

NULIDAD DE LOS PRECEPTOS REGLAMENTARIOS ESTATALES QUE REGULAN LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS PARLAMENTOS AUTONÓMICOS. INSUFICIENCIA DE RANGO DEL REAL DECRETO. COMENTARIO A LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 100/2019, DE 18 DE JULIO. CONFLICTO POSITIVO DE COMPETENCIA NÚM. 259-2019. (BOE NÚM. 192, DE 12 DE AGOSTO DE 2019)

NULLITY OF THE SPANISH-STATE REGULATIONS ON THE ADMINISTRATIVE ACTIVITIES OF THE PARLIAMENTS OF THE SELF-GOVERNING COMMUNITIES. INSUFFICIENT RANK OF THE RELEVANT ROYAL DECREE. COMMENTARY ON CONSTITUTIONAL COURT'S JUDGMENT 100/2019, OF JULY 18. POSITIVE CONFLICT OF COMPETENCE NUM. 259-2019. (BOE NUM. 192, OF AUGUST 12, 2019)

Raquel MARAÑÓN GÓMEZ  
Letrada de las Cortes Generales  
Secretaria General de la Asamblea de Madrid  
<https://orcid.org/0000-0002-8729-0404>

*RESUMEN*

*En el conflicto positivo de competencia núm. 259-2019 promovido por el Gobierno vasco, en relación con el Real Decreto 1112/2018, de 7 de septiembre sobre accesibilidad de los sitios web y aplicaciones para móviles del sector público se declara la nulidad de los preceptos reglamentarios estatales que regulan la actividad administrativa de los parlamentos autonómicos y atribuyen a la Administración General del Estado el ejercicio de funciones ejecutivas de titularidad autonómica.*

*Palabras clave: actividad administrativa, Parlamentos Autonómicos.*

*Artículos clave: art. 149.1.18 CE.*

*Sentencias del Tribunal Constitucional relacionadas: STC 54/2017 FJ 7, STC 55/2018 FJ 4, STC 76/2018 FJ 7.*

*ABSTRACT*

*In the positive conflict of jurisdiction no. 259-2019 that was entered by the Administration of the Basque autonomous region, in connection with Royal decree 1112/2018, of September 17, on the accessibility to websites and mobile apps of the public sector, the Court declared void the Spanish State regulations on the administrative activity of regional Parliaments, which confer executive functions of the autonomous regions powers to the Spanish State Public Administrations.*

*Keywords: administrative activity, regional Parliaments.*

*Key Articles: art. 149.1.18 of the Spanish Constitution.*

*Related Constitutional Court Judgements: STC 54/2017 FJ 7, STC 55/2018 FJ 4, STC 76/2018 FJ 7.*

## I. ANTECEDENTES

La sentencia que se comenta tiene su origen en el conflicto positivo de competencias interpuesto por el Consejo de Gobierno del País Vasco contra varios preceptos del Real Decreto 1112/2018 de 7 de septiembre, sobre accesibilidad de los sitios web y aplicaciones para móviles del sector público. Infringirían, por un lado, la reserva de ley impropia establecida en el artículo 1.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común y de las administraciones públicas y por otro, las competencias normativas y ejecutivas que el Estatuto de Autonomía del País Vasco atribuye a esta comunidad autónoma en materia de organización propia, régimen jurídico de las administraciones públicas y régimen local (arts.10.2, 4, 6 y 15). El abogado del Estado se opone al conflicto solicitando su integra desestimación bajo la consideración de que todos los preceptos hallan cobertura en el artículo 149.1.18 CE.

## II. COMENTARIO

El Real Decreto 1112/2018 objeto del presente conflicto de competencias ha traspuesto al derecho español la Directiva (UE) 2016/2102, de 26 de octubre, del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la accesibilidad de los sitios web y aplicaciones para dispositivos móviles de los organismos del sector público.

