

Voto Particular que formula la Magistrada doña María Luisa Balaguer Callejón a la Sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 3628-2016.

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

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

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

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

democrática de segundo grado y dotar de un régimen más estable y transparente a los procedimientos administrativos, en desarrollo de la garantía constitucional del art. 105 c) CE.

La propia doctrina que se cita en la Sentencia debería haber conducido a la estimación del recurso, sin que resulte enervada por el argumento que invoca el art. 105 c) CE como razón constitucional justificativa de la reserva de ley establecida. Así, la STC 41/2016, de 3 de marzo, FJ 7 c), declaró que no era conforme con la Constitución, sobrepasando claramente los límites de la competencia estatal, la disposición transitoria cuarta de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, en cuanto predeterminaba el órgano de la Comunidad Autónoma que había de acordar la disolución de las entidades locales menores y la forma que había de revestir tal decisión. Se recordaba en dicho pronunciamiento que “el «objetivo fundamental, aunque no el único», del art. 149.1.18 CE es «garantizar a los administrados un tratamiento común ante ellas» [las Administraciones Públicas] (SSTC 50/1999, de 6 de abril, FJ 3, y 130/2006, de 4 de junio, FJ 6)”. La conclusión que la Sentencia alcanzó fue que “[q]ué órgano autonómico ha de adoptar el acuerdo de disolución en este caso y cómo ha de hacerlo son esencialmente «cuestiones de organización administrativa» (STC 194/2012, de 31 de octubre, FJ 7) que pertenecen a la potestad de autoorganización de la Comunidad Autónoma. En este supuesto, no hay razones constitucionales que justifiquen que las bases descendan a la regulación de estos detalles”. En esta misma línea, la STC 56/1990, de 29 de marzo, FJ 12 d), consideró que existía invasión competencial por obligar el Estado a las Comunidades Autónomas a ejercer sus competencias mediante normas con rango de ley o decisiones del parlamento autonómico: “es contrario a la autoorganización de las Comunidades Autónomas la regulación de extremos del procedimiento interno de aprobación del uso de recursos propios. Ciertamente, será lo normal que, vía presupuestaria, ordinaria o no, los correspondientes programas sean objeto de aprobación, de una u otra forma, por la correspondiente Asamblea Legislativa; pero, en todo caso, no es la ley estatal el instrumento adecuado para regular esa materia, que queda reservada a la regulación propia de las Comunidades Autónomas de acuerdo con sus Estatutos, según lo previsto en los arts. 147.2 C) y 148.1 C.E.”

Finalmente, la STC 166/2014, de 22 de octubre, FJ 5 c), estableció que, al ejercer la competencia del art. 149.1.18 CE, el Estado no puede interferir en la organización interna de las Comunidades Autónomas, señalando los órganos competentes para determinados trámites, “ni tampoco regular un concreto modo de ejercer las competencias autonómicas (STC 36/1994, de 10 de febrero, FJ 6) o, en general, establecer una regla competencial «específica en la

materia» (STC 94/2013, de 23 de abril, FJ 6), pues lo que sí tienen éstas reservado es la regulación de las «normas ordinarias de tramitación» del procedimiento [SSTC 175/2003, de 30 de septiembre, FJ 10 c), y 126/2002, de 20 de mayo, FJ 10 a)]. Fuera de estos límites, impuestos por las competencias específicas y propias de las Comunidades Autónomas, “el Estado tiene competencia para establecer las normas del procedimiento administrativo que aseguren un tratamiento común de todos los administrados en los aspectos más importantes de sus relaciones con las distintas Administraciones públicas”.

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

En suma, entiendo que no hay, como afirma la Sentencia de la mayoría, justificación constitucional para imponer a las Comunidades Autónomas que el establecimiento de trámites adicionales a los previstos en la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas deba efectuarse necesariamente por ley, y que sólo cabe la intervención del reglamento en los casos específicamente concretados por el art. 1.2 de la Ley. Esa previsión invade las competencias autonómicas de autoorganización, pues impide a las Comunidades Autónomas decidir el instrumento y el órgano a través del cual ejercerán sus

facultades en orden al establecimiento de las reglas específicas de procedimiento que exija la ordenación de cada materia de su competencia; ejercicio que, obviamente, habrá de tener en cuenta las limitaciones establecidas por el Texto constitucional o por los Estatutos de Autonomía, pero cuyo control deberá efectuarse, según los casos, por este Tribunal Constitucional o por los órganos de la jurisdicción ordinaria.

2. El art. 9 de la Ley 39/2015 se refiere a los sistemas de identificación de los interesados en el procedimiento, previendo la posibilidad de identificarse electrónicamente ante las Administraciones Públicas a través de cualquier sistema que cuente con un registro previo como usuario que permita garantizar la identidad (apartado 2), y estableciendo en el apartado 3 que, en todo caso, "la aceptación de alguno de estos sistemas por la Administración General del Estado servirá para acreditar frente a todas las Administraciones Públicas, salvo prueba en contrario, la identificación electrónica de los interesados en el procedimiento administrativo". Es decir, se impone a todas las demás Administraciones Públicas cualquier sistema que haya sido aceptado por la Administración General del Estado, pero no se prevé la situación inversa, esto es, que admitido un sistema por una Comunidad Autónoma en el ámbito de sus competencias, este sistema pueda surtir efectos frente al Estado.

