

## SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- 11912** *Pleno. Sentencia 100/2019, de 18 de julio de 2019. Conflicto positivo de competencia 259-2019. Planteado 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. Competencias sobre régimen jurídico de las administraciones públicas y régimen local: 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; ausencia de carácter básico en distintas disposiciones reglamentarias.*

ECLI:ES:TC:2019:100

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por el magistrado don Juan José González Rivas, presidente, la magistrada doña Encarnación Roca Trías, los magistrados don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Antonio Narvárez Rodríguez, don Alfredo Montoya Melgar, don Ricardo Enríquez Sancho y don Cándido Conde-Pumpido Tourón y la magistrada doña María Luisa Balaguer Callejón, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

## SENTENCIA

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. Ha comparecido y formulado alegaciones el abogado del Estado. Ha sido ponente el magistrado don Andrés Ollero Tassara.

**I. Antecedentes**

1. Mediante escrito presentado en el registro general de este Tribunal el día 14 de enero de 2019, el Consejo de Gobierno del País Vasco, representado por don Felipe Juanas Blanco, procurador de los tribunales, bajo la dirección letrada de don Javier Moreno García, letrado de los servicios jurídicos centrales de la indicada comunidad autónoma, promueve conflicto positivo de competencia 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: arts. 8.3, letras a) y b), 10.2, 11, 12, 13, 15.3, 16, apartados primero, segundo y tercero, 17.4, 19, apartados primero, segundo (únicamente la referencia a la «unidad responsable») y tercero y 20.2, letra b) (exclusivamente la referencia a la «unidad responsable»), así como las disposiciones adicional segunda (en lo que afecta a las asambleas autonómicas) y transitoria única.

Tras referirse a los antecedentes, objeto y finalidad del real decreto controvertido, el escrito razona dos tipos de motivos de inconstitucionalidad. Hay, de un lado, una queja de vulneración del art. 1.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común de las administraciones públicas; de otro, denuncias de invasión de las competencias que el Estatuto de Autonomía del País Vasco (EAPV) atribuye a esta comunidad autónoma. El Gobierno vasco afirma a este respecto que el real decreto

controvertido ha ampliado la regulación precedente (reglamento sobre las condiciones básicas para el acceso de las personas con discapacidad a las tecnologías, productos y servicios relacionados con la sociedad de la información y medios de comunicación social, aprobado por Real Decreto 1494/2007, de 12 de noviembre), aprovechando la trasposición al ordenamiento interno de la Directiva (UE) 2016/212, del Parlamento europeo y del Consejo, de 26 de octubre, sobre la accesibilidad de los sitios web y aplicaciones para dispositivos móviles de los organismos del sector público. Supondría un cambio cualitativo en la dimensión competencial de la cuestión.

Tras razonar, con cita de sentencias constitucionales, que el Derecho europeo no es canon de constitucionalidad de las leyes ni predetermina el reparto interno de competencias, el letrado autonómico concreta los indicados motivos de inconstitucionalidad.

a) El art. 13 vulneraría la reserva impropia de ley establecida en el art. 1.2 de la Ley 39/2015. El precepto regula un procedimiento de reclamación para el caso de que no fuera adecuadamente atendida la queja o solicitud de información accesible. Se trataría de un trámite adicional de recurso o reclamación que, al estar previsto en una norma reglamentaria, incumpliría la exigencia de rango legal del art. 1.2 de la Ley 39/2015, en los términos en que ha sido interpretada por las SSTC 55/2018, de 24 de mayo, FJ 6, y 110/2018, de 17 de octubre, FJ 4. Según el Gobierno vasco, el Tribunal Constitucional habría de examinar este motivo, incluso con carácter prevalente respecto de los motivos de orden competencial, por cuanto que ha ya admitido este vicio como motivo de anulación de preceptos estatales (p. ej., STC 139/2016, de 21 de julio, FFJJ 8 y 9).

b) Los arts. 10.2, 11, 12 y 13 invadirían las competencias normativas del País Vasco en materia de procedimiento administrativo y régimen jurídico de las administraciones públicas (art. 10.6 EAPV). El Estado habría desbordado sus competencias (art. 149.1.1 y 18 CE) al agotar la regulación de la materia e impedir el desarrollo autonómico. Tras referirse a la doctrina constitucional relativa a las condiciones básicas para garantizar la igualdad en el ejercicio de los derechos (STC 18/2017, de 2 de febrero, FJ 4) y a las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas [STC 55/2018, de 24 de mayo, FJ 4; también, SSTC 166/2014, de 22 de diciembre, FJ 4; 54/2017, de 11 de mayo, FJ 7 b), 91/2017, de 6 de julio, FJ 5, y 97/2018, de 19 de septiembre, FJ 6], el Gobierno vasco afirma que, como regla general, cuando las comunidades autónomas cuentan con atribuciones de desarrollo y ejecución, serán las competentes para regular los correspondientes procedimientos administrativos especiales en el marco de las normas de procedimiento común (general o singular) que haya establecido el Estado ex art. 149.1.18 CE. El Estado no lo habría tenido en cuenta, invadiendo las competencias sobre procedimiento y régimen jurídico de las administraciones públicas de la comunidad autónoma del País Vasco.

En concreto: El art. 10.2 da opción únicamente a dos modalidades de comunicación de solicitudes y quejas en cuanto a la accesibilidad de la web y las aplicaciones de los entes del sector público: las «comunicaciones sobre requisitos de accesibilidad» y las «solicitudes de información accesible y quejas». El precepto desarrollaría así, de manera muy cerrada, el art. 9.1 de la directiva, conforme al cual los Estados miembros velarán por que exista un procedimiento de aplicación, como la posibilidad de ponerse en contacto con un defensor del pueblo, para garantizar que se traten de forma efectiva las comunicaciones y solicitudes recibidas. El precepto impugnado elimina así otros mecanismos posibles: defensoría específica de administración electrónica, sistema general de quejas, buzones o formularios electrónicos. Iría en ello más allá de unas bases o mínimos de garantía del derecho de accesibilidad a webs y aplicaciones de los entes públicos.

El art. 11, al regular las «comunicaciones sobre requisitos de accesibilidad», impondría la utilización de una dirección de correo específica, impidiendo, por ejemplo, que la administración correspondiente utilice una dirección de correo general para cuestiones de administración electrónica.

Los arts. 12 y 13 regularían las «solicitudes de información y quejas» y el «procedimiento de reclamación» de modo muy similar a la normativa de acreditación de enfermeros (Real Decreto 953/2015, de 23 de octubre) declarada inconstitucional por la STC 76/2018, de 5 de julio.

c) Varios preceptos (arts. 15.3, 17.4 y 19.3; por conexión con el art. 15.3, disposición transitoria única) invadirían las competencias de gestión o ejecución de la Comunidad Autónoma del País Vasco (art. 10.6 EAPV). Tales previsiones no podrían ampararse en las competencias normativas atribuidas al Estado (art. 149.1.1 y 18 CE).

El art. 15 regula el contenido mínimo de las declaraciones de accesibilidad (apartado 2). También habilita al Ministerio de Política Territorial y Función Pública para adoptar instrucciones específicas para la generación y puesta a disposición de las declaraciones de accesibilidad de aplicación en todo el territorio nacional de acuerdo con los requisitos especificados en el modelo europeo (apartado tercero). El Gobierno vasco admite el carácter básico del apartado segundo, pero rechaza el del apartado tercero, pues permitiría al Estado redactar prácticamente el contenido de las declaraciones. Tales instrucciones son cuestiones de pura gestión que exceden de las bases estatales. La Decisión de ejecución (UE) 2018/1523 de la comisión de 11 de octubre de 2018 permitiría a las comunidades autónomas decidir sobre contenidos adicionales u opcionales. Sin embargo, el precepto controvertido, al habilitar instrucciones ministeriales, suprimiría todo espacio autonómico de desarrollo y gestión. Esta impugnación no podría reputarse preventiva, por cuanto que la actividad para la que se habilita al órgano estatal corresponde a las comunidades autónomas. No es defendible que sea absolutamente necesario que el Estado se encargue de la exacta redacción de la declaración para garantizar el derecho de acceso a los ciudadanos y a determinados colectivos. Al contrario, según el contenido, destinatarios y alcance de la web, las políticas de administración electrónica, las lenguas cooficiales o el sistema interno de cada administración, lo coherente es que tal redacción corresponda a las comunidades autónomas en el marco de las bases europeas y estatales. Por conexión, este vicio alcanzaría a la disposición transitoria única.

El art. 17.4 se refiere a las «revisiones de accesibilidad», esto es, a la vigilancia del cumplimiento de los requisitos de accesibilidad a fin de garantizar su cumplimiento a lo largo del tiempo. Habilita a la ministra de política territorial y función pública a aprobar mediante orden un modelo y condiciones específicas para la realización de estas revisiones, que podrán ampliar lo establecido en la metodología europea de seguimiento. Se trataría, nuevamente, de tareas ejecutivas de gestión que pertenecen a la Comunidad Autónoma del País Vasco, por lo que son oponibles las mismas razones ya expuestas en relación con la declaración de accesibilidad.

El art. 19.3 contendría igualmente una habilitación al ministerio competente para que, unilateralmente y sin espacio a favor de las comunidades autónomas, dicte los modelos, condicionantes y procedimientos que considere oportunos a fin de conocer regularmente e informar sobre estas materias. La participación de otros entes locales se configura como una posibilidad («el Ministerio [...] podrá contar con la participación de...»). También en este caso, una decisión de ejecución de la Unión Europea [la núm. 2018/1524, de 11 de octubre, por la que se establecen una metodología de seguimiento y las disposiciones para la presentación de informes por parte los estados miembros de conformidad con la Directiva (UE) 2016/2012] preserva un espacio de desarrollo, para que los informes puedan recoger extremos adicionales a los exigidos por la directiva (art. 8.2). Sin embargo, el precepto impugnado ha reservado esta tarea administrativa al Estado, invadiendo las competencias ejecutivas de las comunidades autónomas. El letrado autonómico cita a este respecto las SSTC 45/2015, de 5 de marzo, FJ 6; 54/2017, de 11 de mayo, FJ 7 b), y 55/2018, de 25 de mayo. Esta última anuló precisamente por el motivo indicado la habilitación a un órgano estatal para imponer un determinado modelo o formulario a todas las administraciones públicas. En suma, el precepto se referiría a una actividad ejecutiva propiamente dicha que corresponde a la

comunidad autónoma del País Vasco. En cualquier caso, el Estado habría agotado la materia, impidiendo el desarrollo autonómico.

d) El Gobierno vasco impugna el art. 16.1, 2 y 3 y, por conexión, los arts. 19.1 y 2, y 20.2, letra b), del Real Decreto 1112/2018. Invadirían la potestad autoorganizativa y la competencia en materia de régimen local de la comunidad autónoma (art. 10.2 y 4 EAPV y disposición adicional primera CE). El letrado autonómico subraya en primer término que la potestad indicada engloba la creación, modificación y supresión de órganos, unidades administrativas y entidades que integran —o dependen de— la administración autonómica (STC 77/2017, de 21 de junio, FJ 4). Se refiere igualmente a la competencia autonómica para regular la salvaguarda de la autonomía organizativa de los entes locales; singularmente en el País Vasco debido a la garantía constitucional de los derechos históricos (disposición adicional primera CE). Afirma, con cita de la doctrina constitucional, que la legislación que incida sobre la organización local ha de ser, en principio, autonómica, dadas las competencias de las comunidades autónomas en materia de régimen local [STC 54/2017, de 11 de mayo, FJ 4 b)]. Por eso, la extensión de las bases en este ámbito debe ser reducida, limitada a un núcleo de elementos comunes o uniformes [SSTC 50/1999, de 6 de abril, FJ 3, y 143/2017, de 14 de diciembre, FJ 2 B)].