La Directiva pretende aproximar la regulación de los Estados miembros relativa a los requisitos de accesibilidad de los sitios web y aplicaciones para dispositivos móviles de los organismos públicos fijando unos requisitos comunes y con un doble objetivo; que sean más accesibles a los ciudadanos, singularmente las personas con discapacidad, así como poner fin a la fragmentación del mercado interior de productos y servicios relacionados con la accesibilidad.

Para asegurar el cumplimiento de estos principios de orden material o sustantivo, la Directiva incluye un buen número de reglas de carácter formal, organizativo o procedimental.

El mandato de accesibilidad se contiene igualmente en la legislación estatal en la Ley 34/2002, de 11 de julio, de servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico, la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y su inclusión social,

etc..., y es al amparo de toda esta normativa sobre la cual el Gobierno ha aprobado el Real Decreto 1112/2018.

La controversia ha de encuadrarse en los títulos competenciales que sobre esta materia ostentan, respectivamente, el Estado (bases del régimen jurídico de las administraciones públicas y procedimiento administrativo común: art. 149.1.18 CE) y el País Vasco (autoorganización, desarrollo y ejecución de las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas).

A juicio del letrado autonómico, cuando las comunidades autónomas cuentan con atribuciones de desarrollo y ejecución, serán ellas las competentes para regular los correspondientes procedimientos especiales en el marco de las normas de procedimiento común (general o singular) que haya establecido el Estado *ex art.* 149.1.18 CE.

Como indica el Tribunal, el Estado si bien no puede imponer a las comunidades autónomas una regulación de procedimiento administrativo especial, las bases de una materia sí pueden alcanzar algunos aspectos de los procedimientos especiales cuando dan cobertura a criterios y normas de procedimiento “directamente vinculados a los objetivos sustantivos” de esa legislación básica “sin descender a la previsión de trámites de pura gestión”.

En relación a uno de los preceptos impugnados, el art. 10.2, donde se imponen modalidades de comunicación pero sin regularlas, nuestro más alto Tribunal no ve reparo constitucional, pues establece previsiones de orden procedimental sin descender a trámites de pura gestión, que favorecen así la efectividad del régimen sustantivo básico y que principios como la accesibilidad y carga desproporcionada que allí se formulan no sean enunciados normativos carentes de aplicación práctica.

Idénticas consideraciones realiza sobre el artículo 11, también objeto de impugnación y que regula formas adicionales a la modalidad electrónica para la facilitación de la presentación de comunicaciones, lo cual, siendo una cuestión de ordinaria tramitación que escapa a las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas, pretende asegurar la realización de la política establecida en los principios anteriormente formulados y que legítimamente ha desarrollado el Estado al amparo del artículo 149.1.18 CE.

No obstante lo anterior, en relación con los procedimientos de solicitud o queja y reclamación que se refieren a sitios webs y aplicaciones o a los de las entidades que dependen o estén vinculadas las comunidades autónomas, el Tribunal aplica la misma inconstitucionalidad que en la STC 76/2018, al considerar que excede de las competencias básicas estatales y no deja espacio a la comunidad autónoma para el desarrollo de un procedimiento propio; por tanto declara la invasión de competencias autonómicas.

La doctrina constitucional considera que las competencias de ejecución abarcan las decisiones de pura aplicación y las tareas de gestión administrativa destinadas a prepararlas, como la elaboración de instrumentos o mandatos de contenido abstracto sobre organización. Por eso, la aprobación de modelos, formularios, escritos administrativos normalizados o instrucciones administrativas “no puede calificarse de legislación”; es una cuestión “meramente procedimental” perteneciente a la autoorganización de cada administración pública.

Tratándose por tanto de actividades ejecutivas, no se produce una perturbación de las competencias legislativas de las comunidades autónomas derivada de una indebida reformulación de legislación básica “mediante instrumentos normativos de rango inferior a la ley y al Real Decreto”. Lo que está en juego son las competencias autonómicas de ejecución.

