



## Las competencias exclusivas del Estado ex artículo 149.1.18.<sup>a</sup> de la Constitución y la disciplina de la producción normativa. Sobre la inconstitucionalidad parcial de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (STC 55/2018, de 24 de mayo)

### *State's Exclusive Competences ex Article 149.1.xviii) of the Spanish Constitution and Rule Setting.*

### *On the Partial Unconstitutionality of Law 39/2015, of 1 October, on Common Administrative Procedure of the Public Administrations (Constitutional Court's Sentence 55/2018, of 24 May)*

Gustavo Manuel Díaz González  
Universidad de Oviedo  
diazgustavo.uo@uniovi.es

#### **NOTA BIOGRÁFICA**

Gustavo Manuel Díaz González es Doctor en Derecho Europeo por la Universidad de Bolonia y Profesor Ayudante Doctor de Derecho Administrativo de la Universidad de Oviedo. Durante los cursos 2016/2017 y 2017/2018 ha trabajado como Investigador postdoctoral en la Cátedra de Derecho Constitucional, Administrativo, Europeo y Comparado de la Universidad de Constanza, dirigida por el Prof. Dr. D. Hans C. Röhl. Es miembro del Grupo de Investigación «Derecho Administrativo (DA)» de la Universidad de Oviedo, dirigido por el Prof. Dr. D. Alejandro Huergo Lora. Sus principales áreas de interés son el sistema de fuentes y la internacionalización del Derecho Público.

---

#### **RESUMEN**

La Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo, ha estimado parcialmente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de Cataluña frente a diversos preceptos de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. El pronunciamiento afecta a previsiones legales sustancialmente relacionadas con la disciplina de producción normativa y con la Administración electrónica. En el presente trabajo se estudia críticamente la doctrina afirmada en relación con el primero de los aspectos aludidos. Las dificultades a las que se ha debido enfrentar el juez de las leyes para la resolución del recurso de inconstitucionalidad en este punto, debidas fundamentalmente a la falta casi total de jurisprudencia previa en la materia, no le han impedido dictar una Sentencia que en líneas generales se encuentra, en nuestra opinión, correctamente fundamentada, si bien resulta posible identificar en ella algunos extremos en los que se echa en falta una mayor profundidad en el análisis.

#### **PALABRAS CLAVE**

Procedimiento administrativo común; Bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas; Elaboración de normas; Procedimiento reglamentario; Comunidades Autónomas.

## ABSTRACT

The Constitutional Court's Sentence 55/2018, of 24 May, partially upheld the appeal of unconstitutionality filed by the Government of Catalonia against various provisions of Law 39/2015, of 1 October, on Common Administrative Procedure of the Public Administrations. The decision affects legal provisions substantially related to the discipline of regulatory production and electronic administration. This paper critically examines the doctrine affirmed in relation to the first of the above aspects. The Constitutional Court has had to face great difficulties in resolving the appeal of unconstitutionality on this point, fundamentally due to the almost total lack of previous case-law in the matter. Nevertheless the Court has been able to render a decision which can be seen as well-founded, though there are some aspects which could have been more deeply analyzed in order to get to develop a sounder argumentation.

## KEYWORDS

Common administrative procedure; Basic rules of the legal system of Public Administrations; Rule setting; Decree-making procedure; Self-Governing Communities.

## SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. LA DIFÍCIL INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 149.1.18.ª CE Y LA EQUIVOCIDAD DE LA DOCTRINA CONSTITUCIONAL SOBRE LA COMPETENCIA ESTATAL PARA LA REGULACIÓN, COMÚN O BÁSICA, DE LOS PROCEDIMIENTOS DE ELABORACIÓN DE NORMAS. II. SÍNTESIS DE LA FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA Y PRECISIÓN DEL ALCANCE DE LAS DECLARACIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD EN RELACIÓN CON LA DISCIPLINA DE PRODUCCIÓN NORMATIVA EN LA STC 55/2018, DE 24 DE MAYO. III. CRÍTICA DE LA DOCTRINA JURISPRUDENCIAL AFIRMADA EN LA STC 55/2018, DE 24 DE MAYO. IV. BIBLIOGRAFÍA CITADA.

## I. INTRODUCCIÓN. LA DIFÍCIL INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 149.1.18.ª CE Y LA EQUIVOCIDAD DE LA DOCTRINA CONSTITUCIONAL SOBRE LA COMPETENCIA ESTATAL PARA LA REGULACIÓN, COMÚN O BÁSICA, DE LOS PROCEDIMIENTOS DE ELABORACIÓN DE NORMAS

El elevado grado de indeterminación del sistema de distribución de competencias español, tan solo parcialmente debido a la desconstitucionalización del problema de la articulación territorial del Estado, dada la sustancial equivalencia de los niveles de autonomía alcanzados por las diecisiete Comunidades en que el mismo se divide, no es solo predicable del esquema que resulta de la lectura conjunta del artículo 149.1 CE y de los Estatutos de Autonomía, sino también, y esto es lo más relevante, de diversos de los números en los que se precisan las materias reservadas en exclusiva a la Administración central. En este sentido, no solo por su incidencia directa sobre los fundamentos y las instituciones esenciales del Derecho administrativo, destaca el haz de sectores enumerados en el artículo 149.1.18.ª CE, precepto en el que se emplean simultáneamente diferentes criterios de distribución competencial, como no ha dejado de subrayar la mejor doctrina<sup>1</sup>. Esta última circunstancia plantearía lógicas dificultades tanto en el momento en que tuvo lugar la sustitución de la preconstitucional Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958 (en adelante, LPA) por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPC), como, más recientemente, en el contexto de la aprobación de las Leyes 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), y 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), hitos frente a los que la doctrina científica se ha mostrado en múltiples ocasiones sumamente crítica, no solo manifestando su desacuerdo frente a muchas de las innovaciones materiales introducidas por los sucesivos Legisladores, sino también y en primer término cuestionando la discutible técnica empleada por el Constituyente en la redacción del precepto referido<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Cfr. por todos MUÑOZ MACHADO, S., *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, t. I, Iustel, Madrid, 2.ª edición (2007), pág. 858; y BAÑO LEÓN, J. M.ª, "Artículo 149.1.18.ª", en CASAS BAAMONDE, M.ª E., y RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M. (dirs.), *Comentarios a la Constitución Española. XXX Aniversario*, Wolters Kluwer, Las Rozas (2009), pág. 2.390.

<sup>2</sup> En este sentido, destacan los razonamientos en su momento desarrollados por TORNOS MAS, J., "Título competencial del Estado, ámbito de aplicación y entrada en vigor", en TORNOS MAS, J. (coord.), *Administración pública y Derecho administrativo. Comen-*

No ha sido otra la problemática subyacente a la novísima Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo, que ha declarado la falta de conformidad de diversos preceptos de la LPAC al orden de distribución de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas, si bien, como habrá de comprobarse *infra*, a tal declaración se anuda eficacia anulatoria solo en relación con determinadas previsiones, acordándose con respecto al resto de las que se estiman inconstitucionales su no aplicabilidad a las Administraciones autonómicas. La resolución, dictada como consecuencia de la interposición del recurso de inconstitucionalidad núm. 3628-2016 por parte de la representación procesal del Gobierno catalán, afecta, en esencia, a los dos ámbitos en los que la reforma de 2015 ha introducido las novedades de mayor significación: la disciplina de producción normativa y la Administración electrónica. El presente trabajo está dedicado, no obstante, al primero de ellos con carácter exclusivo<sup>3</sup>.

La delimitación de los contornos de la competencia estatal para disciplinar los procedimientos de elaboración de normas hubo de ser acometida por el Tribunal Constitucional a partir del acervo jurisprudencial interpretativo del artículo 149.1.18.ª CE, sobre el que inevitablemente se han proyectado las imprecisiones del propio precepto. Carece de sentido abordar en este momento su reconstrucción desde una perspectiva general, pues del contenido de los principales pronunciamientos en la materia ha dado puntual cuenta nuestra literatura científica con exhaustividad. Bastará, a los efectos del presente estudio, con destacar que el Tribunal Constitucional no ha acertado a proporcionar un criterio unívoco para la correcta diferenciación del procedimiento administrativo común frente a las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas como ámbitos en los que corresponde en exclusiva al Estado intervenir. En este sentido, las reflexiones del Profesor TORNOS MAS en relación con la aproximación experimentada por ambos títulos competenciales, expuestas hace ya largo tiempo<sup>4</sup>, mantienen hoy su vigencia, pues el persistir en la definición del alcance de los mismos en función de la necesidad de garantizar a los ciudadanos un tratamiento común o uniforme ante todas las Administraciones Públicas ha determinado la atribución de carácter *básico* a la competencia

---

*tarios a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre*, Bosch, Barcelona (1994), págs. 36-37, que subrayó certeramente que el artículo 149.1.18.ª CE había consagrado una partición discutible del sistema jurídico-administrativo en términos competenciales. Recientemente, al hilo del estudio de la reforma de 2015, ha insistido en la crítica de dicho precepto LÓPEZ MENUDO, F., "Significación de los conceptos de procedimiento común y de régimen jurídico. Razones y sinrazones de la reforma", en LÓPEZ MENUDO, F. (dir.), *Innovaciones en el procedimiento administrativo común y el régimen jurídico del sector público*, Universidad de Sevilla, Sevilla (2016), pág. 29, al censurar el empleo de las nociones de «procedimiento administrativo común» y «régimen jurídico» en la definición del alcance de las competencias estatales en relación con la denominada Parte general del Derecho administrativo por su desconexión con la realidad normativa previa a la Constitución y por su imprecisión.

