

NOTAS DE JURISPRUDENCIA

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL*

Sumario General

I. Constitución. A. Fuerza normativa. B. Interpretación. II. Derechos y libertades. A. Derechos fundamentales y libertades públicas. B. Derechos y deberes de los ciudadanos. C. Principios rectores de la política social y económica. D. Garantía y suspensión de estos derechos. III. Principios jurídicos básicos. IV. Instituciones del Estado. A. La Corona. B. Las Cortes Generales. C. El Tribunal Constitucional. D. La Administración Pública. E. El Poder Judicial. V. Fuentes. VI. Organización territorial del Estado. A. Comunidades Autónomas. A.1. Autonomía. B.2. Competencias. B. Corporaciones Locales. A.1. Autonomía B.2. Competencias. VII. Economía y Hacienda. A. Principios generales. B. Presupuestos. C. Organización territorial. D. Tribunal de Cuentas.

Sentencia 55/2018, de 24 de mayo de 2018 (BOE de 22 de junio de 2018). Ponente Andrés OLLERO TASSARA (Recurso de inconstitucionalidad)

Preceptos constitucionales: 1.1; 2; 9.3; 31.2; 87; 97; 103.1; 105; 105.c); 127 a 133; 133.4; 135; 136; 137; 140; 141; 147.1; 147.2; 147.2.c); 149; 149.1; 149.1.13; 149.1.14; 149.1.8; 152; 156;

otros:

Objeto: Recurso 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.

Antecedentes Jurisprudenciales citados (SSTC): SSTC 32/81, FJ, 6; FJ 24; 76/1983, FJ 18; 227; FJ 24; FJ 32; 50/1999; 233/1999, FJ 50; 192/2000; 31/2010, FJ 4; 134/2011; 103/2011, FJ 6; 130/2013; FJ 6; FJ 8; 141/2014; 45/2015, FJ 6.c); 93/2015, f3; 156/2015, 143/2013 FJ 5; 26/2016; 41/2016; 91/2017; 111/2016; 45/2017; 54/2017; 91/2017, FFJJ 4; 6; 93/2017, FJ 7; 33/2018, FJ 5.B).

Materias: Competencias sobre procedimiento administrativo: nulidad de diversos extremos de los preceptos relativos a los registros electrónicos de apodera-

* Subsección preparada por FRANCISCO ESCRIBANO LÓPEZ, Catedrático de Derecho Financiero. Universidad de Sevilla.

mientos, 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.

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. Partirá el TC de la idea seminal de que la Ley 39/2015 constituye uno de «*los pilares sobre los que se asentará el Derecho administrativo español*» a tenor de lo que se declara en su Preámbulo, al tiempo que compendia textos anteriores (Leyes 30/1992; 11/2007; y 2/2011), dejando fuera, sin embargo, algunos contenidos que han pasado a la Ley 40/2015, 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; aunque se aprecia un intento de separar las relaciones *ad extra* y *ad intra* de las Administraciones Públicas, como pretende el citado preámbulo de la ley, sin aplicar el criterio en todos los casos; así apreciará el TC que 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 40/2015, que se refiere a las relaciones *ad intra* (p. ej., la llamada *actuación administrativa automatizada*); la Ley 39/2015, sigue apreciando el TC 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; pretendiendo 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); 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*»; concluirá el TC apreciando que 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*». Estimaré el TC que 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], al tiempo que 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; considerará el TC que antes de abordar estas impugnaciones, hemos de referirnos a las competencias que enmarcarían la controversia suscitada entre el Gobierno catalán y el Estado; por parte de la abogada de la Generalitat se 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*», descartando la entrada en juego de los números 13 («*bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica*») y 14 («*hacienda general*») del artículo 149.1 CE; por su parte, el Abogado del Estado acepta este planteamiento; 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; al tiempo el TC estimará que 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 hallarían cobertura, además, en los números 13 y 14 del artículo 149.1 CE; apreciando el TC cómo 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». Partirá el TC de una premisa precisa: 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, FJ 3); considerará el TC que 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; para concluir que 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; rechazará el TC 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, al considerar que 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, FJ 4); partirá el TC de la base de que en relación con el art. 149.1.13 CE 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, 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, descartará el TC 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; y fundará esta posición el

