

# EAPC - Aprofundim en el procediment administratiu i en el funcionament de les administracions públiques



## Dues sentències recents del Tribunal Constitucional sobre la Llei 39/2015

05-06-2018

El Govern de la Generalitat de Catalunya i el Govern de Canàries van presentar sengles recursos d'inconstitucionalitat davant el Tribunal Constitucional contra determinats preceptes de la Llei 39/2015, que van ser admesos a tràmit, respectivament, com a recurs [3628-2016](#) i recurs [3865-2016](#) (*Butlletí Oficial de l'Estat* núm. 184, d'1 d'agost).

Abans de la presentació del recurs d'inconstitucionalitat pel Govern de la Generalitat, el Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya va emetre el dictamen [23/2015, de 17 de desembre](#). El Govern de Canàries va comptar, per presentar el seu recurs d'inconstitucionalitat, amb el dictamen [266/2016, de 9 de setembre](#), del Consell Consultiu de Canàries.

El Govern de la Generalitat va impugnar els articles 1.2; 6.4, paràgraf segon; 9.3; 13.a; 44; 53.1.a, paràgraf segon; les disposicions addicionals 2 i 3, i la disposició final 1, apartats 1 i 2, de la Llei 39/2015. Coincidint amb el Govern de Canàries, va impugnar també l'article 1 en connexió amb el títol VI (art. 127-133), que es refereix a la iniciativa legislativa i a la potestat per dictar reglaments i altres disposicions.

El Tribunal Constitucional ha dictat en les darreres setmanes dues sentències que es refereixen a la Llei 39/2015: la Sentència [33/2018, de 12 d'abril](#), que si bé es refereix a una modificació de la Llei 30/1992 fixa una doctrina plenament aplicable a la Llei 39/2015, i la Sentència [55/2018, de 24 de maig](#).

Aquesta darrera sentència resol el recurs d'inconstitucionalitat presentat pel Govern de la Generalitat contra els preceptes de la Llei 30/2015 que hem transcrit més amunt, i es remet a la Sentència 33/2018 pel que fa a la impugnació de l'article 44 i a la disposició addicional 3. Pel seu interès, exposarem a continuació els aspectes més destacats de les dues sentències referits al procediment administratiu comú, en ser la matèria de què s'ocupa aquest blog, i també deixarem constància dels pronunciaments rellevants que afecten la part de la llei que regula la iniciativa legislativa i la potestat per dictar reglaments i altres disposicions.

## a) Els registres electrònics d'apoderaments

Després d'establir la possibilitat que les persones interessades puguin designar un representant per actuar en el seu nom davant les administracions públiques i disposar que l'atorgament del poder es pot fer *apud acta* presencialment o electrònicament, l'article 6.1 de la Llei 39/2015 determina l'existència d'un registre electrònic general d'apoderaments a l'Administració general de l'Estat, les comunitats autònomes i les entitats locals, on s'han d'inscriure, almenys, els apoderaments de caràcter general atorgats *apud acta*. La llei estableix també la informació mínima que ha de constar en els assentaments del Registre electrònic d'apoderaments i la tipologia de poders que s'hi han d'inscriure, i exigeix que els diferents registres siguin interoperables. A més a més, disposa en el segon paràgraf de l'article 6.4 que: "per ordre del ministre d'Hisenda i Administracions Públiques s'han d'aprovar, amb caràcter bàsic, els models de poders inscripibles al registre i distingir si permeten l'actuació davant totes les administracions [...], davant l'Administració general de l'Estat o davant les entitats locals".

En compliment d'aquesta disposició legal s'ha aprovat l'[Ordre HFP/633/2017, de 28 de juny](#), que va ser analitzada amb l'encert habitual del seu autor en un [apunt](#) anterior.

La controvèrsia plantejada en el recurs d'inconstitucionalitat assenyalava el caràcter bàsic atribuït per la Llei 39/2015 als models de poders inscripibles en el registre, de manera que serien obligatoris per a totes les administracions. Contra aquesta consideració s'argumenta en el recurs que la definició de models de poder seria una tasca merament procedimental que, com a tal, correspon a l'Administració que gestiona el registre electrònic d'apoderaments en cada cas, de manera que l'Estat només es podria atribuir l'aprovació de models respecte de poders inscripibles en el registre electrònic central.