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

Frente a estos razonamientos, cabe oponer un doble orden de consideraciones. En primer lugar, la garantía del tratamiento común de todos los ciudadanos se logra garantizando que puedan identificarse electrónicamente ante todas las Administraciones Públicas a través de sistemas que cumplan los requisitos establecidos en el apartado 2 del art. 9. Ahora bien, la previsión añadida de que los sistemas admitidos por la Administración General del Estado se imponen a todas las demás Administraciones Públicas vulnera la potestad de autoorganización de las Comunidades Autónomas. A esa conclusión llegó la STC 211/2012, de 14 de noviembre, en sus FFJJ 6 y 7, respecto de una regulación estatal en materia laboral (en la que la competencia autonómica es de simple ejecución) que imponía la aplicación informática que

debían utilizar los obligados a notificar a la autoridad laboral autonómica los accidentes de trabajo, respecto de la cual entendió este Tribunal que excedía de la competencia estatal. Si lo que se quiere es conseguir una unificación de sistemas que permita ese tratamiento común a todos los ciudadanos frente a cualquier Administración Pública, el fin no se puede lograr a través de esa imposición, porque de esa forma se afecta a las competencias exclusivas de las Comunidades y, especialmente, a su potestad de autoorganización. En su lugar (aparte del establecimiento de los requisitos que deben cumplir los sistemas de identificación electrónica), lo que deberían preverse son los imprescindibles mecanismos de colaboración que permitan la necesaria coordinación y cooperación entre las Administraciones públicas implicadas en la búsqueda de aquellas soluciones con las que se consiga optimizar el ejercicio de las competencias estatales y autonómicas, pero no adoptar una regla de imposición a todas las demás Administraciones de los mecanismos de identificación aceptados por la Administración General del Estado, incluso en ámbitos en los que las Comunidades Autónomas ostenten competencias exclusivas, con rechazo de raíz de cualquier fórmula de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

En segundo lugar, estimo que la invocación del art. 6.1 del Reglamento (UE) 910/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio, no es argumento válido para atraer la competencia hacia el Estado en cuanto al reconocimiento de los sistemas de identificación, ya que, como ha señalado este Tribunal, entre otras, en la STC 33/2005, de 17 de febrero, FJ 3, “el hecho de que una competencia suponga ejecución del Derecho comunitario no prejuzga cuál sea la instancia territorial a la que corresponda su ejercicio, porque ni la Constitución ni los Estatutos de Autonomía prevén una competencia específica para la ejecución del Derecho comunitario. Así pues, la determinación de a qué ente público corresponde la ejecución del Derecho comunitario, bien en el plano normativo, bien en el puramente aplicativo, se ha de dilucidar caso por caso teniendo en cuenta los criterios constitucionales y estatutarios de reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en las materias afectadas”. El argumento que emplea la Sentencia se aparta de esta doctrina, porque lleva consigo implícita la consecuencia de que será la Administración General del Estado la que deba reconocer el sistema de identificación electrónica de otro Estado miembro de la Unión Europea, lo que no es consecuente con el sistema interno de distribución de competencias. En efecto, si la actuación que deba realizarse con ese sistema de otro Estado tiene lugar ante la Administración de una Comunidad Autónoma, por ser la titular de la competencia concernida, será la Administración autonómica la que deba reconocer dicho sistema, ateniéndose a lo

establecido en el art. 6.1 del Reglamento (UE) 910/2014. Entre otros aspectos, ello implica constatar que se trate de un sistema de identificación electrónica incluido en la lista publicada por la Comisión de conformidad con el art. 9 del propio Reglamento, lista que se forma a partir de las notificaciones de los sistemas que los Estados miembros efectúan a la Comisión en los términos del art. 9.1. No existen razones para que esa facultad deba quedar reservada al Estado, pudiendo ejercerla cada Comunidad Autónoma en el ámbito de sus competencias. La situación sería similar a la resuelta por la indicada STC 33/2005, en la que se concluyó que la atribución a la Administración General del Estado de la facultad para designar entidades de acreditación de verificadores medioambientales, y la efectiva designación de una entidad de acreditación, vulneraban el orden constitucional de competencias, con independencia de que los verificadores medioambientales acreditados por las entidades designadas por las Comunidades Autónomas fueran a ejercer su actividad en otra Comunidad Autónoma e incluso en otro país de la Unión Europea.

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

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

No estoy de acuerdo con la conclusión a la que llega la Sentencia en relación con ninguno de los dos párrafos de la disposición adicional segunda. Efectivamente, en su primera parte, el párrafo primero de la disposición contempla la posibilidad de que las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales se adhieran voluntariamente a las plataformas y registros establecidos por la Administración General del Estado. Sin embargo, se añaden a continuación una serie de previsiones (tanto en el párrafo primero como en el segundo) que relativizan ese carácter voluntario de la adhesión y tienden a desincentivar el mantenimiento por parte de Comunidades Autónomas y Entidades Locales de sus propios registros o plataformas, al imponer una serie de trabas que, a mi modo de ver, constituyen una verdadera técnica de control de la Administración del Estado sobre las demás Administraciones Públicas.

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

disposición adicional segunda impugnada. Por consiguiente, lo procedente habría sido declarar los incisos discutidos de la disposición adicional segunda directamente inconstitucionales por resultar incompatibles con la autonomía y las competencias que el bloque de la constitucionalidad reconoce a las Comunidades Autónomas.

Y en este sentido emito mi Voto particular.

Madrid, a veinticuatro de mayo de dos mil dieciocho.