lo referente a que sean exclusivamente los Consejos de Gobiernos o las Consejerías los órganos encargados de desarrollar las Leyes. De lo que se deriva que la aplicación de este precepto, y por ende la apelación al desarrollo reglamentario por el Gobierno y por los departamentos ministeriales, se debe circunscribir a la Administración General del Estado.

3.2. Artículos 1.2 y 129.4, párrafo segundo, sobre tramites adicionales en el procedimiento administrativo²⁸.

La Generalitat considera que de los términos empleados por la L.P.A.C. puede inferirse que es voluntad de la ley la aplicación del procedimiento de elaboración de reglamentos a todas las Administraciones Públicas. De ser así, la demandante entiende que se estaría limitando injustificadamente la potestad de las Comunidades Autónomas para regular los

²⁸ 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"*.

procedimientos de elaboración de proyectos reglamentarios y anteproyectos de ley. En este sentido recuerda que el Estado carece de competencia para regular un procedimiento administrativo común de elaboración de reglamentos, ya que artículo 149.1.18 se ha de circunscribir a la competencia estatal para regular el procedimiento común para dictar resoluciones administrativas, pero no para no para aprobar normas.

Sin embargo, el Tribunal Constitucional considera que los preceptos impugnados no regulan un procedimiento común de elaboración de normas, ya que los "*trámites adicionales o distintos a los contemplados en esta Ley*" previstos en el artículo 1.2 se refieren a los trámites adicionales o distintos a los establecidos en el procedimiento común de elaboración de resoluciones administrativas. De esta manera, al no ser de aplicación el artículo 1.2 al procedimiento de elaboración de proyectos normativos, lógicamente no puede invadir esa competencia autonómica. Del mismo modo, cuando el artículo 129.4, párrafo segundo, impone 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 de normas.

En otro orden de cosas, la Generalitat consideró que la exigencia de Ley formal para la inclusión de trámites adicionales a los previstos en el procedimiento administrativo común, invadiría la competencia de autoorganización de las Comunidades Autónomas (artículo 147.2. C.E.).

El Tribunal Constitucional se remite a la doctrina ya reflejada en su sentencia 93/2015, de 14 de mayo, cuyo FJ 3 reconoció que la reserva estatutaria, ex artículo 147.2 c) de la C.E., no es absoluta, sino que existen asuntos que, afectando de algún modo a las relaciones entre las distintas instituciones autonómicas y a la distribución de sus potestades normativas, pueden ser objeto de regulación por la legislación estatal. Es más, el

Tribunal Constitucional se ampara en el artículo 105 c) de la CE, en virtud del cual la ley regulará *"el procedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos"*, para justificar la existencia de una *"reserva de ley auténtica o propia"*, inherente a la garantía instrumental del principio democrático en la regulación del procedimiento administrativo. De ahí que concluya que, si bien el artículo 1.2 de la L.P.A.C incide en la capacidad organizativa de las Comunidades Autónomas, la exigencia de ley formal persigue una finalidad legítima, como es evitar la proliferación de regulaciones procedimentales con legitimidad democrática de segundo grado.

Todo ello justifica que el Tribunal observara *"razones constitucionales justificativas"* para admitir la reserva de ley prevista en el artículo 1.2 de la L.P.A.C.

3.3. Título VI, iniciativa legislativa y potestad reglamentaria (artículos 137-133).

Del contenido del recurso presentado por la Generalitat se infiere que lo realmente impugnado es la regulación de los siguientes artículos:

- Artículo 129 (principios de buena regulación²⁹).