El Tribunal Constitucional raona que la centralització del disseny dels models de poder pot facilitar la comprovació per part d'una administració de la representació inscrita en el registre d'una altra, però aquesta finalitat depèn més del grau d'interoperabilitat entre els diferents registres electrònics que de quina Administració aprova el model de poder. A més a més, per evitar que la informació que pot constar en els assentaments pugui arribar a ser tan heterogènia que dificulti la interoperabilitat dels registres, la llei ha fixat (art. 6.3) el contingut mínim dels assentaments registrals i dels models de poder. Si cal algun tipus de normalització en l'intercanvi d'informació, l'Estat pot promoure-la mitjançant instruments de col·laboració. Per aquestes raons, el Tribunal Constitucional declara inconstitucional el segon paràgraf de l'article 6.4 de la Llei 39/2015.

## b) La validesa general dels sistemes d'identificació electrònica de la persona interessada acceptats per l'Estat

La Llei 39/2015 obliga a totes les administracions públiques a verificar la identitat de les persones interessades en el procediment administratiu, bé mitjançant la comprovació del document nacional d'identitat o document identificatiu equivalent o bé de manera electrònica a través de qualsevol sistema que disposi d'un registre previ com a usuari que permeti garantir-ne la identitat (art. 9.1). La llei deixa en mans de les diferents administracions públiques l'admissió dels sistemes d'identificació, amb les condicions establertes en l'article 9.2, però conclou que "en tot cas, l'acceptació d'algun d'aquests sistemes per part de l'Administració general de l'Estat

serveix per acreditar davant de totes les administracions públiques, llevat que hi hagi una prova en contra, la identificació electrònica de les persones interessades en el procediment administratiu" (art. 9.3).

El Govern de la Generalitat considera inconstitucional el precepte transcrit perquè imposa a les comunitats autònomes la utilització dels sistemes acceptats per l'Estat, i argumenta que no respon a la necessitat d'evitar una possible barrera electrònica que dificulti l'ús de sistemes d'identificació en les relacions entre els ciutadans i l'Administració, ja que, si així fos, el legislador bàsic hauria regulat els mitjans d'identificació electrònica segons el principi de reconeixement mutu, i no ha estat així, ja que no s'estableix que l'Administració estatal hagi d'admetre els sistemes adoptats per les altres administracions.

La fórmula unidireccional resultant, des de la perspectiva del recurrent, es contrària al principi d'eficàcia i envaeix les competències autonòmiques en matèria d'organització i procediments administratius. El Tribunal Constitucional considera que la regulació resultant de la Llei 39/2015 afavoreix que cada Administració dissenyi els seus propis sistemes d'identificació electrònica o admeti els expedits per altres entitats públiques o privades, però, alhora que dinamitza l'autoorganització administrativa, la llei garanteix un tractament comú a tots els ciutadans en atribuir-los el dret a utilitzar davant de qualsevol Administració pública els sistemes d'identificació electrònica que hagi admès l'Administració general de l'Estat. D'aquesta manera, la disciplina sobre la identitat electrònica de la Llei 39/2015, alhora que reserva amplis marges d'autoorganització de les administracions públiques, compleix una funció típica de les normes de procediment administratiu comú: "garantir un tractament, així mateix, comú dels administrats davant totes les administracions públiques" (STC 227/1988, FJ 27). Per això, el Tribunal Constitucional desestima el recurs en aquest extrem.

### **c) La comunicació de la ciutadania a través d'un punt d'accés general electrònic de l'Administració**

L'article 13.a, dins de la relació de drets de les persones en les relacions amb les administracions públiques, reconeix a qui té la capacitat d'obrar davant les administracions públiques el dret a comunicar-se amb aquestes a través d'un punt d'accés general electrònic de l'Administració. Així mateix, al segon paràgraf de l'article 53.1a, es reconeix a les persones interessades en un procediment administratiu que es relacionin amb les administracions públiques a través de mitjans electrònics el dret a consultar la informació a què es refereix el primer paràgraf de l'article 53.1a -l'estat de la tramitació dels procediments en què tinguin la condició de persones interessades; el sentit del silenci administratiu que correspongui; l'òrgan competent per a la instrucció i la resolució, etc.- en el punt d'accés general electrònic de l'Administració, que funciona com un portal d'accés.