<sup>3</sup> Con respecto al segundo de los ámbitos aludidos, la Sentencia ha declarado la inconstitucionalidad del párrafo segundo del artículo 6.4, que preveía la aprobación, por Orden del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, de modelos de poderes inscribibles en el Registro electrónico de apoderamientos, distinguiendo si los mismos permitían «la actuación ante todas las Administraciones (...), ante la Administración General del Estado o ante las Entidades Locales» (FJ 8.º); ha desestimado el recurso de inconstitucionalidad en relación con los artículos 9.3, de acuerdo con el cual la aceptación por parte de la Administración General del Estado de un sistema de identificación electrónica de los interesados servirá para su identificación «frente a todas las Administraciones Públicas, salvo prueba en contrario» (FJ 9.º), 13.a), que reconoce el derecho de quienes disfruten de capacidad de obrar a comunicarse con las Administraciones Públicas «a través de un Punto de Acceso General electrónico de la Administración», y 53.1.a), que reconoce a favor de «quienes se relacionen con las Administraciones Públicas a través de medios electrónicos (...) [el] derecho a consultar [determinadas informaciones relativas al procedimiento administrativo] en el Punto de Acceso General electrónico de la Administración» (FJ 10.º); y ha declarado la conformidad a la Constitución de la Disposición Adicional segunda, relativa a la adhesión de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales a las plataformas y registros de la Administración General del Estado, imponiendo la interpretación de que la obligación de motivación en ella prevista no comporta la atribución al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas de la facultad de valorar la justificación dada por la Administración autonómica o local, control que, en último término, correspondería a los órganos de la jurisdicción (FJ 11.º). El Tribunal Constitucional ha desestimado igualmente el recurso en lo que hace al artículo 44 y la Disposición Adicional tercera; el primero impone la notificación por medio de anuncios en el Boletín Oficial del Estado de las resoluciones administrativas cuando el intento de notificación personal haya fracasado y se ignore la identidad de los interesados en el procedimiento o el lugar de la notificación, atribuyendo a otros medios de difusión, incluido el anuncio en otros boletines oficiales, carácter complementario y facultativo, mientras que la segunda, amén de reiterar la obligación referida, dispone, en relación con la misma, que el Boletín Oficial del Estado «pondrá a disposición de las diversas Administraciones Públicas 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». En lo relativo a estas últimas disposiciones, el Tribunal Constitucional se remite a los razonamientos desarrollados para la desestimación del recurso de inconstitucionalidad promovido frente a sus precedentes normativos inmediatos, de idéntico contenido, acordada en la STC 33/2018, de 12 de abril (FJ 12.º).

<sup>4</sup> Cfr. TORNOS MAS, J., "Título competencial del Estado, ámbito de aplicación y entrada en vigor", cit., pág. 43. La equiparación sustancial de los títulos competenciales referidos sería en la misma época igualmente constatada por MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., "Reflexiones sobre «el procedimiento administrativo común»", *Revista de Administración Pública*, 131 (1993), pág. 26, que lamentaba, no obstante, el que el Tribunal Constitucional hubiera optado por anular la distinción conceptual en que se basa el artículo 149.1.18.ª CE.

relativa al procedimiento administrativo *común*<sup>5</sup>, mientras que la amplitud con que ha sido interpretado el concepto de «bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas» ha traído consigo la incardinación en el mismo de la materia estrictamente procedimental<sup>6</sup>. Preciso es reconocer que la expuesta no es, sin embargo, una conclusión unánime<sup>7</sup>. En todo caso, como tendremos ocasión de comprobar, la inexistencia de acuerdo doctrinal en relación con el título competencial en que se sustenta la regulación estatal de los procedimientos de elaboración de normas reglamentarias constituye una prueba inequívoca de la efectiva confusión de los títulos competenciales considerados en la jurisprudencia constitucional.

Centrándonos ya en el objeto de estudio del presente trabajo, debe tenerse en cuenta un problema adicional, representado por el hecho de que, a lo largo de su andadura, al Tribunal Constitucional apenas se le han presentado ocasiones para perfilar una doctrina jurisprudencial mínimamente coherente en la materia, que pudiera ser tomada en consideración por el Legislador de 2015 en orden a adecuar la disciplina introducida por el Título VI de la LPAC al sistema de distribución de competencias. Consecuencia inmediata de ello ha sido que el razonamiento empleado en la STC 15/1989, de 26 de enero, apenas motivado y objeto en su momento de muy severas críticas, constituyera, con anterioridad al dictado de la resolución objeto de análisis, el único precedente de referencia, cuando menos aparentemente<sup>8</sup>. En la Sentencia, por la que se resolvieron diversos recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra determinados preceptos de la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, se afirmó, al hilo del análisis de la validez del artículo 22 del referido texto legal, regulador de la audiencia a las asociaciones de consumidores y usuarios en el procedimiento de elaboración de reglamentos que afectarán a aquellos, que no cabía estimar que la disposición controvertida poseyera carácter básico, en consideración al hecho de que la regulación del procedimiento reglamentario no podía entenderse en ningún caso comprendida en el título «procedimiento administrativo común» del artículo 149.1.18.ª CE, por ser el reglamentario un procedimiento administrativo *especial*, cuya regulación compete en exclusiva a las Comunidades Autónomas cuando se trata de disciplinar sus propios cauces de producción normativa<sup>9</sup>.

Como venimos de señalar, la línea de razonamiento referida ha sido fuertemente contestada por la doctrina científica. Al oponer el concepto de procedimiento *común* al de *especial*, la resolución se basaría en una comprensión preconstitucional, en tanto que se habría inspirado en la diferenciación del *procedimiento*, a secas, regulado en el Título IV de la LPA de 1958, frente a los *procedimientos especiales* (reglamentario, sancionador y de reclamaciones previas al ejercicio de las acciones civiles y laborales), de los que se ocupaba el Título VI del mismo cuerpo normativo, para la interpretación del alcance de la competencia reservada al Estado ex artículo 149.1.18.ª CE<sup>10</sup>. Desde una perspectiva práctica, ello provocaría la renuncia del Legis-

<sup>5</sup> En este sentido, véanse LÓPEZ RAMÓN, F., “Reflexiones sobre el ámbito de aplicación de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas”, *Revista de Administración Pública*, 130 (1993), págs. 110-111; y LÓPEZ BENÍTEZ, M., “Las normas básicas y las competencias estatales del artículo 149.1.18 de la Constitución”, en REBOLLO PUIG, M., LÓPEZ BENÍTEZ, M., y CARBONELL PORRAS, E. (coords.), *Régimen jurídico básico de las Administraciones Públicas. Libro Homenaje al Profesor Luis Cosculluela*, Iustel, Madrid (2015), pág. 128.

<sup>6</sup> *Vid.* nuevamente BAÑO LEÓN, J. M.ª, “Artículo 149.1.18.ª”, cit., pág. 2.391, con referencia a la STC 50/1999, de 6 de abril, por la que precisamente se resolvieron los recursos de inconstitucionalidad interpuestos frente a la LPC de 1992. De hecho, la propia STC 55/2018, de 24 de mayo, afirma la legitimidad en términos competenciales de la regulación básica estatal del procedimiento de elaboración de normas reglamentarias con apoyo en el título “bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas” [FJ 7.c)].

<sup>7</sup> Así, se posiciona en contra GAMERO CASADO, E., “La estructura de la legislación sobre procedimiento administrativo común y régimen jurídico básico del sector público y sus criterios de aplicación”, en GAMERO CASADO, E. (dir.), FERNÁNDEZ RAMOS, S., y VALERO TORRIJOS, J. (coords.), *Tratado de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico Básico del Sector Público*, t. I, Tirant Lo Blanch, Valencia (2017), págs. 164 y ss. Para el autor, la razón de ser común de los títulos competenciales considerados no obsta a la neta diferenciación de las nociones de «básico» y «común», que permiten un grado de intervención autonómica no coincidente – limitada al desarrollo normativo de las bases estatales en el primer caso, nula en el segundo.

<sup>8</sup> Así parece haberlo estimado, al menos implícitamente, el Consejo de Estado, que se refirió exclusivamente a la misma al tratar la cuestión de la competencia del Estado para regular el procedimiento de elaboración de normas reglamentarias en su Dictamen núm. 275/2015, de 29 de abril, sobre el Anteproyecto de Ley del Procedimiento Administrativo Común (apdo. III.C.4). En el mismo sentido, cfr. CARRILLO DONAIRE, J. A., “Marco competencial. Ámbito de aplicación. Capacidad e identificación de los interesados (Título Preliminar, Título I y Disposiciones Finales y Adicionales)”, en GOSÁLBEZ PEQUEÑO, H. (dir.), *La nueva Ley del Procedimiento Administrativo Común*, Wolter Kluwers, Madrid (2016), págs. 39-40.

<sup>9</sup> FJ 7.c) de la Sentencia.

<sup>10</sup> Al respecto, cfr. la muy sólida crítica de LÓPEZ MENUDO, F., “Los principios generales del procedimiento administrativo”, *Revista de Administración Pública*, 129 (1992), pág. 70. Más recientemente ha vuelto el autor a subrayar lo erróneo del empleo del esquema conceptual de la LPA de 1958 en la interpretación del texto constitucional; cfr. “Significación de los conceptos de procedimiento común y de régimen jurídico. Razones y sinrazones de la reforma”, cit., pág. 35; en el mismo sentido, CARRILLO DONAIRE, J. A., “Marco competencial. Ámbito de aplicación. Capacidad e identificación de los interesados (Título Preliminar, Título I y Disposiciones Finales y Adicionales)”, cit., págs. 29-30.



lador estatal de 1992 a incorporar en la LPC una disciplina elemental de un procedimiento que precisaría, al igual que el orientado a la producción de actos administrativos *sensu stricto*, de una regulación de mínimos aplicable en todo el territorio nacional<sup>11</sup>. Resultado de dicha opción sería el mantenimiento de la vigencia de los artículos 129 a 132 de la LPA de 1958, reguladores del procedimiento reglamentario, hasta su derogación por la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (LGo). Una vez producida esta, la laguna derivada de la falta de una disciplina básica en la materia, sumada a las disfunciones detectables en la normativa adoptada por algunas Comunidades Autónomas, llegaría incluso a servir de base a la defensa doctrinal de la aplicación supletoria a estas últimas de las reglas previstas en la LGo de 1997<sup>12</sup>.