²⁹ Artículo 129:

1. *En el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia. En la exposición de motivos o en el preámbulo, según se trate, respectivamente, de anteproyectos de ley o de proyectos de reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios.*

2. *En virtud de los principios de necesidad y eficacia, la iniciativa normativa debe estar justificada por una razón de interés general, basarse en una identificación clara de los fines perseguidos y ser el instrumento más adecuado para garantizar su consecución.*

3. *En virtud del principio de proporcionalidad, la iniciativa que se proponga deberá contener la regulación imprescindible para atender la necesidad a cubrir con la norma, tras constatar que no existen otras medidas menos restrictivas de derechos, o que impongan menos obligaciones a los destinatarios.*

4. *A fin de garantizar el principio de seguridad jurídica, la iniciativa normativa se ejercerá de manera coherente con el resto del ordenamiento jurídico, nacional y de la Unión Europea, para 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.*

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.

Las habilitaciones para el desarrollo reglamentario de una ley serán conferidas, con carácter general, al Gobierno o Consejo de Gobierno respectivo. La atribución directa a los titulares de los departamentos ministeriales o de las consejerías del Gobierno, o a otros órganos dependientes o subordinados de ellos, tendrá carácter excepcional y deberá justificarse en la ley habilitante.

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.

5. *En aplicación del principio de transparencia, las Administraciones Públicas posibilitarán el acceso sencillo, universal y actualizado a la normativa en vigor y 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; definirán claramente los objetivos de las iniciativas normativas y su justificación en el preámbulo o exposición de motivos; y posibilitarán que los potenciales destinatarios tengan una participación activa en la elaboración de las normas.*

- Artículo 130 (evaluación normativa y adaptación de la normativa vigente a los principios de buena regulación³⁰).
- Artículo 132 (planificación normativa³¹).

6. En aplicación del principio de eficiencia, la iniciativa normativa debe evitar cargas administrativas innecesarias o accesorias y racionalizar, en su aplicación, la gestión de los recursos públicos.

7. Cuando la iniciativa normativa afecte a los gastos o ingresos públicos presentes o futuros, se deberán cuantificar y valorar sus repercusiones y efectos, y supeditarse al cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

³⁰ Artículo 130:

1. 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.

El resultado de la evaluación se plasmará en un informe que se hará público, con el detalle, periodicidad y por el órgano que determine la normativa reguladora de la Administración correspondiente.

2. Las Administraciones Públicas promoverán la aplicación de los principios de buena regulación y cooperarán para promocionar el análisis económico en la elaboración de las normas y, en particular, para evitar la introducción de restricciones injustificadas o desproporcionadas a la actividad económica

³¹ Artículo 132:

1. Anualmente, las Administraciones Públicas harán público un Plan Normativo que contendrá las iniciativas legales o reglamentarias que vayan a ser elevadas para su aprobación en el año siguiente.

2. Una vez aprobado, el Plan Anual Normativo se publicará en el Portal de la Transparencia de la Administración Pública correspondiente

- Artículo 133 (participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos³²).

³² Artículo 134:

1. *Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública, a través del portal web de la Administración competente en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma acerca de:*

- a) Los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa.*
- b) La necesidad y oportunidad de su aprobación.*
- c) Los objetivos de la norma.*
- d) Las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.*

2. *Sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la norma afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, el centro directivo competente publicará el texto en el portal web correspondiente, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Asimismo, podrá también 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 vieren afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.*

3. *La consulta, audiencia e información públicas reguladas en este artículo deberán realizarse de forma tal que los potenciales destinatarios de la norma y quienes realicen aportaciones sobre ella tengan la posibilidad de emitir su opinión, para lo cual deberán ponerse a su disposición los documentos necesarios, que serán claros, concisos y reunir toda la información precisa para poder pronunciarse sobre la materia.*

4. *Podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración General del Estado, la Administración autonómica, la Administración Local o de las organizaciones dependientes o*

Al igual que en el apartado anterior, la Generalitat justifica su recurso en considerar que la competencia estatal sobre el procedimiento administrativo común no incluye la regulación del procedimiento administrativo común para la elaboración de normas. Es más, advierte que la tacha de inconstitucionalidad a la regulación de directrices para la elaboración de normas que se incluyen en los preceptos recurridos, no puede justificarse en el hecho de que sean preceptos coincidentes con la legislación autonómica aplicable, en este caso la catalana, o que sean preceptos sin aplicación práctica que se limitan a reproducir principios constitucionales, ya que, en todo caso, el Estado carecería de competencia para su aprobación.