Atès que la llei no especifica en què consisteix el punt d'accés general electrònic de l'Administració, el Govern de la Generalitat considera que, sota l'aparença del reconeixement d'un dret individual, les disposicions impugnades haurien incorporat un sistema centralitzat de comunicacions mitjançant un únic punt d'accés electrònic per a totes les administracions públiques, que impedirien, per exemple, que les comunitats autònomes disposin de punts d'accés específics per a empreses, fet que comportaria una invasió en la potestat d'autoorganització de la Generalitat de Catalunya.

El Tribunal Constitucional rebutja la pretesa inconstitucionalitat considerant que, en principi, es pot descartar la interpretació que el punt d'accés general electrònic de l'Administració sigui únic per a totes les administracions espanyoles, per la referència que fa la llei (art. 53.1a), segon paràgraf, al final) al punt d'accés general electrònic *de l'Administració competent*, i per la possibilitat que obre la disposició addicional 2 que les comunitats autònomes i les entitats locals s'adhereixin voluntàriament al punt d'accés general electrònic de l'Administració, i puguin optar per mantenir el seu propi registre o plataforma.

#### **d) La justificació en termes d'eficiència de la no adhesió de les comunitats autònomes i entitats locals a les plataformes i els registres de l'Administració general de l'Estat**

La disposició addicional 2 de la Llei 39/2015 estableix que les comunitats autònomes i les entitats locals, per complir el que es disposa en matèria de registre electrònic d'apoderaments, registre electrònic, arxiu electrònic únic, plataforma d'intermediació de dades i punt d'accés general electrònic de l'Administració, es poden adherir voluntàriament i a través de mitjans electrònics a les plataformes i els registres establerts a aquest efecte per l'Administració general de l'Estat.

Aquesta possibilitat no suscita objeccions d'inconstitucionalitat, però sí, en canvi, la condició que la no adhesió, és a dir, el manteniment del registre o la plataforma propis, s'ha de justificar en termes d'eficiència de conformitat amb l'article 7 de la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera; justificació que ha d'efectuar la comunitat autònoma o l'entitat local davant el Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques, que demostrï que pot prestar el servei d'una manera més eficient.

El Govern de la Generalitat considera que el precepte exposat provoca que les administracions catalanes només puguin mantenir o establir els seus propis mitjans informàtics quan un òrgan estatal valori que resulta més eficient que la simple adhesió als instruments centrals, i que sota l'aparença d'adhesió voluntària la llei imposaria a les comunitats autònomes i als ens locals una organització de les plataformes electròniques establerta per l'Estat, fet que vulnera el principi d'autonomia. A aquest respecte, el Tribunal Constitucional emet un pronunciament interpretatiu, és a dir, que la disposició addicional 2 de la Llei 39/2015 no és inconstitucional interpretada en els termes que el Tribunal mateix estableix.

El Tribunal Constitucional indica que l'obligació d'argumentar la decisió presa davant el Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques, d'acord amb la Llei d'estabilitat pressupostària, és només una obligació de la comunitat autònoma o de l'entitat local de justificar el compliment dels mandats d'eficiència, estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, així com de comunicar aquesta justificació a l'Estat. Aquesta justificació no habilita l'Estat per exercir un control administratiu, atès que la impugnació no faria dependre la decisió autonòmica o local de mantenir o crear plataformes pròpies de la valoració que faci l'Administració central de la justificació aportada.

Tot i que l'Estat consideri insuficient la justificació donada, les comunitats autònomes i les entitats locals poden exercir la seva potestat d'autoorganització preservant o instaurant les seves pròpies plataformes. L'únic control possible seria el que fessin, si escau, els jutges i tribunals de la jurisdicció contenciosa administrativa al voltant de si la decisió d'aquelles s'ajusta als mandats d'eficiència, estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, així com el dels òrgans encarregats de la fiscalització (externa o interna) dels comptes públics.