En la jurisprudencia constitucional posterior se ha tenido ocasión de detectar una revisión de la doctrina recién referida. En este sentido, el reconocimiento por virtud de la STC 204/1992, de 26 de noviembre, del carácter *básico* de la exigencia de intervención del Consejo de Estado, de acuerdo con la dicción original del artículo 23, p. 2.º, de su Ley Orgánica reguladora, en relación con la actuación de las Comunidades Autónomas en los mismos casos previstos en la propia Ley para el Estado, lo que incluía los reglamentos ejecutivos de las leyes (artículo 22, p. 3.º), fue destacado en la literatura científica como una «rectificación parcial» de la STC 15/1989, que relativizaría el alcance de la reserva competencial que en esta última se había afirmado de manera no matizada<sup>13</sup>.

Un tercer pronunciamiento de relevancia –como habrá de ocasión de poner de manifiesto, decisiva en muchos puntos– en la materia es la mucho más reciente STC 91/2017, de 6 de julio, que resolvió el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Canarias en relación con diversos preceptos de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible (LES). En tanto examen de validez de diversas disposiciones cuyo contenido asumiría posteriormente, con retoques tan solo ligeros, el Legislador de 2015, la resolución referida ejerce una influencia notoria sobre la que es objeto de comentario. Especial significación presenta, en este sentido, la afirmación de que el condicionamiento normativo por parte de la Ley estatal del procedimiento de elaboración de reglamentos autonómicos encuentra su fundamento en la competencia en materia de «bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas». No obstante, toda vez que la LPAC va más allá que la LES en relación con diversos aspectos relativos a la disciplina de producción normativa, la STC 55/2018, de 24 de mayo, incorpora razonamientos innovadores desde la perspectiva de la interpretación del artículo 149.1.18.ª CE, como se destaca en el epígrafe siguiente.

En un contexto jurisprudencial como el –sucintamente– descrito, abordaría el Legislador de 2015 la disciplina de la iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria del conjunto de Administraciones Públicas. Juzgado excesivamente denso y por consiguiente no respetuoso del sistema de distribución de competencias por parte del Consejo de Estado en su Dictamen núm. 275/2015, de 29 de abril, el Anteproyecto de Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas fue objeto en este punto de una revisión de calado. El supremo órgano consultivo formuló en relación con la regulación inicialmente proyectada tanto observaciones de estricta técnica legislativa<sup>14</sup> como reproches relativos a lo cuestionable de su

<sup>11</sup> En este sentido se pronunciaron GARCÍA DE ENTERRÍA, E., “Un punto de vista sobre la nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común de 1992”, en LEGUINA VILLA, J., y SÁNCHEZ MORÓN, M. (coords.), *La nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Tecnos, Madrid (1993), pág. 13; y COSCULLUELA MONTANER, L., “La posición ordinal de la Ley 30/1992 y los principios y efectos de la misma (Título preliminar y disposiciones adicionales, transitoria, derogatoria y final)”, en AA.VV., *Comentario sistemático a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (Ley 30/1992, de 26 de noviembre)*, Editorial Carperi, Madrid (1993), pág. 39.

<sup>12</sup> Propuesta desarrollada por BERMEJO LATRE, J. L., “Procedimiento administrativo común y elaboración de disposiciones administrativas”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, 124 (2004), pág. 628.

<sup>13</sup> Así lo estimó poco después REBOLLO PUIG, M., “El ejercicio de potestades normativas y el Consejo de Estado”, *Documentación Administrativa*, 244-245 (1996), pág. 190, nota al pie 66, como recientemente ha recordado FERNÁNDEZ SALMERÓN, M., “La potestad reglamentaria. El procedimiento de elaboración de reglamentos”, en GAMERO CASADO, E. (dir.), FERNÁNDEZ RAMOS, S., y VALERO TORRIJOS, J. (coords.), *Tratado de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico Básico del Sector Público*, t. II, Tirant Lo Blanch, Valencia (2017), págs. 2.510-2.511, nota al pie 68. Dando un paso más, identificaría BERMEJO LATRE, J. L., “Procedimiento administrativo común y elaboración de disposiciones administrativas”, cit., pág. 620, en la resolución citada la incardinación del procedimiento de elaboración de reglamentos ejecutivos de las leyes en los títulos competenciales «bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas» o «procedimiento administrativo común», disyunción de hecho recogida en la propia Sentencia (FJ 6.º) que no pasaría inadvertida a la doctrina, que vería en ella la confirmación de la superposición de los mismos; en este sentido, especialmente, TORNOS MAS, J., “Título competencial del Estado, ámbito de aplicación y entrada en vigor”, cit., págs. 43-44.

<sup>14</sup> En extrema síntesis, entendía el Consejo de Estado improcedente la disociación de las vertientes procedimental e institucional de la disciplina de producción normativa; cfr. el apdo. III.B.3 del Dictamen. A este respecto, en la doctrina se ha defendido la emancipación de la iniciativa legislativa con respecto al procedimiento legislativo en sentido estricto, lo que conduciría a abogar por su tratamiento

fundamento y validez jurídico-constitucionales<sup>15</sup>. Con respecto a estos últimos volveremos inmediatamente, al hilo del análisis de la Sentencia objeto de estudio. Debe destacarse ahora, en todo caso, que el Legislador optó por no prestar atención a la totalidad de objeciones del Consejo de Estado, rebajando ciertamente el grado de detalle de la regulación del Título VI de la LPAC dotada de vocación de aplicación común al conjunto de Administraciones Públicas, pero manteniendo intactas una serie de disposiciones que se verían, sin embargo, posteriormente afectadas por las declaraciones de inconstitucionalidad acordadas por la STC 55/2018, de 24 de mayo.

Hechas estas precisiones, procede dar breve cuenta de las líneas de razonamiento en que se basa el juicio de validez de la LPAC de 2015 (II), para posteriormente exponer nuestra propia visión sobre la doctrina afirmada en la resolución (III).

## II. SÍNTESIS DE LA FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA Y PRECISIÓN DEL ALCANCE DE LAS DECLARACIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD EN RELACIÓN CON LA DISCIPLINA DE PRODUCCIÓN NORMATIVA EN LA STC 55/2018, DE 24 DE MAYO

Como hemos destacado en la *Introducción*, objeto del presente trabajo será el análisis de las declaraciones de inconstitucionalidad acordadas por la STC 55/2018, de 24 de mayo, en lo relativo a la facultad del Estado para la regulación de la disciplina aplicable a la producción normativa. Ya los primeros razonamientos desarrollados en la Sentencia inciden directamente sobre la cuestión. En este sentido, tras un sucinto repaso de los motivos que condujeron al Legislador a la aprobación de la reforma de 2015, que, desde una perspectiva material, se tradujeron en la introducción de importantes novedades en los ámbitos de los que la propia Sentencia se ocupa con carácter prioritario<sup>16</sup>, aborda el Tribunal Constitucional el problema del marco competencial en que se inserta el texto de la LPAC desde una perspectiva general. Así, estima, en primer lugar, que la controversia deberá resolverse *exclusivamente* a partir de la precisión del alcance de los títulos «procedimiento administrativo común» y «bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas» (artículo 149.1.18.ª CE). Como es de todos sabido, de acuerdo con lo que establecía la Disposición Final primera, apartado segundo, de la LPAC, la disciplina de producción normativa introducida por el Título VI, así como su Disposición Adicional segunda, encontraban su apoyatura competencial no solo en el referido número del artículo 149.1 CE, sino también en los títulos estatales en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (artículo 149.1.13.ª CE) y Hacienda general (artículo 149.1.14.ª CE). En este punto, la doctrina científica, alineándose con el Consejo de Estado<sup>17</sup>, había mostrado un rechazo *prácticamente* unánime<sup>18</sup> frente a dicha comprensión.

normativo separado con respecto al mismo, como un procedimiento administrativo más; en este sentido, *vid.* RODRÍGUEZ-ZAPATA PÉREZ, J., “La iniciativa legislativa y la potestad para dictar reglamentos”, *Nueva revista de política, cultura y arte*, 143 (2015), pág. 226.

<sup>15</sup> Las objeciones del Consejo de Estado al respecto se encuentran recogidas, desde una perspectiva general, en el apdo. III.C.4 del Dictamen. Sin embargo, también en los apdos. IV.42 y 43 se formularon observaciones específicas que afectaban al Anteproyecto desde la perspectiva competencial (en concreto, en relación con los preceptos que en el mismo regulaban la planificación normativa y los procedimientos de elaboración de normas con rango de ley y reglamentos, respectivamente).

<sup>16</sup> FJ 2.º.

<sup>17</sup> Cfr. el Dictamen del Consejo de Estado núm. 275/2015, de 29 de abril, apdo. III.C.4.c).

<sup>18</sup> En este sentido, véanse, con matices, MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, J. L., “La elaboración de los reglamentos”, en LÓPEZ MENDUO, F. (dir.), *Innovaciones en el procedimiento administrativo común y el régimen jurídico del sector público*, cit., pág. 312; CARRILLO DONAIRE, J. A., “Marco competencial. Ámbito de aplicación. Capacidad e identificación de los interesados (Título Preliminar, Título I y Disposiciones Finales y Adicionales)”, cit., págs. 40-41; MORA RUIZ, M., “Iniciativa legislativa y potestad reglamentaria. Disposición derogatoria”, en GOSÁLBEZ PEQUEÑO, H. (dir.), *La nueva Ley del Procedimiento Administrativo Común*, cit., págs. 518-519; FORTES GONZÁLEZ, A. I., “De la iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria. En especial, la mejora regulatoria”, en RIVERO ORTEGA, R., CALVO SÁNCHEZ, M.ª D., y FERNANDO PABLO, M. M. (dirs.), *Instituciones de procedimiento administrativo común. Novedades de la Ley 39/2015*, Juruá, Lisboa (2016), pág. 338; y GONZÁLEZ BUSTOS, M.ª Á., “Principios de buena regulación y evaluación de su cumplimiento”, en GAMERO CASADO, E. (dir.), FERNÁNDEZ RAMOS, S., y VALERO TORRIJOS, J. (coords.), *Tratado de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico Básico del Sector Público*, t. II, cit., pág. 2.562. Por su parte, entiende MIR PUIGPELAT, O., “¿Better regulation o marketing? La nueva regulación básica del procedimiento de elaboración de reglamentos y normas con rango de ley”, en VELASCO RICO, C. I. (dir.), *Reflexiones sobre la reforma administrativa de 2015. Análisis crítico de las Leyes de Procedimiento Administrativo Común y de Régimen Jurídico del Sector Público*, Marcial Pons, Madrid (2017), pág. 214, que la invocación de los títulos controvertidos viene motivada por las debilidades del artículo 149.1.18.ª CE para servir de soporte competencial al conjunto del Título VI de la LPAC.