El Tribunal recuerda que la iniciativa legislativa de los gobiernos no tiene su fundamento en la potestad reglamentaria, sino en las relaciones de los gobiernos con los parlamentos, de tal forma que la aprobación de proyectos de ley permite a aquellos participar en la función legislativa. No obstante, dado que los artículos 129, 130, 132 y 133 se refieren tanto al ejercicio de la potestad reglamentaria como a la iniciativa legislativa y que de los términos empleados no se infiere que es voluntad inequívoca de la ley la de limitar su aplicación al Gobierno del Estado, concluye que los artículos impugnados invaden las competencias que los Estatutos

vinculadas a éstas, o cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen.

Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse la consulta pública regulada en el apartado primero. Si la normativa reguladora del ejercicio de la iniciativa legislativa o de la potestad reglamentaria por una Administración prevé la tramitación urgente de estos procedimientos, la eventual excepción del trámite por esta circunstancia se ajustará a lo previsto en aquella.

de Autonomía atribuyen a las Comunidades Autónomas sobre procedimiento de elaboración de proyectos de ley. Sin embargo, tal declaración no conlleva la nulidad de los artículos 129, 130, 132 y 133, siempre que se limite su aplicación a las iniciativas legislativas del gobierno nacional.

Excluida la aplicación de la L.P.A.C sobre la regulación de las iniciativas legislativas de las CCAA, el Tribunal Constitucional hubo de resolver la controversia sobre la aplicación del Título VII de la ley a la potestad reglamentaria autonómica. El Alto Tribunal advierte que la L.P.A.C. no regula un procedimiento acabado de elaboración de normas reglamentarias, ni siquiera la estructura general de un iter procedimental, sino que se limita a recoger directrices a las que deben responder las políticas de los diferentes gobiernos. Por ello considera que estos preceptos deben englobarse en la competencia estatal sobre bases del régimen jurídicos de las Administraciones Públicas, artículo 149.1.18 de la C.E., rechazando de este modo que invadieran competencias estatutarias de las Comunidades Autónomas.

No obstante, el Constitucional no predica la anterior motivación respecto a la regulación prevista en los artículos 132 y 133. Así considera que la regulación del régimen de planificación normativa del artículo 132, constituye una normativa marcadamente formal o procedimental, que desciende a cuestiones de detalle como la periodicidad, el contenido o el lugar de publicación del plan normativa. En este caso sí aprecia que este precepto invade las competencias autonómicas³³, ya que admite que el procedimiento común al que elude el art. 148.1.18 solo puede entender al procedimiento para elaborar actos administrativos. Respecto a la regulación de la participación ciudadana prevista en el artículo 133 de la L.P.A.C., el Tribunal se remite a la STC 91/2007, de 6 de julio, FJ 6, cuyo objeto

³³ Recuérdese STC 91/2017, de 6 de julio, FJ 6.

fue la impugnación de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, por ser esta la primera sentencia que analizó la participación ciudadana en el procedimiento de elaboración de disposiciones administrativas. Esta sentencia consideró incluida en la competencia estatal sobre bases del régimen jurídico las previsiones reguladoras de los mecanismos de consulta con los agentes implicados en el proceso de elaboración de normas. En este contexto el Tribunal Constitucional considera que el primer inciso del apartado 1 y el primer párrafo del apartado 4 del artículo 133, pueden subsumirse dentro de las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, cuya competencia sí corresponde del Estado. Sin embargo, el resto de los apartados del artículo 133, a juicio del Tribunal Constitucional, si invadirían competencias autonómicas. Pero al igual que en el caso anterior, no se declara su nulidad, sino que se limita su aplicación al ámbito de la Administración General del Estado.