El art. 16 obligaría a crear una unidad específica (apartado primero, párrafos primero y tercero), atribuyéndole la definición de su «modelo de funcionamiento» (apartado segundo) y centralizando en ella todas las funciones derivadas de la norma (apartado tercero). Ello impediría que las administraciones públicas autonómicas se organicen internamente como mejor consideren, repartiendo las obligaciones de la forma más conveniente y eficiente a la vista de sus propios recursos. También que las comunidades autónomas, en ejercicio de sus competencias en materia de régimen local, regulen la organización local de otro modo, salvaguardando en todo caso la autonomía que las corporaciones locales tienen constitucionalmente garantizada. El precepto impugnado excluiría, en particular, otras formas de distribución *ad intra*, tales como la asignación de tareas al órgano o entidad que centralice las cuestiones de administración electrónica. El apartado segundo incurriría en estas invasiones competenciales al atribuir a la indicada unidad la definición de su modelo de funcionamiento. Esta inconstitucionalidad se extendería por conexión a otras previsiones que incluyen referencias a la unidad responsable [arts. 19.1 y 2, y 20.2 b)].

e) El art. 8.3, letras a) y b), excedería la competencia básica estatal relativa al régimen estatutario de los funcionarios públicos (art. 149.1.18 CE) con invasión las atribuciones autonómicas en la materia (art. 10.4 EAPV). Al obligar a establecer acciones formativas concretas y a incorporar los programas formativos, el precepto desbordaría los contornos de la competencia estatal en materia de formación continua que ha fijado la doctrina constitucional (SSTC 190/2002, de 17 de octubre, FJ 8, y 228/2003, de 18 de diciembre, FJ 9).

f) La disposición adicional segunda vulneraría la competencia del País Vasco para, mediante ley, crear y organizar su parlamento (art. 15 EAPV). La previsión impugnada establece que «los criterios de accesibilidad recogidos en el presente real decreto» se aplicarán a los órganos competentes de «las Asambleas legislativas de las comunidades autónomas», en relación con «sus actividades sujetas a Derecho administrativo y con sujeción a su normativa específica». Ello implicaría una intromisión del poder ejecutivo en la autonomía parlamentaria. Al regular mediante real decreto la actividad parlamentaria, el precepto vulneraría la competencia del País Vasco para, mediante ley, crear y organizar su propio parlamento (art. 15 EAPV). La autonomía funcional de las asambleas legislativas ampararía que sean los reglamentos de las cámaras y sus desarrollos los que regulen la accesibilidad a sus webs y aplicaciones, sin que un real decreto estatal pueda penetrar en tales aspectos.

2. Mediante providencia de 26 de febrero de 2019, el Pleno acuerda admitir a trámite el conflicto positivo de competencia y dar traslado de la demanda y documentos presentados al Gobierno de la Nación, al objeto de que en el plazo de veinte días pueda

personarse en el proceso y formular alegaciones en los términos determinados por el art. 82.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC). Acuerda asimismo comunicar la incoación del conflicto a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, por si ante la misma se hubiera impugnado o llegara a impugnarse el real decreto a los efectos de lo previsto en el art. 61.2 LOTC. También publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Boletín Oficial del País Vasco». La publicación de la admisión a trámite del conflicto se realizó en el «Boletín Oficial del Estado» núm. 56, de 6 de marzo de 2019.

3. Con fecha de 7 de marzo de 2019, el abogado del Estado comparece en el proceso en la representación que legalmente ostenta y solicita del Tribunal que se le tenga por personado en el conflicto positivo de competencia y resuelva conceder una prórroga de diez días sobre el plazo inicialmente establecido para formular sus alegaciones.

4. La secretaria de justicia del Pleno, mediante diligencia de ordenación de 7 de marzo de 2019, acuerda tener por personado al abogado del Estado en representación del Gobierno y conceder la prórroga solicitada.

5. El escrito de alegaciones del abogado del Estado, interesando la desestimación del conflicto positivo de competencia planteado por el Gobierno vasco, tiene entrada en el Tribunal el 15 de abril de 2019.

El abogado del Estado subraya las razones de la aprobación del real decreto controvertido y de la directiva de la que trae causa: la aproximación de los requisitos de accesibilidad a las webs y aplicaciones de los organismos públicos para poner fin a la fragmentación del mercado interior y garantizar esa accesibilidad a todos los usuarios, singularmente a las personas mayores y discapacitadas. Seguidamente encuadra la controversia competencial, con carácter general, en el art. 149.1.18 CE, especialmente en el título «procedimiento administrativo común» (cita las SSTC 227/1988, de 29 de noviembre, 132/2018, de 13 de diciembre, 139/2013, de 8 de julio, FFJJ 3 y 4, y 79/2017, de 22 de junio, FJ 18). Tras ello se refiere al dictamen del Consejo de Estado de 26 de julio de 2018, conforme al cual el reglamento hallaría cobertura en el art. 149.1.1 y 18 CE. Alega después respecto de las concretas impugnaciones.

a) El art. 13 no vulneraría la reserva impropia de ley establecida en el art. 1.2 de la Ley 39/2015. El precepto se remite expresamente a la Ley 39/2015 sin innovar el sistema legalmente establecido de recursos administrativos. Establece una forma o cauce garantista adicional y potestativo que permite solicitar explicaciones con carácter previo. No se trata de un recurso o trámite especial, que se incrusta sin rango suficiente en el procedimiento general diseñado por la Ley 39/2015.

b) Los arts. 10.2, 11 y 12 no invadirían las competencias normativas del País Vasco en materia de procedimiento administrativo y régimen jurídico de las administraciones públicas (art. 10.6 EAPV). Nada razona el abogado del Estado sobre la alegación del Gobierno vasco que atribuye también al art. 13 esta invasión competencial.

El art. 10.2 establece la obligatoriedad general de ofrecer un mecanismo de comunicación con la amplitud y las facilidades lógicas del acceso, subdividido en «comunicaciones sobre requisitos de accesibilidad» y solicitudes de información accesible y quejas». Se trata de previsiones generales y mínimas que no impiden a las comunidades autónomas regular cualquier otra modalidad de acceso que no perturbe ni dificulte las establecidas en el precepto impugnado.

El art. 11, al ofrecer la posibilidad de una dirección de correo electrónico o formulario que permita la presentación telemática, establece una previsión general, mínima, elemental y lógica. No supone una delimitación específica de detalle. Tampoco se impide el establecimiento de otros mecanismos que faciliten la presentación.

El art. 12 contiene una regulación general de las solicitudes de información accesible y quejas, con remisión expresa a la Ley 39/2015. Se trataría de una regulación de

procedimiento administrativo común ex art. 149.1.18 CE, que impone requisitos esenciales y plazos lógicos para la constatación formal de lo que es un escrito de iniciación. Las comunidades autónomas solo pueden establecer variaciones regulatorias respecto del procedimiento administrativo común para adoptar políticas propias (se cita la STC 132/2018), políticas propias que no caben a la vista de la finalidad y preocupación de la directiva y que tampoco ha justificado el letrado autonómico.

c) Los arts. 15.3, 17.4 y 19.3, así como la disposición transitoria única, no invadirían las competencias de la comunidad autónoma del País Vasco.

El art. 15.3 recoge una mera habilitación, sin que pueda presumirse *a priori* una pretendida incidencia en el ámbito de las competencias propias de las comunidades autónomas. La misma competencia estatal que da cobertura al real decreto permitiría autorizar al Ministerio de Política Territorial y Función Pública la adopción de instrucciones específicas para la generación y puesta a disposición de las declaraciones de accesibilidad de aplicación en todo el territorio nacional.

Lo mismo cabría afirmar de los arts. 17.4 y 19.3. No estaríamos ante un campo de desarrollo legislativo ulterior. La potestad de concretar la elaboración de modelos de acceso incide en la posición jurídica de terceros (cita las SSTC 55/2018, FFJJ 4 y 8; 54/2017, FJ 7, y 166/2014, FJ 5). Asegura la necesaria uniformidad de los trámites y cauces de información a los interesados. Se trata de mecanismos formales directamente vinculados a los objetivos sustantivos de la legislación que se trata de aplicar, fundamentalmente en cuanto a la preocupación por el acceso de los colectivos de discapacitados y personas mayores. Estamos ante una realidad que impone una regulación procedimental única, lo supone que la competencia normativa sea la establecida en el art. 149.1.18 CE.

La disposición transitoria única sería una norma consecuente con la regulación sustantiva del real decreto. Afirmada la competencia estatal para definir los modelos de declaración de accesibilidad a que se refiere el art. 15, la previsión examinada se limitaría a llenar un vacío normativo. En tanto no existan modelos aprobados por orden ministerial, habrá de aplicarse el modelo europeo; modelo que, por lo demás, la autoridad estatal debe tomar en consideración al adoptar el nacional, de acuerdo con el art. 15.3 del real decreto.

d) Los arts. 16.1, 2 y 3; 19.1 y 2, y 20.2, letra b), no invadirían la potestad autoorganizativa ni la competencia en materia de régimen local de la comunidad autónoma del País Vasco (art. 10.2 y 4 EAPV y disposición adicional primera CE).

La existencia de una unidad que controle las funciones de accesibilidad de acuerdo con la directiva debe considerarse un aspecto incluido dentro de los límites del art. 149.1.18 CE. La exigencia de una única entidad o unidad centralizada en cada administración se acomoda fácilmente a las aspiraciones de seguridad, simplicidad, facilitación del acceso y responsabilidad que la directiva toma como líneas maestras de su regulación. La Administración General del Estado no es le encargada de crear y configurar estas unidades, sino la administración autonómica o local correspondiente. De modo que el art. 16 se limita a establecer la obligación general de configurar estas unidades.