En contra de la doctrina dominante, sin embargo, defendería RODRÍGUEZ-ZAPATA PÉREZ, J., “La iniciativa legislativa y la potestad para dictar reglamentos”, cit., págs. 227 y 234-235, que la reforma constitucional de 2011 habría motivado la necesidad de una

El Tribunal Constitucional hace suyas, con cita de su propia jurisprudencia dictada en interpretación de los números referidos, las alegaciones de inconstitucionalidad formuladas por la representación procesal del Ejecutivo catalán, y declara consiguientemente la invalidez del apartado segundo de la Disposición Final primera sobre la base, en extrema síntesis, de que las posibles implicaciones económicas de la regulación de los procedimientos de elaboración de normas bajo ningún concepto permiten una interpretación extensiva de títulos competenciales cuyo objeto esencial es, respectivamente, la actividad económica privada (artículo 149.1.13.ª CE) y los sistemas de relaciones entre las haciendas de los diversos niveles territoriales de poder y de ingresos públicos (artículo 149.1.14.ª CE)<sup>19</sup>. No se trata en modo alguno de una conclusión sorprendente: más allá de lo obvio de la apreciación, el propio Tribunal Constitucional, como recuerda de hecho la Sentencia, había descartado la aplicación del primero de los títulos referidos al pronunciarse sobre la validez de la proclamación de los principios de buena regulación ex artículos 4 a 7 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, precedentes inmediatos de algunos de los contenidos de la nueva Ley, sobre la base de su incidencia sobre cualesquiera tipos de normas, con independencia del eventual carácter económico de su contenido<sup>20</sup>. La apreciación con respecto al apartado segundo de la Disposición Final primera de la LPAC de 2015 no podía, sencillamente, ser otra.

Repasa a continuación<sup>21</sup> el Tribunal Constitucional su propia doctrina sobre el alcance de los títulos del artículo 149.1.18.ª CE que el Legislador invoca, sin ulteriores precisiones, como fundamento competencial de la Ley en su conjunto en el apartado primero de la Disposición Final primera, extremo que había motivado la formulación de sólidas críticas por parte del Consejo de Estado en el examen del Anteproyecto<sup>22</sup>. Aun tratándose del recordatorio general de una jurisprudencia consolidada, trae a colación el Alto Tribunal líneas de razonamiento que devendrán posteriormente esenciales en la resolución sobre la conformidad a la Constitución de la disciplina de producción normativa incorporada ex Título VI de la LPAC. Así, de una parte, de nuevo con cita de la Sentencia 91/2017, de 6 de julio, por la que resolvió sobre la constitucionalidad de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, reproduce el Tribunal el pasaje relativo a la sola vinculación de la potestad reglamentaria, estatal o autonómica, a los principios de buena regulación, tal y como –por aquel entonces– regulados en los artículos 4 a 7 del referido texto legal, toda vez que había de considerarse a las Administraciones Públicas como destinatarias exclusivas de dichos preceptos<sup>23</sup>; de otra, se refiere a la admisión de la validez, declarada en la misma Sentencia, de aquellos en consideración a su posible incardinación en la materia «bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas», dado que los mismos se proyectan sobre las disposiciones adoptadas a partir de cualquier tipo de procedimiento *normativo* –aquí debe leerse, en consonancia con lo anterior, *reglamentario*– y poseen una eficacia limitada, «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»<sup>24</sup>.

También con respecto al título competencial «procedimiento administrativo común» acomete el Tribunal Constitucional una reconstrucción de su propia jurisprudencia, en absoluto innovadora, pero aun así de interesante consulta, dada la exhaustividad de la exposición. La incidencia de la misma sobre el problema objeto de análisis se revela, no obstante, más bien limitada, no solo como consecuencia de su falta de toma en consideración al resolver sobre la validez de los principios de buena regulación en la Sentencia 91/2017, de 6 de julio, sino también porque, desde una perspectiva más amplia, los extremos que integran aquel título y que el Tribunal Constitucional sintetiza se refieren a los procedimientos orientados al dictado de auténticos actos administrativos, y no a la aprobación de normas jurídicas.

---

relectura del artículo 149.1 CE, toda vez que la conexión de las exigencias de buena regulación con el principio de estabilidad presupuestaria habría supuesto dotar a los números 13 y 14 de aquel de nuevos contenidos.

<sup>19</sup> El razonamiento al respecto es desarrollado en el FJ 3.º, mientras que la inconstitucionalidad del apartado segundo de la Disposición Final primera es declarada en el FJ 13.º.

<sup>20</sup> STC 91/2017, de 6 de julio (FJ 5.º; en la STC 55/2018, de 24 de mayo, se cita erróneamente el FJ 6.º).

<sup>21</sup> STC 55/2018, de 24 de mayo (FJ 4.º).

<sup>22</sup> Cfr. el Dictamen del Consejo de Estado núm. 275/2015, de 29 de abril, apdo. III.C.1. Harían suya dicha crítica, ya a la vista del texto legal definitivamente aprobado, CARRILLO DONAIRE, J. A., “Marco competencial. Ámbito de aplicación. Capacidad e identificación de los interesados (Título Preliminar, Título I y Disposiciones Finales y Adicionales)”, pág. 32; y FORTES GONZÁLEZ, A. I., “De la iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria. En especial, la mejora regulatoria”, cit., pág. 336.

<sup>23</sup> STC 91/2017, de 6 de julio (FJ 4.º).

<sup>24</sup> STC 91/2017, de 6 de julio (FJ 6.º).

Sobre estas bases dogmáticas aborda el Tribunal Constitucional el juicio de validez de los preceptos recorridos por el Gobierno catalán. Se ocupa en primer lugar el Alto Tribunal del artículo 129.4, párrafo tercero, LPAC, que imponía como regla general la atribución de la potestad de desarrollo reglamentario de las Leyes al Ejecutivo, estatal o autonómico, y exigía, en el caso de otorgarse, excepcionalmente, la habilitación a favor de los titulares de los departamentos ministeriales o de las consejerías de Gobierno, o de otros órganos dependientes o subordinados, que la decisión correspondiente se justificara en la propia ley habilitante. La representación procesal del Gobierno de Cataluña había alegado que dicha regulación desconocía, de una parte, la atribución ex artículo 68 del Estatuto de Autonomía (EAC) de la potestad reglamentaria al Gobierno de la Generalidad, y, de otra, el reconocimiento en la propia jurisprudencia constitucional de la posibilidad de desconcentración de la misma. El Tribunal Constitucional da respuesta a las tachas de invalidez mediante un recordatorio de su doctrina más reciente sobre el contenido necesario de los Estatutos de Autonomía de acuerdo con lo establecido en el artículo 147 CE: en este sentido, a dicha fuente normativa se encuentra reservada la organización institucional de la respectiva Comunidad, concepto en el que se integran el sistema de relaciones entre las diversas instituciones autonómicas y la determinación de sus poderes, lo que incluye las potestades normativas. Ello trae consigo, prosigue el Tribunal Constitucional, un correlativo deber de inhibición del Legislador estatal, lo que supone que el mismo habrá de abstenerse de «atribuir, quitar o limitar con carácter general la capacidad legislativa de los parlamentos territoriales, (...) las potestades normativas del Gobierno autonómico, (...) [ya] la extraordinaria de rango legal (...) [ya] la ordinaria de carácter reglamentario». No es otra la visión de la cuestión asumida por el Estatuto de Autonomía catalán, que incorpora efectivamente una regulación de las fuentes del propio subsistema normativo y, en lo que a los efectos de la resolución del recurso interesa, atribuye al Ejecutivo autonómico la potestad reglamentaria originaria.

De esta manera, la admisión de la desconcentración de la potestad reglamentaria en la jurisprudencia constitucional (SSTC 135/1992, de 5 de octubre, y 133/1997, de 16 de julio), continúa el Tribunal, determina que el Legislador de 2015 haya introducido «una regulación de la potestad reglamentaria autonómica similar, pero no enteramente coincidente con la prevista en el artículo 68.1 EAC». No es, en todo caso, concluye el Tribunal Constitucional, la mayor o menor adecuación de la regulación estatal al Estatuto de Autonomía el extremo problemático, sino el hecho de que el Legislador estatal haya pretendido disciplinar un aspecto, la distribución de la potestad reglamentaria autonómica, cuyo tratamiento normativo corresponde necesariamente al Estatuto de Autonomía. Por este motivo, declara el Tribunal Constitucional la invalidez de los incisos «o Consejo de Gobierno respectivo» y «o de las consejerías del Gobierno» del artículo 129.4, párrafo tercero, LPAC, limitando así la aplicabilidad del precepto a la Administración General del Estado<sup>25</sup>.

Examina a continuación el Tribunal de Constitucional las alegaciones formuladas por la Abogada de la Generalidad de Cataluña en relación con los artículos 1.2 y 129.4, párrafo segundo, LPAC. Se trata de dos disposiciones estrechamente conectadas entre sí. De acuerdo con el artículo 1.2, la introducción de trámites adicionales o distintos a los contemplados en la propia LPAC está sometida al principio de preferencia de ley, es decir, se exige que su eventual previsión se acuerde en una norma de rango primario; adicionalmente, se establece que la misma deberá ser motivada y habrá de atender a la consecución de los fines del procedimiento y resultar eficaz, proporcionada y necesaria. El espacio al que queda reducida la colaboración reglamentaria en este punto es el establecimiento de «especialidades del procedimiento referidas a los órganos competentes, plazos propios del concreto procedimiento por razón de la materia, formas de iniciación y terminación, publicación e informes a recabar». El artículo 129.4, párrafo segundo, menos constringente que el anterior, exige en los supuestos de introducción de trámites adicionales por virtud de una iniciativa normativa que los mismos se encuentren «justificados atendiendo a la singularidad de la materia o a los fines perseguidos por la propuesta». Con respecto a dichos preceptos entendía la representación del Ejecutivo catalán que comportarían una invasión de las competencias de la Comunidad: de una parte, el artículo 1.2 vaciaría su potestad de autoorganización al imponer una retracción de la norma reglamentaria para la disciplina del procedimiento administrativo que, en su caso, correspondería introducir al Estatuto de Autonomía; de otra, faltando al Estado toda competencia para la regulación de los procedimientos de elaboración de normas autonómicas, ámbito al que se consideraba aplicable el artículo 129.4, párrafo segundo, el mismo, al imponer exigencias específicas para la introducción de trámites adicionales con respecto a los regulados en la propia LPAC, resultaría igualmente contrario al bloque de constitucionalidad.