3.4. Artículo 6.4, párrafo 2, registros electrónicos de apoderamientos³⁴.

El fundamento jurídico 8 aborda la impugnación del artículo 6.4, párrafo 2, que en relación a los registros electrónicos de los apoderados exige que la aprobación con carácter básico de los modelos inscribibles se realice por Orden del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

³⁴ *"A tales efectos, por Orden del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas se aprobarán, con carácter básico, los modelos de poderes inscribibles en el registro distinguiendo si permiten la actuación ante todas las Administraciones de acuerdo con lo previsto en la letra a) anterior, ante la Administración General del Estado o ante las Entidades Locales".*

La Generalitat considera que la atribución al Ministerio de la potestad para aprobar los modelos inscribibles en todos los registros de apoderamiento, sin circunscribirse al registro de la Administración General del Estado, desborda el marco competencial básico previsto en la Constitución.

La sentencia inicia el estudio de este precepto diferenciando la potestad del Estado para exigir la creación de estos registros en todas las Administraciones Públicas, encuadrable en las bases del régimen jurídico, de la potestad para regular las distintas formas de representación de los interesados en el procedimiento administrativo, subsumible dentro de la competencia sobre procedimiento administrativo común.

En este punto, el Tribunal Constitucional trae a colación lo ya defendido en anteriores sentencias³⁵, y según las cuales la aprobación de formularios o de escritos administrativos formalizados no puede calificarse como legislación, sino que se trata de una cuestión meramente procedimental, subsumible en la potestad de autoorganización de cada Administración. El Tribunal es consciente que en casos muy excepcionales (por ejemplo la STC 70/1997, de 13 de mayo) ha permitido al Estado la aprobación de modelos normalizados de obligada utilización por todas las Administraciones Públicas, pero justificando esa excepcionalidad en que la aprobación de estos modelos sea indispensable para la consecución perseguida por los mismos y no existan otras alternativas para dicha consecución.

Dentro de este contexto, el Tribunal considera que la finalidad perseguida en el artículo 6.4, facilitar que cualquier Administración pueda comprobar los apoderamientos inscritos en otras Administraciones Públicas, ya se consigue con la interoperabilidad de los

³⁵ Ver al respecto las SSTC 70/1997, de 10 de abril; 242/1999, de 21 de diciembre; 36/2012, de 15 de marzo; 179/2013, de 21 de octubre; y 87/2016, de 28 de abril.

distintos registros, sin necesidad de exigir la utilización de modelos de inscripción uniformes; por tanto concluye que en este caso no se da ese carácter excepcionalísimo que justificaría la obligación de modelos uniformes para todas las Administración Públicas. Todo ello motivó que el Tribunal considerara inconstitucional y nulo el párrafo 2 del artículo 6.4 de la L.P.A.C.

3.5 Artículo 9.3, sistemas de identificación electrónica de los interesados en el procedimiento administrativo³⁶.

El artículo 9 de la L.P.A.C. regula la obligación de las Administraciones Públicas de verificar la identidad del interesado, diferenciando la identificación presencial y la identificación electrónica. En relación a esta última, la L.A.P.C. ofrece un listado abierto de formas de identificación (firma electrónica, sello electrónico o clave concertada), pero permitiendo, a su vez, que cada Administración establezca otras formas de identificación. Es en este contexto cuando el artículo 9.3 prescribe que la aceptación de un sistema de identificación electrónica por la Administración General del Estado servirá para acreditar la identificación del interesado frente a todas las Administraciones Públicas, salvo prueba en contrario.

La demanda considera que imponer a las Administraciones de las Comunidades Autónomas (en este caso la catalana) el sistema de identificación verificado por la Administración General del Estado vulnera sus competencias en materia de organización. A tal fin argumenta que la redacción del precepto no

³⁶ El citado precepto establece: *"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"*.

responde al principio de confianza en las transacciones electrónicas entre Administraciones Públicas, sino que es consecuencia de una fórmula unidireccional contraria al Ordenamiento Constitucional, máxime cuando el artículo no establece una obligación recíproca de la Administración General del Estado de admitir los sistemas de identificación adoptados por las demás Administraciones Públicas.