## e) La notificació per mitjà d'un anunci publicat en el *Butlletí Oficial de l'Estat*

L'article 25 de la Llei 15/2014, de 16 de setembre, de racionalització del sector públic i altres mesures de reforma administrativa, va modificar l'apartat 5 de l'article 59 de la Llei 30/1992, i hi va introduir la disposició addicional 20 i la disposició transitòria 3, totes en relació amb l'obligació de notificar, quan sigui procedent, les persones interessades en tot tipus de procediments administratius quan siguin desconegudes o se n'ignori el domicili, mitjançant edictes publicats en el *Butlletí Oficial de l'Estat*. Els preceptes van ser objecte de recurs d'inconstitucionalitat per part del Govern de Catalunya i, mentre es resolva el recurs, el contingut ha estat recollit a l'article 44 i a la disposició addicional 3 de la Llei 39/2015, que deroga la Llei 30/1992. Com s'ha dit, aquesta qüestió ha estat resolta a la Sentència 33/2018, a la qual remet la Sentència de 24 de maig de 2018 respecte a aquesta qüestió.

L'article 44 -igual que el precedent de la Llei 30/1992- ha estat impugnat perquè estableix l'obligatorietat de publicar en el *Butlletí Oficial de l'Estat* la notificació quan les persones interessades en un procediment siguin desconegudes, s'ignori el lloc de la notificació o bé, un cop aquesta s'hagi intentat, no s'hagi pogut practicar. La redacció original de la Llei 30/1992 la feia dependre de l'Administració notificadora de l'acte i de l'àmbit territorial de l'òrgan que el va dictar, de manera que la notificació per edictes es podia fer en aquests casos per mitjà d'anuncis al tauler d'edictes de l'Ajuntament en l'últim domicili de la persona interessada, o en el *Butlletí Oficial de l'Estat*, de la comunitat autònoma o de la província. Ara, les administracions poden publicar facultativament i amb caràcter previ un anunci pels mitjans que anteriorment indicava la llei, i poden establir també altres formes de notificació complementàries, que no exclouen l'obligació de realitzar la publicació en el *Butlletí Oficial de l'Estat*.

En el seu recurs d'inconstitucionalitat, el Govern de la Generalitat considera que els preceptes esmentats envaeixen les seves competències sobre "les normes de procediment administratiu que es derivin de les particularitats del dret substantiu de Catalunya o de les especialitats de l'organització de la Generalitat" (art. 159.1.c de l'EAC), i que a més infringeixen el que disposa l'article 68.5 de l'EAC, segons el qual "els actes, les disposicions generals i les normes que emanen del Govern o de l'Administració de la Generalitat han de ser publicats al Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya". Considera, per tant, que aquesta publicació és suficient a tots els efectes per a l'eficàcia dels actes i per a l'entrada en vigor de les disposicions generals i les normes.

El Tribunal Constitucional considera que la publicació dels actes administratius establerta a l'article 68.5 de l'EAC és la que la normativa de procediment administratiu comú imposa en determinats casos com a condició per a l'eficàcia dels mateixos actes. Per exemple, quan es tracta d'actes que tinguin com a destinataris una pluralitat indeterminada de persones o d'actes integrants de procediments selectius o de concurrència competitiva. En aquests casos, la publicació de l'acte en un diari oficial substitueix la notificació i produeix els efectes d'aquesta, i a aquesta publicitat com a mitjà normal d'expressió i actuació del poder públic que representa la Generalitat és a la qual s'ha d'entendre referit l'article 68.5 de l'EAC quan regula el *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*.

En canvi, el Tribunal Constitucional afirma que la notificació edictal objecte de la reforma es produeix quan les persones interessades en un procediment a qui s'ha de notificar personalment un acte dictat en el seu si són "desconegudes, s'ignori el lloc de la notificació [...] o bé, un cop

s'hagi intentat, no s'hagi pogut practicar". Per tant, el Tribunal Constitucional considera que, tractant-se de supòsits diferents, la nova regulació no menyscaba la potestat d'autoorganització del Govern de la Generalitat, ja que pot organitzar el servei de publicitat dels seus actes i normes com consideri oportú.



## **Pablo Herráez Vilas**

Director d'Assessoria Jurídica de l'Agència Catalana de l'Aigua, doctor en dret i llicenciat en filosofia