<sup>25</sup> STC 55/2018, de 24 de mayo (FJ 5.º).



El Tribunal Constitucional afronta dichas alegaciones por medio de la limitación, en primer lugar, de la aplicabilidad de los preceptos controvertidos a la introducción de trámites adicionales del procedimiento administrativo *stricto sensu*. Toda vez que el artículo 1.1 LPAC diferencia los tipos de contenidos que el propio texto legal introduce en relación con la disciplina aplicable al dictado de actos administrativos –con respecto al cual prevé auténticos *trámites*– y a la elaboración de normas –en relación con la cual incorpora meros *principios*–, entiende el Tribunal que, en tanto referidos a la exigencia de nuevos trámites, los artículos 1.2 y 129.4, párrafo segundo, LPAC, no vinculan en modo alguno el diseño de los procedimientos normativos y, en consecuencia, no pueden vulnerar la competencia autonómica para su regulación.

En segundo lugar, precisa el Tribunal Constitucional que la reserva estatutaria proclamada ex artículo 147.2.c) CE no posee un carácter absoluto, toda vez que pueden darse efectivamente circunstancias determinantes de la validez de una cierta incidencia de la legislación estatal sobre la potestad de autoorganización autonómica y sobre la disciplina de su producción normativa, como ocurre, por ejemplo, en el caso de la exigencia de determinación por Ley de las competencias propias de los municipios de acuerdo con lo establecido en el artículo 25 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, que vincula lógicamente al Legislador autonómico. En este sentido, no puede considerarse que la preferencia de ley introducida ex artículo 1.2 LPAC represente un contenido reservado a la fuente estatutaria autonómica, pero, prosigue el Tribunal, con ello no se resuelve sino solo parcialmente la incógnita relativa a su validez jurídica, toda vez que debe adicionalmente determinarse si, por medio de dicha previsión, el Estado ha rebasado los límites inherentes a la limitación de su competencia a la definición del procedimiento administrativo *común*.

De esta forma, con referencia a su jurisprudencia previa, señala el Tribunal Constitucional que, en abstracto, la potestad de autoorganización autonómica puede verse efectivamente lesionada cuando el Estado «especifica la forma que ha de revestir una decisión de competencia autonómica o el órgano que ha de adoptarla». Sin embargo, dicha injerencia puede entenderse justificada cuando encuentre su fundamento en un valor constitucional a cuya protección se oriente. Sentado lo anterior, la flexibilidad del artículo 1.2 LPAC, que admite la determinación reglamentaria de multitud de aspectos, y la conexión del principio de preferencia ley introducido por el precepto con la reserva a dicha fuente normativa consagrada ex artículo 105.c) CE en relación con el procedimiento administrativo determinan la validez jurídica del mismo<sup>26</sup>.

El Tribunal Constitucional aborda, por último, el examen de constitucionalidad del Título VI de la LPAC en su conjunto. En puridad, los reproches de la recurrente no afectan a la totalidad de sus disposiciones, pues la misma afirma la «inocuidad» competencial de los artículos 127 (“Iniciativa legislativa y potestad para dictar normas con rango de Ley”), 128 (“Potestad reglamentaria”) y 131 LPAC (“Publicidad de las normas”). De esta forma, limita el Tribunal Constitucional su análisis a la disciplina de los principios de buena regulación (artículo 129), de la evaluación normativa y adaptación de la normativa vigente a los mismos (artículo 130), a la planificación normativa (artículo 132) y a la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos (artículo 133).

Tras una referencia detallada al contenido de las disposiciones impugnadas, sintetiza el Tribunal las alegaciones de la recurrente, de acuerdo con la cual, toda vez que la materia «procedimiento administrativo común» no englobaría los procedimientos de elaboración de normas, el Legislador estatal habría invadido las competencias de la Comunidad incluso pese al carácter en algunos casos coincidente de las prescripciones controvertidas con la normativa autonómica (caso del artículo 129), a la regulación en modo alguno exhaustiva de concretos trámites (artículo 130) y a la limitación a la reiteración de principios constitucionales (artículo 133).

El Tribunal Constitucional traza una nítida línea divisoria en su análisis en relación con la capacidad del Estado de incidir sobre el ejercicio de las potestades normativas autonómicas entre el potencial condicionamiento de la iniciativa legislativa y de la elaboración de disposiciones reglamentarias. En relación con la primera, afirma que su inserción en el sistema de relaciones entre Ejecutivo y Parlamento autonómicos trae consigo su no incardinación en los títulos competenciales del artículo 149.1.18.ª CE. Por este motivo, acuerda declarar la no conformidad de los preceptos recurridos al orden constitucional de competencias, lo que determina la limitación de su aplicabilidad, en el ámbito de la iniciativa legislativa, a la adoptada por el Gobierno central.

<sup>26</sup> FJ 6.º.

Muy otro es el marco competencial aplicable a la disciplina de la potestad reglamentaria autonómica. El Tribunal Constitucional supera en este punto –implícitamente, pues no se refiere en pasaje alguno a la misma– de manera definitiva la doctrina afirmada en su Sentencia 15/1989, de 26 de enero, toda vez que, en la línea de lo avanzado en el análisis global de los títulos competenciales del artículo 149.1.18.ª CE desarrollado en el FJ 4.º de la Sentencia, afirma la incardinación de la regulación de la elaboración de reglamentos por parte de las Comunidades Autónomas en las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas. De acuerdo con dicha comprensión, los principios de buena regulación proclamados ex artículo 129, así como la imposición al conjunto de Administraciones del deber de fomentar su aplicación y de cooperar para la promoción del análisis económico de las normas por virtud del artículo 130.2, en tanto previsiones materialmente coincidentes con las de los derogados artículos 4, 5 y 7 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, son considerados, en la línea de lo ya declarado con respecto a estos últimos preceptos en la STC 91/2017, de 6 de julio, como no contrarios al sistema de distribución de competencias, salvedad hecha de su inaplicabilidad a la iniciativa legislativa autonómica.

Idéntica suerte corren los párrafos primero y segundo del artículo 130.1 LPAC. El primero de ellos impone al conjunto de Administraciones Públicas la revisión periódica de sus normas en vigor para adaptarlas a los principios de buena regulación, la evaluación de la efectiva consecución de los objetivos que se persiguen mediante su adopción y la justificación y la correcta cuantificación del coste y de las cargas derivadas de las mismas. El Tribunal Constitucional estima que, una vez acordada su inaplicabilidad a la iniciativa legislativa autonómica, la identidad de contenidos de la disposición referida y del artículo 6.1 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, fuerza a declarar el carácter básico de la primera ex artículo 149.1.18.ª CE, a la vista de la resolución del recurso de inconstitucionalidad promovido frente al segundo precepto por virtud de la STC 91/2017, de 6 de julio.

En lo que hace al párrafo segundo del artículo 130.1, que exige la elaboración de un informe público sobre los resultados de la evaluación con «el detalle y la periodicidad» determinados por «la normativa reguladora de la Administración correspondiente», el Tribunal Constitucional estima, nuevamente con cita de su Sentencia 91/2017, de 6 de julio, que tanto por su inaplicabilidad a la iniciativa legislativa autonómica como por su carácter genérico resulta inhábil para irrogar perjuicio alguno al sistema de distribución de competencias.

Termina aquí, sin embargo, la condescendencia mostrada por el Alto Tribunal frente a la ambición reguladora del Legislador estatal en relación con la elaboración de normas reglamentarias por parte de las Comunidades Autónomas. En este sentido, estima, en primer lugar, que la regulación de la planificación normativa introducida por el artículo 132 posee un carácter marcadamente formal o procedimental y excesivamente detallado, motivo por el cual considera que su alcance excede del ámbito constitucionalmente reservado al Estado, que se limita a la fijación de las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas. Otro tanto declara el Tribunal en relación con la mayor parte de los contenidos del artículo 133, que disciplina los mecanismos de participación ciudadana en los procedimientos de elaboración de normas: excepción hecha del inciso inicial del apartado primero, que impone la celebración de una consulta pública con carácter previo a la elaboración del proyecto normativo, y del primer párrafo del apartado cuarto, que admite la no celebración de los trámites participativos en determinadas categorías de supuestos, estima el Tribunal Constitucional que el conjunto de las disposiciones incorporadas por el artículo 133 LPAC descienden a un grado de detalle inaccesible a las bases normativas. En consideración a lo expuesto, declara el Alto Tribunal la no conformidad al sistema de distribución de competencias de los artículos 132 y 133, a salvo las previsiones de este último recién referidas, imponiendo así su inaplicación no solo en relación con la iniciativa legislativa autonómica, sino también con la elaboración de normas reglamentarias por parte de las Comunidades<sup>27</sup>.

Finaliza aquí el análisis por parte del Tribunal Constitucional de las impugnaciones del Ejecutivo catalán relativas a la nueva disciplina de las potestades normativas. Se ocupa a continuación de otras previsiones legales, igualmente recurridas y mayoritariamente relacionadas con la Administración electrónica, a las que ya nos hemos sumariamente más arriba<sup>28</sup>. Nuestro análisis, sin embargo, tal y como habíamos adelantado, se limita a los razonamientos empleados por el Tribunal Constitucional en relación con la validez jurídica de las disposiciones reguladoras de la producción normativa. En consecuencia, procede en este momento dar cuenta de nuestra propia visión al respecto, propósito al que se dedica el epígrafe siguiente.

<sup>27</sup> FJ 7.º.