La Sentencia no acoge la fundamentación de la recurrente ya que considera que la regulación de los sistemas de identificación de interesados prevista en el artículo 9 de la L.P.A.C. no transgrede la competencia de autoorganización de cada Administración Pública, al permitir a cada una de estas determinar sus propios sistemas de identificación electrónica³⁷. Es más, considera que la previsión del apartado 3 se ha de incardinar en el derecho de todo ciudadano a utilizar ante cualquier Administración Pública un sistema de identificación electrónica común, que en este caso sería el diseñado por la Administración General del Estado en el ejercicio de su competencia sobre procedimiento administrativo común.

Por todo ello el Tribunal Constitucional desestima la impugnación del artículo 9.3 de la L.P.A.C.

3.6 Artículos 13.1 a) y 53.1, párrafo 2, derechos de los ciudadanos y de los interesados con las Administraciones Públicas³⁸.

³⁷ Derecho ya admitido por la STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 27.

³⁸ El artículo 13 a) determina que 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 que quienes se relacionen con las Administraciones Públicas a través de

La impugnación del precepto no se fundamenta en el reconocimiento de los derechos, sino en la configuración legal del Punto de Acceso General Electrónico en el que se ejercitan. La Generalitat considera que, ante la vaguedad en la configuración del Punto de Acceso General Electrónico, pudiera entenderse este como un sistema centralizado de comunicaciones, y por tanto como punto de acceso único, transgrediendo de esta forma la potestad de autoorganización autonómica.

El Tribunal admite la vaguedad e imprecisión de la L.P.A.C. en la regulación del Punto de Acceso General Electrónico, ya que ni define lo que es, ni determina sus características mínimas, limitándose a configurarlo como "*portal de entrada*" que permite al ciudadano relacionarse con la Administración y al interesado conocer las vicisitudes del procedimiento. Sin embargo, el Tribunal rechaza que la normativa impugnada exija que el Punto de Acceso General Electrónico sea único para todas las Administraciones Públicas. Es más, defiende que una interpretación sistemática del artículo 53.1.a) párrafo segundo y de la disposición adicional segunda de la ley, permite inferir que la L.P.A.C. no configura necesariamente al Punto de Acceso General Electrónico como un directorio único con enlace de todas las Administraciones Públicas, sino como un mero portal de entrada que aglutina o conduce a las sedes electrónicas de los distintos órganos administrativos; de ahí que rechace la impugnación de la Generalitat.

En todo caso, el propio Tribunal sí es consciente que la vaguedad de la L.P.A.C. pudiera permitir un desarrollo normativo estatal que configure al Punto de Acceso

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*".

General Electrónico como punto de acceso único para todas las Administraciones Públicas; sin embargo recuerda que su enjuiciamiento se debe limitar a la normativa impugnada y no a fijar un fallo preventivo ante futuras e hipotéticas regulaciones.

3.7. Disposición adicional segunda, adhesión de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales a las plataformas y registros de la Administración General del Estado³⁹.

La Generalitat se opone a que se condicione la existencia de plataformas o registros electrónicos creados por las Comunidades Autónomas (lo que también sería extensible a las creadas por las Corporaciones Locales) al juicio de eficiencia realizado por la Administración General del Estado a través del Ministerio de Hacienda.

³⁹ La disposición adicional segunda dispone: *"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"*, y siempre y cuando se *"justifique ante el Ministerio de Hacienda y AAPP que puede prestar el servicio de modo más eficiente"*.

El Tribunal inicia el análisis del precepto impugnado resaltando la intención del legislador, ya reflejada en el apartado IV de la exposición de motivos de la L.P.A.C., de implementar en el derecho español las recomendaciones de la OCDE al Reino de España en su informe de 2014 «Spain: From Administrative Reform to Continuous Improvement», en virtud de la cuales *"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"* sería aconsejable la determinación de *"incentivos para una cooperación reforzada en un contexto de multigobernanza será decisivo para corregir las fuentes de ineficacia"*.