TC en atención a su doctrina recogida en relación con subvenciones (STC 130/2013, FFJJ 5 a 8); vacaciones, licencias o permisos de funcionarios públicos (STC 156/2015, FJ 8); horario lectivo del profesorado en el ámbito educativo no universitario [STC 26/2016, FJ 6 a)]; jornada mínima de trabajo del personal del sector público (STC 99/2016, 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, FJ 4); traerá a estas consideraciones el TC la STC 91/2017, cuyo 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 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»*. Una segunda consideración general hará el TC en relación con la *«hacienda general»* (art. 149.1.14 CE) al considerar que abarca las relaciones entre las distintas haciendas: estatal, autonómicas y locales (STC 233/1999, FFJJ 4 y 5) y el sistema de ingresos públicos: tributarios o de otro tipo (STC 192/2000, FJ 6); considerando que 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. No se le esconde al TC que 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; si bien es doctrina que según el propio TC ha de ser atendida 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)]; de este modo, considerará el TC que, 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, FJ 5 b) y 45/2017, FJ 3 c)]; por lo que se refiere a 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, escapan a la órbita de la «hacienda general» como título competencial (art. 149.1.14 CE); así como 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, nos dirá el TC, deben encuadrarse en las competencias estatales sobre la organización y el procedimiento de las administraciones públicas (art. 149.1.18 CE). Realizadas estas consideraciones generales, el TC considera que para abordar las impugnaciones, es preciso concretar el alcance de los títulos competenciales que enmarcan la controversia competencial: así, será su criterio que 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, 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, FJ 5; 227/1988, FJ 24). Incluye normas sobre la «composición, estructura y competencias de los órganos de las Administraciones Públicas» (SSTC 32/1981, FJ 6, 50/1999, FJ 3, 143/2013, 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, 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; en consecuencia 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); para el TC 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, FJ 7, ha considerado bases del régimen jurídico de las administraciones públicas determinadas previsiones de la 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)»; 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]; traerá a colación el TC la STC 91/2017, FJ 6, en donde ya 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; recordará cómo el TC 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); por su parte el TC recordará cómo 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 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». Por lo que se refiere a 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, 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); considerará así el TC que 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), aunque 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). Afirará el TC que 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, FJ 8, en relación con las normas de

procedimiento de la Ley 38/2003, general de subvenciones)»; por su parte 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 materiae* «*es conexas 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*»; traerá el TC a consideración 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]; apreciando que 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, nos dirá el TC, 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 6 c), 53/2017, FFJJ 3 y 5 b), y 143/2017, FJ 23, refiriéndose a las «*bases medioambientales*», en particular]; sin embargo, declarará el TC que 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. En el FJ de la Sentencia afrontará el TC la impugnación del artículo 129.4, párrafo tercero, de la Ley 39/2015; 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, considerará el TC que su enjuiciamiento ha de quedar limitado al párrafo tercero. Partirá el TC de que 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, FJ 3, citando la STC 31/2010, FJ 4; en el mismo sentido, STC 247/2007, 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 (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, FJ 4; 107/2015, FJ 2; 230/2015, de FJ 4; 38/2016, FJ 2; 211/2016, FJ 3; 157/2016, FJ 4; y 103/2017, 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. Estimaré el TC que tales cuestiones forman parte del «*contenido necesario y reservado*» del Estatuto de Autonomía [art. 147.2 c) CE]; entenderá el TC que 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). El Estatuto de Autonomía de Cataluña ha incluido efectivamente una regulación a este respecto, al atribuir 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); en este contexto considerará el TC que 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 (cfr. la STC 76/1983, 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. Por lo que se refiere a la impugnación de los arts. 1.2 y 129.4, segundo párrafo de la Ley 39/2015, la afontrará el TC a partir de recoger la posición de la Abogada de la Generalitat que 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; será criterio del TC que 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 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; considerará el TC que 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, 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)]. 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 el TC 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, FJ 3; 154/2015, FJ 6 b), y 6/2016, FJ 4]; será doctrina del TC que 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 ampararse 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 y, correlativamente, prohibir la entrada en juego del reglamento del Gobierno autonómico; traerá en su apoyo el TC su doctrina: el Estado podría llegar a invadir la potestad de autoorganización de las