La misma conexión que resalta la demanda entre este precepto y los arts. 19 y 20.2 b) permite descartar que las referencias a la «unidad responsable» desborden el ámbito de lo básico. Definen funciones básicas o mínimas y establecen la previsión organizativa de trascendencia unificadora relativa a la red de contactos de accesibilidad.

e) El art. 8.3, letras a) y b), no desbordaría la competencia básica estatal relativa al régimen estatutario de los funcionarios públicos (art. 149.1.18 CE) ni, por tanto, invadiría las atribuciones autonómicas en la materia (art. 10.4 EAPV). De acuerdo con la doctrina constitucional (STC 228/2003, de 18 de diciembre), la competencia estatal en este ámbito no se agota en destinar fondos públicos a la formación continua de los funcionarios. Las competencias del Estado en relación con los funcionarios públicos y empleados laborales le apoderan para configurar los planes de formación.

f) La disposición adicional segunda no vulneraría la competencia del País Vasco para, mediante ley, crear y organizar su parlamento (art. 15 EAPV). No cabría oponer la autonomía parlamentaria a la aplicación del real decreto por parte del órgano de gobierno o funcionamiento administrativo de la cámara autonómica. Tal órgano no es legislativo y, al igual que los demás órganos administrativos, debe adecuarse a la normativa general y básica que, dentro de su ámbito legítimo, sea de aplicación; en función, además, de la trasposición de la directiva al ordenamiento interno. Esta norma pretende ser omnicomprensiva respecto de todos los órganos que en el plano estatal interno ejerzan una función administrativa de gestión de asuntos públicos, como es la actividad de información externa, publicaciones, divulgación, páginas web, etc. Desde la perspectiva europea, las asambleas autonómicas no son más que otro órgano del Estado, al margen de sus funciones constitucionales y estatutarias, sobre las que no incide la competencia estatal de regulación.

6. Por providencia de 16 de julio de 2019 se señaló para deliberación y votación de la presente sentencia el día 18 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. El presente proceso constitucional tiene por objeto resolver el conflicto positivo de competencia 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 art. 1.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, y, por otro, las competencias normativas y ejecutivas que el Estatuto de Autonomía del País Vasco (EAPV) atribuye a esta comunidad autónoma en materia de organización propia, régimen jurídico de las administraciones públicas y régimen local (arts. 10.2, 4 y 6, y 15). El abogado del Estado se opone al conflicto, solicitando su íntegra desestimación bajo la consideración de que todos los preceptos hallan cobertura en el art. 149.1.18 CE.

2. Antes de proceder al examen de las cuestiones de fondo, procede delimitar adecuadamente el objeto del presente proceso constitucional.

a) La demanda de interposición del conflicto impugna específicamente el art. 8.3, letras a) y b), relativo a los programas de formación del personal de los organismos del sector público en asuntos de accesibilidad a los sitios webs, a sus contenidos y a las aplicaciones para dispositivos móviles. Sin embargo, este precepto no aparece en el requerimiento previo de incompetencia realizado por el Consejo de Gobierno del País Vasco.

El art. 63.3 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) exige que el requerimiento de incompetencia especifique con claridad «los preceptos de la disposición o los puntos concretos de la resolución o acto viciados de incompetencia, así como las disposiciones legales o constitucionales de las que el vicio resulte». La finalidad de la exigencia es que el gobierno al que se imputa la extralimitación competencial pueda conocer la invasión denunciada y, en su caso, corregirla. Por eso el art. 63.3 LOTC obliga a entender que el conflicto competencial no se ha planteado respecto de los preceptos no mencionados en el requerimiento previo [por todas, STC 45/2015, de 5 de marzo, FJ 2 a)]. La circunstancia de que el abogado del Estado no haya advertido este defecto no impide a este Tribunal apreciarlo de oficio [STC 45/2015, FJ 2 a)], del mismo modo que nada impide apreciar en sentencia un óbice de improcedibilidad que pasó inadvertido en la fase inicial del procedimiento (STC 195/2001, de 4 de octubre, FJ 4).

En consecuencia, procede inadmitir el conflicto positivo de competencia respecto del art. 8.3, letras a) y b), del Real Decreto 1112/2018.

b) El art. 13 del real decreto controvertido regula un «procedimiento de reclamación» para el caso de que no fuera adecuadamente atendida una queja o solicitud de información accesible. El Gobierno vasco dirige a este precepto varios reproches, entre ellos, la vulneración de la exigencia de rango legal que ha impuesto el art. 1.2 de la Ley 39/2015, en los términos en que ha sido interpretada por las SSTC 55/2018, de 24 de mayo, FJ 6, y 110/2018, de 17 de octubre, FJ 4. Según el letrado autonómico, la doctrina constitucional (STC 139/2016, de 21 de julio, FFJJ 8 y 9) obliga a examinar este motivo incluso con preferencia respecto de los motivos de orden competencial.

De acuerdo con el art. 63.1 LOTC, «el órgano ejecutivo superior de una Comunidad Autónoma» podrá promover el conflicto de competencia cuando estime «que una disposición, resolución o acto emanado de la autoridad de otra Comunidad o del Estado no respeta el orden de competencias establecido en la Constitución, en los Estatutos de Autonomía o en las Leyes correspondientes y siempre que afecte a su propio ámbito». La doctrina constitucional es flexible a la hora de interpretar este precepto; admite que hay pretensión de incompetencia, no solo cuando el promotor del conflicto reclama para sí la competencia ejercida por otro, sino también cuando denuncia que el ejercicio de una competencia lesiona, perturba o desconoce el ámbito propio de atribuciones (STC 44/2007, de 1 de marzo, FJ 3). Ahora bien, el objeto de este proceso constitucional ha de ser en todo caso una pretensión o vicio competencial (STC 195/2001, FJ 3).

En el presente caso, el Gobierno vasco admite expresamente que el indicado motivo de impugnación no reviste carácter competencial. Lejos de actuar en defensa de un ámbito competencial propio, viene a promover la defensa de la legislación estatal frente a la previsión reglamentaria igualmente estatal que podría vulnerarla.

No es verdad que la doctrina constitucional permita extender el objeto de los conflictos competenciales a motivos de orden no competencial. La sentencia citada por el letrado autonómico (STC 139/2016, de 21 de julio, FFJJ 8 y 9) se refiere a otro tipo de procesos constitucionales: los recursos de inconstitucionalidad interpuestos por órganos autonómicos, que, naturalmente, no tienen limitado su objeto a las pretensiones competenciales [arts. 161.1 a) CE y 2.1 a), 28 y 29 LOTC].

Tampoco cabe oponer la doctrina constitucional que admite que el Gobierno de la Nación pueda hacer valer vicios no competenciales en escritos formalmente calificados como de promoción de conflictos de competencias (SSTC 32/2015, de 25 de febrero, FJ 2, y 137/2015, de 11 de junio, FJ 2). El fundamento de ello es que tal Gobierno tiene atribuida legitimación para hacer valer vicios no competenciales mediante la vía del título V LOTC: «si la impugnación por el Gobierno de disposiciones o resoluciones de las comunidades autónomas se fundamenta sólo en vulneraciones de carácter competencial se estará, materialmente, ante un conflicto de competencias, incluso aunque se hubiera acudido a la vía del título V LOTC y ello en razón de la sustancial identidad procedimental entre este cauce y el de aquellos conflictos, hasta el punto de que la impugnación prevista en el repetido título V debe formularse y sustanciarse, 'sea cual fuere el motivo en que se base', por el procedimiento previsto en los arts. 62 a 67 LOTC para los conflictos competenciales; todo ello conforme al art. 77 de la misma Ley Orgánica. Por ello, el cauce ahora emprendido es también idóneo cuando el Gobierno, como aquí ocurre, reprocha a las disposiciones impugnadas tanto inconstitucionalidades que no son competenciales, como otras que sí lo son, so pena, si así no se admitiera, de imponer, contra todo principio de economía y aun de lógica procesales, que un mismo precepto hubiera de ser impugnado, en atención a la diversidad de vicios que en él se viera, por medio de demandas distintas que, sin embargo, habrían de tramitarse a través de procedimientos idénticos» [STC 137/2015, FJ 2 a)].

Adicionalmente, la pretensión examinada carece, no ya de contenido competencial, sino de contenido propiamente constitucional. El texto jurídico que el precepto reglamentario impugnado habría vulnerado sería la Ley 39/2015, no la Constitución. Se está ante un motivo de impugnación que podrá resolverse, en su caso, en la jurisdicción contencioso-administrativa, pero no ante el Tribunal Constitucional. Nuevamente, la

circunstancia de que la Abogacía del Estado no haya opuesto este óbice procesal no es razón para dejar de apreciarlo de oficio.

En consecuencia, quedará al margen del presente proceso el motivo de impugnación de carácter no competencial dirigido al art. 13 del Real Decreto 1112/2018.

3. El Real Decreto 1112/2018 objeto del presente conflicto de competencia ha traspuesto al Derecho español la Directiva (UE) 2016/212, 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. Para encuadrar la controversia competencial y resolver las impugnaciones, es preciso hacer referencia breve a los fundamentos, fines y normas tanto de la directiva como del real decreto.

a) La directiva pretende aproximar las regulaciones de los Estados miembros relativas a los requisitos de accesibilidad de los sitios web y las aplicaciones para dispositivos móviles de los organismos del sector público (art. 1). Al fijar unos requisitos comunes, persigue el doble objetivo de que tales sitios y aplicaciones sean más accesibles a los usuarios, singularmente a las personas con discapacidad, así como poner fin a la fragmentación del mercado interior de productos y servicios relacionados con la accesibilidad. En cuanto a lo primero, afirma que las personas con discapacidad podrán acceder eficazmente y en condiciones de igualdad a los servicios del sector público mediante sitios web y aplicaciones móviles y, en general, todos los ciudadanos podrán beneficiarse de un acceso más amplio, obteniendo prestaciones e informaciones que facilitan su vida diaria y el disfrute de sus derechos en toda la Unión (considerandos 11 a 23). En cuanto al segundo objetivo, la eliminación de barreras para operar en el sector del diseño y desarrollo de los sitios web y aplicaciones para dispositivos móviles podría favorecer la innovación y la interoperabilidad, reducir la incertidumbre de los operadores y rebajar los costes para los agentes que contratan estos servicios. El consiguiente crecimiento del mercado atraería inversiones a la Unión y permitiría a las empresas contribuir al crecimiento económico y a la creación de empleo (considerandos 3 a 10).

La directiva contiene algunas previsiones de naturaleza sustantiva o material. Establece, en particular, el principio de accesibilidad, que incluye los de perceptibilidad, operabilidad, comprensibilidad y robustez (art. 4 y considerando 37); el principio de carga desproporcionada, conforme al que son admisibles las restricciones de acceso que eviten costes que resultan excesivos después de ponderar los perjuicios y beneficios para el organismo público y las personas con discapacidad, teniendo en cuenta el tamaño, los recursos y la naturaleza del primero (art. 5). Todo ello con la presunción de que el contenido de los sitios web y las aplicaciones para dispositivos móviles es conforme al principio de accesibilidad si cumple determinadas normas armonizadas o especificaciones técnicas de la Unión Europea (art. 6).