<sup>28</sup> Cfr. *supra*, nota al pie núm. 3.

### III. CRÍTICA DE LA DOCTRINA JURISPRUDENCIAL AFIRMADA EN LA STC 55/2018, DE 24 DE MAYO

La valoración global de la Sentencia 55/2018, de 24 de mayo, no puede hacer abstracción de las evidentes dificultades a las que se enfrentaba el Tribunal Constitucional para resolver sobre la validez de la nueva disciplina estatal aplicable a la elaboración de normas, toda vez que no son pocos los razonamientos que el mismo se ha visto obligado a desarrollar por vez primera, dada la falta de una jurisprudencia suficientemente consolidada en la materia. En síntesis, la Sentencia arroja, a nuestro juicio, un saldo positivo desde la perspectiva de la calidad de su argumentación: tanto la distinción del alcance de la competencia estatal para condicionar la elaboración de normas con rango de ley –nulo– y reglamentario –básico– por parte de las Comunidades Autónomas, ya implícitamente afirmada en la STC 91/2017, de 6 de julio, y apuntada por la doctrina más avezada<sup>29</sup>, como la precisión de los límites de la misma, que no ampara una regulación estatal exhaustiva, son líneas de razonamiento de difícil –aunque, en nuestra opinión, al menos en relación con el primero de los aspectos, no imposible– contestación. En todo caso, el detalle de la fundamentación jurídica de la Sentencia deja abiertas algunas incógnitas que evidencian la necesidad de precisiones ulteriores en la interpretación del artículo 149.1.18.ª CE.

Un aspecto clave con respecto al que la Sentencia no acierta, en nuestra opinión, a proporcionar un criterio interpretativo unívoco es el de los intereses o valores constitucionales cuya pretendida defensa por parte del Legislador estatal ampara auténticas injerencias sobre la organización institucional autonómica. La falta de claridad del Tribunal Constitucional afecta a la resolución objeto de estudio en su conjunto, si bien se manifiesta con especial intensidad en algunos pasajes específicos.

Como ya se ha tenido ocasión de comprobar, la validez de la incidencia sobre la potestad de autoorganización de las Comunidades Autónomas por parte de la normativa estatal es admitida por el juez de las leyes al hilo del análisis de la constitucionalidad de los artículos 1.2 y 129.4, párrafo segundo, LPAC, que imponen una serie de condiciones, ya referidas, a la introducción de trámites adicionales con respecto a los previstos en el propio texto legal para su aplicación a los procedimientos administrativos especiales. El Tribunal Constitucional, sobre la base de la reserva de ley en materia procedimental prevista en el artículo 105.c) CE, acepta que el refuerzo de la misma sea impuesto por el Estado a las Comunidades Autónomas aun admitiendo que la especificación de «la forma que ha de revestir una decisión de competencia autonómica o el órgano que ha de adoptarla» puede suponer «*invadir* la potestad de autoorganización» de aquellas<sup>30</sup>.

El argumento se presenta, de entrada, como muy discutible. No se acierta a comprender por qué a un criterio de ordenación vertical del sistema de fuentes como es el principio de reserva de ley se le atribuye eficacia horizontal o competencial –entendida esta última en sentido estricto, es decir, como principio rector del sistema de relaciones entre las normas estatales y autonómicas–. Siendo cierto que el alcance del título competencial estatal en materia de bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas es definido ex artículo 149.1.18.ª CE de una forma abierta, de modo que no debe entenderse forzosamente limitado a la aprobación de normas que garanticen un tratamiento común de los ciudadanos frente a aquellas<sup>31</sup>, parece igualmente exigible que el Legislador nacional se limite, cuando su intervención se aparte de dicho criterio, a la regulación de los extremos precisados de una disciplina uniforme en todo el territorio por no poder alcanzarse el concreto objetivo constitucional mediante la normación autonómica, por definición potencialmente dispar. De haberse profundizado en esta línea, habría podido llegar a concluirse la inconstitucionalidad de los preceptos citados o, cuando menos, del artículo 1.2 LPAC, toda vez que tanto la norma primaria estatal como la autonómica son igualmente aptas para la satisfacción de la reserva de ley prevista en el artículo 105.c) CE y que, consiguientemente, la «preferencia» por la referida fuente normativa podría entenderse

<sup>29</sup> Al respecto, *vid.* MIR PUIGPELAT, O., “¿*Better regulation* o *marketing*? La nueva regulación básica del procedimiento de elaboración de reglamentos y normas con rango de ley”, *cit.*, págs. 215-216; en el mismo sentido, si bien con referencia exclusiva a la imposible incardinación de las disposiciones del Título VI de la LPAC aplicables a la iniciativa legislativa en los títulos competenciales del artículo 149.1.18.ª CE, *cf.* PRIETO ROMERO, C., “El nuevo procedimiento para la iniciativa legislativa y el ejercicio de la potestad reglamentaria”, *Revista de Administración Pública*, 201 (2016), pág. 342.

<sup>30</sup> FJ 6.º, énfasis añadido.

<sup>31</sup> El precepto constitucional se refiere a dicha garantía como criterio irrenunciable que ha de tenerse en cuenta para la precisión del alcance del título competencial estatal en materia de régimen jurídico de las Administraciones Públicas, no como límite máximo de la intervención de las instancias centrales en dicho ámbito.

tan solo exigible, en el contexto autonómico, por el correspondiente Estatuto<sup>32</sup>. No es otra la tesis que en último término sostiene la Magistrada Dña. María Luisa Balaguer Callejón en su Voto particular, toda vez que concluye, sobre la base de una argumentación en líneas generales coincidente con la aquí defendida, que habría debido declararse la inconstitucionalidad del artículo 1.2 LPAC<sup>33</sup>.

Sin embargo, esta lógica, de inequívocas reminiscencias europeas, en tanto hermana con el principio de subsidiariedad, que ciertamente permitiría limitar la invocación de «causas de justificación» de una recentralización contraria a la propia Constitución de la disciplina de producción normativa, brilla en la Sentencia estudiada por su ausencia, lo que dificulta no solo la precisión del alcance de la reserva introducida ex artículo 147.2.c) CE a favor de los Estatutos de Autonomía, sino también la comprensión de otros pasajes de la resolución en los que la posibilidad de apreciación de la excepción a que nos venimos refiriendo no es no ya admitida, sino ni tan siquiera analizada como hipótesis.

Así, la referida indeterminación en la identificación de los valores constitucionales que permiten una suerte de expansión de la competencia estatal en detrimento de la potestad de autoorganización autonómica incide negativamente, en primer lugar, sobre la calidad argumental del juicio de constitucionalidad de las previsiones introducidas por el artículo 129.4, párrafo tercero, LPAC, que pretendía acotar las habilitaciones legales al ejercicio de la potestad reglamentaria a favor de sujetos u órganos distintos del Gobierno central o de los correspondientes Consejos de Gobierno autonómicos. Con respecto al mismo, que, como no ha dejado de subrayar la mejor doctrina, codifica criterios jurisprudenciales previamente afirmados por el propio Tribunal Constitucional y por el Tribunal Supremo<sup>34</sup>, no se aprecia sorprendentemente interés superior alguno que permita al Estado ir más allá de donde, en línea de principio, alcanzan los títulos competenciales que reserva el artículo 149.1.18.ª CE a su favor. En este sentido, aun resultando indiscutible, como se razona en la Sentencia, la incidencia del principio que introduce el artículo 129.4, párrafo tercero, LPAC sobre la ordenación del sistema de fuentes autonómico<sup>35</sup>, no lo es menos que la imposición como regla general de la habilitación a los diferentes Gobiernos para la ejecución de las disposiciones de rango legal y de la correlativa garantía representada por el deber de motivación de la atribución de la potestad referida con carácter directo a otros órganos o sujetos responde a una comprensión certera de las relaciones entre las normas primarias y secundarias. Admitida la conveniencia de que en ocasiones sean los titulares de las Consejerías de Gobierno u otros órganos dependientes o subordinados quienes lleven a cabo la labor referida, no puede, sin embargo, perderse de vista lo mucho que de positivo tiene el someter a concretos límites la desconcentración de la potestad reglamentaria para garantizar que la misma se acuerde cuando efectivamente concurren circunstancias que justifiquen tal opción: dichos límites, que la disposición cuya inconstitucionalidad es declarada por el Alto Tribunal reduce a la justificación en el texto legal objeto de desarrollo –y que, por lo tanto, no se presentan como excesivamente incisivos–, permitirían evitar prácticas abusivas que sin duda pueden llegar a afectar negativamente a la racionalidad normativa, al impedir que de los correspondientes proyectos reglamentarios conozcan otros miembros del Gobierno autonómico de turno, que podrían incluso implementar políticas incompatibles con aquellos en sus respectivos ámbitos de actuación. Nada de todo esto, sin embargo, es valorado por el Tribunal Constitucional, que aplica aquí las reglas de distribución competencial entre Estado y Comunidades Autónomas sin matices, optando por una interpretación manifiestamente incompatible con la asumida en el análisis de validez de los artículos 1.2 y 129.4, párrafo segundo, LPAC.

<sup>32</sup> No obstante, GAMERO CASADO, E., “La estructura de la legislación sobre procedimiento administrativo común y régimen jurídico básico del sector público y sus criterios de aplicación”, cit., págs. 160-161, ha analizado en detalle la cuestión y formulado una sugerente propuesta de interpretación del precepto de conformidad de acuerdo con la Constitución en clave competencial: en este sentido, la exigencia de determinación mediante ley de trámites adicionales a los previstos en la LPAC se consideraría una garantía a favor del ciudadano –lo que implica la incardinación inmediata de la misma en el artículo 149.1.18.ª CE–, mientras que el deber de motivación de su introducción habría de ser leído en clave exclusivamente formal, pues admitir por imperio de la Ley estatal la fiscalización de la justificación desde una perspectiva material resultaría contrario al orden de distribución de competencias.