Comunidades Autónomas cuando especifica la forma que ha de 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; aunque, advertirá el TC, 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, FJ 5, refiriéndose al artículo 105 c) CE] como «*garantía instrumental*» del principio democrático (STC 107/2015, 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); desde este punto de vista considerará el TC que 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 transparente 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. En atención a esta consideración decartará el TC que los incisos

impugnados del artículo 1.2 de la Ley 39/2015 invadan las competencias estatutarias de las Comunidades Autónomas. Por lo que se refiere al 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, que asimismo ha sido recurrido, se referirá el TC al razonamiento de 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. Se limitará el TC a enjuiciar a los demás previsiones del artículo 129 («*Principios de buena regulación*»), así como a los artículos 130 («*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); por su parte, el art. 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 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. Será criterio del TC que 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. 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; 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; considerará el TC 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. Procede 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). Por lo que se refiere a los «*registros electrónicos de apoderamientos*», de la Ley 39/2015, apreciará el TC que el art. 6 de la Ley 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 propiedad, y de los protocolos notariales*»; han de permitir «*la transmisión 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. 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 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). 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). 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. Por lo que se refiere al apartado tercero del artículo 9, relativo a los «*Sistemas de identificación de los interesados en el procedimiento*», de la Ley 39/2015. 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. Corresponde, por tanto, desestimar la impugnación del artículo 9.3 de la Ley 39/2015. 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. 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); el TC procede a desestimar la impugnación de los artículos 13 a) y 53.1 a), párrafo segundo, de la Ley 39/2015. 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. Sostendrá la impugnación de la norma que 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). Apreciará el TC que 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. 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). Considera el TC que el Estado puede sin duda promover válidamente al amparo del artículo 149.1.18 CE la implantación generalizada, al menor coste posible, de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación en los procedimientos y servicios administrativos. 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). 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. 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. 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 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). Considerará el TC que 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 han sido sintetizados recientemente en la STC 14/2018, FJ 10 c), decisión a la que el TC se remite. 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 ya ha razonado el TC en el FJ 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. 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)]. 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. Suin embargo, según el TC cabe dar a la disposición controvertida otra

interpretación: l a 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. Establecido lo que la 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 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, 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. 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), tabloneros 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, a criterio del TC la remisión 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 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. Sin embargo el TC declara que procede descartar la inconstitucionalidad del apartado primero de la disposición final primera, una vez que en esta Sentencia ha declarado que incurrir 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). Se remitirá el TC al FJ 3 de su Sentencia en relación con el apartado segundo

y dándole la razón a 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. Determinará el TC que 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.

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.

Esta Sentencia tiene un extenso *Voto Particular que formula la Magistrada doña María Luisa Balaguer Callejón a la Sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad* que dada la extensión de la que hemos extractado nos abstenemos de reproducir.

En este número continuamos con la reseña de la Jurisprudencia Constitucional de 2018. Se han consultado las SSTC publicadas en el BOE desde el 22 de junio de 2018 (SSTC 53/2018 a 102/2018). Entre ellas, amén de la comentada *in extenso*,

son reseñables las relacionadas a continuación, acompañadas de la nota resumen del propio BOE.

Sentencia 56/2018, de 24 de mayo de 2018 (BOE de 22 de junio).

Cuestión de constitucionalidad 5051-2017. Planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón en relación con la disposición adicional segunda de la Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas.

Principios de irretroactividad de las normas restrictivas de derechos individuales, de confianza legítima y de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos: STC 51/2018 (constitucionalidad del precepto legal que establece los requisitos necesarios para entender subsistente el derecho a la ayuda estatal otorgada al amparo de un plan de vivienda ya finalizado).

Sentencia 66/2018, de 21 de junio de 2018 (BOE de 25 de julio).

Recurso de inconstitucionalidad 1435-2014. Interpuesto por el Gobierno de Canarias en relación con diversos preceptos de la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa.

Competencias sobre educación, reserva de ley de orgánica y derecho a la educación en relación con las funciones de los consejos escolares, la asignatura de religión y la evaluación del rendimiento académico: constitucionalidad de los preceptos legales estatales impugnados (SSTC 14/2018 y 31/2018). Votos particulares.

Sentencia 67/2018, de 21 de junio de 2018 (BOE de 25 de julio).

Recurso de inconstitucionalidad 1455-2014. Interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía en relación con diversos preceptos de la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa.

Competencias sobre educación y derecho a la educación en relación con la asignatura de religión y la educación diferenciada por sexos: constitucionalidad de los preceptos legales estatales impugnados (SSTC 14/2018 y 31/2018). Votos particulares.

Sentencia 68/2018, de 21 de junio de 2018 (BOE de 25 de julio).