De otro lado, el Tribunal constata una realidad palmaria, como fue la voluntaria adhesión en el 2016 de las distintas Administraciones Públicas a las plataformas electrónicas de la Administración General del Estado para acceder al Fondo de Liquidez Autonómico.

En este contexto el Tribunal considera que el Estado puede promover, al amparo del artículo 149.1.18, la implantación generalizada de nuevas tecnologías de la información en los procedimientos y servicios administrativos. Es por ello que nada se objeta a la redacción del primer párrafo de la disposición adicional, que deja en manos de cada Administración territorial la decisión de adherirse a las plataformas y registros estatales, o de mantener sus propios registros o plataformas.

De igual forma, considera acorde a la Constitución someter esa decisión de cada Administración a parámetros de eficiencia, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, por ser la eficiencia en la actuación de la Administración una exigencia reconocida en la Constitución y cuya aplicación implica ineludiblemente la limitación de su capacidad organizativa. Es más, recuerda que en la STC 54/2017,

de 15 de junio, FJ5, que tuvo por objeto la L.R.S.A.L.⁴⁰, ya concluyó sobre la constitucionalidad de esta ley, que exigía a las Corporaciones Locales presentar una justificación formal basada en los principios de eficiencia y estabilidad presupuestaria para la creación de empresas públicas.

Sin embargo, el Tribunal Constitucional limita las interpretaciones que pudieran derivarse de este precepto. Así, aclara que si el precepto se interpretara de tal forma que habilitara a la Administración General del Estado, a través del Ministerio de Hacienda, a valorar la motivación ofrecida, y en virtud de esa valoración se impidiera a las otras Administraciones Públicas el mantenimiento o creación de sus propias plataforma electrónicas, se estaría vulnerando la potestad de autoorganización reconocida en la Constitución a las Comunidades Autónomas (artículo 2, 137 y 153) y a las Corporaciones Locales (artículo 137, 140 y 141), desbordando con ello los límites que la STC 14/2018, de 20 de febrero, FJ 10, impuso a legislativa estatal sobre controles administrativos a la actuación de las Administraciones Autonómicas y Locales.

De igual forma, el Tribunal rechaza que se residencie en un órgano de la Administración del Estado el juicio de eficiencia sobre la opción de las Administraciones territoriales de no adherirse a las plataformas estatales, por la indefinibilidad del precepto legal en la configuración de ese control, al no regular aspectos tan esenciales como plazos de evaluación, efectos a desplegar en caso de no contestación, etc. Esta indefinición normativa provoca la inexistencia de parámetros objetivos y ciertos que justifiquen el control de la Administración General del Estado de la actuación de las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales. Ante esa indefinición, el Tribunal aboga por el

⁴⁰ *Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.*

establecimiento de fórmulas de control menos restrictivas con la autonomía de las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales, como pudieran ser las comisiones mixtas o los mecanismos de cooperación reforzada, referenciados por la OCDE y ya utilizados para la elaboración de los Esquemas Nacionales de Seguridad e Interoperabilidad.

Sin embargo, el Tribunal Constitucional no declara la inconstitucionalidad de la disposición adicional segunda siempre que se interpretara como una simple obligación formal de presentar una justificación ante el Ministerio de Hacienda, y desechando que la eficacia de la actuación de la Administración Autonómica o Local dependa de la valoración que el Ministerio de Hacienda realice de la justificación presentada; de lo que se deriva que serán los jueces y los tribunales de lo contencioso-administrativo los únicos competentes para enjuiciar la adecuación de la justificación presentada a los principios de eficiencia y estabilidad presupuestaria.