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. Establece, en primer lugar, la obligación de los organismos del sector público de proporcionar y actualizar periódicamente en un formato adecuado una «declaración de accesibilidad» detallada, exhaustiva y clara, que incluya una serie especificada de contenidos (art. 7.1, párrafos primero y tercero). La declaración ha de ajustarse al modelo europeo que apruebe la Comisión mediante un acto de ejecución (art. 7.1 —párrafos segundo y tercero— y 2) y ha de estar disponible en el sitio web correspondiente o, al menos, por lo que respecta a los dispositivos móviles, ha de facilitarse al descargar la aplicación (art. 7.1, párrafos segundo y tercero). En segundo lugar, hay la obligación de comprobar periódicamente que los sitios web y las aplicaciones para dispositivos móviles de los organismos del sector público se ajustan al principio de accesibilidad de acuerdo con la metodología de seguimiento transparente, transferible, comparable, reproducible y fácil de usar, que establezca la Comisión mediante actos de ejecución (art. 8.1 y 2). Tal metodología podrá incluir un análisis pericial y abordará una serie de extremos, que se especifican [art. 8.3, letras a) a f)]. En

tercer lugar, hay la obligación de establecer un procedimiento adecuado y eficaz destinado a garantizar el cumplimiento de los principios de accesibilidad y carga desproporcionada, así como las condiciones de la declaración de accesibilidad (art. 9.1, primera frase). En particular, ha de existir un mecanismo de comunicación (y un *link* o enlace al mismo) que permita a cualquier persona informar al organismo del sector público sobre cualquier incumplimiento del principio de accesibilidad, así como solicitar información excluida [arts. 7.1, párrafo tercero, letra b), y 9.1, segunda frase]. La respuesta a estas comunicaciones y solicitudes debe ofrecerse de manera adecuada y dentro de plazos razonables (art. 7.1, párrafo cuarto). Si la respuesta fuera insatisfactoria, podrá recurrirse mediante un *link* o enlace a un procedimiento de aplicación [art. 7.1, párrafo tercero, letra c), y 9.1, segunda frase]. Por último, los Estados miembros están obligados a indicar a la Comisión cuál es el organismo responsable de la presente directiva (arts. 8.7 y 9.2) y a presentar un informe sobre el resultado del seguimiento y el uso de los procedimientos de aplicación que utilice las precitadas normas y especificaciones técnicas de la Unión Europea (art. 8.4).

b) La Ley 34/2002, de 11 de julio, de servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico obliga a las administraciones públicas a adoptar las medidas necesarias para que la información disponible en sus respectivas páginas de internet pueda ser accesible a personas mayores y con discapacidad, de acuerdo con los criterios de accesibilidad al contenido generalmente reconocidos (disposición adicional quinta). La Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, habilitó después al Gobierno para establecer condiciones básicas de accesibilidad garantizadoras de unos mismos niveles de igualdad de oportunidades a todos los ciudadanos con discapacidad (art. 10). Esta autorización se halla ahora en el texto refundido de la Ley general de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social (art. 23), aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, que se refiere al acceso y utilización de las tecnologías, productos y servicios relacionados con la sociedad de la información (art. 24), en general, y dentro de las relaciones con las administraciones públicas (art. 28), en particular. Ulteriormente, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, ha previsto que la información sujeta a obligaciones de transparencia esté publicada en las correspondientes sedes electrónicas o páginas webs de manera clara, estructurada y entendible para los interesados, así como la adopción de los mecanismos que faciliten la accesibilidad (art. 5.4). Precisa que toda la información estará a disposición de las personas con discapacidad en una modalidad suministrada por medios o en formatos adecuados de manera que resulten accesibles y comprensibles, conforme al principio de accesibilidad universal y diseño para todos (art. 5.5). Habilita al Gobierno para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para la ejecución y desarrollo de lo establecido en esta ley (disposición final séptima). En fin, la Ley 40/2015 recoge igualmente el principio de accesibilidad de la sede electrónica de las administraciones públicas (art. 38.3 y 5), así como la habilitación para su desarrollo por parte del Consejo de Ministros (disposición final decimoquinta).

El Gobierno ha aprobado el Real Decreto 1112/2018 objeto del presente procedimiento al amparo de las indicadas habilitaciones normativas, en el marco de los mandatos de accesibilidad del Real Decreto Legislativo 1/2013 y las Leyes 34/2002, 19/2013 y 40/2015, en cumplimiento de la Directiva (UE) 2016/2012. La regulación reglamentaria precedente ha quedado expresamente derogada (arts. 5 a 7 del Reglamento sobre las condiciones básicas para el acceso de las personas con discapacidad a las tecnologías, productos y servicios relacionados con la sociedad de la información y medios de comunicación social, aprobado por Real Decreto 1494/2007, de 12 de noviembre).

El Real Decreto 1112/2018 reitera los objetivos (exposición de motivos y art. 1) y las previsiones de orden sustantivo de la directiva: el principio de accesibilidad y los subprincipios que lo componen (art. 5), el principio de carga desproporcionada (art. 7) y la presunción de que el contenido de los sitios web y las aplicaciones móviles es

conforme al principio de accesibilidad si cumple determinadas normas armonizadas o especificaciones técnicas de la Unión Europea (art. 6). A su vez, recoge y desarrolla las previsiones de la directiva de contenido formal, organizativo o procedimental. En particular, amplía la regulación de la declaración de accesibilidad (art. 15 y disposición transitoria única), las revisiones de la accesibilidad (art. 17) y los procedimientos de comunicación, queja y reclamación (arts. 10 a 14). Regula la creación y funciones de una «unidad responsable de accesibilidad» (art. 16). También la realización de los informes que el Ministerio de Política Territorial y Función Pública debe preparar y presentar a la Comisión (art. 18) y los que cada unidad responsable de accesibilidad debe tener disponibles (art. 19). En fin, crea la red de contactos de accesibilidad digital de las administraciones públicas con funciones de asistencia al citado Ministerio (art. 20).

4. Cabe apreciar que el Real Decreto 1112/2018, objeto del presente conflicto, regula cuestiones de organización y procedimiento de las administraciones públicas. En consecuencia, y de acuerdo en este punto con todas las partes, la controversia ha de encuadrarse en los títulos competenciales que sobre estas materias 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: arts. 10 —apartados segundo, cuarto y sexto— y 15). En cuanto al alcance de las competencias estatales para regular las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas (art. 149.1.18 CE) y el procedimiento administrativo común (art. 149.1.18 CE), damos aquí por reproducidas las SSTC 132/2018, de 13 de diciembre, FJ 4 (relativa a la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público), y 55/2018, de 24 de mayo, FJ 4 (sobre la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común de las administraciones públicas).

El real decreto, en consonancia con la directiva que traspone, persigue garantizar la accesibilidad de los sitios web y las aplicaciones para dispositivos móviles, en general, y a las personas mayores y con discapacidad, en particular. Posiblemente por ello la disposición final segunda invoca también el art. 149.1.1 CE: condiciones básicas para garantizar la igualdad en el ejercicio de los derechos. Sin embargo, el título específico que ostenta el Estado en las materias reguladas (régimen jurídico de la administración y procedimiento administrativo) hace pasar a un segundo plano la cláusula general del art. 149.1.1 CE. Dada la función uniformadora que cumplen la legislación de procedimiento común y las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas, la competencia del art. 149.1.1 CE queda absorbida por las que le corresponden al Estado en virtud del art. 149.1.18 CE.

Por lo mismo, la circunstancia de que el otro objetivo fundamental del real decreto controvertido, en coherencia con la directiva traspuesta, sea de orden económico, no implica por sí la entrada en juego del art. 149.1.13 CE: bases y coordinación general de la actividad económica. Si la cuestión regulada se refiere a la organización y al procedimiento administrativos, como es el caso, la controversia competencial habrá de encuadrarse en el art. 149.1.18 CE, aunque responda a un fin económico, como es la supresión de barreras en el mercado de productos y servicios digitales (por todas, SSTC 41/2016, de 3 de marzo, FFJJ 3 y 4, y 132/2018, de 13 de diciembre, FJ 3).

5. Se impugnan los arts. 10.2, 11, 12 y 13 del Real Decreto 1112/2018.

a) El Gobierno vasco impugna buena parte del capítulo II (arts. 10 a 14) del real decreto, que traspone y desarrolla la exigencia europea de un procedimiento adecuado y eficaz destinado a garantizar el cumplimiento de los requisitos de accesibilidad y las condiciones de las declaraciones de accesibilidad; en particular, un mecanismo de comunicación (con *link* o enlace desde el sitio web) que permita a cualquier persona informar al organismo del sector público correspondiente sobre cualquier incumplimiento del principio de accesibilidad, solicitar información excluida, así como obtener una

respuesta adecuada dentro de un plazo razonable y contar con un procedimiento al que acudir si la respuesta a la comunicación o solicitud es insatisfactoria [art. 7.1, párrafos tercero, letras b y c), y cuarto; y art. 9.1 de la Directiva (UE) 2016/2012].

Los arts. 10.2, 11, 12 y 13 del Real Decreto 1112/2018 desbordarían las competencias normativas estatales con invasión de las autonómicas en materia de procedimiento administrativo y régimen jurídico de las administraciones públicas (art. 10.6 EAPV). El letrado autonómico razona que, como regla general, cuando las comunidades autónomas cuentan con atribuciones de desarrollo y ejecución, ellas serán competentes para regular los correspondientes procedimientos administrativos especiales en el marco de las normas de procedimiento común (general o singular), que haya establecido el Estado ex art. 149.1.18 CE. Los preceptos impugnados no lo habrían tenido en cuenta, invadiendo las competencias sobre procedimiento y régimen jurídico de las administraciones públicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Los arts. 12 y 13, en particular, regularían las «solicitudes de información y quejas» y el «procedimiento de reclamación» de modo muy similar a la normativa de acreditación de enfermeros (Real Decreto 953/2015, de 23 de octubre), declarada inconstitucional por la STC 76/2018, de 5 de julio.

El abogado del Estado descarta que los arts. 10.2, 11 y 12 invadan las competencias normativas del País Vasco. Se trataría de previsiones mínimas, generales y lógicas con cobertura en el art. 149.1.18 CE. Las comunidades autónomas solo podrían establecer variaciones regulatorias, respecto del procedimiento administrativo común, para adoptar políticas propias. El abogado del Estado nada alega específicamente respecto del reproche competencial atribuido al art. 13.

b) El controvertido art. 10.2 distingue dos modalidades de comunicación en función de su naturaleza y efectos:

«a) Comunicaciones sobre requisitos de accesibilidad. Permite a cualquier persona física y jurídica informar sobre cualquier posible incumplimiento por parte del sitio web o de la aplicación para dispositivos móviles de los requisitos de accesibilidad establecidos. También permite transmitir otras dificultades de acceso al contenido o formular cualquier otra consulta o sugerencia de mejora relativa a la accesibilidad del sitio web o aplicación para dispositivos móviles.

b) Solicitudes de información accesible y quejas. Permite a cualquier persona física o jurídica formular quejas relativas al cumplimiento de los requisitos de este real decreto y solicitar la información relativa a contenidos que están excluidos del ámbito de aplicación de este real decreto según lo establecido por el artículo 3, apartado cuarto, o exentos del cumplimiento de los requisitos de accesibilidad por imponer una carga desproporcionada».

De acuerdo con la doctrina constitucional [por todas, SSTC 54/2017, de 11 de mayo, FJ 7, y 55/2018, FJ 4 b)], las previsiones del art. 10.2 no pueden considerarse normas de «procedimiento administrativo común» (art. 149.1.18 CE), pues no regulan con carácter general y abstracto toda suerte de procedimientos («procedimiento común general») ni enteras clases de ellos en relación con alguna modalidad de actividad administrativa («procedimiento común singular»). Las normas relativas a la presentación y tramitación de estas concretas comunicaciones y solicitudes o quejas son de «procedimiento administrativo especial» y, por tanto, previsiones cuya cobertura depende de si, y hasta qué punto, el Estado cuenta con competencias en la materia a la que se refieren [por todas, SSTC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 32, y 55/2018, FJ 4 b)].