<sup>33</sup> Apdo. 1 del Voto particular. A mayor abundamiento, sostiene la Magistrada que, por medio de la argumentación criticada, la opinión mayoritaria del Tribunal Constitucional habría incurrido en contradicciones, al afirmar implícitamente el carácter absoluto de la reserva de ley prevista ex artículo 105.c) CE y admitir simultáneamente el recurso a la fuente reglamentaria para la precisión de determinados aspectos relativos al procedimiento administrativo.

<sup>34</sup> Cfr. SANTAMARÍA PASTOR, J. A., “Un nuevo modelo de ejercicio de las potestades normativas”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, 175 (2016), pág. 34.

<sup>35</sup> Entre nosotros, lo habían subrayado ya MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, J. L., “La elaboración de los reglamentos”, cit., pág. 327; MORA RUIZ, M., “Iniciativa legislativa y potestad reglamentaria. Disposición derogatoria”, cit., pág. 550; y MIR PUIGPELAT, O., “¿Better regulation o marketing? La nueva regulación básica del procedimiento de elaboración de reglamentos y normas con rango de ley”, cit., pág. 217.



Otro tanto ocurre con la exclusión de la iniciativa legislativa y de la elaboración de anteproyectos de ley por parte de las Comunidades Autónomas de los ámbitos reservados a la competencia del Estado por virtud del artículo 149.1.18.ª CE y con la consiguiente negación de la aplicabilidad a dichos sectores de actividad autonómica de las disposiciones del Título VI de la LPAC impugnadas por el Gobierno catalán. Aun conviniendo con la visión en que se apoya la Sentencia, que no es otra que la conexión cualificada de la producción normativa de rango legal con la potestad de autoorganización autonómica, nuevamente aquí omite el Tribunal Constitucional toda referencia a la posible existencia de valores o intereses superiores que habiliten al Estado a condicionar, con carácter básico, el ejercicio de la iniciativa legislativa autonómica. Son diversos los extremos que, en este sentido, deben ser tomados en consideración.

En primer lugar, el Tribunal Constitucional cita en este punto su Sentencia 91/2017, de 6 de julio, por la que se había resuelto el recurso de inconstitucionalidad promovido frente a la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, de una forma, si se quiere, «oportunistamente». No se pretende de negar con ello la relevancia de la misma como precedente jurisprudencial en relación con la problemática constitucional analizada, sino tan solo señalar que su invocación es en este punto forzada. La exclusión de la vinculación de la potestad legislativa autonómica al Título VI de la LPAC es acordada en la STC 55/2018, de 24 de mayo, en aplicación de un estricto criterio competencial, mientras que en la STC 91/2017 se había declarado la no sujeción de los Legisladores a los principios de buena regulación, tal y como disciplinados ex artículos 4 a 7 LES, sobre la base de que destinatarias exclusivas de los mismos eran las Administraciones Públicas, lo que claramente se deducía del propio tenor literal de los preceptos referidos. Es evidente la confusión argumental en que se incurre al presentar la doctrina en que ambas Sentencias se apoyan como materialmente coincidente en este punto.

En segundo lugar, aun siendo la potestad legislativa el rasgo distintivo esencial de la capacidad de «autoadministración» de que disfrutaban las Comunidades Autónomas frente a la de otros sujetos a cuyo favor el texto constitucional reconoce igualmente la facultad de gestión independiente de sus propios asuntos o intereses, y aun debiendo consiguientemente partirse de una visión más restrictiva de la capacidad del Estado de incidir sobre dicha potestad –de admitirse, como hace el Tribunal Constitucional, que la Administración central puede excepcionalmente condicionar la capacidad de autoorganización autonómica–, permanece, sin embargo, inexplicado el porqué de la naturalidad con la que se acepta que las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas alcanzan, como título competencial, al procedimiento de elaboración de normas reglamentarias autonómicas. Dejando a un lado el hecho de que la doctrina constitucional haya sido oscilante en este punto, sin que los sucesivos cambios de criterio del juez de las leyes hayan respondido a circunstancias que justificaran objetivamente una mutación jurisprudencial ni hayan sido siquiera presentados como tales, la Sentencia objeto de estudio no aclara realmente por qué identifica en las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas el apoyo competencial para la incidencia estatal sobre un procedimiento de elaboración de auténticas normas jurídicas por parte de las Comunidades Autónomas cuando, simultáneamente, muestra una sensibilidad tan acusada frente al condicionamiento de la fase de iniciativa legislativa desde la perspectiva de su sometimiento a los principios de buena regulación y de su tratamiento estrictamente administrativo.

En este sentido, la crítica que había formulado el Consejo de Estado sobre el Anteproyecto de LPAC en términos de estricta política legislativa es indirectamente reveladora: como hemos destacado *supra*, lamentaba el supremo órgano consultivo que la nueva disciplina pretendiera separar artificialmente la vertiente procedimental de la institucional en relación con la regulación de la creación normativa de rango legal. Algunas voces en la doctrina han defendido la corrección de la cesura referida, insistiendo en la ubicación al margen del Derecho Constitucional de la iniciativa legislativa, por no suponer esta más que la activación del procedimiento legislativo, en ningún caso la capacidad de aprobar un determinado texto legal<sup>36</sup>. Pese a lo discutible de dicha visión, entendemos que el Tribunal Constitucional habría debido desarrollar un análisis más detallado de la cuestión en orden a justificar mejor la diferencia de trato que dispensa, desde la perspectiva competencial, a las potestades legislativa y reglamentaria autonómicas. También en relación con la hipótesis de la sujeción de la primera de ellas al Título VI de la LPAC existen principios constitucionales potencialmente invocables como fundamento de una interpretación extensiva del artículo 149.1.18.ª CE: piénsese, a título meramente ejemplificativo, en el deber de facilitación de «la participación de todos los ciudadanos en la vida política» que impone el artículo 9.2 CE y en la conexión con el mismo del artículo 133 LPAC, relativo

<sup>36</sup> En este sentido, cfr. la referencia a la postura de RODRÍGUEZ-ZAPATA PÉREZ en la nota al pie núm. 14 del trabajo.

a la participación ciudadana en el procedimiento legislativo. Nuevamente en este caso el Alto Tribunal se abstiene de considerar las implicaciones de una lectura de la norma constitucional por él mismo aplicada en el análisis de la conformidad a la misma de otras disposiciones de la nueva Ley de procedimiento.

Ello es en buena medida así por lo descabellado e inaceptable de una interpretación del principio autonómico como la descrita. En último término, el problema no reside en el hecho de que el Tribunal Constitucional haya rehusado reconocer a favor del Estado una capacidad más amplia de injerencia sobre las potestades normativas autonómicas: se trata, por el contrario, de que, al admitir la validez de los artículos 1.2 y 129.4, párrafo segundo, LPAC, ha abierto la puerta a una forma de razonar en nuestra opinión manifiestamente incompatible con la diferenciación de los principios jerárquico y competencial como criterios de ordenación del sistema de fuentes. En este sentido, lo que con la exposición anterior se ha pretendido ha sido tan solo evidenciar la incoherencia interna de la Sentencia, en modo alguno defender la corrección de la que se ha presentado como lectura alternativa del bloque de constitucionalidad.

Al margen de estas consideraciones, debe llamarse la atención sobre el empleo del título estatal «bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas» como sostén competencial de la regulación básica aplicable al procedimiento reglamentario autonómico. La falta de continuidad de la doctrina jurisprudencial es en este punto manifiesta. Como ha quedado expuesto en la *Introducción* del presente estudio, el Tribunal Constitucional ha explorado casi todas las alternativas posibles, cambiando de criterio prácticamente a cada paso. Así, si en la Sentencia 15/1989, de 26 de enero, el juez de las leyes había rechazado considerar que la competencia *en materia de procedimiento administrativo común* habilitara al Estado para la regulación del procedimiento de elaboración de reglamentos por las Comunidades Autónomas<sup>37</sup>, y si, posteriormente, en la Sentencia 204/1992, de 26 de noviembre, había declarado el carácter *básico* de la exigencia de sometimiento a dictamen del Consejo de Estado de los proyectos de reglamentos autonómicos dictados en desarrollo o ejecución de normas de rango legal *simultáneamente al amparo del título referido y del de las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas*, en las más recientes Sentencias 91/2017, de 6 de julio, y 55/2018, de 24 de mayo, ha admitido, sin referencia a su(s) doctrina(s) previa(s), que es el último de los mencionados el fundamento competencial de la regulación considerada.

Pese a que el arribo a la conclusión anterior resulta coherente con la tradicionalmente extensiva interpretación del artículo 149.1.18.ª CE, no parece muy ortodoxo el que el Tribunal Constitucional muestre una actitud tan voluble en relación con la cuestión. La identificación del título competencial en que se basa la regulación estatal de las bases del procedimiento de elaboración de normas reglamentarias es a todas luces un aspecto lo suficientemente relevante como para recibir de la jurisdicción constitucional la mayor de las atenciones, incluso en forma de *obiter dictum*, y para ser, consiguientemente, tratado con más tiento. Por ese motivo, aun siendo evidente que el Tribunal Constitucional solo puede pronunciarse sobre los asuntos que son sometidos a su juicio, no lo es menos que su actuación en este punto ha sido incoherente, y ello en buena medida explica la desorientación de la doctrina al respecto<sup>38</sup>. En todo caso, y dado que el pasado nunca vuelve, es de esperar, en atención a lo que consideramos exigencias mínimas de seguridad jurídica, que el Tribunal Constitucional mantenga la jurisprudencia que hoy puede considerarse vigente, de forma que hipotéticos cambios futuros de la misma no se presenten como injustificados golpes de timón, sino como el fruto de cambios de circunstancias determinantes de la necesidad de la correspondiente revisión.

En síntesis, la STC 55/2018, de 24 de mayo, ha acertado, en líneas generales, a alcanzar un equilibrio adecuado entre las exigencias de disciplina común mínima de los procedimientos de elaboración de normas y la garantía de respeto de la potestad de autoorganización de las Comunidades Autónomas. No obstante, entendemos que la admisión de efectivas injerencias sobre esta última por parte de las instancias centrales en los supuestos de que las mismas persigan la consecución de objetivos o la defensa de valores constitu-

<sup>37</sup> Es en nuestra opinión evidente que la limitación del análisis a la consideración de dicho título competencial partía, implícitamente, de que las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas no podían ser en modo alguno consideradas como fundamento de la regulación estatal del procedimiento de elaboración de reglamentos por parte de las Comunidades Autónomas.