Recurso de inconstitucionalidad 5376-2014. Interpuesto por el Gobierno vasco en relación con diversos preceptos de la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa.

Competencias sobre educación, reserva de ley orgánica y derecho a la educación en relación con la ordenación de las enseñanzas: constitucionalidad de los preceptos legales estatales impugnados (SSTC 14/2018 y 31/2018).

Sentencia 71/2018, de 21 de junio de 2018 (BOE de 25 de julio).

Conflicto positivo de competencia 5240-2017. Planteado por el Consejo de Gobierno de la Generalitat de Cataluña en relación con diversos preceptos del Real Decreto 694/2017, de 3 de julio, por el que se desarrolla la Ley 30/2015, de 9 de septiembre, por la que se regula el sistema de formación profesional para el empleo en el ámbito laboral.

Competencias sobre trabajo y relaciones laborales: nulidad de la atribución a la administración del Estado del ejercicio de potestades ejecutivas relativas a la financiación de programas formativos que incluyan compromisos de contratación y para nuevas funciones encomendadas a los agentes sociales.

Sentencia 74/2018, de 5 de julio de 2018 (BOE de 6 de agosto).

Recurso de amparo 210-2013. Promovido por la asociación de padres de alumnos Torrevelo del colegio homónimo, en relación con las resoluciones de la administración autonómica de Cantabria que denegaron el acceso y renovación del régimen de concierto, así como con la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria y el auto del Tribunal Supremo que desestimaron su recurso contencioso-administrativo.

Vulneración del derecho a la libertad educativa en conexión con la garantía de la libertad ideológica: resoluciones administrativas que denegaron el acceso y renovación del régimen de concierto basándose exclusivamente en la opción ideológica del centro docente y negando así la libertad educativa de los padres de los alumnos. Votos particulares.

Sentencia 75/2018, de 5 de julio de 2018 (BOE de 6 de agosto).

Recurso de inconstitucionalidad 1976-2014. Interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid en relación con diversos preceptos de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas.

Competencias sobre urbanismo: extinción parcial de la impugnación (STC 143/2017), interpretación conforme de los preceptos legales que establecen el régimen de silencio negativo para determinados actos de uso del suelo.

Sentencia 76/2018, de 5 de julio de 2018 (BOE de 6 de agosto).

Conflicto positivo de competencia 1866-2016. Planteado por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía en relación con diversos preceptos del Real Decreto 954/2015, de 23 de octubre, por el que se regula la indicación, uso y autorización de dispensación de medicamentos y productos sanitarios de uso humano por parte de los enfermeros.

Competencias sobre sanidad y productos farmacéuticos: nulidad parcial de un precepto del texto refundido de la Ley de garantías y uso racional de medicamentos y productos sanitarios; nulidad de los preceptos reglamentarios que atribuyen a la administración del Estado el ejercicio de potestades ejecutivas.

Sentencia 80/2018, de 5 de julio de 2018 (BOE de 6 de agosto).

Recurso de Inconstitucionalidad 5425-2017. Interpuesto por el Presidente del Gobierno en relación con diversos preceptos de la Ley 2/2017, de 3 de febrero, por la función social de la vivienda de la Comunidad Valenciana.

Competencias sobre condiciones básicas de igualdad, legislación procesal, crédito, ordenación general de la economía y energía: nulidad de los preceptos legales autonómicos que establecen la acción pública frente a los órganos judiciales, regulan situaciones sobrevenidas consecuencia de desahucios e introducen medidas para prevenir y paliar la pobreza energética. Votos particulares.

Sentencia 98/2018, de 19 de septiembre de 2018 (BOE de 12 de octubre).

Recurso de inconstitucionalidad 2374-2016. Interpuesto por más de cincuenta diputados pertenecientes al Grupo Parlamentario Podemos-En Comú Podem-En Marea y al Grupo Mixto en el Congreso de los Diputados en relación con el artículo 5 de la Ley 2/2016, de 28 de enero, de medidas fiscales y administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón, en cuanto modifica diversos preceptos de la Ley 10/2014, de 27 de noviembre, de aguas y ríos de Aragón.

Principios de autonomía local, interdicción de la arbitrariedad, en relación con la potestad tributaria de las comunidades autónomas y los entes locales y con la protección del medio ambiente e integración de los tratados internacionales, y seguridad jurídica: constitucionalidad de los preceptos legales que establecen una nueva regulación del impuesto sobre contaminación de las aguas de Aragón.