Para regular la accesibilidad de los sitios webs y aplicaciones para dispositivos móviles de las entidades de naturaleza pública o financiadas con fondos públicos, el Estado cuenta con una competencia limitada a las bases [SSTC 55/2018, FJ 11, letras a) y b), y 132/2018, FJ 6, letras a) y b)], en relación con la administración electrónica]. Ello implica, en principio, que en este ámbito el Estado no puede imponer a las comunidades autónomas una regulación de procedimiento administrativo especial: las comunidades autónomas, cuando cuentan con atribuciones de desarrollo legislativo y ejecución, como

es el caso, «serán competentes también, como regla general, para regular los correspondientes procedimientos administrativos especiales en el marco de las normas de procedimiento común (general o singular) que haya establecido el Estado ex artículo 149.1.18 CE» [SSTC 45/2015, FJ 6 b), y 55/2018, FJ 4 b)].

Ahora bien, las bases de una materia pueden alcanzar algunos aspectos de los procedimientos especiales. 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; las normas ordinarias de tramitación no pueden considerarse básicas» [SSTC 54/2017, FJ 7 b), y 55/2018, FJ 4 b), refiriéndose a la legislación básica, en general; SSTC 45/2015, FJ 6 c), 53/2017, de 17 de mayo, FFJJ 3 y 5 b), y 143/2017, FJ 23, refiriéndose a las «bases medioambientales», en particular].

Al imponer, sin regularlas, las modalidades de comunicación, el art. 10.2 establece previsiones de orden procedimental que, sin descender a trámites de pura gestión, favorecen claramente la efectividad del régimen sustantivo básico establecido. Los principios de accesibilidad (art. 5) y carga desproporcionada (art. 7) serían con toda probabilidad enunciados normativos carentes de aplicación práctica si el Real Decreto 1112/2018 no hubiera previsto los instrumentos formales ahora controvertidos (mecanismos de comunicación: art. 10.2) y otros que el Gobierno vasco acepta o no discute (declaraciones, revisiones e informes de accesibilidad: arts. 15.1 y 2; 17.1, 2, 3 y 5, y 19.1 y 2).

A este respecto, resulta muy significativo que la Directiva (UE) 2016/2012, a fin de favorecer el mercado digital europeo y facilitar una mayor accesibilidad a los sitios web y aplicaciones de los organismos del sector público, haya establecido pocas previsiones sustantivas y de escasa densidad normativa (principios). Las normas de alcance formal son más y mucho más densas. El Derecho de la Unión no predetermina el reparto de competencias dentro de nuestro ordenamiento interno (por todas, STC 54/2018, de 24 de mayo, FJ 6), pero sirve aquí para ilustrar la estrecha conexión entre la previsión impugnada, por un lado, y los propósitos y criterios materiales del Real Decreto 1112/2018, por otro. En este ámbito, como en otros (p. ej., medio ambiente, contratación pública), la aplicación real de la legislación sustantiva y la consecución de sus fines (p. ej., protección ambiental, libre competencia), pasa por el cumplimiento de algunas normas de organización y procedimiento (p. ej., procedimientos de evaluación de impacto ambiental o selección de contratistas). En suma, algunas normas de organización o procedimiento, aunque tengan carácter formal, no pueden reputarse adjetivas, secundarias o menos importantes que los principios de orden sustantivo cuya aplicación y desarrollo en el caso concreto canalizan.

En fin, el art. 10.2 no impide por sí el desarrollo autonómico del régimen jurídico de las dos modalidades de comunicación enunciadas. Cosa distinta es si lo hacen otras previsiones del real decreto controvertido, cuestión que examinaremos seguidamente.

Consecuentemente, procede desestimar la impugnación del art. 10.2 del Real Decreto 1112/2018.

c) El art. 11 regula la primera de las modalidades de comunicación previamente enunciadas: las «comunicaciones sobre requisitos de accesibilidad». Traspone específicamente el art. 7.1 de la Directiva (UE) 2016/2012, que se refiere a «un mecanismo de comunicación, y un enlace al mismo, que permita a cualquier persona informar al organismo del sector público sobre cualquier posible incumplimiento por parte de su sitio web o de su aplicación para dispositivos móviles de los requisitos de accesibilidad» [tercer párrafo, letra b)].

El precepto impugnado facilita la presentación de las comunicaciones añadiendo formas adicionales a la modalidad electrónica prevista en la directiva. Además de la presentación «mediante medios electrónicos habilitando una dirección de correo electrónico específica o un formulario que permita la presentación telemática», «se habilitará al menos uno de los siguientes canales complementarios al electrónico: Un teléfono o una oficina física de atención».

La forma de presentación de escritos en procedimientos administrativos especiales es, en principio, una cuestión de ordinaria tramitación cuya regulación escapa a las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas (art. 149.1.18 CE). No obstante, el régimen establecido en el presente caso pretende involucrar a los ciudadanos en la defensa de las garantías de accesibilidad, esto es, persigue específicamente que cualquiera pueda contribuir a la realización práctica de esta política pública a través de mecanismos flexibles, como denuncias, comunicaciones o acciones públicas administrativas (en relación con el medio ambiente: STC 138/2013, de 6 de junio, FFJJ 4 y 8; en materia de vivienda: STC 97/2018, de 19 de septiembre, FJ 6). En consecuencia, el art. 11 está directamente destinado a garantizar la eficacia de los principios de accesibilidad (art. 5) y carga desproporcionada (art. 7) y, con ello, a asegurar la realización misma de una política que ha desarrollado legítimamente el Estado al amparo del art. 149.1.18 CE.

Consecuentemente, procede desestimar la impugnación del art. 11 del Real Decreto 1112/2018.

d) El art. 12 regula en seis apartados el procedimiento de solicitud de información accesible o queja enunciado en el art. 10.2.

«1. Las solicitudes de información accesible y quejas serán presentadas y registradas conforme a los requisitos establecidos en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas.

2. En el caso de las solicitudes de información accesible, la persona interesada deberá concretar, con toda claridad, los hechos, razones y petición que permitan constatar que se trata de una solicitud razonable y legítima.

3. Recibidas las solicitudes de información accesible y quejas, la entidad obligada deberá responder a la persona interesada en el plazo de veinte días hábiles.

4. El transcurso de dicho plazo se podrá suspender en el caso de que deba requerirse a la persona interesada para que, en un plazo de diez días hábiles, formule las aclaraciones necesarias para la correcta tramitación de la solicitud de información accesible o queja. Transcurrido dicho plazo sin que la persona interesada haya realizado las aclaraciones oportunas, se continuará con su tramitación.

5. La respuesta deberá incluir la siguiente información:

a) La Unidad que emite la respuesta.  
b) La decisión que se ha adoptado.  
c) En su caso, la información accesible solicitada.  
d) En su caso, el plazo estimativo y la Unidad responsable de llevar a cabo las medidas para corregir un posible incumplimiento, si las mismas no se pueden adoptar de inmediato.

e) La Unidad ante la cual se puede reclamar y el procedimiento por el cual se puede hacer la reclamación.

6. Transcurrido el plazo máximo para resolver sin que se haya notificado la respuesta se entenderá que la solicitud de información accesible no ha sido aceptada o que la queja no ha sido considerada».

El art. 13 disciplina con similar extensión un procedimiento de reclamación contra la respuesta a la anterior solicitud de información accesible o queja:

«1. Si una vez realizada una solicitud de información accesible o queja, ésta hubiera sido desestimada, no se estuviera de acuerdo con la decisión adoptada, o la respuesta no cumpliera los requisitos contemplados en el artículo 12.5, la persona interesada podrá iniciar una reclamación para conocer y oponerse a los motivos de la desestimación, instar la adopción de las medidas oportunas en el caso de no estar de acuerdo con la decisión adoptada, o exponer las razones por las que se considera que la respuesta no cumple con los requisitos exigidos.

Igualmente se podrá iniciar una reclamación en el caso de que haya transcurrido el plazo de veinte días hábiles sin haber obtenido respuesta.

2. Dicha reclamación deberá ser presentada y registrada conforme a los requisitos establecidos en la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

La reclamación deberá dirigirse a la Unidad responsable de accesibilidad de ese ámbito competencial, o si la respuesta se hubiera realizado desde la propia Unidad responsable de accesibilidad, al superior jerárquico de esta.

3. Las entidades obligadas deberán incluir en la declaración de accesibilidad la Unidad a la cual elevar las reclamaciones junto con el enlace al sistema de registro en el que se deberá realizar dicha reclamación.

4. Recibida la reclamación, la Unidad responsable de atenderla deberá responder a la persona interesada en el plazo máximo de dos meses.

5. El transcurso de dicho plazo se podrá suspender en el caso de que deba requerirse a la persona interesada para que, en un plazo de diez días hábiles, formule las aclaraciones necesarias para la correcta tramitación de la reclamación. Transcurrido dicho plazo sin que la persona interesada haya realizado las aclaraciones oportunas, se continuará con la tramitación de la reclamación.

6. Transcurrido el plazo máximo para resolver la reclamación sin que se haya notificado la resolución de la misma, se entenderá que la reclamación ha sido desestimada».

Los apartados segundo y quinto del art. 12, al regular el contenido de las solicitudes y de las correspondientes respuestas, establecen normas procedimentales que, dada su vinculación al régimen sustancial de accesibilidad, pueden reputarse legislación básica ex art. 149.1.18 CE. Lo mismo cabe afirmar respecto del art. 13.1 (salvo el inciso «de veinte días hábiles» de su párrafo segundo, que abordaremos después). Este precepto añade a los mecanismos de comunicación del art. 10.2 otro de reclamación, igualmente previsto en la directiva [arts. 7.1, párrafo tercero, letra c)], destinado también a garantizar la efectividad de los principios de accesibilidad (art. 5) y carga desproporcionada (art. 5).

Ahora bien, las previsiones restantes de los arts. 12 y 13 regulan acabadamente, con fijación de plazos y efectos de su rebasamiento, la iniciación, desarrollo y finalización de los procedimientos administrativos de solicitud de información excluida o queja, por un lado, y de reclamación, por otro. Ciertamente, ambos preceptos incluyen remisiones al régimen del procedimiento administrativo común (Ley 39/2015). Sin embargo, a quien corresponde aplicar y, en su caso, remitirse a tal normativa es a la instancia territorial competente para regular estos procedimientos administrativos especiales.

Según hemos ya razonado, el art. 149.1.18 CE permite que el Estado obligue a las comunidades autónomas a regular el procedimiento de solicitud de información accesible o queja enunciado en el art. 10.2, así como el procedimiento de reclamación al que se refiere el art. 13.1, ambos del Real Decreto 1112/2018. El Estado podría incluso exigir que lo hagan en el marco de previsiones básicas adicionales de orden procedimental, si ello fuera preciso para garantizar la accesibilidad de los sitios webs y las aplicaciones para dispositivos móviles de las entidades públicas. Ahora bien, limitándose la competencia estatal a las bases y siendo las comunidades autónomas titulares de las competencias de desarrollo, ejecución y autoorganización, han de ser estas quienes regulen los procedimientos de solicitud o queja y reclamación que se refieran a sus sitios webs y aplicaciones o a los de las entidades que dependen (o están vinculadas) a ellas.