En conclusión, al permitir este precepto varias interpretaciones se impone la aplicación de la técnica de la interpretación razonable tan utilizada por el Tribunal Constitucional⁴¹, que aboga por declarar como prevalente una de las posibles interpretaciones de un precepto y descartar aquellas que incurran en inconstitucionalidad.

3.8. Artículo 44⁴², exigencia a toda Administración Pública de publicación en el BOE del anuncio para casos de notificaciones infructuosas por

⁴¹ Véase STC 168/2016, de 6 de octubre, FJ 4.

⁴² Artículo 44: "*Cuando los interesados en un procedimiento sean desconocidos, se ignore el lugar de la notificación o bien, intentada ésta, no se hubiese podido practicar, la notificación se hará por medio de un anuncio publicado en el «Boletín Oficial del Estado».*"

la existencia de interesados desconocidos o de los que se ignorara su residencia.

Dado que el artículo 44 de la L.P.A.C. tiene una redacción idéntica al artículo 25 de la Ley 15/2014, de modificación del artículo 59.5 de la Ley 30/1992, y que la STC 33/2018, de 22 de mayo, declaró la constitucionalidad de este precepto, el Tribunal Constitucional se remite a dicha sentencia para justificar la desestimación del recurso presentado en este punto por la Generalitat.

3.9. Disposición final primera, títulos competenciales⁴³.

El Tribunal Constitucional declara la inconstitucionalidad parcial de este precepto, remitiéndonos a los apartados 1 y 2 del presente trabajo en donde analizamos los fundamentos jurídicos 2 y 3 de la sentencia.

4. Conclusiones.

⁴³ La disposición final primera se divide en dos párrafos. El primero fundamenta la aprobación de la Ley en la competencia estatal prevista en el artículo 149.1.1.8 sobre bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y sobre procedimiento administrativo común. Ninguna tacha de inconstitucionalidad constata el Tribunal en la redacción de este párrafo, siempre y cuando se tenga en cuenta las declaraciones de inconstitucionalidad total o parcial que la sentencia realiza de los artículos. 6.4, 129, 130, 132 y 133. El segundo párrafo de la disposición adicional primera justifica la ley en el artículo 149.1.13 de la Constitución, que atribuye al estado la competencia en materia de bases y coordinación y coordinación de la planificación general de la actividad económica, y en el artículo 149.1.14, relativa a la Hacienda Pública

La sentencia solo analiza la adecuación de la L.P.A.C. a la distribución de competencias Estado-Generalitat, por lo que no enjuicia la adecuación constitucional de aspectos polémicos de la ley, como las notificaciones electrónicas o el alcance de la obligación de colaboración con la Administración, que son ajenos al régimen constitucional de distribución de competencias.

Acreditada la línea continuista de la L.P.A.C, el Tribunal Constitucional no ofrece grandes aportaciones a la doctrina jurisprudencial de las ya existentes.

La sentencia ratifica la doctrina de limitar extraordinariamente la competencia estatal sobre planificación económica (artículo 149.1.13) y hacienda y deuda pública (artículo 149.1.14), desechando que estas competencias justifiquen toda norma estatal que implique ahorro de gasto en las Administraciones Públicas.

El Tribunal Constitucional anula y declara la inconstitucionalidad del artículo 6.4 párrafo segundo, sobre aprobación por el Ministerio de Hacienda de los modelos de los poderes inscribibles en los registros de apoderamientos de cualquier Administración Pública, por atribuir esta competencia a cada Administración Pública.

Circunscribe al ámbito estatal la predeterminación de los órganos administrativos encargados del desarrollo de las leyes prevista en el artículo 129.4 de la L.P.A.C.

Desecha la concepción del Punto de Acceso General Electrónico como punto de acceso único para todas las Administraciones Públicas.

Rechaza que el Ministerio de Hacienda pueda "enjuiciar" la justificación presentada por las Comunidades Autónomas o Corporaciones Locales para mantener sus plataformas y registros electrónicos, limitando con ello las interpretaciones que pudieran darse a la disposición adicional segunda.