En la sentencia comentada, y en relación a la habilitación al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas para aprobar modelos de poder con carácter básico, no se ha justificado que las competencias legislativas que habilita el artículo 149.1.18 CE abarquen, por excepción, tareas de gestión o administración. Por ello, el Tribunal estima la impugnación en ese punto del inciso “de aplicación en todo el territorio nacional” en el art. 15.3 del Real Decreto 1112/2018.

Es también objeto de impugnación la exigencia de una unidad centralizada en cada administración. El Tribunal considera que esta previsión, que impide que se dispersen las funciones de accesibilidad en una variedad de órganos o unidades, adoptada conforme a las características organizativas propias, expresamente salvaguardadas, no incurre en inconstitucionalidad.

Sin embargo, atribuir a la unidad responsable de la accesibilidad la definición del modelo de funcionamiento dentro de su ámbito competencial sí excede la competencia estatal, invadiendo atribuciones autonómicas, pues no responde a la finalidad de garantizar un trato común a los ciudadanos en sus relaciones con la Administración ni a interés general superior a la comunidad autónoma.

Los criterios de accesibilidad, en la disposición adicional segunda, párrafo primero del Real Decreto 1112/2018, se hacen igualmente de aplicación a los órganos competentes del Congreso de los Diputados, del Senado, del Consejo de Estado, del Consejo Económico y Social, del Consejo General del Poder Judicial, del Tribunal Constitucional, del Tribunal de Cuentas, del Defensor del Pueblo, del Banco de España, de las asambleas legislativas de las comunidades autónomas, así como a las instituciones autonómicas que realicen funciones análogas en relación con sus actividades sujetas a Derecho Administrativo y con sujeción a su normativa específica.

En tal sentido hay que recordar que si bien el Estado cuenta con competencia ex artículo 149.1.18 CE para establecer una regulación básica relativa a sujetos que no son administración pública en sentido clásico o formal, en el caso de la actividad materialmente administrativa de los citados órganos constitucionales, legislativos o de control, el Estado está obligado a respetar su autonomía constitucional o estatutariamente reconocida.

Lo primero que determina nuestro más alto Tribunal es la insuficiencia de rango del Real Decreto para establecer una regulación como la enjuiciada, pues la exigencia general de rango legal derivada de la función delimitadora propia de las bases en conexión con el reconocimiento de la autonomía parlamentaria prohíbe que los reglamentos estatales impongan a las cámaras autonómicas regulaciones como la mencionada. Consecuentemente se declara respecto de la Disposición Adicional Segunda la inconstitucionalidad del inciso “de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas”.

### III. CONCLUSIÓN

- El Estado si bien no puede imponer a las comunidades autónomas una regulación de procedimiento administrativo especial,

las bases de una materia sí pueden alcanzar algunos aspectos de los procedimientos especiales cuando dan cobertura a criterios y normas de procedimiento “directamente vinculados a los objetivos sustantivos” de esa legislación básica “sin descender a la previsión de trámites de pura gestión”.

- Si bien el Estado cuenta con competencia *ex* artículo 149.1.18 CE para establecer una regulación básica relativa a sujetos que no son administración pública en sentido clásico o formal, en el caso de la actividad materialmente administrativa de órganos constitucionales, legislativos o de control, el Estado está obligado a respetar la autonomía constitucional o estatutariamente reconocida. En todo caso regulaciones como la impugnada no podrán ser establecidas por real decreto por la exigencia general de rango legal derivada de la función delimitadora propia de las bases en conexión con la autonomía parlamentaria que prohíbe que los reglamentos estatales hagan imposiciones a las Cámaras autonómicas.

#### IV. BIBLIOGRAFÍA

CID VILLAGRASA, B. (dir). (2015). *El Parlamento ante los Tribunales*. Pamplona: Thomson Reuters, Aranzadi. Se recomienda la consulta del Capítulo I, en la Tercera Parte, titulado “La administración parlamentaria”, pp. 661 y ss.