Cabe, pues, apreciar en este caso la misma inconstitucionalidad que declaró la STC 76/2018, FJ 7, respecto de una regulación estatal del procedimiento de acreditación de enfermeros: «excede de las competencias básicas estatales [en aquel caso, en materia de sanidad] y no deja espacio a la Comunidad Autónoma para el desarrollo de un procedimiento propio». En particular, «el precepto que se analiza, en la medida en que se limita a recoger trámites procedimentales de carácter general insertos en el procedimiento de acreditación de los enfermeros y ya contemplados en la Ley 30/1992, siendo éstos de pura gestión y no vinculados a específicos objetivos de carácter básico, excede de las competencias estatales básicas en materia de sanidad interior, y en

consecuencia, vulnera las competencias de desarrollo y ejecución que, en esta materia, corresponden a la Comunidad Autónoma». Del mismo modo, la STC 53/2017, aunque apreció que varias normas de procedimiento administrativo especial podían considerarse básicas ex art. 149.1.23 CE por su directa conexión con los objetivos de protección ambiental, declaró la inconstitucionalidad, entre otras, de las previsiones que regulan la tramitación de solicitudes de información con fijación de plazos [FJ 8, letras b) y c)] o que «aplican reglas de procedimiento administrativo común relativas a cuestiones tales como la subsanación y mejora de la solicitud, el trámite de audiencia, la motivación y la revisión de los actos de trámite, así como de coordinación entre los órganos competentes de la misma administración» [FJ 7 d)].

A la vista de todo ello, procede declarar que los arts. 12 (apartados primero, tercero, cuarto y sexto) y 13 (inciso «de veinte días hábiles» del párrafo segundo del apartado primero y apartados segundo a sexto) del Real Decreto 1112/2018 invaden las competencias autonómicas, por lo que carecen del carácter de legislación básica.

6. El Gobierno vasco impugna los arts. 15.3, 17.4 y 19.3, así como —por conexión con el art. 15.3— la disposición transitoria única.

a) La Directiva (UE) 2016/2012 habilita a la Comisión para establecer mediante «actos de ejecución» o «no legislativos» un modelo de declaración de accesibilidad (art. 7.2), una metodología de seguimiento transparente, transferible, comparable, reproducible y fácil de usar (art. 8.2 y 3), así como disposiciones para la presentación de informes (art. 8.6). En ejercicio de esta habilitación, la Comisión ha aprobado las decisiones de ejecución (UE) 2018/1523 y 2018/1524, ambas de 11 de octubre. La primera establece instrucciones sobre la preparación, el formato y la adaptación de la declaración de accesibilidad (arts. 2 a 4). También «el modelo de declaración de accesibilidad que deben emplear los organismos del sector público de los Estados miembros» (art. 1). El modelo establecido incluye epígrafes obligatorios (situación de cumplimiento, contenido no accesible, preparación, observaciones y datos de contacto, procedimientos de aplicación) y opcionales con indicación de los datos y explicaciones que han de figurar en cada uno de ellos (anexo). La segunda decisión de ejecución adopta una metodología para el seguimiento y los mecanismos para la presentación de informes a la Comisión (art. 1). Contiene instrucciones sobre la frecuencia, el alcance y los métodos de seguimiento (arts. 3 a 5); el muestreo de los sitios web y las aplicaciones para dispositivos móviles (art. 6); y la información sobre los resultados de seguimiento (art. 7). El anexo detalla las dos modalidades de seguimiento (en profundidad y simplificado) y el alcance del muestreo.

El Real Decreto 1112/2018 autoriza en paralelo al Ministerio de Política Territorial y Función Pública para, mediante orden, aprobar modelos e instrucciones sobre las mismas cuestiones: un «modelo de declaración de accesibilidad» y unas «instrucciones específicas para [su] generación y puesta a disposición» (art. 15.1, párrafo segundo y 3 y la disposición transitoria única); «un modelo y condiciones específicas para realizar [las] revisiones de accesibilidad que podrán ampliar lo establecido en la metodología europea» (art. 17.4, primera frase); y «modelos, condicionantes y procedimientos que permitan conocer regularmente e informar sobre estas materias» (art. 19.2, segundo párrafo). El Ministerio no ha ejercido estas atribuciones. Su observatorio de accesibilidad se ha limitado a publicar en el portal de administración electrónica —PAE— unas «recomendaciones para realizar el modelo europeo de declaración de accesibilidad». Según afirma, ha descartado generar un modelo de declaración de accesibilidad específico nacional habida cuenta de que el modelo europeo es muy detallado.

El letrado autonómico impugna estas habilitaciones en favor del Ministerio de Política Territorial y Función Pública bajo la consideración de que invaden las competencias de gestión o ejecución de la comunidad autónoma del País Vasco (art. 10.6 EAPV). Tales previsiones no podrían ampararse en las competencias normativas atribuidas al Estado (art. 149.1, números 1 y 18, CE). Las tareas de gestión administrativa pertenecen a las comunidades autónomas. De modo que a ellas correspondería todo el espacio no

ocupado por las citadas decisiones de ejecución de la Comisión en lo relativo a la elaboración de instrucciones y modelos de declaración, revisión o informe. No cabría argüir que es absolutamente necesario que el Estado asuma estas tareas.

El abogado del Estado considera, en cambio, que tales habilitaciones son conformes al sistema de distribución competencial. Permitirían dictar normas básicas vinculadas a los objetivos sustantivos de la materia; responderían en última instancia al fin de garantizar derechos de las personas con discapacidad. Respecto del art. 15.3 se añade que, tratándose de una habilitación, no puede afirmarse *a priori* la invasión de las competencias autonómicas. En cuanto al art. 17.4, afirma que estamos ante una realidad que impone una regulación procedimental única. En fin, la disposición transitoria única sería simple Derecho transitorio. Afirmada la competencia estatal para definir los modelos de declaración de accesibilidad a que se refiere el art. 15, la disposición transitoria única se limitaría a llenar un vacío normativo.

b) Las previsiones impugnadas no habilitan la aprobación de «legislación» propiamente dicha. Están confiando tareas de gestión o administración a un órgano del Estado. La forma de la decisión (orden) y la autoridad competente para adoptarla (Ministerio de Política Territorial y Función Pública) son ya indicativas de que su contenido (modelos de declaración, revisión e informe de accesibilidad; instrucciones y condiciones específicas para realizar tales tareas) no puede considerarse legislación o regulación jurídico-administrativa. Resulta igualmente sintomático que también para la Comisión la aprobación de instrucciones o modelos en esta materia constituya un «acto de ejecución» o «no legislativo» [art. 291 del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea (TFUE); arts. 7.2, y 8.2 y 6 de la Directiva (UE) 2016/2012].

En cualquier caso, ello resulta a las claras de la doctrina constitucional. Las competencias de ejecución «abarcaban 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» [STC 55/2018, FJ 8 b)]. Forman parte del «ámbito ejecutivo» los «reglamentos internos de organización de los servicios necesarios para la ejecución y de regulación de la propia competencia funcional de ejecución y del conjunto de actuaciones precisas para la puesta en práctica de la normativa» correspondiente (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 61, con cita de la STC 51/2006, de 16 de febrero, FJ 4). 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» [STC 55/2018, FJ 8 b)], que cita las SSTC 70/1997, de 10 de abril, FJ 4; 242/1999, de 21 de diciembre, FJ 11, y 36/2012, de 15 de marzo, FJ 10; 179/2013, de 21 de octubre, FJ 8, y 87/2016, de 28 de abril, FJ 7].

Tratándose de actividad ejecutiva, 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» (STC 242/1999, de 21 de diciembre, FJ 8, con cita de la STC 213/1994, de 14 de julio). No estamos ante «legislación» ni, por tanto, ante regulaciones básicas que deban revestir rango de ley con carácter general (STC 69/1988, de 19 de abril, FJ 5). Lo que está en juego son las competencias autonómicas de ejecución. Los preceptos impugnados las habrán invadido si las tareas atribuidas al Ministerio de Política Territorial y Función Pública pertenecieran a las comunidades autónomas.

Del mismo modo, tratándose de actividad ejecutiva, no cabe considerar que la presente impugnación es preventiva, como da a entender el abogado del Estado al referirse al art. 15.3 del Real Decreto 1112/2018. Si, como afirma el Gobierno vasco, todas las tareas de gestión corresponden en este ámbito a las comunidades autónomas, el Estado carecería de competencia para aprobar cualesquiera modelos e instrucciones administrativas. No cabría lógicamente la posibilidad de un ejercicio legítimo de las atribuciones habilitadas al Ministerio de Política Territorial y Función Pública. La cuestión

es pues determinar si el Estado cuenta o no con competencias de ejecución para realizar estas tareas.

El título competencial en liza (bases del régimen jurídico de las administraciones públicas ex art. 149.1.18 CE) «habilita nada más que regulaciones por lo que, en principio, no puede ofrecer cobertura a la centralización de funciones de gestión administrativa» [STC 55/2018, FJ 8 b)]. En consecuencia, para resolver la controversia competencial suscitada hemos de determinar si estamos ante uno de esos casos «muy excepcionales» en que el Estado puede llegar a asumir tareas de ejecución haciendo valer competencias que autorizan solo, con carácter general, la adopción de legislaciones [por todas, SSTC 45/2017, FJ 3 d), y 55/2018, FJ 8 b)]. Corresponde al efecto verificar si el abogado del Estado ha argumentado cumplidamente que ello es absolutamente indispensable para lograr las finalidades de la legislación básica, debiéndose tener en cuenta que suele haber «otras posibilidades dentro del marco constitucional y estatutario, sin que corresponda a este Tribunal decidir cuál sea la fórmula precisa preferible, pues no es juez de la oportunidad política o técnica» [STC 55/2018, FJ 8, letras b) y c), citando la STC 70/1997, de 10 de abril, FJ 4].

c) El régimen jurídico de las declaraciones, revisiones e informes de accesibilidad asegura por sí niveles muy relevantes de uniformidad. Partiendo de una densa regulación europea (art. 7, apartado primero —párrafos primero a cuarto—, 8, apartados primero a sexto y art. 9, apartado primero), el Real Decreto 1112/2018 establece el contenido mínimo de la declaración de accesibilidad (art. 15.2); el objeto, la finalidad, los momentos y la metodología básica de las revisiones (art. 17.1, 2, 3, 4, segunda frase, 5 y 6); así como las modalidades, los contenidos y la periodicidad de los informes de seguimiento (art. 19.1 y 2, primer párrafo). A ello se añaden las citadas Decisiones de ejecución (UE) 2018/1523 y 2018/1524 que, en cuanto tales, no requieren de trasposición (arts. 289 y 291 TFUE) y que, según se ha visto, reducen mucho el margen de maniobra de las entidades encargadas de realizar las declaraciones, las revisiones y los informes de accesibilidad. Tan es así que, según ha quedado ya registrado, el Ministerio de Política Territorial y Función Pública ha descartado generar un modelo de declaración de accesibilidad específico nacional, habida cuenta de que el modelo europeo de declaración es muy detallado.