<sup>38</sup> Así, mientras que MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, J. L., “La elaboración de los reglamentos”, cit., pág. 311, considera que el fundamento competencial en el que se apoya la regulación introducida por el Título VI de la LPAC es el de las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, toda vez que el procedimiento administrativo común habría sido ya, en cuanto título de la intervención normativa estatal, agotadoramente tratado en el Título IV de la Ley, MIR PUIGPELAT, O., “¿*Better regulation* o *marketing*? La nueva regulación básica del procedimiento de elaboración de reglamentos y normas con rango de ley”, cit., págs. 214-215, parece entender que es en el procedimiento administrativo común donde se encuentra el sostén competencial de la disciplina estatal de mínimos del procedimiento de elaboración de reglamentos. En el mismo sentido de este último autor, con referencia a los principios de buena regulación, cfr. RODRÍGUEZ-ZAPATA PÉREZ, J., “La iniciativa legislativa y la potestad para dictar reglamentos”, cit., pág. 229.

cionales es un criterio de aplicación peligrosa en la interpretación de un precepto como el artículo 149.1.18.ª CE, cuya potencialidad expansiva es evidente. En este sentido, se ha tratado de demostrar que su toma en consideración más allá del ámbito en que el Tribunal Constitucional ha recurrido a él, opción que, desde la perspectiva de la coherencia interna de la resolución, parecería necesaria, habría resultado enormemente problemática. De otra parte, aun revelándose correcta la diferenciación entre el alcance del condicionamiento estatal del ejercicio de las potestades legislativa y reglamentaria por las Comunidades Autónomas, consideramos sumamente discutible el rechazo de plano de toda posibilidad de incidencia sobre la primera si después se admite, sin reparo alguno, que la disciplina básica del procedimiento de elaboración de normas secundarias forma parte del título competencial estatal en materia de bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas. En este sentido, toda vez que se acepta la aplicabilidad al procedimiento reglamentario autonómico de muchas de las disposiciones del Título VI de la LPAC por su carácter de normas suficientemente abiertas, sería posible entender que, cuando menos a falta de una disciplina autonómica que garantice el efectivo respeto de los contenidos conectados directamente con determinados preceptos constitucionales –piénsese, en concreto, en los principios de buena regulación– que aquel incorpora, el mismo extiende *válidamente* su ámbito de aplicación a la iniciativa legislativa y a la elaboración de anteproyectos de ley por parte de las Comunidades Autónomas<sup>39</sup>. En último término, abona la anterior conclusión la apreciación por parte del Ejecutivo catalán de que no todos los contenidos del Título VI de la LPAC lesionan las competencias de la Generalidad incluso si aplicados a la elaboración de normas de rango legal.

#### IV. BIBLIOGRAFÍA CITADA

- BAÑO LEÓN, J. M.ª (2009), “Artículo 149.1.18.ª”, en CASAS BAAMONDE, M.ª E. y RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M. (dirs.), *Comentarios a la Constitución Española. XXX Aniversario*, Las Rozas: Wolters Kluwer, págs. 2.390-2.397.
- BERMEJO LATRE, J. L. (2004), “Procedimiento administrativo común y elaboración de disposiciones administrativas”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 124, págs. 611-629.
- CARRILLO DONAIRE, J. A. (2016), “Marco competencial. Ámbito de aplicación. Capacidad e identificación de los interesados (Título Preliminar, Título I y Disposiciones Finales y Adicionales)”, en GOSÁLBEZ PEQUEÑO, H. (dir.), *La nueva Ley del Procedimiento Administrativo Común*, Madrid: Wolter Kluwers, págs. 19-77.
- CASADO CASADO, L. (2017), “La mejora regulatoria en España: los nuevos principios que informan el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria de las administraciones públicas”, *A&C Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, núm. 67, págs. 41-76. DOI: <https://doi.org/10.21056/aec.v17i67.473>.
- CASADO CASADO, L. (2017), “La incidencia de la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas sobre la potestad normativa local”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 107-I, págs. 87-141.
- COSCULLUELA MONTANER, L. (1993), “La posición ordinamental de la Ley 30/1992 y los principios y efectos de la misma (Título preliminar y disposiciones adicionales, transitoria, derogatoria y final)”, en AA.VV., *Comentario sistemático a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (Ley 30/1992, de 26 de noviembre)*, Madrid: Editorial Carperi, págs. 19-51.
- FERNÁNDEZ SALMERÓN, M. (2017), “La potestad reglamentaria. El procedimiento de elaboración de reglamentos”, en GAMERO CASADO, E. (dir.), FERNÁNDEZ RAMOS, S., y VALERO TORRIJOS, J. (coords.), *Tratado de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico Básico del Sector Público*, t. II, Valencia: Tirant Lo Blanch, págs. 2.483-2.549.
- FORTES GONZÁLEZ, A. I. (2016), “De la iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria. En especial, la mejora regulatoria”, en RIVERO ORTEGA, R., CALVO SÁNCHEZ, M.ª D., y FERNANDO PABLO, M. M. (dirs.), *Instituciones de procedimiento administrativo común. Novedades de la Ley 39/2015*, Lisboa: Juruá, págs. 333-367.
- GAMERO CASADO, E. (2017), “La estructura de la legislación sobre procedimiento administrativo común y régimen jurídico básico del sector público y sus criterios de aplicación”, en GAMERO CASADO, E. (dir.), FERNÁNDEZ RAMOS, S., y VALERO TORRIJOS, J. (coords.), *Tratado de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico Básico del Sector Público*, t. I, Valencia: Tirant Lo Blanch, págs. 153-263.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (1993), “Un punto de vista sobre la nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común de 1992”, en LEGUINA VILLA, J., y

<sup>39</sup> En un sentido parcialmente coincidente parece pronunciarse CASADO CASADO, L., “La mejora regulatoria en España: los nuevos principios que informan el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria de las administraciones públicas”, *A & C. Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, 67 (2017), págs. 63-64; *idem* en “La incidencia de la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas sobre la potestad normativa local”, *Revista Vasca de Administración Pública*, 107-I (2017), pág. 124.

- SÁNCHEZ MORÓN, M. (coords.), *La nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Madrid: Tecnos, págs. 11-20.
- GONZÁLEZ BUSTOS, M.ª Á. (2017), “Principios de buena regulación y evaluación de su cumplimiento”, en GAMERO CASADO, E. (dir.), FERNÁNDEZ RAMOS, S., y VALERO TORRIJOS, J. (coords.), *Tratado de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico Básico del Sector Público*, t. II, Valencia: Tirant Lo Blanch, págs. 2.551-2.580.
- LÓPEZ BENÍTEZ, M. (2015), “Las normas básicas y las competencias estatales del artículo 149.1.18 de la Constitución”, en REBOLLO PUIG, M., LÓPEZ BENÍTEZ, M., y CARBONELL PORRAS, E. (coords.), *Régimen jurídico básico de las Administraciones Públicas. Libro Homenaje al Profesor Luis Cosculluela*, Madrid: lustel, págs. 111-134.
- LÓPEZ MENUDO, F. (1992), “Los principios generales del procedimiento administrativo”, *Revista de Administración Pública*, núm. 129, págs. 19-76.
- LÓPEZ MENUDO, F. (2016), “Significación de los conceptos de procedimiento común y de régimen jurídico. Razones y sinrazones de la reforma”, en LÓPEZ MENUDO, F. (dir.), *Innovaciones en el procedimiento administrativo común y el régimen jurídico del sector público*, Sevilla: Universidad de Sevilla, págs. 13-39.
- LÓPEZ RAMÓN, F. (1993), “Reflexiones sobre el ámbito de aplicación de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas”, *Revista de Administración Pública*, núm. 130, págs. 97-130.
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S. (1993), “Reflexiones sobre «el procedimiento administrativo común»”, *Revista de Administración Pública*, núm. 131, págs. 7-33.
- MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, J. L. (2016), “La elaboración de los reglamentos”, en LÓPEZ MENUDO, F. (dir.), *Innovaciones en el procedimiento administrativo común y el régimen jurídico del sector público*, Universidad de Sevilla, Sevilla, págs. 307-344.
- MIR PUIGPELAT, O. (2017), “¿Better regulation o marketing? La nueva regulación básica del procedimiento de elaboración de reglamentos y normas con rango de ley”, en VELASCO RICO, C. I. (dir.), *Reflexiones sobre la reforma administrativa de 2015. Análisis crítico de las Leyes de Procedimiento Administrativo Común y de Régimen Jurídico del Sector Público*, Marcial Pons, Madrid, págs. 209-244.
- MORA RUIZ, M. (2016), “Iniciativa legislativa y potestad reglamentaria. Disposición derogatoria”, en GOSÁLBEZ PEQUEÑO, H. (dir.), *La nueva Ley del Procedimiento Administrativo Común*, Wolter Kluwers, Madrid, págs. 513-565.
- MUÑOZ MACHADO, S. (2007), *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, t. I, lustel, Madrid, 2.ª edición.
- PRIETO ROMERO, C. (2016), “El nuevo procedimiento para la iniciativa legislativa y el ejercicio de la potestad reglamentaria”, *Revista de Administración Pública*, 201, págs. 335-372. DOI: <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.201.14>.
- REBOLLO PUIG, M. (1996), “El ejercicio de potestades normativas y el Consejo de Estado”, *Documentación Administrativa*, 244-245, págs. 161-210.
- RODRÍGUEZ-ZAPATA PÉREZ, J. (2015), “La iniciativa legislativa y la potestad para dictar reglamentos”, *Nueva revista de política, cultura y arte*, 143, págs. 225-236.
- SANTAMARÍA PASTOR, J. A. (2016), “Un nuevo modelo de ejercicio de las potestades normativas”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, 175, págs. 31-55.
- TORNOS MAS, J. (1994), “Título competencial del Estado, ámbito de aplicación y entrada en vigor”, en TORNOS MAS, J. (coord.), *Administración pública y Derecho administrativo. Comentarios a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre*, Bosch, Barcelona, págs. 35-56.