Respecto de los sitios webs y aplicaciones para dispositivos móviles de los entes locales, el abogado del Estado nada ha alegado específicamente sobre las razones que justificarían que no sean las comunidades autónomas, en cuanto titulares de las competencias de ejecución en materia de régimen local y régimen jurídico de las administraciones públicas (art. 10.2, 4 y 6 EAPV), quienes, en su caso, adopten los indicados modelos e instrucciones [SSTC 111/2016, FJ 12 d), y 55/2018, FJ 8 c)], tan fuertemente condicionados por el Real Decreto 1112/2018 y los actos ejecutivos de la Comisión. Por lo demás, decisiones organizativas como estas ni siquiera «corresponden primariamente» a las comunidades autónomas; pertenecen a los propios entes locales «por virtud de su autonomía constitucionalmente garantizada [arts. 137, 140 y 141.1 CE]» [SSTC 54/2017, FJ 4 b), y 55/2018, FJ 8 c)]. En cuanto a los sitios webs y aplicaciones de las comunidades autónomas, el abogado del Estado tampoco ofrece razones para explicar por qué resultaría absolutamente indispensable que el Estado, por excepción, atraiga para sí tareas propias de la autoorganización autonómica (art. 10.2 y 6 EAPV) tan intensamente predeterminadas como las aquí analizadas. Bajo la consideración equivocada de que la adopción de modelos e instrucciones es una tarea legislativa, se limita a afirmar que estamos ante una realidad que impone una regulación procedimental única.

En consecuencia, cabe concluir aquí cuanto hemos declarado en la STC 55/2018, FJ 8 c), en relación con la habilitación al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas para aprobar modelos de poder con carácter básico: «no habiendo ofrecido la Abogacía del Estado las razones que pudieran llegar a justificar que las competencias legislativas que habilita el artículo 149.1.18 CE abarquen, por excepción, tareas de gestión o administración, procede estimar la impugnación».

Corresponde, por tanto, declarar que es inconstitucional y nulo el inciso «de aplicación en todo el territorio nacional» del art. 15.3 del Real Decreto 1112/2018. También que son inconstitucionales el texto restante del art. 15.3 («mediante Orden de la Ministra de Política Territorial y Función Pública se aprobarán instrucciones específicas para la generación y puesta a disposición de las declaraciones de accesibilidad de acuerdo con los requisitos especificados en el modelo europeo»); el art. 17.4, primera frase («mediante Orden de la Ministra de Política Territorial y Función Pública se podrá aprobar un modelo y condiciones específicas para realizar estas revisiones de accesibilidad que podrán ampliar lo establecido en la metodología europea para el seguimiento de la conformidad»); el inciso «Para la definición de los modelos, condicionantes y procedimientos que permitan conocer regularmente e informar, el Ministerio de Política Territorial y Función Pública» del art. 19.3; y la disposición transitoria única. Esta declaración de inconstitucionalidad no conlleva nulidad. Comporta la negación del carácter básico tanto de estos preceptos como de los «modelos», «instrucciones», «condiciones específicas», «condicionantes» o «procedimientos» cuya aprobación habilitan.

7. El Gobierno vasco impugna el art. 16.1, 2 y 3 y, por conexión, los arts. 19.1 y 2 y 20.2, letra b), del Real Decreto 1112/2018.

a) El art. 16, apartados primero, segundo y tercero, bajo el rótulo «Unidad responsable de accesibilidad», establece lo siguiente:

«1. Cada entidad obligada determinará la Unidad responsable de garantizar el cumplimiento de los requisitos de accesibilidad de los sitios web y aplicaciones para dispositivos móviles dentro de su ámbito competencial.

En la Administración General del Estado se designarán las Unidades responsables de accesibilidad en el ámbito de las Subsecretarías de cada Departamento considerando todos los posibles organismos públicos y entidades de derecho público dependientes de ese Departamento.

En las comunidades autónomas se designará la Unidad responsable de accesibilidad para todo el ámbito autonómico.

En las entidades locales y demás organismos obligados se designará, conforme a sus características organizativas propias, la Unidad responsable de accesibilidad de su ámbito.

2. La Unidad responsable de accesibilidad definirá el modelo de funcionamiento dentro de su ámbito competencial actuando directamente sobre todo el ámbito o con un posible esquema de responsables de accesibilidad delegados en los diferentes organismos o entidades dependientes.

3. La Unidad responsable de accesibilidad tendrá las siguientes funciones:

a) Coordinar y velar por el funcionamiento efectivo de los mecanismos de comunicación establecidos en el capítulo II ayudando a la definición, emitiendo directrices y promoviendo la existencia de los medios y procedimientos para garantizar una adecuada gestión y atención de cuantas consultas, sugerencias, comunicaciones, quejas y solicitudes de información accesible se reciban en cada uno de los órganos, organismos o entidades bajo su competencia.

b) Atender y dar respuesta a las reclamaciones que, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 13 le sean dirigidas.

c) Revisar las evaluaciones realizadas para acogerse a la excepción del cumplimiento de los requisitos de accesibilidad por imponer éstos una carga desproporcionada regulada en el artículo 7.

d) Coordinar las revisiones periódicas de accesibilidad establecidas en el artículo 17, con la colaboración, en su caso, de las Unidades de tecnologías de la información y comunicaciones.

- e) Coordinar y fomentar las actividades de promoción, concienciación y formación establecidas en el artículo 8.
- f) Realizar los informes que se determinen para garantizar el cumplimiento de las previsiones establecidas en el artículo 19.
- g) Actuar como punto de contacto con el organismo encargado de realizar el seguimiento y presentación de informes y colaborar con las tareas que tiene asignadas
- h) Cualesquiera otras, que en garantía de la accesibilidad de los sitios web y aplicaciones para dispositivos móviles le puedan ser atribuidas».

Las alegaciones del letrado autonómico no se refieren específicamente al apartado tercero, que recoge las funciones resultantes de otras previsiones del real decreto cuyo carácter básico no se discute. El problema es la centralización de esas funciones en una «unidad responsable» (apartado primero, párrafos primero y tercero). Ello impediría que las administraciones públicas autonómicas se organicen internamente como mejor consideren, repartiendo las obligaciones de la forma más conveniente y eficiente a la vista de sus propios recursos. También que las comunidades autónomas, en ejercicio de sus competencias en materia de régimen local, regulen la organización local de otro modo, salvaguardando en todo caso la autonomía de las corporaciones locales (arts. 137, 140 y 141.1 CE; disposición adicional primera CE, en cuanto a los territorios forales). El precepto impugnado excluiría, en particular, otras formas de distribución *ad intra*, tales como la asignación de tareas al órgano o entidad que centralice las cuestiones de administración electrónica. La impugnación alcanza igualmente al apartado segundo. Incurriría en inconstitucionalidad al atribuir a la indicada unidad la definición de su modelo de funcionamiento. En suma, estas previsiones invadirían la competencia de la comunidad autónoma para organizar su propia administración (art. 10.2 EAPV) y regular el régimen de los entes locales (art. 10.4 EAPV).

El abogado del Estado considera, en cambio, que la exigencia de una única entidad o unidad centralizada en cada administración se acomoda fácilmente a las aspiraciones de seguridad, simplicidad, facilitación del acceso y responsabilidad que la directiva adopta como líneas maestras de su regulación. Subraya que la Administración General del Estado no es la encargada de crear y configurar estas unidades; lo es la administración autonómica o local correspondiente. La legislación básica se habría limitado a establecer la obligación general de establecer y configurar estas unidades.

b) El art. 16 del Real Decreto 1112/2018 no crea por sí las unidades u órganos administrativos que han de realizar las funciones resultantes de la normativa de accesibilidad a los sitios webs y aplicaciones para dispositivos móviles. Se limita a establecer que «cada entidad obligada determinará la unidad responsable de garantizar el cumplimiento de los requisitos de accesibilidad» (apartado primero, párrafo primero). En particular, las comunidades autónomas y los entes locales designarán la «unidad responsable de accesibilidad» (apartado primero, párrafo tercero). El precepto persigue de este modo garantizar la especialización, así como la fijación de un referente institucional para los ciudadanos, necesario a efectos de las comunicaciones, solicitudes de información, quejas y reclamaciones (arts. 10, 11, 12.1 y 13.1). También necesario para las administraciones públicas a efectos del seguimiento, presentación de informes e integración en la red de contactos de accesibilidad digital de las administraciones públicas (arts. 17.1, 2 y 3; 19.1 y 20).

Frente a lo alegado por el letrado autonómico, el escueto tenor y la finalidad del art. 16.1, párrafos primero y tercero, son compatibles, por ejemplo, con la asignación de las funciones de accesibilidad al órgano encargado de todas las cuestiones de administración electrónica en el ámbito de la correspondiente comunidad autónoma o entidad local. Esta opción, adoptada conforme a las «características organizativas propias», expresamente salvaguardadas, no contradice las exigencias de especialización y concentración a las que responde la previsión impugnada.

Ciertamente, el art. 16.1, párrafos primero y tercero, impide que las comunidades autónomas y los entes locales dispersen las funciones de accesibilidad en una variedad de órganos o unidades. No cabe, por ejemplo, que cada consejería o concejalía de

ámbito sectorial cuente con su correspondiente unidad responsable de accesibilidad. La exclusión de esta opción organizativa está claramente destinada a garantizar la efectividad de las previsiones básicas de orden sustantivo (principios de accesibilidad y carga desproporcionada) y procedimental (mecanismos de comunicación, solicitud de información o queja, reclamación, seguimiento e informe) del Real Decreto 1112/2018. Se trata, pues, de una previsión básica ex art. 149.1.18 CE que limita, sin lesionarlas, las competencias de las comunidades para organizar su administración y para regular el régimen local, sin perjuicio de la autonomía constitucionalmente garantizada a los municipios, provincias e islas (arts. 137, 140 y 141.1 CE) y de los derechos históricos de los territorios forales (disposición adicional primera CE).

Procede, en consecuencia, descartar que el art. 16.1, párrafos primero y tercero, incurra en inconstitucionalidad y, con ello, rechazar también que lo hagan las menciones conexas a la «unidad responsable» de los arts. 19.1 y 2, y 20.2, letra b), todos del Real Decreto 1112/2018.

Sin embargo, el art. 16.2, al atribuir a la propia «unidad responsable de accesibilidad» la definición del «modelo de funcionamiento dentro de su ámbito competencial» excede de la competencia estatal, invadiendo aquellas atribuciones autonómicas. La consecución de los objetivos de accesibilidad que persigue el Estado no pasa por atribuir directamente esa tarea organizativa a la unidad responsable, desplazando a las asambleas y gobiernos autonómicos y a los plenos de las corporaciones locales. No respondiendo a la «finalidad de garantizar un trato común a los ciudadanos en sus relaciones con la Administración» [SSTC 93/2017, de 6 de julio, FJ 7, y 55/2018, FJ 4 a), citando la STC 50/1999, FJ 3] ni a «otros intereses generales superiores a los de las respectivas comunidades autónomas» [SSTC 130/2013, de 4 de junio, FJ 6; 93/2017, FJ 7, y 132/2018, FJ 4], el precepto vulnera las competencias de las comunidades autónomas en materia de organización propia (art. 10.2 EAPV). Por lo mismo, invade las atribuciones autonómicas en materia de régimen local (art. 10.4 EAPV). En virtud de la autonomía local constitucionalmente garantizada (arts. 137, 140 y 141.1 CE) y de las competencias autonómicas en materia de régimen local, la definición de la organización local corresponde a los propios entes locales en el marco de una legislación que «ha de ser, en principio, autonómica» [SSTC 41/2016, FJ 5; 54/2017, FFJJ 4 b) y 6 b), y 55/2018, FJ 8 c)]. Por eso, en este ámbito, «la extensión de las bases debe ser reducida, limitada a un 'núcleo' de elementos 'comunes' o 'uniformes' en función de los intereses generales a los que sirve el Estado» [STC 54/2017, FJ 6 b), citando las SSTC 32/1981, de 28 de julio, FJ 5; 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 6, 50/1999, FJ 3, y 103/2013, de 25 de abril, FJ 5 e)].

Consecuentemente, procede estimar parcialmente la impugnación y, con ello, declarar que el art. 16.2 del Real Decreto 1112/2018 invade las competencias autonómicas y carece del carácter de legislación básica.

8. El Gobierno vasco impugna la disposición adicional segunda, de «criterios de accesibilidad aplicables a los sitios web y aplicaciones para dispositivos móviles de los órganos constitucionales del Estado y de los órganos legislativos y de control autonómicos».

a) La Directiva (UE) 2016/2012 ha de aplicarse a todos los «organismos del sector público» de los Estados miembros (arts. 1.2 y 3, punto 1), entendiéndose por tales los que cumplen los criterios del art. 2.1, punto 4, de la Directiva 2014/24/UE, de 26 de febrero, sobre contratación pública: «cualquier organismo que reúna todas las características siguientes: a) que se haya creado específicamente para satisfacer necesidades de interés general que no tengan carácter industrial o mercantil; b) que esté dotado de personalidad jurídica propia, y c) que esté financiado mayoritariamente por el Estado, las autoridades regionales o locales, u otros organismos de Derecho público, o cuya gestión esté sujeta a la supervisión de dichas autoridades u organismos, o que tenga un órgano de administración, de dirección o de supervisión, en el que más de la mitad de los

miembros sean nombrados por el Estado, las autoridades regionales o locales, u otros organismos de Derecho público».

Al trasponer la Directiva 2014/24/UE, la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público, recogiendo la pauta ya prevista por sus predecesoras (disposición adicional tercera de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de contratos del sector público; disposición adicional primera *bis* del texto refundido de la Ley de contratos del sector público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre), establece que «los órganos competentes del Congreso de los Diputados, del Senado, del Consejo General del Poder Judicial, del Tribunal Constitucional, del Tribunal de Cuentas, del Defensor del Pueblo, de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y de las instituciones análogas al Tribunal de Cuentas y al Defensor del Pueblo ajustarán su contratación a las normas establecidas en esta Ley para las Administraciones públicas» (disposición adicional cuadragésima cuarta).

La controvertida disposición adicional segunda, párrafo primero, del Real Decreto 1112/2018 define de modo similar, pero no idéntico, su ámbito de aplicación en relación con los mismos órganos constitucionales, legislativos o de control:

«Los criterios de accesibilidad recogidos en el presente real decreto, serán de aplicación a los sitios web y aplicaciones para dispositivos móviles de 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».

No todo el real decreto es aplicable a los «órganos competentes» de los indicados órganos constitucionales, legislativos o de control; solo los «criterios de accesibilidad». A su vez, tales extremos han de aplicarse a estos órganos a través de «su normativa específica». Según precisa la exposición de motivos, la obligación que se les impone queda reducida a «la adecuación de su normativa específica» a los indicados criterios, en línea con lo previsto en las Leyes 39/2015 y 40/2015 sobre procedimiento administrativo y régimen jurídico del sector público, respectivamente: «La actuación administrativa de los órganos competentes del Congreso de los Diputados, del Senado, del Consejo General del Poder Judicial, del Tribunal Constitucional, del Tribunal de Cuentas, del Defensor del Pueblo, de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y de las instituciones autonómicas análogas al Tribunal de Cuentas y al Defensor del Pueblo, se regirá por lo previsto en su normativa específica, en el marco de los principios que inspiran la actuación administrativa de acuerdo con esta Ley» (disposiciones adicionales quinta y vigesimosegunda, respectivamente).

El letrado autonómico impugna la disposición adicional segunda del Real Decreto 1112/2018 en lo que afecta a los «órganos competentes» de las «Asambleas legislativas de las comunidades autónomas» en relación «con sus actividades sujetas a Derecho administrativo y con sujeción a su normativa específica». Al regular mediante real decreto la actividad parlamentaria, el precepto vulneraría la competencia del País Vasco para, mediante ley, crear y organizar su propio parlamento (art. 15 EAPV). La autonomía funcional de las asambleas legislativas ampararía que sean los reglamentos de las cámaras y sus desarrollos los que regulen la accesibilidad a sus webs y aplicaciones, sin que un real decreto estatal pueda penetrar en tales aspectos.

El abogado del Estado, en cambio, rechaza la indicada invasión competencial. Desde la perspectiva europea, la asamblea de una comunidad autónoma no es más que un órgano de un Estado miembro al que resulta aplicable la Directiva (UE) 2016/2012. Esta norma afecta a todos los poderes públicos que ejercen una función administrativa de gestión de asuntos públicos, en este caso, la garantía de la accesibilidad a los correspondientes sitios webs y aplicaciones para dispositivos móviles. Ningún problema suscitaría el rango reglamentario del texto jurídico que traspone la directiva, por cuanto

que la actividad parlamentaria tomada en consideración no es la ordinaria y fundamental, de carácter legislativo, de una asamblea legislativa.

b) La Directiva (UE) 2016/2012 se aplica a todos los «organismos del sector público» de los Estados miembros, incluidas las asambleas de las comunidades autónomas, tal como destaca el abogado del Estado. Sin embargo, ello nada dice sobre si el Estado central cuenta con competencia para extender los «criterios de accesibilidad» del Real Decreto 1112/2018 a los «órganos competentes» de las «Asambleas legislativas de las comunidades autónomas» en relación «con sus actividades sujetas a Derecho administrativo y con sujeción a su normativa específica» (disposición adicional segunda). Que la directiva incluya dentro de su ámbito de aplicación a las asambleas legislativas autonómicas implica únicamente que quien tenga competencia dentro de nuestro ordenamiento interno para regular la accesibilidad de sus sitios webs y aplicaciones habrá de cumplir las exigencias europeas. Ya lo hemos dicho: el Derecho de la Unión no predetermina el reparto interno de competencias en orden a su desarrollo y ejecución.

El Estado cuenta con competencia *ex art.* 149.1.18 CE para establecer una regulación básica relativa a sujetos que no son administración pública en sentido clásico o formal, como las cámaras de comercio (STC 20/1988, de 18 de febrero, FJ 3), los colegios profesionales (por todas, STC 3/2013, de 17 de enero, FJ 5), las personificaciones instrumentales de Derecho privado vinculadas a una administración territorial [SSTC 54/2017, FJ 6, y 132/2018, FJ 10 a)] o los particulares que manejan fondos públicos (STC 130/2013, de 4 de junio, FFJJ 4 y 5). No obstante, 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. Corresponde entonces valorar, en primer término, si el rango de real decreto es suficiente para establecer una regulación como la enjuiciada, que exige a las asambleas legislativas autonómicas adaptar «su normativa específica en relación con sus actividades sujetas al Derecho administrativo» a unos «criterios de accesibilidad». Si así fuera, habríamos de determinar, en segundo lugar, si el contenido de la disposición adicional segunda ha respetado la autonomía de los parlamentos territoriales y, con ello, las competencias de la Comunidad Autónoma del País Vasco (art. 15 EAPV).

De acuerdo con la doctrina constitucional, cuando la competencia estatal es para definir las bases de una materia, como es el caso, hay que tener en cuenta que el reparto competencial solo quedará cerrado mediante la ordenación que establezca el Estado. Una función esencial de las bases es que «el cierre del sistema no se mantenga en la ambigüedad permanente que supondría reconocer al Estado facultad para oponer sorpresivamente a las Comunidades Autónomas como norma básica, cualquier clase de precepto legal o reglamentario, al margen de cuál sea su rango y estructura». Por eso, con carácter general, la legislación básica debe tener rango de ley: «sólo a través de este instrumento normativo se alcanzará, con las garantías inherentes al procedimiento legislativo, una determinación cierta» y estable «de los ámbitos respectivos de ordenación de las materias en las que concurren y se articulan las competencias básicas estatales y las legislativas y reglamentarias autonómicas» (STC 69/1988, FJ 5).

Ninguna de las excepciones que ha llegado a justificar la doctrina constitucional (sistematizadas en la SSTC 45/2015, FJ 4, y 14/2018, de 20 de febrero, FJ 8) alcanza a que el Estado pueda regular mediante real decreto la actividad administrativa de los parlamentos territoriales, por más que el contenido material de la disciplina establecida pueda respetar la autonomía que tienen estatutariamente reconocida. De modo que la exigencia general de rango legal derivada de la función delimitadora propia de las bases, en conexión con el reconocimiento de la autonomía parlamentaria (arts. 15, 25 y 27 EAPV), prohíbe que los reglamentos estatales impongan a las cámaras autonómicas regulaciones como la enjuiciada.

En consecuencia, procede declarar la inconstitucionalidad y nulidad del inciso «de las Asambleas legislativas de las comunidades autónomas,» de la disposición adicional segunda del Real Decreto 1112/2018.

## FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

1.º Inadmitir el conflicto positivo de competencia respecto del art. 8.3, letras a) y b), del Real Decreto 1112/2018, de 7 de septiembre, sobre accesibilidad de los sitios web y aplicaciones para móviles del sector público.

2.º Estimar parcialmente el presente conflicto positivo de competencia y, en consecuencia:

a) Declarar que el inciso «de aplicación en todo el territorio nacional» del art. 15.3 del Real Decreto 1112/2018 es inconstitucional y nulo; y que el texto restante del art. 15.3 invade las competencias autonómicas y carece del carácter de legislación básica.

b) Declarar la inconstitucionalidad y nulidad del inciso «de las Asambleas legislativas de las comunidades autónomas,» de la disposición adicional segunda del Real Decreto 1112/2018.

c) Declarar que los arts. 12 (apartados primero, tercero, cuarto y sexto), 13 (inciso «de veinte días hábiles» del párrafo segundo del apartado primero y apartados segundo a sexto), 16.2, 17.4 (primera frase) y 19.3 (inciso «para la definición de los modelos, condicionantes y procedimientos que permitan conocer regularmente e informar, el Ministerio de Política Territorial y Función Pública»), así como la disposición transitoria única del Real Decreto 1112/2018, invaden las competencias autonómicas y carecen del carácter de legislación básica.

3.º Desestimar el conflicto positivo de competencia en todo lo demás.

Publíquese esta sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a dieciocho de julio de dos mil diecinueve.—Juan José González Rivas.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Antonio Narváez Rodríguez.—Alfredo Montoya Melgar.—Ricardo Enríquez Sancho.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—María Luisa Balaguer Callejón.—Firmado y rubricado.